

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA:
UM NOVO PRAGMATISMO RESPONSÁVEL?**

LUISA BERTUOL TATSCH

Porto Alegre

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA:
UM NOVO PRAGMATISMO RESPONSÁVEL?**

Dissertação apresentada como exigência
para conclusão do curso de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

LUISA BERTUOL TATSCH*

Orientador: Professor Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2011

* Diplomata. O presente trabalho expressa opiniões pessoais, que não refletem necessariamente a posição do Ministério das Relações Exteriores.

LUISA BERTUOL TATSCH

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA:
UM NOVO PRAGMATISMO RESPONSÁVEL?**

Dissertação apresentada como exigência
para conclusão do curso de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Fagundes Vizentini
PPGPOL/PPGEEI- UFRGS

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
PPGEEI/UFRGS

Prof. Dr. Rodrigo Perla Martins
FEEVALE

RESUMO

Este trabalho analisa, de modo comparativo, a política externa dos governos Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2010). Busca-se evidenciar que houve uma “continuidade matizada” na diplomacia brasileira nos dois períodos: muito embora não se vislumbre um processo sem quaisquer rupturas em termos de política externa entre 1974 e 2010, assiste-se à retomada, pelo governo Lula, de diretrizes, métodos e argumentos de política externa prevaletentes à época do governo Geisel. Assume-se que essa retomada esteve ligada a semelhanças relacionadas à concepção do interesse nacional e à adoção de uma estratégia realista de inserção internacional – a despeito de cada um dos governos deparar-se com cenários internacionais diversos e dispor de recursos de poder distintos.

Palavras-chave: Brasil – política externa – interesse nacional - inserção internacional – estratégia realista

ABSTRACT

This study analyses the Brazilian foreign policy under Geisel (1974-1979) and Lula (2003-2010) administrations by using the comparative method. One of the study's core objectives is to show that one can observe a "relative continuity" in the Brazilian diplomacy during both periods: even though one cannot observe a process without any rupture in the Brazilian foreign policy from 1974 to 2010, it is possible to verify that Lula administration resumed some guidelines, methods and rationales which were employed by the Brazilian foreign policy during Geisel administration. It is assumed that this resumption is related to national interest concept and the adoption of a realist strategy aimed at widening Brazil's international projection – in spite of different international contexts and different power resources.

Key-words: Brazil – foreign policy – national interest – internacional projection – realist strategy

SUMÁRIO

Introdução.....	7
Capítulo I - Cenários diversos, argumentos afins: a política externa de Geisel e Lula	17
Capítulo II – As relações com o Norte: manutenção de parcerias tradicionais.....	38
1. Governo Geisel.....	38
1.1. Estados Unidos.....	40
1.2. Europa Ocidental.....	48
1.3. Japão.....	54
2. Governo Lula.....	55
2.1. Estados Unidos.....	57
2.2. Países europeus e União Europeia.....	67
2.3. Japão.....	76
Capítulo III – As relações com o Sul: do terceiro-mundismo à cooperação Sul-Sul.....	81
1. Governo Geisel.....	80
1.1. América Latina.....	82
1.2. África.....	89
1.3. Países árabes e Oriente Médio.....	94
1.4. China.....	98
2. Governo Lula.....	103
2.1. América do Sul.....	105
2.2. África.....	113
2.3. Países árabes.....	119
2.4. Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).....	123
2.5. China.....	129
Capítulo IV - As relações multilaterais: o Brasil como relevante ator internacional.....	136
1. Governo Geisel.....	136

1.1. Norte <i>versus</i> Sul: redistribuição do poder mundial	139
1.2. Comércio internacional e desenvolvimento.....	143
1.3. Desarmamento e não-proliferação nuclear.....	151
2. Governo Lula.....	157
2.1. Norte e Sul: a reforma da governança global.....	159
2.2. Comércio internacional e desenvolvimento.....	173
2.3. Desarmamento e não-proliferação nuclear.....	183
Considerações finais.....	193
Referências bibliográficas.....	208

INTRODUÇÃO

“As [atividades] do Itamaraty são predominantemente voltadas para os interesses permanentes ou de longo termo do país, de preferência aos interesses circunstanciais ou imediatos. (...) as relações internacionais se articulam em torno de problemas concretos e de interesses tangíveis.”

Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira em Brasília, em 8 de outubro de 1975, por ocasião da abertura dos trabalhos do Painel de Assuntos Internacionais, promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

Afirma-se que o tempo da diplomacia é medido em ritmos lentos, que obedecem ao processo de afirmação e consolidação dos interesses nacionais (FONSECA JR., 2006). Com base nesse argumento, pode-se dizer que a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva retoma muitas diretrizes que balizaram a inserção internacional do Brasil em momentos passados, o que demonstra o elevado grau de continuidade da diplomacia nacional. É nesse sentido que se pode afirmar que a política externa do governo Lula (2003-2010) assemelha-se à estratégia de inserção internacional adotada à época do Pragmatismo Responsável, como se convencionou chamar a política externa vigente durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979).¹

A comparação entre os dois governos será feita com base na agenda de política externa nos dois momentos, bem como nas ações e reações da diplomacia nacional face à percepção dos interesses nacionais e à dinâmica do sistema internacional. A base de comparação, portanto, está na busca quer de semelhanças, quer de diferenças, entre a política externa de Geisel e de Lula, no que diz respeito a três eixos de inserção internacional do Brasil: as relações com os países do Norte, a cooperação com os países do Sul e a participação brasileira nos foros multilaterais.

¹ Deve-se considerar que se pretende comparar governos que tiveram tempos de duração distintos – quatro anos no caso do governo Geisel e oito anos no caso do governo Lula. Tal fato não representa um obstáculo à análise comparativa, mas deve ser levado em consideração sobretudo porque o governo Lula, com mais tempo de duração, pôde assistir à maturação de muitas de suas iniciativas de política externa, o que poderia ter sido diferente caso o Presidente Lula tivesse apenas um mandato. Uma forma de restringir a influência desse fato sobre a análise é considerar que o governo Figueiredo (1979-1985), sucessor do governo Geisel, significou a manutenção das diretrizes e das ações prevalecentes à época do Pragmatismo Responsável, ainda que em uma conjuntura internacional menos favorável aos interesses brasileiros. A análise da política externa do governo Figueiredo, contudo, fugiria ao escopo do trabalho.

Sabe-se que um dos objetivos centrais da política comparada, enquanto ramo da Ciência Política, é elaborar teorias capazes de explicar a ocorrência de regularidades nos acontecimentos políticos. De acordo com Kaarbo et al. (2001) ao se estudar política externa comparada se busca encontrar padrões regulares e identificáveis ao longo do tempo, do espaço e dos temas tratados. Em outras palavras, assume-se que existem razões que perpassam os casos que são objeto da análise.

Ao se fazer uma análise de política comparada, contudo, depara-se com algumas dificuldades. Segundo Lijphart (1971), essas dificuldades estão ligadas às muitas variáveis que uma análise de política comparada envolve e ao pequeno número de casos. Para o mesmo autor, tais limitações podem ser amenizadas por uma análise que contemple (i) um maior número de casos; caso não seja possível, pode-se (ii) combinar duas ou mais variáveis que expressem significados semelhantes, de modo a reduzir o número de variáveis; ao mesmo tempo, deve-se (iii) comparar casos de fato comparáveis, que contenham aspectos similares em um grande número de variáveis e (iv) focar a análise comparativa em variáveis-chave.

No caso desse trabalho, não sendo possível ampliar o número de casos, optou-se por limitar o número de variáveis, conforme os ensinamentos de Lijphart (1971). Dessa forma, constituem variáveis para fins dessa análise: a configuração do sistema internacional; as possibilidades de participação do Brasil nas relações internacionais; e a concepção do interesse nacional (tomada como variável constante).

Reconhecendo-se as limitações da política comparada, pressupõe-se que as semelhanças entre os governos Geisel e Lula dizem respeito sobretudo à adoção, em ambos os momentos, de uma estratégia realista de inserção internacional, definida como um conjunto de ações voltadas primordialmente à defesa dos interesses nacionais e baseada em diretrizes que, ao serem operacionalizadas, visam à consecução desses interesses. Considera-se que, no século XX, o governo Geisel foi um dos expoentes de uma política externa voltada à busca dos interesses nacionais com base no aproveitamento dos recursos de poder à disposição do país, resultantes do crescente engajamento brasileiro nas relações internacionais. Esse estado de coisas é retomado pela diplomacia do governo Lula, adaptada às novas circunstâncias internacionais e aos mais amplos recursos de poder dos quais dispõe o país, em decorrência da ampliação natural de sua participação nas relações internacionais.

Assim como o Pragmatismo Responsável, a política externa do governo Lula foi consubstanciada em princípios que norteiam a inserção internacional do Brasil. A

importância dada ao universalismo como vetor de projeção internacional é visível a despeito das diferentes conjunturas internacionais vigentes em cada um dos períodos. Se em Geisel o universalismo está ligado primordialmente, mas não exclusivamente, à busca de novos eixos de relacionamento bilateral, distintos daqueles ditos tradicionais, representados por países sobretudo do Norte, no governo Lula o universalismo não raro confunde-se com a defesa do multilateralismo como ferramenta ideal para a inserção do Brasil num sistema internacional crescentemente multipolar.

Da mesma forma, a defesa do multilateralismo, muito cara à diplomacia de Lula, esteve presente também na década de 1970, com a diferença de que, naquele período, as relações multilaterais, sobretudo com o Terceiro Mundo, serviam como um contraponto à lógica bipolar da Guerra Fria. No governo Lula, por sua vez, a defesa do multilateralismo esteve inserida na percepção que tinha o país a respeito da distribuição do poder mundial, cada vez mais pautada na multipolaridade. Logo, uma inserção internacional vantajosa, em ambos os casos, dependia do engajamento num cenário internacional mais universal e multipolar – com a participação de um maior número de atores.

Ademais, tanto no governo Geisel quanto no governo Lula, o Brasil buscou legitimar sua participação nas relações internacionais, o que se faz necessário para a consolidação da inserção do país como ator relevante no sistema internacional. Se à época do Pragmatismo Responsável tal legitimidade era buscada por meio de esforços que consolidassem o Brasil como porta-voz dos interesses do Terceiro Mundo, no governo Lula o país buscou legitimar-se no cenário internacional como veemente defensor do desenvolvimento dos países do Sul, com os quais o país reconhece ter semelhanças. Se em Geisel defendia-se o desenvolvimento como ferramenta para a consecução dos interesses nacionais no plano externo, a política externa de Lula ampliou esse escopo, reconhecendo o desenvolvimento como ferramenta para a maior participação do mundo periférico nas relações internacionais. O viés terceiro-mundista de Geisel abriu espaço para a cooperação Sul-Sul, tema tão caro à diplomacia do governo Lula.

Os esforços empreendidos pela diplomacia brasileira entre 2003 e 2010 no sentido de fomentar o relacionamento com os países do Sul não excluiu a busca de oportunidades de diálogo com os países do Norte. A concertação dos países em desenvolvimento pôde, inclusive, servir como instrumento para o fortalecimento de suas posições perante os países desenvolvidos. Essa lógica, pode-se afirmar, já era de certa

forma reconhecida pelo Pragmatismo Responsável, com a diferença de que, naquele período, a concertação política do Terceiro Mundo assumia um caráter mais reivindicatório, com os países em desenvolvimento apresentando demandas frente aos países do Norte. No mundo contemporâneo, tal como percebeu a política externa de Lula, os países do Sul estão dispostos a dialogar com o Norte, ao invés de enfrentá-lo. Os próprios países do Norte vêm reconhecendo a crescente importância do Sul para a agenda internacional, com a incorporação dos grandes países emergentes, entre os quais o Brasil, nas principais discussões globais relativas aos diversos regimes internacionais existentes.

A mudança no relacionamento Norte-Sul é reflexo, conforme percebia a política externa do governo Lula, da emergência de novos atores de peso nas relações internacionais, o que reforça o caráter multipolar do sistema internacional contemporâneo. Tal percepção ensejou esforços brasileiros no sentido da defesa da reforma da governança global, que guarda paralelos com aquilo que defendia a diplomacia de Geisel. À época do Pragmatismo Responsável, o Brasil já defendia uma melhor distribuição do poder mundial, o que justificava o questionamento da concentração da tomada de decisões em instituições controladas pelos países desenvolvidos. A política externa de Lula retomou em parte a defesa da ampliação do acesso à tomada de decisões a nível mundial, que refletisse uma redistribuição do poder global, em favor dos países menos desenvolvidos e emergentes.

Além das estratégias de inserção internacional propriamente ditas, a agenda internacional do Brasil de Lula também guardou semelhanças com o Pragmatismo Responsável no que diz respeito aos temas priorizados. Tanto à época do governo Geisel quanto do governo Lula, a diplomacia brasileira concedeu grande relevância a temas como a democratização das instituições internacionais e das instâncias globais de tomada de decisão; o comércio internacional justo e equilibrado como ferramenta para o desenvolvimento; o desarmamento e a não-proliferação nuclear, entre outros.

Dado que o Brasil busca, em última instância, a consecução dos interesses nacionais a partir de uma estratégia realista de inserção internacional, a questão que balizará o trabalho é se é possível perceber uma coincidência de diretrizes e de argumentos adotados pela política externa brasileira nos governos Geisel e Lula – coincidência que ultrapassa as semelhanças de agenda internacional (temas priorizados pela política externa) para alcançar a própria estratégia de inserção internacional do país.

A hipótese que sustenta esse problema de pesquisa é de que existem continuidades marcantes – e, igualmente, diferenças inegáveis – na formulação e nas ações da política externa brasileira durante os governos Geisel e Lula, resultando em uma “continuidade matizada” entre os dois momentos².

O objetivo central do trabalho é evidenciar que existiram fortes semelhanças entre os governos Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2010) no que tange às estratégias de inserção internacional do Brasil, consubstanciadas em práticas e princípios da política externa brasileira nos dois períodos em tela. Em outras palavras, busca-se evidenciar que, a despeito de transformações conjunturais e estruturais no sistema internacional e de se tratarem de diferentes momentos históricos, a política externa do governo Lula retomou muitas das diretrizes da diplomacia do governo Geisel, consubstanciadas numa estratégia realista de inserção internacional. Pressupõe-se que tal convergência pode ser explicada sobretudo pela existência de interesses nacionais definidos no âmbito do Estado brasileiro, que perpassaram governos e circunstâncias específicas e que, por isso mesmo, se perpetuaram como balizadores da inserção do Brasil no sistema internacional.

Para tanto, proceder-se-á com a análise dos principais eixos de inserção internacional do Brasil em ambos os períodos – relações Norte-Sul, cooperação Sul-Sul e multilateralismo -, comparando-se o engajamento do país em cada um deles nos dois períodos em tela. Nesse sentido, um dos objetivos específicos do trabalho é comparar a inserção internacional do Brasil sob os governos Geisel e Lula no que tange a cada um dos três eixos supracitados, com vistas a encontrar semelhanças e eventuais diferenças.

Pretende-se, igualmente, compreender de que forma a estrutura do sistema internacional e a conjuntura mundial afetam e exercem influência sobre as decisões de política externa, em cada um dos períodos em análise. Assim sendo, busca-se evidenciar como o contexto de Guerra Fria, na década de 1970, determinou a formulação da política externa de Geisel e como, no limiar de um século XXI marcado pela emergência de uma nova ordem internacional pós-Guerra Fria, as

² O conceito de “continuidade matizada” foi elaborado por Gelson Fonseca Jr. (2006) e, no presente trabalho, visa a demonstrar que, muito embora não se vislumbre um processo sem quaisquer rupturas em termos de política externa entre 1974 e 2010, assiste-se à retomada, pelo governo Lula, de diretrizes, métodos e argumentos de política externa prevalentes à época do governo Geisel. A intenção do trabalho é, portanto, encontrar elementos que aproximam e que distinguem a política externa brasileira em ambos os momentos – e não fazer uma análise de como trilhou a política externa brasileira desde Geisel até Lula, o que implicaria analisar períodos de continuidade e de ruptura.

circunstâncias internacionais afetaram as diretrizes da política externa do governo Lula. Em ambos os casos, pretende-se avaliar os riscos e as oportunidades de inserção internacional do Brasil, dados os condicionantes externos da diplomacia nacional.

Um terceiro objetivo específico do trabalho é mostrar que o principal elemento que aproxima a política externa de Geisel e de Lula é a adoção de uma política externa voltada, em última instância, à defesa dos interesses nacionais. Tais interesses são entendidos como aqueles objetivos que balizam a participação do Brasil nas relações internacionais e que são considerados imprescindíveis para que o país obtenha vantagens dessa participação, valendo-se das oportunidades oferecidas pelo sistema internacional e minimizando os riscos de assumir um papel cada vez mais relevante nas decisões globais.

De forma mais específica, o interesse nacional pode ser definido como um “substrato nacional”, elemento sobre o qual se assenta a ação externa do país – na definição de Amado Cervo (2010). Nesse sentido, conforme o mesmo autor, o êxito da inserção internacional do país depende de uma ação diplomática que se oriente pelo interesse nacional e de uma política externa que recheie essa ação com o interesse nacional.

Ora, o elo de ligação entre o interesse nacional e a ação diplomática é justamente o que se denomina de “estratégia realista de inserção internacional”. O conceito original de *Realpolitik* se refere a uma forma de política que associa a realidade aos interesses que embasam as decisões tomadas no âmbito da política externa. (LUDWIG VON ROCHAU, 1853 *apud* FISCHER-BOLLIN, 2010, p. 68) Assim, “o decisivo, em uma *Realpolitik* bem sucedida é direcionar suas metas de acordo com as realidades e não baseá-las exclusivamente nos próprios interesses de poder ou discursos ideológicos.” (FISCHER-BOLLIN, 2010, p. 68)

Em termos mais gerais, conforme aponta Paulo Roberto de Almeida (2009), o interesse nacional costuma ser identificado com os chamados “objetivos nacionais permanentes”. Estes, para fins deste trabalho, podem ser representados pelos seguintes elementos: soberania na tomada de decisões de política externa; ferramentas ao desenvolvimento nacional; preservação da segurança nacional; manutenção de um ambiente de paz, da segurança e da estabilidade internacionais.

Mais do que definir o interesse nacional, importa, para a política externa, formular suas diretrizes. Já foi dito que a formulação do interesse nacional “não é

mera fatalidade da história ou da geografia e, embora seja percebido como permanente, indiferente à sucessão de governos e de períodos históricos, o interesse nacional é suscetível a reformulações.” (ALBUQUERQUE, 2010, p. 38) Pode-se dizer que, ao longo do governo Geisel, a formulação do interesse nacional esteve explicitamente ligada a garantir um ambiente internacional favorável ao desenvolvimento econômico do país e à autonomia da política externa; foi por essa razão que o Brasil buscou aprofundar suas relações com seus principais parceiros econômicos (mundo desenvolvido) e, ao mesmo tempo, ampliar seu leque de parcerias ao mundo em desenvolvimento, por meio de um “alargamento ecumênico” da projeção do interesse nacional. (ALBUQUERQUE, 2010, p. 39)

Finalmente, um quarto objetivo específico, diretamente associado ao anterior, é evidenciar que, a despeito de pautar-se por uma estratégia realista e baseada, portanto, na identificação de interesses nacionais definidos, a política externa brasileira, em ambos os períodos, fundamenta-se em uma inserção principista no sistema internacional. Vale dizer, embora as considerações pragmáticas sejam predominantes, a diplomacia brasileira não se furta de defender princípios basilares que sustentam e que justificam a projeção internacional do país.

A interpretação da política externa brasileira como um processo histórico, marcado por continuidades a despeito de mudanças de governos, é tema de extrema relevância para o entendimento da lógica que rege a inserção internacional do Brasil. Se se pressupõe que a política externa consiste numa estratégia de longo prazo, é válido afirmar que ela é uma política de Estado. O principal fator que viabiliza essa constatação é a existência do Itamaraty como centro formulador da diplomacia nacional, o que implica a profissionalização dos formuladores de política externa e, conseqüentemente, a existência de um lastro de permanência que serve de norte para a inserção internacional do Brasil.

Dado que a política externa de um país é o que determina, em última instância, sua inserção no sistema internacional, a política externa brasileira, entendida como política de Estado, pode ser analisada nos marcos da Teoria das Relações Internacionais. Entende-se que as relações internacionais são pautadas pela interação entre Estados que se valem de estratégias que garantam a consecução de seus interesses nacionais. Admite-se, ademais, que existem fatores que levam os Estados a formarem parcerias entre si, a despeito da lógica de poder prevalecente no cenário internacional. Assim, tais estratégias são o elemento que liga a política externa - expressão dos interesses

nacionais - à Teoria das Relações Internacionais, a qual visa a explicar a dinâmica do cenário no qual a diplomacia atua.

A relevância acadêmica do trabalho, portanto, está associada ao fato de que este visa a estabelecer uma relação lógica entre a análise de política externa – inserida numa lógica de interesses de Estado – e o arcabouço teórico das Relações Internacionais. Dessa maneira, pode-se estabelecer uma relação direta entre as oportunidades e constrangimentos advindos do sistema internacional, a formulação da política externa, e sua aplicação no mesmo sistema internacional, que se dá na forma de inserção internacional do Brasil.

O trabalho utilizará como referencial teórico abordagens realistas das Relações Internacionais, buscando, por um lado, analisar as motivações da política externa brasileira na busca de uma inserção internacional vantajosa para o país e, por outro, explicar de que forma e sob que considerações se processa a influência do ambiente internacional sobre a diplomacia nacional.

A despeito de distintas configurações do sistema internacional – na década de 1970 prevalecia o sistema bipolar da Guerra Fria e, no governo Lula, observa-se um sistema internacional crescentemente multipolar, com a emergência de novos pólos de poder desde o final da Guerra Fria -, é possível aplicar a mesma abordagem teórica para cada um dos períodos históricos em tela, haja vista que nota-se uma estratégia de inserção internacional que é comum a ambos: a busca dos interesses nacionais. Estes, ainda que tenham sido modificados conforme o Brasil tornou-se um ator gradualmente mais relevante nas relações internacionais, não sofreram transformações em sua essência, motivo pelo qual é possível analisá-los como interesses de Estado – e não meramente de governos.

Nesse sentido, a aplicabilidade da teoria para explicar a conjuntura mundial e a estrutura do sistema internacional na década de 1970 – marcada pela *détente* entre as duas superpotências – e no pós-Guerra Fria será justificada com base em obras bibliográficas que consideram as características do sistema internacional nos períodos em tela, com vistas a comparar cada uma das conjunturas e estruturas no que se refere à influência que exercem sobre a diplomacia brasileira. Ademais, a teoria será o instrumental utilizado para o entendimento das opções e escolhas do Ministério das Relações Exteriores relacionadas à participação do Brasil nas relações internacionais nos governos Geisel e Lula, já que se pressupõe que tais opções são fruto de ponderações acerca dos interesses nacionais.

No que diz respeito à metodologia, o trabalho será baseado na consulta à bibliografia que trata dos temas relacionados à política externa brasileira e à Teoria das Relações Internacionais, bem como revistas especializadas e jornais de grande circulação nacional, sendo estas duas últimas fontes profícuas no que tange sobretudo à análise da política externa do governo Lula e do sistema internacional contemporâneo. Também serão utilizados trechos de discursos de representantes do governo brasileiro, com o intuito de ilustrar os princípios contidos na política externa brasileira nos dois momentos históricos em análise. “O discurso anuncia perfis de atuação e serve diretamente para definir o ideal de posição do país no mundo. (...) Cria expectativas nos parceiros e, portanto, gera cobranças.” (FONSECA JR., 2006, p. 398) Igualmente, serão levados em conta tratados internacionais celebrados pelo governo brasileiro, bem como declarações conjuntas com outros países, que representam fontes primárias que comprovam a forma como se dá a participação brasileira nas relações internacionais. Pretende-se, por fim, analisar as interpretações dos autores mais consagrados em cada área, observando como eles tratam as questões a serem discutidas ao longo do estudo e como é possível encontrar semelhanças – a despeito de diferenças pontuais – nas estratégias de inserção internacional de Geisel e Lula.

Ademais, esta pesquisa teve inspiração no trabalho de Gelson Fonseca (2006), no qual o autor faz análise comparativa entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979), partindo da hipótese de que houve uma “continuidade matizada” entre os dois momentos da diplomacia brasileira. Assim, parte-se do pressuposto de que nos Governos Geisel e Lula foram feitas opções de política externa semelhantes, tal como ocorreu no caso da retomada, pelo Pragmatismo Responsável, de diretrizes da Política Externa Independente (PEI) dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Nesse sentido, considera-se que o governo Lula retomou um padrão de política externa que foi inaugurado pela PEI, apropriado pelos governos militares desde o governo Costa e Silva (1967-1969) e consolidado pelo Pragmatismo Responsável de Geisel.³

Ao longo do trabalho, buscar-se-á correlacionar a teoria e a prática, pois se considera que a análise em relações internacionais, dadas suas características empíricas,

³ Considera-se que a PEI foi retomada pelos governos militares a partir de 1967, quando o governo Costa e Silva levou a cabo uma “correção de rumos” na política externa brasileira (CERVO & BUENO, 1992). Assim, a partir de 1967, a diplomacia brasileira voltou a ser pautada pelos princípios que regiam a PEI, entre os quais se destacam a busca pela autonomia, a universalização das relações internacionais do Brasil e a preocupação com o desenvolvimento nacional.

pressupõe um entendimento dos elementos factuais que consubstanciam as análises teóricas. Dessa forma, o entendimento satisfatório das estratégias de inserção internacional dos governos Geisel e Lula depende de que se leve em conta não apenas explicações e justificativas teóricas, mas também aspectos estruturais e conjunturais que, de um lado, balizam as opções de política externa e, de outro, encontram fundamentação na Teoria das Relações Internacionais.

O trabalho dividir-se-á em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. Vale ressaltar que os países e os temas multilaterais selecionados o foram porque se acredita que são representativos no âmbito da política externa brasileira e da inserção internacional do Brasil em ambos os períodos analisados.

O capítulo I contemplará uma abordagem teórica, com vistas a analisar a correlação entre política externa, interesses nacionais e características do sistema internacional. Os três capítulos seguintes dedicar-se-ão à análise dos três eixos de inserção internacional do Brasil supracitados.

O capítulo II concentrar-se-á nas relações do Brasil com os países do Norte – as ditas parcerias tradicionais -, enfatizando países desenvolvidos selecionados, incluindo os Estados Unidos, a Europa Comunitária e o Japão.

O capítulo III, por sua vez, fará uma análise das relações do Brasil com os países do Sul – que ensejam as iniciativas terceiro-mundistas e de cooperação Sul-Sul. O objetivo desse capítulo é examinar comparativamente os governos Geisel e Lula no que diz respeito ao relacionamento do Brasil com países em desenvolvimento, nas esferas bilateral, multilateral, regional e inter-regional. Os países selecionados para tal análise são China, Índia e África do Sul e as regiões selecionadas são América do Sul, África e Países Árabes.

Finalmente, o quarto capítulo abordará as relações multilaterais do Brasil, com base na comparação entre os governos Geisel e Lula no que se refere à participação do Brasil nas principais instâncias de decisão multilateral, conforme temas selecionados: comércio internacional e desenvolvimento; reforma da governança global; desarmamento e não-proliferação nuclear. Como se pode perceber, não serão abordados todos os temas multilaterais que foram objeto da política externa brasileira nos dois momentos, mas somente aqueles que se considerou emblemáticos do ponto de vista de uma análise comparativa dos dois governos.

CENÁRIOS DIVERSOS, ARGUMENTOS AFINS: A POLÍTICA EXTERNA DE GEISEL E LULA

*“A política externa de um país vai além de sua circunstância;
é precisamente um espaço de superação de condicionamentos.”*

Discurso do Ministro Celso Amorim na cerimônia de entrega
da Medalha Tiradentes da Assembléia Legislativa do Estado
do Rio de Janeiro. 3 de abril de 2006.

A análise de política externa requer que se considere a lógica de poder nela implícita, contanto que se assuma que os Estados priorizam seus interesses nacionais em detrimento de posicionamentos puramente ideológicos e visam a maximizar seu poder no cenário internacional. Com base nesse argumento, pode-se dizer que o Brasil utilizou, tanto no governo Geisel quanto no governo Lula, a política externa como um instrumento político a seu favor, por meio do qual buscou obter vantagens no sistema internacional.

Pode-se dizer que “a política externa de um país – especialmente de um país com tradição diplomática como o Brasil – é construída sobre continuidades, pelo menos quanto a seus objetivos de longo prazo. O que mudam são os meios empregados e os estilos de atuação.” (VIZENTINI, 2004, p. 198). É nesse sentido que se busca encontrar semelhanças entre os governos Geisel e Lula no que diz respeito à lógica de poder implícita e aos argumentos explícitos na política externa brasileira. Trata-se de uma característica intrínseca à diplomacia nacional, que perpassa governos e conjunturas históricas.

Pode-se dizer que o poder, tal como entendido neste trabalho⁴, é um conceito ao mesmo tempo relacional e relativo. Relacional porque um Estado não é capaz de exercer

⁴ Entende-se o *poder* como sendo um instrumento que torna o país que dele dispõe capaz de exercer influência política, econômica, cultural, etc. sobre outros países, bem como de contribuir relevantemente para os rumos das relações internacionais. Dessa forma, a capacidade dos Estados de exercer poder está relacionada não apenas aos seus domínios territoriais e populacionais, sua disponibilidade de recursos,

seu poder completamente sozinho, mas somente em relação a outro Estado. Relativo porque os cálculos de poder são feitos com base não apenas nas capacidades do Estado que irá exercê-lo, mas também se levando em conta o poder que os demais atores estatais detêm. Ademais, o poder consiste em “um potencial cujo valor real depende da sua utilização no plano político e na medida em que possa servir para alcançar um objetivo determinado.” (FERNANDES, 2001, p. 102) Nesse sentido, o exercício do poder depende de fator subjetivo, qual seja, a sua aceitação pelos demais Estados.

Assim, a utilização do poder de um Estado está estritamente associada aos instrumentos de política externa de que ele dispõe. Para Waltz (2002), o poder fornece aos Estados os meios necessários para a preservação de sua autonomia frente aos demais, além de permitir que disponha de um maior raio de ação internacional. Ademais, a existência de constrangimentos sobre os Estados, advindos sistema internacional, significa que, de certa forma, os interesses nacionais estão vinculados à dinâmica das relações internacionais. Assim sendo, “os problemas encontram-se ao nível global. As soluções para os problemas continuam a depender da política nacional.” (WALTZ, 2002, p. 152)

A ação da política externa torna-se ainda mais complexa quando se leva em conta que o sistema internacional não fornece os meios para a solução das questões originadas no âmbito mundial. Tal solução depende, portanto, da ação efetiva de cada Estado – que terá maior êxito quanto maior for a sua habilidade e mais abundantes forem os seus recursos para implementá-la. De acordo com Waltz (2002), a fim de alcançar seus objetivos, os Estados devem confiar nos meios que eles mesmos podem criar e nos acordos que são capazes de firmar conforme seus interesses. O poder de fazê-lo, assim, concede a eles a capacidade de participar mais ativamente no sistema internacional, bem como de agir internacionalmente em prol dos seus interesses nacionais. É nesse sentido que se pode afirmar que, em ambos os governos a serem estudados, o Brasil valeu-se da política externa como ferramenta para agir internacionalmente e, a partir daí, lidar com as questões globais que afetam os interesses nacionais. O Ministro Celso Amorim ilustrou essa lógica em discurso, afirmando que

[n]ão fugiremos de um protagonismo engajado, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram. (...) Nossa

sua capacidade econômica e militar e sua competência política, mas também à sua habilidade de tornar a dinâmica internacional favorável aos seus interesses.

política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão.⁵

O conceito de *Realpolitik* - segundo o qual o interesse do Estado é a base das ações estatais e o sucesso dessas ações é o que permite a preservação e o fortalecimento do Estado – indica os métodos pelos quais a política externa é conduzida. Por outro lado, os constrangimentos advindos do sistema internacional explicam porque tais métodos são repetidamente utilizados a despeito das mudanças de dirigentes e de Estados que os utilizam. Para Waltz (2002), cada Estado define suas políticas e decide sobre suas ações conforme seus processos internos, mas as suas decisões são moldadas pela existência de outros Estados e pelas suas interações com eles. Em outras palavras, a busca pelos interesses nacionais opera dentro de certas limitações, dadas pelas características do sistema internacional.

O fato é que as situações nas quais os Estados “agem e interagem os impedem de algumas ações, os dispõem em direção a outras, e afeta as resultantes das suas interações.” (WALTZ, 2002, p. 95) Dessa forma, conclui-se que existem dois determinantes cruciais da política externa brasileira: de um lado, os interesses de Estado; de outro, as condições estruturais do sistema internacional no qual o país está inserido – as quais atuam como força condicionadora e disciplinadora das ações dos Estados.

No que concerne ao âmbito doméstico, é possível sustentar a tese de que, embora tenham feito parte de conjunturas políticas internas inegavelmente distintas, os governos Geisel, autoritário, e Lula, democrático, adotaram métodos e diretrizes de política externa que guardam semelhanças entre si. Faz-se esse comentário apenas a título de ilustração das semelhanças em política externa, uma vez que fugiria do escopo deste trabalho a análise de como a diplomacia é influenciada pela política doméstica.

Quanto à condução da política externa propriamente dita, é notável o fato de que ambos os Presidentes tiveram relevante participação. A diplomacia presidencial ganhou relevância no Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, num contexto de reorganização da inserção internacional do país, mas é possível perceber que seu uso remonta a períodos anteriores. Se se entende a diplomacia presidencial como um instrumento de planejamento e execução da política externa, pode-se dizer que ela esteve presente também durante o governo Geisel. Assume-se, portanto, que “a

⁵ Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das

diplomacia presidencial se configura a partir do momento em que o presidente extrapola a condução institucional e avança para um papel mais ativo na concepção e execução da política externa.” (BARNABÉ, 2009, p. 9)

O Presidente Geisel, segundo Vizentini (2004), envolveu-se ativamente na formulação da política externa de seu governo. Geisel foi, nesse sentido, levado a mediar constantes conflitos entre o Conselho de Segurança Nacional, que se opunha a muitos dos aspectos do Pragmatismo Responsável⁶, e o Itamaraty, que o defendia. Da mesma forma, foi o próprio Presidente que, pela primeira vez, valeu-se do termo “pragmatismo responsável” para se referir à ação diplomática que seria empregada em seu governo:

no campo da política externa, obedecendo a um pragmatismo responsável e consciente dos deveres da Nação (...) daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar.⁷

Mais tarde, em seus discursos⁸, o chanceler Azeredo da Silveira explicaria o termo, encontrando duas definições complementares e não excludentes para o Pragmatismo Responsável: uma política externa que se afastava de discussões semânticas e ideologizadas e que evitava os extremos, ou seja, buscava empregar uma linha de ação baseada no pragmatismo como ferramenta para a consecução dos interesses nacionais. Nas palavras do próprio chanceler, tratava-se de uma política externa

pragmática, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar, onde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos. Responsável, porque agiremos sempre na moldura do ético e

Relações Exteriores. Brasília, 1º de janeiro de 2003. *In*: BRASIL, 2007.

⁶ O Conselho de Segurança Nacional defendia muitas das idéias emanadas da escola Superior de Guerra, na figura de Golbery do Couto e Silva. O projeto de Golbery era de inserir o Brasil no sistema internacional como ator relevante para a estratégia de defesa do Ocidente, no contexto de Guerra Fria. Tal projeto pressupunha o alinhamento do Brasil aos Estados Unidos e a adoção de uma política de contenção do bloco socialista.

⁷ Discurso do Presidente Geisel na primeira reunião ministerial realizada no Palácio do Planalto, Brasília, em 19 de março de 1974. *In*: **Resenha de Política Exterior**, ano 1, n. 1, janeiro-março de 1974. Ministério das Relações Exteriores.

⁸ *Idem.*

exclusivamente em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro.⁹

Ainda, segundo afirma Letícia Pinheiro (1993), durante o governo Geisel, o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores foram os principais encarregados da formulação da política externa. As diretrizes que iam de encontro com as concepções militares tradicionais ou com os pressupostos da Doutrina de Segurança Nacional, puderam ser adotadas graças à visão mais inovadora de Geisel e Azeredo da Silveira a respeito da política externa brasileira, amparada na sua autonomia em relação a outros círculos governamentais.

Igualmente, o governo Lula contou com uma diplomacia presidencial bastante engajada, sustentada por constantes viagens internacionais do Presidente e por discursos enfáticos que defendem o lugar do Brasil no mundo e a busca pelos interesses nacionais. As viagens internacionais do Presidente Lula e do Ministro Celso Amorim talvez foram a parte mais evidente de seu engajamento na política externa brasileira. Entre 2003 e 2009, Lula realizou 229 viagens, sendo 82 delas para países sul-americanos, 65 para a Europa e 26 para a África. O Ministro das Relações Exteriores, por sua vez, realizou, no mesmo período, 419 viagens internacionais; a Europa foi o destino mais visitado (132 viagens), seguida da América do Sul (101 viagens) e da África (57 viagens).¹⁰ Na maior parte dessas visitas de Estado, foram assinados tratados e/ou memorandos de entendimento, com o intuito de fortalecer os laços com os países e as regiões visitadas. Ademais, o significativo número de viagens, tanto do Presidente quanto do Ministro, para a América do Sul estiveram de acordo com a prioridade que a política externa brasileira concede à região. Da mesma forma, as viagens para a África – que nunca antes haviam sido tão numerosas -, evidenciaram que o continente africano ganhou inédita importância para a diplomacia brasileira.

No âmbito do discurso, a diplomacia presidencial também foi bastante explícita. O Presidente Lula e o Ministro Celso Amorim destacaram em seus discursos as principais diretrizes e as prioridades da política externa. As palavras do Ministro bem ilustram tal fato: “Precisamos traduzir, de forma persistente, nossos interesses e valores

⁹ Discurso do chanceler Azeredo da Silveira por ocasião da abertura da XXIX Assembléia Geral da ONU. Nova York, 23 de setembro de 1974. In: **Resenha de Política Exterior**, ano 1, n. 3, julho-setembro de 1974. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁰ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 30 nov 2010.

em pontos da agenda internacional.”¹¹ Em outras palavras, os discursos serviram de ferramenta para que os interesses nacionais sejam traduzidos em opções e em ações de política externa.

Ademais do envolvimento do Presidente na condução e formulação da política externa, vale ressaltar que existiu uma convergência entre os governos Geisel e Lula no que diz respeito aos objetivos primordiais da política externa. Assume-se que, em ambos os períodos, os principais interesses perseguidos pelo Brasil foram: a) a prioridade concedida, no discurso diplomático, ao adensamento das relações com países e regiões considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional; b) o universalismo, de forma a ampliar a participação do país nas relações internacionais; c) a garantia de autonomia nacional e de legitimidade internacional. As palavras do Ministro Celso Amorim bem ilustram esses interesses, no caso do governo Lula:

a diplomacia brasileira vive momento de grande dinamismo, conforme as prioridades do Governo do Presidente Lula: ampliar a geografia das relações externas do Brasil, atualizando o conteúdo de nossa vocação universalista; e adotar uma postura firme e ativa nas negociações multilaterais, inclusive regionais, com vistas a assegurar um espaço regulatório internacional justo e equilibrado. Subjacente a essas prioridades está o imperativo de preservar a nossa capacidade soberana de definir o modelo de desenvolvimento que desejamos para o País. (AMORIM, 2005)

O fortalecimento de laços com países e regiões considerados, sob a perspectiva da política externa, estratégicas para o desenvolvimento do país e para sua consolidação como ator relevante nas relações internacionais configura-se componente precípua da estratégia de inserção internacional dos governos Geisel e Lula, como se verá tanto nas relações com o Norte quanto nas relações com o Sul.

Uma das premissas do Pragmatismo Responsável era a de que o Brasil deveria buscar desempenhar um papel global, o que significava a participação do país nos grandes temas das relações internacionais. Essa estratégia era possível, conforme Gelson Fonseca Jr. (2006), uma vez que a conjuntura do período, marcada pela distensão da Guerra Fria, ampliava “os limites da permissibilidade” para o país. Com

¹¹ Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 1º de janeiro de 2003. *In*: BRASIL, 2007.

efeito, na década de 1970, a bipolaridade perdia parte de sua rigidez, o que viabilizou a ampliação da participação do Brasil no cenário internacional.

Nesse sentido, um dos desafios da política externa brasileira era posicionar-se em relação ao permanente conflito Leste-Oeste. O governo Geisel preferia manter-se afastado da clivagem Leste-Oeste em nome da defesa pragmática dos interesses nacionais. Ao mesmo tempo, a política externa posicionava-se em relação à clivagem Norte-Sul: apresentado-se como um país do Terceiro Mundo, o Brasil confiava na sua capacidade de formular novos temas a serem tratados nas relações com os países desenvolvidos e de ser o porta-voz dos interesses do mundo subdesenvolvido. A perspectiva de uma união dos países do Terceiro Mundo em torno de reivindicações comuns dava ao Brasil a visão de que era possível se consagrar como líder terceiro-mundista. A aproximação do Terceiro Mundo, portanto, fazia parte da estratégia de desenvolvimento econômico; esperava-se que a ação diplomática em conjunto com os demais países subdesenvolvidos permitiria uma reordenação do sistema econômico internacional com base em regras mais equitativas e, conseqüentemente, abriria mais amplo espaço para o desenvolvimento nacional.

[t]he intent now is not simply to achieve leadership of the Third World but rather to employ ties with these nations as a lever to achieve Brazil's definitive elevation to the status of developed nation. (ROETT; PERRY, 1977, p. 303, *apud* SOUTO MAIOR, 2006, p. 438-439).

Ademais, segundo Souto Maior (2006), a política externa de Geisel, ao dizer-se “ecumênica”, empreendeu esforços no sentido de preencher os vazios diplomáticos e buscar novos relacionamentos. “A ausência de relacionamento diplomático com parceiros comerciais potencialmente significativos revelava-se [...] descabida. [...] Tornava-se oportuno um ajustamento de posições não apenas econômicas, mas também políticas.” (SOUTO MAIOR, 2006, p. 462) Em outras palavras, o Brasil de Geisel buscava aproximar-se de países e de regiões que, na visão da política externa, poderiam alavancar o desenvolvimento nacional – sobretudo por meio do incremento das relações econômicas – e, simultaneamente, garantir a autonomia nacional e ampliar a participação do país nos foros internacionais – especialmente por meio do adensamento das relações político-diplomáticas.

No que diz respeito ao governo Lula, é indispensável fazer menção ao conceito de “Estado logístico”, elaborado por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2008). Esse

seria, segundo os autores, o paradigma preponderante na política externa do governo Lula, em contraposição, de um lado, ao “Estado desenvolvimentista” que prevaleceu entre 1930 e 1980 – e, portanto, ao longo do governo Geisel – e, de outro, ao “Estado normal”, modelo vigente durante a década de 1990 no Brasil.

Nesse sentido, o Estado brasileiro tornou-se logístico no momento em que “recuperou estratégias de desenvolvimento e conferiu à política externa funções assertivas”.¹² O Estado logístico entende que questões ideológicas não devem impedir o relacionamento com outros países. Espera-se uma interação positiva e pragmática com todas as nações que possam trazer benefícios ao país. Assim, este deve valer-se das oportunidades existentes na esfera internacional, o que pressupõe relações cooperativas com seus pares, independentemente do grau de desenvolvimento ou da ideologia política destes. Em síntese, o paradigma de Estado logístico pressupõe uma atuação ativa do aparelho estatal em defesa dos interesses nacionais e de articulações que maximizem a capacidade do país de influenciar, a seu favor, os rumos do sistema internacional.

As palavras do Presidente Lula ilustram o caráter logístico do Estado brasileiro:

A política externa brasileira alcançou um novo nível de maturidade. Não estamos mais limitados por fronteiras imaginárias ou fórmulas prontas. Estamos explorando oportunidades de diálogo, cooperação e negócios, onde quer que elas existam. Desenvolvemos parcerias diversificadas e relações mais equilibradas com todas as regiões do mundo.¹³

É nesse sentido que a diplomacia do governo Lula buscou relacionamentos maduros e auspiciosos em todas as partes do mundo. Foram formalizados arranjos de concertação política e econômica que visavam a ampliar a margem de manobra dos países envolvidos nas relações internacionais, por meio de ações conjuntas, bem como a contribuir para o desenvolvimento dos parceiros, mediante a conquista de benefícios mútuos.

É interessante ressaltar, também, que os recursos naturais e humanos de que dispõe o Brasil, sua posição geoestratégica e suas potencialidades de

¹² CERVO; BUENO, 2002, p. 461.

¹³ Discurso do Presidente Lula na cerimônia de formatura da Turma “Celso Furtado” do Instituto Rio Branco. Brasília, 1º de setembro de 2005.

desenvolvimento lhe dão a condição de grande país emergente¹⁴, na medida em que lhe concedem um importante papel no contexto das relações internacionais e no sistema mundial de poderes, “que será tanto mais importante quanto este país souber compatibilizar os desígnios nacionais com os interesses e objetivos dos blocos regionais em que está inserido e dos quais é membro de destaque.” (FERNANDES, 2001, p. 109)

Como consequência, segundo o mesmo autor, a posição do Brasil no cenário internacional, conjugada à sua capacidade de influenciar outros Estados, sobretudo aqueles em seu entorno geográfico e os países menos desenvolvidos, proporcionaram-lhe condições favoráveis para afirmar a sua presença nas discussões internacionais e exercer maior influência sobre a própria evolução das relações internacionais.

Conforme apontou o Presidente Lula na cerimônia de formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco, “temos que ocupar o lugar que nos cabe no mundo, na defesa dos interesses nacionais. É preciso engajamento e altivez, mas também respeito pelos outros países, sejam eles pequenos ou grandes, ricos ou pobres.”¹⁵

O universalismo, como estratégia de inserção internacional, foi caro à política externa de Geisel e de Lula, a partir da percepção de que o Brasil tinha muito a ganhar com a ampliação do seu escopo de relacionamentos e com a diversificação de parceiros. À época de Geisel, o universalismo estava mais ligado à busca de parceiros em todas as partes do mundo do que propriamente à defesa veemente do multilateralismo. A ampliação dos parceiros fazia-se necessária não apenas para garantir a autonomia do país, mas também para fazer frente aos acontecimentos internacionais da época.

Além disso, conforme aponta Gelson Fonseca Jr. (2006), o aprofundamento do multilateralismo era interessante ao Brasil porque se acreditava que as afinidades existentes com os demais países do Terceiro Mundo poderiam ser articuladas nos foros multilaterais e converter-se em ganhos políticos, para o Brasil e para o Terceiro Mundo. Tratava-se de uma forma de amenizar as pressões advindas dos países do Norte, por meio da união do Terceiro Mundo em torno de bandeiras comuns. O terceiro-mundismo do Pragmatismo Responsável, contudo, não se restringia a aspectos políticos; interesses

¹⁴ Alguns autores definem os países emergentes como *potências médias* (SENNES, 2003; FERNANDES, 2001), caracterizando-os como nações que, embora não estejam entre as mais poderosas, dispõem de uma certa capacidade de influenciar outros Estados, geralmente aqueles em seu entorno geográfico. A título de esclarecimento, neste trabalho tais países serão denominados “países emergentes”.

¹⁵ Discurso do Presidente Lula na cerimônia de formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco. Brasília, 2 de maio de 2007. In: BRASIL, 2007.

de ordem econômica também pesaram na estratégia brasileira de aproximação dos países em desenvolvimento.

Em relação ao governo Lula, a defesa do multilateralismo foi significativamente mais explícita na política externa brasileira, porque, conforme afirma Celso Amorim, acreditava-se que “um ordenamento global multipolar propicia um ambiente mais estável e seguro, proporcionando melhores condições de desenvolvimento para todos.” (AMORIM, 2004, p. 42) A diplomacia de Lula defendeu veementemente o multilateralismo, a partir da percepção de que o Brasil teria mais a ganhar por meio de esforços conjuntos e concertados do que por meio de iniciativas individuais. É nesse sentido que a política externa de Lula acreditava que “as instâncias multilaterais, por oferecerem um espaço de diálogo para Estados soberanos, devem ser valorizadas e representam fator de progresso para o ordenamento internacional.” (AMORIM, 2004, p. 45)

Além da percepção de que iniciativas conjuntas são mais eficazes para a consecução dos interesses nacionais do que ações isoladas, o governo Lula defendeu o multilateralismo com base no argumento de que este era o tipo de relacionamento mais condizente com a estrutura do sistema internacional então vigente, que tendia a ser cada vez mais multipolar. Nas palavras do Presidente Lula,

um mundo plural – ou “multipolar”, como às vezes se diz – não é um desejo piedoso de diplomatas ou acadêmicos idealistas. É uma exigência dos dias que correm. (...) Para afirmar a democracia no plano internacional, é preciso reconhecer que a pluralidade de visões é legítima e que há um espaço crescente a ser dado à ação diplomática. Ser democrata no plano global é acreditar que todos têm direito a ser atores, que cada ator tem suas razões e que, enfim, nem sempre a razão do mais forte é a mais forte das razões.¹⁶

A busca de autonomia foi, igualmente, uma constante na estratégia de inserção internacional tanto do governo Geisel quanto no governo Lula. Para um país como o Brasil, ser autônomo significava ser capaz de manter os relacionamentos internacionais julgados necessários à consecução dos interesses nacionais, assim como participar das decisões tomadas a nível mundial.

¹⁶ Discurso do Presidente Lula na abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global”. Paris, 13 de julho de 2005.

Pode-se dizer que o governo Geisel buscou autonomia em política externa em dois sentidos. De um lado, buscava-se uma “autonomia pela distância”, conceito consagrado na literatura especializada. Tal conceito faz referência ao fato de que, ao longo da Guerra Fria, o Brasil adotava uma estratégia de não-aceitação automática dos regimes internacionais, buscando resguardar sua autonomia. De outro lado, o Brasil, na década de 1970, buscava garantir sua autonomia por meio da defesa do universalismo, o que significava estabelecer um contraponto à hegemonia dos Estados Unidos sobre o bloco ocidental, do qual o país fazia parte.

Essa estratégia continha um duplo sentido. De um lado, a inclinação universalista revelou-se natural, uma vez que, conforme aponta Fonseca Jr. (2006), uma das maneiras de conceber os caminhos para ampliar a autonomia, objetivo natural de qualquer política externa, era afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa. Como sustenta o autor, tal correlação é evidente: o universalismo implica a multiplicação e a diversificação dos contatos internacionais, reduzindo, portanto, as possibilidades de pressão da potência hegemônica e, conseqüentemente, ampliando a margem de autonomia do país. De outra parte, optou-se por manter-se vinculado ao bloco ocidental¹⁷ e, por meio do fortalecimento dos laços com o Ocidente, adquirir poder no sistema internacional. Em outras palavras, buscava-se obter a universalização por meio do papel que cabia ao Brasil no bloco ocidental. (FONSECA JR, 2006, p. 386) O país identificava-se com o Ocidente, mas também vislumbrava a possibilidade de divergir, em termos pontuais, com os países ocidentais.

No caso do governo Lula, a busca por autonomia ocorreu por meio da procura de espaços ainda não ocupados para a atuação externa do país, de modo que o Brasil passou a priorizar as parcerias que, reciprocamente, o priorizavam. A defesa da cooperação Sul-Sul, o fortalecimento dos relacionamentos tradicionais com os países do Norte e o engajamento nos foros multilaterais enquadraram-se nessa estratégia, o que sustentou a diversificação de parcerias e o ativismo global como uma das prioridades da política externa brasileira. Acreditava-se que, com essas qualidades, a diplomacia nacional garantiria sua atuação autônoma no cenário internacional.

A política externa do governo Lula interpretou a autonomia não apenas como um fim em si mesmo, mas também como um meio para o alcance de outros objetivos.

¹⁷ O Brasil buscava manter-se não-alinhado aos blocos da Guerra Fria. Ademais, em nenhum momento, foi membro pleno no Movimento dos Países Não-Alinhados, que sugeriam uma espécie de terceira via frente à bipolaridade do sistema internacional da época.

Acreditava-se, nesse sentido, que somente uma inserção autônoma no sistema internacional seria capaz de permitir que o Brasil fizesse valer seus interesses, seja nas relações bilaterais, seja no âmbito multilateral.

A procura do Brasil por autonomia e pelas vantagens advindas de sua participação nas relações internacionais, de todo o modo, deve ser matizada. O Brasil não se furtou, tanto no Governo Geisel quanto no Governo Lula, de defender princípios que justificassem os objetivos nacionais. Isso foi verdade apesar da predominância de uma lógica de poder na inserção internacional brasileira, decorrente da adoção de uma estratégia realista de projeção internacional. A autonomia almejada pelo Brasil, de acordo com Fonseca Jr. (2006), tem uma dimensão abstrata e outra concreta. Em Geisel, a vontade de ser autônomo por meio do universalismo não significou o mesmo que dispor dos meios necessários para fazer da autonomia um elemento concreto. Nesse sentido, dados os limitados recursos de poder e a sua condição de potência média¹⁸, o país via o imperativo de legitimar suas ações no plano internacional. Como uma potência média, o Brasil, segundo Gelson Fonseca Jr. (2006), buscava evitar conflitos no sistema internacional, contribuindo para a paz; reduzir a lacuna entre o Norte e o Sul; e promover a cooperação internacional. Para a consecução desses objetivos, fazia-se necessária a legitimação das propostas do país.

Daí a denominação da política externa como “responsável”. Segundo Gelson Fonseca Jr. (2006), o governo Geisel partia da premissa de que quem se considera autônomo se proclama, ao mesmo tempo, responsável. Segundo o mesmo autor, o argumento central, portanto, era de que, mantendo-se crítico a determinadas situações da ordem mundial, o Brasil agiria com racionalidade e, conseqüentemente, faria propostas legítimas e positivas para o sistema internacional.

É possível afirmar que o Brasil consolidou, durante o governo Lula, um movimento iniciado na década de 1990, com a estratégia de “renovação de credenciais”¹⁹, movimento que visava a legitimar o envolvimento brasileiro nas discussões internacionais a respeito dos principais temas globais, na esteira do processo de redemocratização do país. Tratou-se da tentativa de “construção de um espaço maior de barganha e de uma alternativa global, [...] dando uma contribuição proporcional ao

¹⁸ Entende-se por potência média aqueles países que, como o Brasil da década de 1970, não configuram-se como grandes potências, mas exercem influência sobre as relações internacionais. Na terminologia de Keohane, são os chamados *system-affecting states*, que são aqueles países que, “não podendo influenciar o sistema internacional individualmente, fazem-no através da articulação de alianças e ações coletivas ou através de instituições internacionais. (KEOHANE, 1969)

seu peso internacional.” (SARAIVA, 2007, p. 48) A partir de então, e com mais ênfase no governo Lula, a política externa brasileira passou a ter uma percepção mais abrangente quanto às possibilidades de participação do país nas relações internacionais, o que envolveu, de um lado, uma postura proativa nos debates internacionais e, de outro, a busca de legitimação das ações do país a nível global.

O Ministro Celso Amorim deixou evidente que a busca dos interesses nacionais deve ser concomitante com uma inserção internacional principista, o que significa que, ademais de perseguir seus objetivos de política externa, o Brasil buscava legitimar-se como importante ator das relações internacionais. Nas suas palavras, “na política internacional, ser realista é ter coragem de defender com atitudes sérias e ações conseqüentes o interesse nacional. É não abdicar dos princípios e valores que esposamos.”²⁰

* * *

Para além dos condicionantes internos da política externa, consubstanciados na percepção dos interesses nacionais, o sistema internacional também influencia a inserção internacional dos Estados. Waltz (2002) acredita que as relações internacionais podem ser explicadas a partir do posicionamento dos atores estatais no sistema internacional, relativamente a seus pares. “A forma como os Estados estão colocados no sistema afeta as suas capacidades, as suas oportunidades, e as suas inclinações para agir.” (WALTZ, 2002, p. 201) Assim sendo, a política externa brasileira, sob Geisel e sob Lula, também pode ser analisada com base na dinâmica do sistema internacional, na década de 1970 e no início do século XXI, respectivamente.

Ao se considerarem as transformações que ocorrem de tempos em tempos no sistema internacional, é possível concluir que este é marcado por modificações quanto à distribuição do poder mundial, o que altera sua estrutura. Ademais, a posição dos atores estatais frente aos demais e as resultantes da interação destes acena para modificações periódicas na conjuntura internacional²¹. É nesse ambiente nem sempre previsível que a política externa atua.

¹⁹ Conceito de Gelson Fonseca Jr. (1998).

²⁰ Discurso do Ministro Celso Amorim na cerimônia de entrega da Medalha Tiradentes da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 3 de abril de 2006. *In*: BRASIL, 2007.

²¹ Existe uma diferença elementar entre a estrutura e a conjuntura internacionais. Ao passo que a estrutura do sistema internacional refere-se à distribuição do poder mundial e reflete a polaridade existente a nível

Na década de 1970, a bipolaridade da Guerra Fria impunha limites à ação internacional do Brasil, na medida em que, mesmo em seus anseios universalistas – o que pressupunha a defesa do multilateralismo e do terceiro-mundismo -, a política externa brasileira não podia desconsiderar o fato de que a estrutura do sistema internacional continuaria bipolar no curto prazo. Isso ocorria a despeito daquilo que Gonçalves e Miyamoto (1993) denominam de “deslocamento do centro de gravidade do sistema internacional do conflito Leste-Oeste para o conflito Norte-Sul”, característica do período da distensão entre as duas superpotências. Ainda que seja possível a coexistência de relações multilaterais num ambiente bipolar, aquelas tendem a ser disciplinadas por regras criadas no âmbito das duas grandes potências. Em síntese, “o obstáculo ao universalismo é sistêmico.” (FONSECA JR., 2006, p. 385)

Dessa forma, a defesa do terceiro-mundismo pela política externa de Geisel encontrou sérias dificuldades para se converter em ações concretas de aproximação entre os países do Terceiro Mundo. Estas de fato ocorreram, mas, em função da estrutura bipolar – apesar da conjuntura de *détente* -, não puderam transformar-se em uma frente comum dos países subdesenvolvidos face aos países desenvolvidos. Como consequência, “os Estados Unidos e a União Soviética tiveram elementos para [...] manter o conflito Norte-Sul subordinado ao conflito Leste-Oeste e, desta maneira, obstruir um remanejamento básico do sistema inter nacional.” (LAFER, 1973, p. 119, *apud* FONSECA JR., 2006, p. 385)

Desde o final da Guerra Fria, observa-se a emergência de novos pólos de poder no sistema internacional, a exemplo do aprofundamento institucional da União Europeia e da ascensão dos grandes países emergentes como atores internacionais relevantes, como a China, a Índia, a África do Sul e o próprio Brasil. Essa situação, denominada por Fareed Zakaria (2008) de “*the rise of the rest*”, implica a tendência de multipolarização do sistema internacional. Nesse contexto, o Brasil de Lula buscou aproveitar as oportunidades de ampliar sua participação nas relações internacionais, seja pelas vias multilaterais, seja por meio de arranjos bilaterais ou bi-regionais.

A distribuição de poder entre as nações tende a variar ao longo do tempo, configurando diferentes arranjos de poder a nível global. A partir dessa constatação, é válido afirmar que existem Estados que têm interesse em preservar a divisão de poder

internacional – indicando o número de grandes potências -, a conjuntura é reflexo de um conjunto de circunstâncias vigentes em um dado momento e da forma como os Estados relacionam-se entre si, quer

vigente e outros que agem buscando modificá-la. São, respectivamente, os chamados “Estados *status quo*” e os “Estados revisionistas”. De acordo com Waltz (2002), são os próprios Estados que estabelecem as condições de suas relações com seus semelhantes, “quer permitindo passivamente que regras informais se desenvolvam ou intervindo ativamente para mudar as regras que já não os servem.” (WALTZ, 2002, p. 134)

Com base nessa lógica, pode-se dizer que o Brasil dos governos Geisel e Lula atuou no sistema internacional como um Estado revisionista, já que buscou maximizar seu poder em relação aos demais Estados e ampliar sua participação nas discussões globais. Em ambas as conjunturas, o Brasil defendeu seja o fim do congelamento do poder mundial – tom da política externa de Geisel –, seja a democratização das relações internacionais – argumento constante na política externa de Lula. Nos dois casos, o objetivo da diplomacia nacional era fazer com que o país ocupasse uma posição mais vantajosa no sistema internacional e, assim, tivesse mais voz para defender seus interesses no plano mundial.

É interessante notar, contudo, que a categorização do Brasil como um Estado revisionista não é absoluta. No que diz respeito ao cenário sul-americano, particularmente, o Brasil do governo Lula pode ser enquadrado na categoria de Estado *status quo*. Por ser um ator relevante na região, o Brasil não tinha razões para buscar a alteração do *status quo*, uma vez que seu poder relativo lhe concedia vantagens sobre seus vizinhos. Essa lógica não é a mesma que prevalecia à época do governo Geisel. Na década de 1970, a política externa brasileira defendia uma maior autonomia para a América Latina, que sofria ampla influência dos Estados Unidos, num contexto de Guerra Fria. Nesse sentido, o Brasil adotava posição revisionista, uma vez que buscava alterar o tipo de relacionamento com os Estados Unidos.

A posição do Brasil face ao cenário sul-americano ilustra um ponto relevante para o entendimento de como os recursos de poder de que dispõe um país são revertidos em diretrizes e ações de política externa. Ora, com recursos de poder limitados na década de 1970, o Brasil buscava, por meio da ação diplomática, criar oportunidades de ampliação de sua autonomia e, portanto, de seu poder relativo na região. A realidade é outra quando se considera o governo Lula: dispondo de recursos de poder mais amplos, o Brasil passou a ter condições de sustentar seu papel protagônico na região, o que lhe permitiu defender a manutenção do *status quo*, favorável aos interesses nacionais.

cooperativamente, que competitivamente. Assume-se que tanto a estrutura quanto a conjuntura do sistema internacional afetam as opções de política externa brasileira, em ambos os períodos analisados.

* * *

Analisados os principais determinantes da inserção internacional do Brasil – interesses nacionais contidos na política externa e condicionamentos advindos do sistema internacional – é interessante perceber que os interesses nacionais brasileiros, bem como a posição do país no sistema internacional – como um país do Terceiro Mundo à época de Geisel e como um grande país emergente no início do século XXI -, apontam para a tendência de a diplomacia nacional buscar formas de aproximação com outros países, seja a nível bilateral ou regional, seja a nível multilateral.

Os processos de cooperação internacional podem ser analisados à luz dos interesses dos Estados e também com base na relação entre eles. Para Albuquerque (2006), a cooperação entre os Estados também é resultado da ordem internacional, que os leva a buscar alinhamentos, os quais se tornam cada vez mais complexos à medida que avança o compartilhamento de poder entre as nações. Isso porque entram em jogo cada vez mais interesses nacionais capazes de influenciar a dinâmica do sistema internacional, que ora cooperam, ora concorrem entre si.

A formação de alianças pode decorrer tanto da busca de segurança pelos Estados, diante de ameaças potenciais aos seus interesses em um sistema de auto-ajuda²², quanto da busca por desenvolvimento econômico e uma maior voz nos foros internacionais, para citar exemplos emblemáticos. Para Waltz (2002), um sistema de auto-ajuda - baseado no interesse próprio - é um sistema no qual aqueles Estados que não ajudam a si mesmos, ou os que o fazem menos eficazmente que os outros, não conseguirão prosperar como nações soberanas. É a tentativa de evitar essas conseqüências tão indesejáveis do ponto de vista dos interesses nacionais que “estimula os Estados a comportarem-se de forma que tendem para a criação de balanças de poder.”²³ (WALTZ, 2002, p. 165)

Ainda que durante o governo Geisel a busca pela segurança fosse um objetivo mais explícito da política externa brasileira do que no governo Lula, ambos os governos

²² Um sistema internacional de auto-ajuda é caracterizado pela inexistência de uma entidade superior e, por isso mesmo, pela necessidade de todos os Estados promoverem a sua própria segurança e seus interesses. Tal sistema é marcado, também, por incertezas, que ameaçam constantemente a estabilidade das relações internacionais. Esses dois aspectos podem ser utilizados para justificar a busca de alianças pelos Estados.

compartilharam essa preocupação. Em Geisel, a segurança não raro confundia-se com o desenvolvimento nacional. Este era interpretado como um meio para se garantir a segurança nacional, na medida em que ampliaria os recursos de poder do país. No governo Lula, o conceito de segurança tornou-se significativamente mais abrangente, ultrapassando o aspecto militar e econômico. Tal como previsto pela Estratégia Nacional de Defesa de 2008, entende-se por segurança nacional não apenas a defesa das fronteiras nacionais, mas também a autonomia tecnológica e a segurança energética.

Assume-se, a partir do exposto, que os Estados aproximam-se uns dos outros por quatro motivos principais: a existência de interesses em comum; a aceitação de regras comuns; as diferenças, que levam à complementaridade; e, finalmente, a busca por vantagens a partir dos processos de cooperação. Em todos os casos, os Estados buscam lidar com as incertezas do sistema internacional e garantir a consecução de seus interesses nacionais, o que tem como consequência a difusão da cooperação como parâmetro das relações internacionais – tendência já presente na década de 1970 e que se aprofunda no início do século XXI.

O alinhamento em decorrência de interesses em comum permite que os atores estatais atuem em coalizão no sentido de garantir aqueles interesses que compartilham, e também aqueles que são específicos a cada uma das nações envolvidas. Nas palavras de Waltz, a aproximação entre os Estado por meio de alianças, por ser conduzida pelo “aumento do interesse comum, implica a idéia de que todos deveriam trabalhar juntos para melhorar a sorte de todos em vez de estarem obsessivamente preocupados com a divisão precisa dos benefícios.” (WALTZ, 2002, p. 102) E o autor segue:

os esforços coletivos são necessários se os problemas comuns devem ser resolvidos ou geridos de alguma forma. Levar a cabo projetos comuns requer alguma concertação [...]. Os problemas globais não podem ser resolvidos por uma única nação, apenas por várias nações a trabalharem juntas. [...] A interdependência crescente leva certamente à necessidade crescente da gestão dos assuntos coletivos. (WALTZ, 2002, p. 286-287)

O segundo fator que estimula a cooperação entre os Estados é a aceitação de regras comuns. Souto Maior (2003) acredita que em um mundo de interdependência

²³ Por balanço de poder entende-se as situações do sistema internacional nas quais há um equilíbrio entre os Estados relevantes, permitido pelo fato de que todos eles aceitam ou não são capazes de alterar a configuração do poder mundial.

entre as nações é imprescindível que o sistema internacional seja organizado com regras claras e aceitas por todos os Estados. Essa idéia encontra respaldo no argumento de Waltz (2002), para quem as resultantes do processo de interação entre os Estados geram padrões de comportamento que passam a ser seguidos pelo conjunto dos atores do sistema internacional.

Seguindo o raciocínio do mesmo autor, a tendência é de que o conjunto de Estados torne-se cada vez mais homogêneo, uma vez que se assiste a “um processo de socialização que limita e molda o comportamento [dos Estados].” (WALTZ, 2002, p. 109) Esse “processo de socialização” pode ser interpretado como uma tendência à convergência entre os Estados, que, ao lado dos seus interesses nacionais, passam a considerar os interesses coletivos. Estes, contudo, estão subordinados àqueles, uma vez que a própria decisão de aceitar os padrões internacionais depende da lógica de poder seguida por cada Estado.

A existência de regras comuns a todos os Estados faz com que eles valham-se da cooperação para ampliar seu poder relativo nas relações internacionais, por meio de tentativas de participar da definição das normas que irão reger as relações multilaterais. Tanto mais porque a regulação das questões internacionais se faz necessária na medida em que os Estados se influenciam mais intensamente, segundo afirma Waltz (2002). As dificuldades de se alcançar uma ação coletiva para o bem comum – dada a diversidade de interesses dos Estados - faz com que a interdependência entre as nações seja um fator que contribui para a formulação de estruturas multilaterais, já que esta depende da vontade dos Estados, e não de uma (inexistente) instância superior a eles. Nesse sentido, a existência de regimes internacionais²⁴ - entendidos como conjuntos de regras sobre a conduta dos Estados - torna mais provável o cumprimento de regras formuladas pelos atores estatais e destinadas a eles. Os Estados são, em última instância, os agentes e os sujeitos das regras internacionalmente definidas.

Vale ressaltar que, de acordo com a definição de *regimes internacionais* apresentada, depreende-se que tal conjunto de princípios refere-se, em geral, a áreas específicas das relações internacionais, que se complementam, mas que não formam

²⁴ Por *regimes internacionais* entende-se “um conjunto de princípios, normas, regras e processos decisórios vigentes em uma área das relações internacionais”. A definição é de KRASNER, 1982. São exemplos de regimes internacionais: meio ambiente, comércio internacional, desarmamento e não-proliferação nuclear, direitos humanos, entre outros.

uma sociedade internacional²⁵ propriamente dita. Por mais que Estados compartilhem interesses e valores, essa correspondência não é absoluta, na medida em que os atores estatais não são entes homogêneos quanto a suas características e seus interesses precípuos. Isso implica que os Estados submetem-se a regimes internacionais nas áreas em que têm perspectivas de obter vantagens, permanecendo à parte daqueles que não se mostram promissores no que diz respeito à defesa de seus interesses nacionais.

Em terceiro lugar, os Estados, conforme afirma Waltz (2002), também podem aproximar-se uns dos outros pelas suas diferenças. Vale dizer, a especialização entre as nações também pode ser considerada um fator que impulsiona a cooperação internacional, na medida em que os Estados buscam complementar suas deficiências por meio do relacionamento com seus pares.

O quarto elemento que pode impulsionar a cooperação é a busca por vantagens advindas de um relacionamento mais estreito. Conforme Waltz (2002), aquelas nações que dispõem dos recursos de poder que são almejados por todos os Estados estão em uma posição vantajosa no sistema internacional, uma vez que se tornam mais independentes. A partir desse ponto, a cooperação interestatal pode ser interpretada como uma tentativa, por parte dos Estados mal posicionados, de obter acesso aos recursos de poder dos quais necessitam, por meio da aproximação em relação às nações melhor posicionadas²⁶.

Os quatro fatores vinculados à cooperação interestatal supracitados evidenciam que os Estados se fortalecem por meio da promoção de interesses em comum e, portanto, passam a dispor de uma maior capacidade de lidar com os constrangimentos e com as incertezas do ambiente internacional. Assim sendo, também conquistam maior poder para defender seus interesses específicos. Vale dizer, a cooperação não serve apenas para a defesa de interesses que sejam comuns a um grupo de nações, mas também para a garantia daqueles interesses que dizem respeito a cada uma dessas nações em particular. Isso significa que, embora se aproximem de seus pares, os Estados não deixam de considerar seu poder relativo diante dos demais, que é dado pela sua capacidade de exercer influência em relação a esses.

²⁵ A definição que se utiliza para *sociedade internacional* é aquela apresentada por Hedley Bull (2002) e que compreende a existência de interesses, valores e regras comuns a todos os Estados.

²⁶ Na Teoria de Relações Internacionais, esse tipo de comportamento é denominado *bandwagoning* e se dá quando Estados relativamente mais fracos aliam-se a Estados relativamente mais poderosos, com vistas a manter balanças de poder.

Pode-se concluir que as iniciativas de cooperação ocorrem porque é do interesse dos Estados mitigar as incertezas intrínsecas às relações internacionais, e isso pode ser alcançado por meio da criação de regras que regulem as ações dos atores estatais. Tais regras servem como instrumento de aproximação entre os Estados e pressupõem o reconhecimento e a aceitação, por parte destes, da existência de semelhanças entre eles. Essa visão permite que cada nação reconheça interesses convergentes em relação às demais, o que serve de justificativa para a aproximação com seus pares.

Não se pode perder de vista, entretanto, que a cooperação ocorre em um ambiente internacional formado por Estados que estão em constante busca pelo poder – elemento do interesse nacional. Pode-se afirmar, nesse sentido, que

cooperation takes place in a world that is competitive at its core – one where states have powerful incentives to take advantage of other states. [...] No amount of cooperation can eliminate the dominating logic of [...] competition.
(MEARSHEIMER, 2001, p. 53)

Assim, pode-se dizer que há casos nos quais a cooperação e a interdependência prevalecem sobre a lógica competitiva do sistema internacional – sem eliminá-la –, porque vão ao encontro dos interesses soberanos dos Estados.

Em primeiro lugar, pode-se citar a constante preocupação dos atores estatais com seus ganhos relativos advindos da cooperação. Para Mearsheimer (2001), os Estados fazem cálculos sobre seus possíveis ganhos relativos quando consideram cooperar. Waltz (2002), nesse mesmo sentido, afirma que cada Estado preocupa-se sempre com a divisão de ganhos que pode favorecer seus parceiros mais do que ele próprio, de modo que, com menos ganhos relativos, ele hesitará em participar do processo de cooperação.

Em segundo lugar, os Estados procuram evitar que sua aproximação de outros atores estatais signifique um aumento da sua dependência em relação aos mesmos. A lógica por trás dessa inquietação é a necessidade de preservação da soberania, uma vez que uma maior dependência em relação a terceiros Estados significa maior vulnerabilidade externa. Nesse sentido, conforme aponta Waltz (2002), uma maior interdependência dos Estados significa que esses estão sujeitos a uma maior vulnerabilidade. Devido à natureza de seus interesses e da própria estrutura do sistema internacional, é justamente essa vulnerabilidade que os Estados buscam amenizar.

* * *

Analisados os parâmetros que balizaram a política externa brasileira dos governos Geisel e Lula e consideradas as formas de interação do Brasil com seus pares no sistema internacional, torna-se pertinente a avaliação de como se processou a inserção do país no sistema internacional – com base na perspectiva de a diplomacia nacional vale-se de argumentos afins, ainda que opere em cenários internacionais distintos.

AS RELAÇÕES COM O NORTE: MANUTENÇÃO DE PARCERIAS TRADICIONAIS

1. Governo Geisel

As relações com os países do Norte, durante o governo Geisel, foram balizadas pela percepção de que as relações Norte-Sul constituíam novo paradigma das relações internacionais, num contexto de aumento das reivindicações dos países do Terceiro Mundo por maior participação no cenário global. Nas palavras do chanceler Azeredo da Silveira,

ao antigo conflito Leste-Oeste [da Guerra Fria] se veio somar, assim, o conflito Norte-Sul. De certo modo, essa nova visão da realidade é mais rica do que a anterior, já que admite diferenças de interesses – e, conseqüentemente, de atuação – onde antes se viam apenas blocos homogêneos. (...) se reconhece que um país pode ter mais de um papel nas relações internacionais – segundo se acentua o ‘eixo’ Leste-Oeste ou o ‘eixo’ Norte-Sul. (SOUTO MAIOR, 2009, pp. 413-414)

Tal concepção esteve relacionada ao diagnóstico de que a inegável superioridade do Norte, em termos de compartilhamento do poder mundial, representava uma situação de assimetria global e, portanto, criava sérios obstáculos ao esforço de desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. Os formuladores da política externa de Geisel viam que, de um lado, ampliava-se a integração da economia internacional e, de outro, agravavam-se as disparidades socioeconômicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

No plano político-estratégico, da mesma forma, fortalecia-se o arcabouço jurídico internacional, mas, ao mesmo tempo, aprofundavam-se os desequilíbrios entre Norte e Sul, como no caso emblemático da questão do desarmamento e da não-proliferação nuclear, como se verá adiante. Nesse sentido, a diplomacia brasileira, entre 1974 e 1979, partiu da perspectiva de que “o estabelecimento de relações não-recíprocas

entre desiguais” seria o melhor caminho para a correção das desigualdades entre os países do Norte e do Sul. (SOUTO MAIOR, 2006, p. 418)

Outra marca do relacionamento com os países do Norte foi a decisão de privilegiar sistemas de consulta bilaterais, que foram criados ao longo do período entre 1974 e 1979. Conforme salientou Azeredo da Silveira, comissões bilaterais foram criadas

com todos os países importantes e desenvolvidos, com os quais era preciso ter consultas mais bilaterais por conta das nossas importantes ligações com eles (com os países em desenvolvimento, temos consultas permanentes e institucionalizadas em âmbito multilateral). (SPEKTOR, 2010, p. 109)

Pesou também, na formulação da política externa, a concepção de que, diante do insatisfatório relacionamento com os Estados Unidos, dever-se-ia imprimir um conteúdo qualitativamente superior ao relacionamento com a Europa Ocidental e com o Japão – conforme sugere Vizentini (2004). Os países europeus e o Japão foram, de fato, alvo de vastos projetos de cooperação levados a cabo pela política externa brasileira, como se verá adiante. Por ora, é interessante notar que “as necessidades econômicas colocadas por um projeto de autonomização industrial, energética e tecnológica tornaram muito premente a necessidade de busca de alternativas aos Estados Unidos.” (VIZENTINI, 2004, p. 226)

Exemplo emblemático dessa nova estratégia em relação aos países do Norte foi a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental, em 1975, e a ruptura do Acordo Militar com os Estados Unidos, em 1977, cujos efeitos foram mais simbólicos do que efetivos, como ressalta Vizentini (2004). Por trás dessas ações, perpassava também a busca por autonomia por parte da política externa brasileira. Pode-se dizer que, “contando com estratégias de política externa que vinham amadurecendo ao longo dos anos e de posse de um projeto de autonomização da indústria de base nacional, o país continuava buscando as brechas resultantes da *détente* no cenário internacional.” (VIZENTINI, 2004, p. 207)

Essa perspectiva é corroborada pelo entendimento de Reis da Silva (2005), que vê o Pragmatismo Responsável como política caracterizada por atuações diplomáticas levadas a cabo por meio de “alinhamentos indispensáveis”. Tratava-se de buscar parcerias que alavancassem a inserção internacional do país de forma positiva, e os

países europeus e o Japão cumpriam esse papel, uma vez que o Brasil necessitava de recursos ao seu desenvolvimento.

Essa busca significou também, e paradoxalmente (já que se buscavam alinhamentos), relações permeadas por divergências com as grandes potências, sobretudo com os Estados Unidos. Isso porque a margem de autonomia que o Brasil perseguia era então muito mais ampla do que aquela que os norte-americanos estavam dispostos a conceder. Isso era verdade ainda que essa autonomia fosse buscada no âmbito do bloco capitalista: o Brasil não buscava, necessariamente, uma reestruturação do sistema internacional, mas sim um melhor posicionamento dentro da ordem vigente.

1.1. Estados Unidos

As relações com os Estados Unidos, ao longo do governo Geisel, apresentaram elevado grau de conflito, sobretudo a partir de 1977, quando Jimmy Carter assumiu o governo estadunidense e iniciou uma fase de “hostilidade bastante gratuita ao Brasil”, para citar as palavras de Azeredo da Silveira. (SPEKTOR, 2010, p. 166) Cervo e Bueno caracterizam o período como sendo de “rivalidade emergente”, no qual os conflitos eram administrados em favor dos ganhos que poderiam ser obtidos com o relacionamento bilateral. Sustenta-se que “as relações especiais [vigentes durante o governo Castelo Branco] foram sacrificadas pelas conveniências brasileiras” (CERVO & BUENO, 1992, p. 367), o que demonstra o forte caráter realista da política externa brasileira sob Geisel: o Brasil buscava, nas relações com os Estados Unidos, fazer valer seus interesses nacionais, sobretudo aqueles ligados ao desenvolvimento nacional e à autonomia. Buscava “encontrar soluções mutuamente satisfatórias e que [atendessem] às características peculiares das relações entre países de desenvolvimento desigual”²⁷

As relações entre Brasil e Estados Unidos foram, entre 1974 e 1979,

extensas e complexas. No terreno econômico, os Estados Unidos [permaneceram] como principal parceiro. (...) A par de sua importância econômica, os Estados Unidos da América detêm inegável papel político que moldura as relações internacionais, sobretudo neste hemisfério. Consciente

²⁷ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira, em Washington, em 4 de outubro de 1976. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 8, ano 3, janeiro-março de 1976. Ministério das Relações Exteriores.

desse fato, o Governo brasileiro tem mantido atitude positiva para com o diálogo.²⁸

A despeito do discurso que enfatizava o diálogo, os atritos bilaterais foram intensos e advinham, em sua essência, da consolidação do projeto brasileiro de desenvolvimento - que visava à autonomia em termos industriais e energéticos. “A tentativa de autonomização da indústria de base brasileira e os grandes projetos de infraestrutura capitaneados pelo Estado esbarrariam nos limites do modelo de relação que o Brasil possuía com a potência norte-americana.” (VIZENTINI, 2004, p. 204)

Os atritos bilaterais concentraram-se em dois planos, o político e o econômico. A despeito de terem sido os objetivos brasileiros de desenvolvimento o cerne dos conflitos, aqueles de ordem política também pesaram no relacionamento bilateral, sobretudo porque os desentendimentos na área econômica concentravam-se na esfera multilateral, e não propriamente nas relações bilaterais. Com efeito, no plano econômico os atritos representaram mais uma continuidade em relação a períodos anteriores: o Brasil continuava envidando esforços no sentido de ampliar a venda de manufaturados para os Estados Unidos, com vistas a reduzir os déficits comerciais brasileiros, ao passo que o mercado estadunidense pouco facilitava o acesso aos produtos brasileiros. Em última instância, essa estratégia fazia parte da busca pelo desenvolvimento da indústria nacional. Além disso, as relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos sofriam um processo de erosão desde 1968, em função da crescente perda de complementaridade econômica.

Os conflitos bilaterais estabeleceram-se principalmente em torno de duas questões de viés político: a tecnologia nuclear e os direitos humanos. No que diz respeito à cooperação tecnológica, conforme aponta Reis da Silva (2005), o governo estadunidense decidiu suspender, em 1974, o fornecimento de urânio para a usina de Angra dos Reis, fornecimento que havia sido acordado bilateralmente dois anos antes. Em resposta, o governo Geisel buscou outras parcerias para a continuidade de seu projeto nuclear, firmando, então, com a República Federal da Alemanha, Acordo Nuclear, em 1975. Nesse contexto, conforme apontam Cervo e Bueno,

²⁸ Trecho sobre política externa, extraído da Mensagem do Presidente Geisel ao Congresso Nacional, na abertura as Sessão Legislativa, em 1º de março de 1977. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 12, ano 4, janeiro-março de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

[o] governo dos Estados Unidos se dispôs a inviabilizá-lo, exercendo fortes pressões sobre o Brasil e a Alemanha. Estava muito inquieto, porque o Brasil não assinara o TNP [Tratado de Não-Proliferação Nuclear], tinha uma política externa autônoma, arotava-se com os Estados Unidos no comércio bilateral e nos foros multilaterais, apoiava regimes de esquerda na África, cortejando Cuba e União Soviética, estabelecera relações com a China comunista e condenara o sionismo como racismo. (CERVO & BUENO, 1992, p. 369)

Com efeito, a necessidade e a estratégia brasileiras de desenvolver fontes de energia alternativas ao petróleo e a escolha da energia nuclear para cumprir esse papel eram atitudes que iam de encontro aos interesses estadunidenses. Desde o final da II Guerra Mundial, os Estados Unidos vinham tentando impedir a proliferação de energia nuclear nos países sob sua área de influência, dentre os quais se enquadrava o Brasil, defendendo a não-proliferação sensível (de tecnologias nucleares)²⁹. Este, por sua vez, não deixava de firmar acordos de cooperação tecnológica com países da Europa e do Oriente Médio, muitos deles com perspectivas de envolver a energia nuclear. Acreditava-se que

a fim de evitar o que ocorrera com o petróleo [dependência externa], era imperativo que, no caso da energia nuclear, a solução fosse suscetível de dar ao país, a médio prazo, a indispensável autonomia. Era preciso, pois, ao fazer a opção técnica, levar em conta a necessidade de assegurar a plena transferência para o Brasil de tecnologias envolvidas em cada uma das áreas do ciclo combustível (...) Não era admissível substituir uma dependência por outra. (**Resenha de Política Externa do Brasil**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 12, pp. 10-11, *apud* VIZENTINI, 2004, p. 219)

Ademais, segundo Gonçalves e Miyamoto (1993), a cooperação nuclear com a Alemanha significava, aos olhos dos Estados Unidos, ameaça ao seu poder hegemônico na América Latina e, ao mesmo tempo, demonstrava a disposição brasileira de romper a exclusividade nuclear das superpotências.³⁰ Nas palavras do chanceler Azeredo da Silveira,

²⁹ Entrevista do Presidente Geisel à CBS, nos Estados Unidos, em 27 de março de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 6, ano 5, janeiro-março de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

³⁰ O Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), assinado em 1968, concedeu apenas a seletos grupo de países o direito de possuir armas nucleares e limitava as possibilidades de transferência de tecnologias e materiais nucleares. Esse segundo ponto desagradava a política externa brasileira, como se verá no capítulo IV.

No mundo de hoje, somente a coragem de inovar e de ousar permite romper o círculo vicioso que condena as nações a uma estratificação social internacional, com seu séquito de problemas crescentes e de inevitáveis perigos. (Discurso do chanceler Azeredo da Silveira durante o banquete que ofereceu ao Ministro das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha, Hans-Dietrich Genscher, no Palácio Itamaraty, Brasília, em 18 de novembro de 1975. *In*: GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993, p. 24)

À luz do exposto, evidencia-se que, de um lado, o Brasil buscava superar a dependência energética, por meio do desenvolvimento de tecnologias próprias e da exigência de transferência de tecnologia no marco dos acordos de cooperação. De outro lado, os Estados Unidos, ao perseguirem a política de não-proliferação nuclear em terceiros países, ameaçavam o objetivo brasileiro de alcançar a autonomia energética. Ademais, a questão nuclear reascendia a antiga divergência em torno da decisão brasileira de não assinar o TNP, em 1968. Tendo percebido tal paradoxo de interesses foi que o governo Geisel decidiu pela assinatura do Acordo de Cooperação Nuclear com a República Federal da Alemanha, em 1975, num momento em que a ascensão de Jimmy Carter ao poder significava pressões mais agressivas contra o Brasil, segundo aponta Reis da Silva (2005).

Outro foco de atritos foi a questão dos direitos humanos, a partir da universalização do discurso do Presidente Carter (1977-1981) cobrando dos países o respeito aos direitos humanos. O Brasil também foi alvo de denúncias de desrespeito àqueles direitos, o que inaugurou o período de maior tensão nas relações bilaterais. Já em 1977, o governo brasileiro manifestou-se em repúdio ao relatório elaborado pelo Congresso dos Estados Unidos sobre a violação dos direitos humanos no Brasil, considerando uma ingerência nos seus assuntos internos. As palavras do Presidente Geisel ilustram o posicionamento brasileiro:

Eu não condeno, de forma alguma, a campanha do Presidente Carter em favor dos direitos humanos. Acho que é justa, razoável, necessária mesmo. O que nós não aceitamos é interferência externa nesse problema no Brasil. Cabe a nós, brasileiros, tratarmos dos direitos humanos dos brasileiros.³¹

Conforme aponta Vizentini (2004), depois de ter analisado a possibilidade de retaliar os Estados Unidos no setor comercial, o governo Geisel decidiu pela ruptura do Acordo Militar de 1952, que foi seguida pela denúncia brasileira de mais outros quatro acordos bilaterais de cooperação militar. A razão apontada oficialmente para a denúncia do Acordo Militar, contudo, foram as condições inaceitáveis da legislação norte-americana a respeito da prestação de assistência militar.³²

Vale ressaltar que “o rompimento do acordo militar com os Estados Unidos, mesmo que praticamente obsoleto, representava o fortalecimento do antiamericanismo dentro das Forças Armadas” (REIS DA SILVA, 2005), e, conseqüentemente, da busca de novas parcerias no mundo desenvolvido. Ademais, fez com que os militares apoiassem o Itamaraty na sua estratégia de multilateralização da política externa, já que, na esfera bilateral muitos dos interesses nacionais não poderiam ser totalmente contemplados – tal como evidenciava as relações com os Estados Unidos. Finalmente, conforme afirmam Gonçalves e Myiamoto (1993), representou a ruptura definitiva com a doutrina das fronteiras ideológicas³³ do governo Castelo Branco (1964-1968).

No que diz respeito às divergências comerciais, estas foram significativas nas negociações da Rodada de Tóquio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que perduraram entre 1973 e 1979. De um lado, o Brasil reivindicava tratamento mais favorável ao Terceiro Mundo no comércio internacional, sendo um dos porta-vozes dos países menos desenvolvidos nessa área. De outro lado, os Estados Unidos adotaram, em 1974, a Lei de Reforma Comercial e, a partir de então, a Seção 301 da Lei de Comércio afetou as exportações brasileiras de manufaturados e serviços, tendo sido muitos produtos brasileiros excluídos do Sistema Geral de Preferências (SGP) dos Estados Unidos.

Conforme aponta Reis da Silva (2005), o Brasil logrou, ao longo da década de 1970, diversificar suas exportações destinadas aos Estados Unidos, tendo passado a exportar mais bens de alto valor agregado – a despeito das dificuldades de entrada dos produtos brasileiros no mercado estadunidense. Por outro lado, as importações

³¹ Entrevista do Presidente Geisel à CBS, nos Estados Unidos, em 27 de março de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 6, ano 5, janeiro-março de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

³² Trecho sobre política externa brasileira extraído da Mensagem do Presidente Geisel ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa, em 1º de março de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 6, ano 5, janeiro-março de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

³³ A doutrina das fronteiras ideológicas, consubstanciada na lógica da Guerra Fria, vislumbrava a inserção internacional do Brasil por meio da atuação em círculos concêntricos. Vale dizer, o país deveria privilegiar as relações com o bloco capitalista-Ocidental e, dentro deste, basear-se nas relações com a América Latina, com o sistema inter-americano e com o hemisfério ocidental.

brasileiras oriundas dos Estados Unidos sofreram queda nos anos 1970, sobretudo em função da perda de complementaridade econômica entre os dois países. De qualquer forma, como lembram Cervo e Bueno (1992), o déficit brasileiro ampliou-se durante o governo Geisel.

Também na esfera econômica, os interesses estadunidenses foram ameaçados pelo aumento das exportações brasileiras de material bélico para países do Oriente Médio, conforme apontam Gonçalves e Miyamoto (1993). Tal fato representava desconforto econômico e político aos Estados Unidos: economicamente, as empresas brasileiras – sobretudo as estatais EMBRAER e IMBEL – competiam com capitais privados norte-americanos; politicamente, a venda de armamentos ao Oriente Médio significava um risco estratégico aos Estados Unidos.

As palavras de Azeredo da Silveira bem ilustram a visão brasileira em relação aos atritos com os Estados Unidos, sobretudo depois de 1977:

(...) no ano de 1977, adotamos a política de resistir aos [norte] americanos, mas não centrando nossa política nessa resistência e procurando inclusive evitar que se criasse um sentimento geral antiamericano no país, porque isso não combinava mais com nossa robustez [em política externa]. Tínhamos de brigar com os Estados Unidos e discordar deles em questões específicas (...), mostrando que [tínhamos] capacidade de análise e de crítica.” (SPEKTOR, 2010, p. 167 - adaptado)

As relações Brasil-Estados Unidos não foram, contudo, marcadas exclusivamente por atritos. A política externa do governo Ford (1974-1977), que manteve vigente a Doutrina Nixon, priorizava relações com países considerados chave; na América Latina, o Brasil era considerado aliado preferencial. Por ocasião da visita de Henry Kissinger, então chanceler estadunidense, ao Brasil, em 1976, foi assinado um Memorando de Entendimento entre os dois países, estabelecendo um mecanismo de consultas bilaterais periódicas. Na percepção brasileira, conforme apontou o chanceler Azeredo da Silveira, tratava-se do estabelecimento de um diálogo que assumia “formas operativas”, já que reforçava “a certeza de que podemos estabelecer, em bases de

completa igualdade, um sistema ativo de entendimento que favoreça a compreensão recíproca e a cooperação possível.”³⁴

Tratava-se do reconhecimento mútuo da existência de divergências, que seriam discutidas em foro privilegiado. Em declaração oficial, Kissinger afirmou que

entre dois países do tamanho dos nossos (...) divergências se fazem, de vez em quando, absolutamente inevitáveis. Esse documento não removerá as diferenças, mas fortalecerá nossa determinação de que sejam superadas pela compreensão de que nossa amizade e nossos objetivos comuns devem sempre conduzir nossas decisões sobre problemas específicos.³⁵

No Brasil, segundo aponta Vizentini (2004), o Memorando foi interpretado como sinal do reconhecimento da importância do Brasil pelos Estados Unidos. Por meio do referido Memorando de Entendimento, segundo aponta Reis da Silva (2005), o Brasil reconheceu o poder global e a liderança hemisférica dos Estados Unidos, que, por sua vez, reconheceram o Brasil como potência emergente. Apesar disso, o documento expressava muito mais uma vontade política de negociação, pois não teve resultados efetivos e imediatos. Ademais,

[...] ficava claro que o Brasil estava negociando a partir de uma posição de maior força do que antes e que os Estados Unidos reconheciam que era necessário mudar de tática e de tom, senão de estratégia. (CAMARGO & OCAMPO, 1988, p. 98 *apud* REIS DA SILVA, 2005, p. 268)

Além disso, em fins de 1977, as condições para a retomada de um diálogo mais amistoso foram sendo criadas. Por ocasião da visita de Carter ao Brasil, em 1978, os temas que causavam divergências foram tratados com discrição e os Estados Unidos mostram-se mais flexíveis quanto à possibilidade de desenvolvimento da energia nuclear no Brasil, conforme salienta Vizentini (2004). “Os setores ligados ao governo interpretaram essa mudança de atitude como uma evidência de que o Brasil estava se tornando uma grande potência e que os Estados Unidos temiam perder um importante

³⁴ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no banquete oferecido ao Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, no Palácio Itamaraty, em 19 de fevereiro de 1976. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 8, ano 3, janeiro-março de 1976. Ministério das Relações Exteriores.

³⁵ Discurso do Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, após a assinatura do Memorando de Entendimento Brasil-Estados Unidos, no Palácio Itamaraty, em 21 de fevereiro de 1976. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 8, ano 3, janeiro-março de 1976. Ministério das Relações Exteriores.

aliado.” (VIZENTINI, 2004, p. 226) O discurso do Presidente Jimmy Carter, quando de sua visita ao Brasil, expressa a flexibilização da posição norte-americana em relação ao desenvolvimento da energia nuclear no Brasil:

Ambas as nações estão recorrendo à energia nuclear como uma das soluções para os problemas energéticos e ambos acreditamos que o uso pacífico da energia atômica não é incompatível com a necessidade de evitar a proliferação nuclear.³⁶

Em suma, apesar do relacionamento bilateral Brasil-Estados Unidos ter atingido, nas palavras de Souto Maior (2006), um “equilíbrio difícil, porém dinâmico” e ser marcado pela administração dos conflitos a partir de 1977, com o Brasil envidando esforços no sentido de manter um “relacionamento horizontal”³⁷ com os Estados Unidos,

o fosso que se abria entre a política externa pragmática e responsável brasileira e os postulados essenciais da política internacional norte-americana tendia a ampliar-se na mesma proporção em que se diversificavam os interesses econômicos e aumentava a margem de independência política do Brasil no sistema internacional. (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993, p. 23)

Tal fato devia-se sobretudo às diferenças de modelos de inserção internacional dos dois países. Se o Brasil buscava contribuir para a consolidação do multilateralismo nas relações internacionais, os Estados Unidos procuravam manter a divisão do poder mundial segundo a lógica bilateral, que lhe era mais favorável.

O Brasil via o mundo dividido entre ricos e pobres, aspirava ao desenvolvimento autônomo e dava um rumo independente a sua política exterior. Os Estados Unidos viam-no dividido ideologicamente, não tinham o desenvolvimento brasileiro (...) entre seus objetivos externos e pretendiam cooptar o Brasil à sua meta de contenção do comunismo. (CERVO & BUENO, 1992, p. 367)

³⁶ Agradecimento do Presidente Jimmy Carter ao Presidente Geisel, por ocasião da visita daquele ao Brasil, em 29 de março de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 16, ano 5, janeiro-março de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

³⁷ Aula proferida pelo Chanceler Azeredo da Silveira na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em 4 de março de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 4, ano 2, janeiro-março de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

É por esse motivo que os maiores atritos entre os dois países não se concentraram, estritamente, na dimensão bilateral; a maioria das divergências esteve baseada em assuntos estratégicos, relacionados ao poder mundial e à inserção internacional de ambos os países.

1.2. Europa Ocidental

Se se considera que as divergências com os Estados Unidos foram, na medida do possível, compensadas com a aproximação de outros países do Norte, pode-se afirmar, como faz Lessa (1996), que a vertente europeia da diplomacia de Geisel teve fortes conotações políticas. Nesse sentido, pode-se afirmar que as relações com a Europa, durante o governo Geisel assumiram um papel estratégico para a inserção internacional do Brasil. Em primeiro lugar, porque representavam alternativa às relações conturbadas com os Estados Unidos. Já foi dito que

era imperioso, dentro de uma estratégia bem definida, procurar alternativas para a impossibilidade de elevar a qualidade das relações com os Estados Unidos. A Europa Ocidental ofereceu condições de compensação gradativa, que foram habilmente exploradas. Sem os atritos políticos, gerados pelas distintas visões de mundo que opunham Brasil e Estados Unidos, era mais fácil administrar os choques de interesses econômicos e intensificar a cooperação. (CERVO & BUENO, 1992, p. 370)

Em segundo lugar, porque evidenciavam o comprometimento do Brasil com o bloco capitalista da Guerra Fria, apesar de sua aproximação (não ideologizada, é verdade) de países socialistas. Dessa forma, a crescente aproximação com os países europeus

significava a relativização da presença dos Estados Unidos sobre o cenário internacional do Brasil (...). Demonstrava também que as relações com os países de orientação socialista do Terceiro Mundo não levariam o Brasil a romper com o sistema capitalista.” (REIS DA SILVA, 2005, p. 270)

Tanto mais porque, nesse contexto, a Europa Ocidental representava a emergência de novos pólos de poder no sistema internacional, a partir da consolidação

da Comunidade Econômica Europeia. Vizontini (2004) descreve essa situação afirmando que, ao declínio relativo dos Estados Unidos, somava-se o fortalecimento político e econômico dos pólos capitalistas desenvolvidos, cuja inserção internacional tornava-se mais independente dos Estados Unidos.

Em terceiro lugar, porque a Europa Ocidental servia de modelo ao Brasil, conforme expressam as palavras de Azeredo da Silveira:

A Europa Ocidental estava mais adiantada que o Brasil e por isso seu modelo devia ser o da nossa preferência política. (...) nossa aproximação com a Europa é a volta de uma tradição muito importante – o Império brasileiro se inspirou na Europa, no sistema político europeu. À medida que nos desenvolvemos, temos tendência a nos parecermos com os países da Europa Ocidental, embora copiemos algumas coisas dos Estados Unidos. (SPEKTOR, 2010, p. 263)

Nesse sentido e segundo aponta Vizontini (2004), as relações com a República Federal da Alemanha (RFA), para se tomar um exemplo emblemático, ultrapassaram de longe a tradicional política de barganha expressa pela diplomacia brasileira em outras ocasiões – a exemplo da estratégia de “equidistância pragmática” adotada no Estado Novo de Vargas.³⁸ Tal fato parece claro no que diz respeito ao Acordo Nuclear, assinado em 1975 e que, nas palavras do próprio Presidente Geisel, representou o “ponto culminante” da cooperação Brasil-RFA”.³⁹ Gonçalves e Myiamoto (1993) afirmam que a argumentação brasileira para defender o referido acordo e o projeto nacional de energia nuclear estava submetida a uma lógica técnica.

Além de afirmar que o projeto nuclear possuía fins estritamente pacíficos, o Brasil defendia que a renúncia à pesquisa no campo nuclear – como estabelecida, em certa medida, o TNP – equivaleria à renúncia à própria expectativa de se alcançar a autonomia tecnológica e, conseqüentemente, à resignação a um estado permanente de subdesenvolvimento. “Desvinculavam-se assim os benefícios pacíficos proporcionáveis pela tecnologia nuclear dos artefatos bélicos.” (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993, p. 24)

Havia também o grande interesse no desenvolvimento nacional, conforme ilustra nota à imprensa da Presidência da República de junho de 1975:

³⁸ Conceito de Gerson Moura (1980).

Os compromissos, ora firmados, (...) resultam, também, da persistência e continuidade adotadas pelo Governo brasileiro no sentido da urgente e intensiva preparação do Brasil para a era da energia nuclear, mediante absorção de tecnologia de alta sofisticação. Para o povo brasileiro é motivo de júbilo, e até mesmo de orgulho, a conclusão do presente acordo para os usos pacíficos da energia nuclear, não só pelos benefícios que serão alcançados pelo País no setor energético, como também pelas relevantes conseqüências que advirão especialmente para o desenvolvimento sócio-econômico da Nação.⁴⁰

Nessas circunstâncias, a Alemanha, com a qual o Brasil já possuía programa de cooperação, nos marcos do Acordo Geral sobre Cooperação nos Setores de Pesquisa Científica e do Desenvolvimento Tecnológico (1969), “veio a ser considerada o parceiro ideal, especialmente porque aceitava transferir a tecnologia necessária à implantação no país de uma indústria nuclear autônoma.” (SOUTO MAIOR, 2006, p. 456) Do ponto de vista do governo alemão, a parceria com o Brasil também mostrava-se vantajosa, uma vez que buscava compradores para os produtos alemães e que o Brasil, entre os países em desenvolvimento, ocupava o primeiro lugar como parceiro econômico da RFA.⁴¹ Nesse sentido, conforme aponta Vizentini (2004), a cooperação Brasil-Alemanha vinha sendo tomada como modelo de cooperação Norte-Sul. Essa percepção foi expressa pelo próprio Presidente da RFA, Walter Scheel, por ocasião de visita do Presidente Geisel à Alemanha.⁴²

O Acordo Nuclear previa uma série de medidas, conforme apontam Cervo e Bueno (1992): a implantação de oito centrais nucleares no Brasil; a prospecção e o tratamento de urânio; a produção de reatores e instalações nucleares; o enriquecimento de urânio, entre outras. Tais medidas demonstram que havia também a preocupação com a dependência externa de energia, de modo que se buscava produzir internamente

³⁹ Discurso do Presidente Geisel em Bonn, em 7 de março de 1978, durante almoço em sua homenagem. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 16, ano 5, janeiro-março de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

⁴⁰ Subsídios a respeito do Acordo Brasil-Alemanha sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, divulgados pela Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência da República, em 27 de junho de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 5, ano 2, abril-junho de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

⁴¹ Declaração à Imprensa do Chanceler alemão, Hans-Dietrich Gensher, ao chegar do Brasil, em 17 de novembro de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 8, ano 2, outubro-dezembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

⁴² Entrevista do Presidente da RFA, Walter Scheel, à Agência Nacional, em 3 de março de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 16, ano 5, janeiro-março de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

energia nuclear. Ciente da necessidade de obter novas fontes energéticas e de manter o crescimento econômico, a cooperação nuclear com a República Federal da Alemanha “figurava então como uma alternativa indispensável.” (CERVO & BUENO, 1992, p. 372) Essa visão é compartilhada por Vizentini (2004), para quem a necessidade de tecnologias e de infra-estrutura para produção de energia esbarrava na estreiteza das relações com os Estados Unidos.

A importância das relações com a República Federal da Alemanha não significou a exclusão de outros países europeus. Em 1975, o chanceler Azeredo da Silveira visitou França, Itália e Reino Unido, países com os quais firmou importantes acordos de cooperação, no âmbito das respectivas comissões mistas. Pode-se dizer que os pontos culminantes do processo de aproximação com a Europa Ocidental foram as visitas do Presidente Geisel à França e ao Reino Unido, em 1976⁴³. Segundo afirmam Cervo e Bueno (1992), a intensa troca de visitas de alto nível foi marca das relações do Brasil com os países europeus durante o governo Geisel.

O Reino Unido foi o primeiro país a ser visitado pelo chanceler Azeredo da Silveira, em 1975. Na ocasião, foi assinado Memorando de Entendimento para consultas periódicas, que foi visto com satisfação pelo chanceler brasileiro:

O Memorandum relativo a consultas sobre matéria de interesse comum que nossos dois países firmaram ontem (...) abre amplo leque de áreas nas quais nossa cooperação econômica pode desenvolver-se com elevados benefícios recíprocos. Acima de tudo, considero aquele documento como um poderoso incentivo, em nível político, para a exploração plena das potencialidades que se configuram com vistas ao estreitamento das relações na área econômica.⁴⁴

Nas visitas bilaterais subsequentes, prevaleceu na pauta de negociações questões econômicas, bem como itens relacionados à cooperação nos campos energético, agrícola e de transportes. A título ilustrativo, por ocasião da visita de Geisel a Londres, em 1976, foram firmados acordos privados para a construção da Açominas e para o fornecimento de equipamentos à indústria siderúrgica brasileira e para redes ferroviárias brasileiras.

⁴³ Trecho sobre política externa, extraído da Mensagem do Presidente Geisel ao Congresso Nacional, na abertura as Sessão Legislativa, em 1º de março de 1977. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 12, ano 4, janeiro-março de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

Quanto à França, as relações bilaterais foram revitalizadas a partir da visita de Azeredo da Silveira a Paris, em 1975. A troca de visitas oficiais foi intensa ao longo de todo o governo Geisel (Geisel foi o primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar a França), tendo sido, inclusive, criada, em 1975, a Grande Comissão de Competência Geral Brasil-França, que trataria do relacionamento bilateral em bases periódicas⁴⁵. No Comunicado Conjunto Brasil-França, divulgado por ocasião da visita de Azeredo da Silveira, foi sublinhado que a França desejava dar sua contribuição ao Brasil no âmbito do II PND, por meio da cooperação nos setores de indústria de base e de infraestrutura logística e da transferência de tecnologias e de *know-how*.⁴⁶ A intenção francesa foi confirmada quando da realização da primeira reunião no âmbito da Grande Comissão, em 1976.⁴⁷

De fato, as sucessivas visitas – com destaque para a visita presidencial de 1977 - resultaram em diversos acordos, sobretudo nas áreas energética (hidroeletricidade e petróleo), de telecomunicações e de infraestrutura (portos, ferrovias). Também se acordaram mecanismos para incentivar a venda de minério de ferro pelo Brasil e para operacionalizar a cooperação bilateral em terceiros países. (VIZENTINI, 2004) Dessa forma, os investimentos franceses no Brasil ampliaram-se exponencialmente durante o governo Geisel; entre 1976 e 1978, os investimentos de empresas francesas no Brasil cresceram 32%, contra 25% da média dos investidores internacionais.⁴⁸

Com efeito, ambas as partes viam com entusiasmo a evolução das relações bilaterais. Por ocasião da visita do Presidente francês, Valéry Giscard, este caracterizou o que chamou de “relações modernas entre Brasil e França”; o Presidente Geisel, por sua vez, afirmou que

o Brasil vê a França (...) como um de seus principais parceiros, nos planos político, econômico e tecnológico. Nosso relacionamento já constitui

⁴⁴⁴⁴ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira, em 22 de outubro de 1975, em almoço oferecido pelo Ministro do Comércio do Reino Unido. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 7, ano 2, outubro-dezembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

⁴⁵ Viagem do Chanceler Azeredo da Silveira a Paris, outubro de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 7, ano 2, outubro-dezembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

⁴⁶ Comunicado Conjunto Brasil-França divulgado em Paris, em 24 de outubro de 1975, por ocasião do encerramento da visita do Chanceler Azeredo da Silveira à capital francesa. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 7, ano 2, outubro-dezembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

⁴⁷ Comunicado Conjunto Brasil-França sobre a visita do Chanceler francês, Jean Sauvagnargues, ao Brasil. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 8, ano 3, janeiro-março de 1976. Ministério das Relações Exteriores.

verdadeiro exemplo de como podem ser as relações entre um país desenvolvido do Hemisfério Norte e um país em desenvolvimento da América do Sul: com respeito mútuo e ampla reciprocidade de vantagens.⁴⁹

Apesar das perspectivas de cooperação com os países europeus, também houve divergências, sobretudo no campo comercial. Segundo apontam Cervo e Bueno (1992), ainda que o Brasil fosse o principal comprador dos produtos europeus entre os países em desenvolvimento, não raro encontrava dificuldade de acesso aos mercados europeus, em função dos acordos de Lomé e Youndé, que concediam preferências tarifárias à África e à Ásia, no âmbito do Sistema Geral de Preferências do GATT. Mesmo assim, conforme os mesmos autores, em 1975 a Comunidade Econômica Europeia absorvia 40% das exportações brasileiras.

As relações do Brasil com a Europa Ocidental ao longo do governo Geisel evidenciam não apenas a importância política do continente para a inserção internacional do Brasil, mas também as possibilidades reconhecidas de cooperação em termos econômicos e técnicos. Se no campo político as relações foram marcadas por um viés sobretudo sistêmico, no sentido de que a Europa Ocidental teve importante papel na inserção realista do Brasil no sistema internacional, as conversações relativas ao comércio e à cooperação técnica foram levadas a cabo sobretudo no âmbito bilateral.

Igualmente, pode-se concluir, como faz Miriam Saraiva (1990), que a “opção européia” não significou a existência de uma ação norteadora para a Comunidade Econômica Europeia como instituição, nem de uma política única para todos os Estados-membros. Apesar de existir um núcleo comum em termos de objetivos a serem alcançados, o Brasil implementou uma linha de ação para cada país da Europa Ocidental, de acordo com as expectativas criadas para cada um deles e conforme o peso de cada um deles na região.

⁴⁸ Ata final da primeira reunião da Comissão Econômica Franco-Brasileira de Indústria e Comércio, em 1º de setembro de 1978. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 18, ano 5, julho-setembro de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

⁴⁹ Discurso do Presidente Geisel no Palácio Itamaraty de Brasília, durante jantar oferecido ao Presidente francês, em 4 de outubro de 1978. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 19, ano 5, outubro-dezembro de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

1.3. Japão

Durante o governo Geisel, o Japão figurou como importante parceiro comercial e investidor no Brasil, motivo pelo qual a maior parte das iniciativas de cooperação ocorreu em matéria econômica. Os grandes acordos de cooperação bilateral surgiram a partir de 1977, na esteira da visita do Presidente Geisel a Tóquio, no ano anterior. Segundo afirma Azeredo da Silveira, em entrevista (SPEKTOR, 2010, p. 109), em 1977 houve incremento das trocas comerciais, que alcançaram o patamar de US\$ 3 bilhões e permitiram a queda do déficit brasileiro. Vizentini (2004) afirma que esse estado de coisas somente foi possível porque o Brasil atingira a maturidade industrial, necessária ao fornecimento de produtos de alto valor agregado ao mercado japonês.

Segundo evidenciam Cervo e Bueno (1992), entre 1967 e 1979, o comércio bilateral passou de US\$ 106 milhões para US\$ 2 bilhões e, “em proporção quase paralela, incrementaram-se as relações entre os dois países em outras áreas de cooperação.” (CERVO & BUENO, 1992, p. 372) Esse incremento das relações comerciais foi possível graças à criação da Comissão Mista Bilateral, em 1967, e a visita de Geisel ao Japão, em 1976, que alavancaram as negociações nessa seara.

A cooperação técnica também foi auspiciosa, graças à assinatura do Acordo Básico de Cooperação Técnica, em 1970. O Brasil, segundo Cervo e Bueno (1992), buscava a captação de recursos, equipamentos e tecnologias, a fim de acelerar o desenvolvimento nacional e impulsionar as exportações ao Japão – já que, nas trocas comerciais, havia significativo déficit brasileiro.

Igualmente, ao longo do governo Geisel, foi frequente a troca de visitas de alto nível entre os dois países. Em 1974, por ocasião da visita do Primeiro-Ministro japonês ao Brasil, este afirmou que vislumbrava uma “nova era” nas relações bilaterais.⁵⁰ Em visita de Geisel ao Japão, em 1976, foi estabelecido mecanismo de consulta ministerial bilateral.

Além do pragmatismo do relacionamento bilateral, foi dada ênfase também, no plano do discurso, aos laços culturais a unir os povos brasileiro e japonês. Por ocasião da visita do Príncipe Akihito ao Brasil, em 1978, o Presidente Geisel celebrou os 70 anos da imigração japonesa ao Brasil e saudou a contribuição dos imigrantes japoneses

⁵⁰ Discurso do Primeiro-Ministro do Japão, Kakuei Tanaka, no jantar oferecido no Palácio Itamaraty, em 16 de setembro de 1974. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 2, ano 1, julho-setembro de 1974. Ministério das Relações Exteriores.

não apenas para a cultura brasileira, mas para o desenvolvimento do país. Em discurso, o Presidente brasileiro afirmou que, como base nessa proximidade cultural,

o relacionamento nipo-brasileiro insere-se necessariamente numa perspectiva de longo prazo. É uma cooperação profícua porque se apóia em bases sadias e estáveis: uma cooperação entre parceiros livres e de fácil diálogo, que buscam o benefício comum. Este é um ponto importante da comunidade nipo-brasileira: porque se fundamenta no genuíno respeito de um país pelo outro, o diálogo entre Brasília e Tóquio sempre esteve isento de conflitos e de temores.⁵¹

Em suma, as relações com o Japão, ainda que não tivessem ocupado o topo das prioridades da agenda internacional do Brasil, foram importantes sobretudo em termos econômicos. Diversos acordos assinados anteriormente ao governo Geisel serviram de arcabouço para a intensificação da cooperação bilateral entre 1974 e 1979, inaugurando uma “nova era” no relacionamento nipo-brasileiro, conforme havia percebido o Primeiro-Ministro japonês em 1974.

2. Governo Lula

Ainda que a cooperação com os países do Sul tenha ocupado espaço privilegiado na agenda internacional do Brasil desde o início do Governo Lula, não houve, em linhas gerais, afastamento em relação aos países do Norte. Com efeito, o “eixo vertical” das relações internacionais do país foi de grande importância para sua inserção internacional, conforme afirma Pecequillo (2008). A verticalidade dessas relações deveu-se às discrepâncias de nível de desenvolvimento econômico e de influência no sistema internacional, que não impediu a cooperação.

Com esse espírito, o Brasil de Lula buscou utilizar os canais de cooperação já existentes com os países do Norte, reconhecendo os pontos de convergências de interesses. Eventuais discordâncias foram interpretadas como naturais, fruto sobretudo de diferentes estruturas socioeconômicas. Assim, a negociação foi o caminho escolhido

⁵¹ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira por ocasião da abertura do Simpósio sobre os 70 anos da imigração japonesa, realizado pela Câmara dos Deputados, em 16 de maio de 1978. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 17, ano 5, abril-junho de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

para dirimir desentendimentos. Inclusive, segundo Pecequillo (2008), houve um amadurecimento das relações com o Norte, amparado pela sustentabilidade das relações com o Sul e focado nos progressos possíveis, e não nas divergências. Assim, o relacionamento com os países desenvolvidos amadureceu entre 2003 e 2010, no sentido de que o Brasil, fortalecido a partir de suas parcerias com o mundo em desenvolvimento, soube modelar esse relacionamento de acordo com as conveniências de seus interesses.

Ademais, sem colocar em risco os pontos nos quais a cooperação era possível, o Governo Lula procurou defender as posições do Brasil, frente aos países desenvolvidos, em associação com outros países em desenvolvimento, de forma a maximizar o poder de barganha do país e do próprio Sul. É possível perceber, portanto, duas formas de atuação do Brasil em relação ao Norte: na esfera bilateral, o foco foi sobretudo a cooperação com o reconhecimento de divergências naturais; na área multilateral, a prioridade foi a negociação, notoriamente em conjunto com outros países em desenvolvimento.

No plano bilateral, a importância dos países desenvolvidos para a economia brasileira - seja em relação ao comércio, seja no que se refere aos investimentos externos diretos (IED) - fez com que o Governo Lula promovesse a imagem de um Brasil receptivo ao comércio, aos investimentos, à cooperação tecnológica e aos financiamentos internacionais. Também no campo político, algumas parcerias foram possíveis, como se verá adiante. O fato é que a diplomacia brasileira buscou construir parcerias bilaterais com os países desenvolvidos que atendessem aos diferentes interesses nacionais.

Na esfera multilateral, procurou-se negociar aspirações que não fossem possíveis de ser contempladas na dimensão bilateral. Essa opção possibilitou que o país pudesse cooptar outras nações, com posições similares, para aumentar sua capacidade de negociação. Ao buscar a harmonização da posição de países em desenvolvimento frente a países desenvolvidos, o Brasil procurou amplificar a voz dessas nações, transformando suas reivindicações em temas da agenda internacional.

Em suma, se o Sul recebeu relativamente maior atenção da diplomacia brasileira durante a administração de Lula, isso decorreu do fato de que, nessa região, existiram espaços ociosos que precisaram ser ocupados, algo que não ocorria com o Norte, onde os canais de cooperação já estavam, há muito tempo, institucionalizados. Neste capítulo, são analisadas as relações bilaterais do Brasil com Estados Unidos, Alemanha, França e

Japão. Busca-se, assim, por meio desses quatro países, representar o relacionamento do Brasil com os países desenvolvidos da América do Norte, Europa e Ásia.

2.1. Estados Unidos

O Presidente Lula assumiu o governo num quadro de relações relativamente amistosas entre Brasil e Estados Unidos. Essa realidade é descrita pelo então Embaixador do Brasil em Washington, Roberto Abdenur, para quem, ao longo da história recente, as diferenças de interesse, posicionamento e abordagem em diversos temas bilaterais e internacionais foram muitas vezes o elemento mais visível do relacionamento entre os dois países – como se viu no caso do governo Geisel. Tais diferenças, contudo, não constituíram a marca mais importante do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos entre 2003 e 2010. O presidente Bush demonstrou desde o início de seu mandato a disposição de manter com o Brasil uma relação aberta, respeitosa e de densidade crescente.⁵²

Consciente de que, durante a administração de Fernando Henrique Cardoso – muito embora se tivesse como prioridade a manutenção de relações cordiais com os Estados Unidos – houve, principalmente a partir do segundo mandato, disputas comerciais, a exemplo do rompimento da patente de medicamentos para AIDS, e, na esfera política, deixou-se pendente a questão da ALCA (VIZENTINI, 2005). Nesse contexto, a diplomacia de Lula buscou, desde o primeiro momento, mostrar uma postura amistosa em relação ao governo de George W. Bush, ainda que ciente da existência de divergências.

A manutenção de relações de cordialidade, no entanto, não significou que o Brasil abrisse mão de seus interesses. Conforme aponta Almeida (2004), se na administração de Fernando Henrique vigorava uma “reciprocidade moderada” no relacionamento bilateral – com o Brasil fazendo concessões -, no governo Lula a diplomacia brasileira passou a tratar dos Estados Unidos na base de uma “estrita reciprocidade”. Dessa forma, “o governo Lula, de modo geral, [desejou manter] uma

⁵² Brasil e EUA: refletir, dialogar e avançar. Embaixador Roberto Abdenur, Embaixador do Brasil em Washington. Folha de S. Paulo, 21 de novembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 95, ano 31, 2º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

boa relação com os Estados Unidos, mas também [buscou] uma política de afirmação concreta da defesa dos interesses nacionais.” (ALMEIDA, 2004, p. 176)

Contra as expectativas iniciais, as relações entre o Brasil de Lula e os Estados Unidos de George W. Bush ganharam substância, com implicações positivas para ambas as partes. Afirmava-se, em Brasília, que o relacionamento com Washington passava por uma etapa de amadurecimento, selado com a inauguração de um diálogo estratégico entre os dois países. Os Estados Unidos, por reconhecerem o Brasil como um interlocutor importante e válido, ouviram o que o país tinha a dizer não apenas em relação aos temas bilaterais, mas também regionais e multilaterais. Prova desse reconhecimento foi, por exemplo, a indicação de Thomas Shannon, até então Secretário de Estado assistente para o Hemisfério Ocidental, para a embaixada norte-americana em Brasília, em 2010. Ademais, a partir da posse de Barack Obama à Presidência norte-americana, em 2009, o Brasil percebeu que existia maior disposição ao diálogo de ambas as partes. Dos Estados Unidos, porque Obama adotou um tom mais multilateral em sua política externa; do Brasil, porque o país ampliava sua importância nos principais foros globais.

Em outras palavras, ao longo do governo Lula, o Brasil consagrou-se como interlocutor necessário para os Estados Unidos no que diz respeito à agenda internacional. Segundo a então Secretária de Estado Condoleezza Rice,

os Estados Unidos buscam no Brasil um parceiro regional e um líder global. (...) O Brasil vem desempenhando um papel muito positivo nos últimos eventos aqui na região. Portanto, o Brasil que é uma grande democracia multiétnica deve desempenhar um papel fundamental não só nos assuntos regionais, mas nos globais. (PECEQUILO, 2008, p. 10)

O início de um diálogo bilateral estratégico, reflexo desse tipo de relação, foi possível graças à criação da Comissão Bilateral de Diálogo Estratégico. Em 2010, os dois Governos lançaram o Diálogo da Parceria Global Brasil-Estados Unidos, foro de consultas periódicas bilaterais sobre questões das agendas bilateral, regional e global. Na ocasião,

Os Ministros tomaram nota, com satisfação, da maturidade do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos, que se tem refletido na ampliação de iniciativas conjuntas, no abrangente diálogo político e na convergência de valores

fundamentais que unem nossas duas sociedades (...) Em razão da intensidade do relacionamento bilateral e da importância do papel internacional desempenhado pelos dois países, o Ministro Amorim e a Secretária Clinton instituíram o Diálogo de Parceria Global entre seus respectivos Ministérios.⁵³

No que tange às relações bilaterais, existiu clara convergência de interesses, sobretudo em termos econômicos. A cooperação econômica ocorre por meio do Diálogo de Parceria Econômica (DPE) e intensificou-se ao período do governo Lula. As exportações brasileiras para os Estados Unidos continuaram sendo significativas, mas o Brasil deixou de depender excessivamente do mercado estadunidense, que absorvia, em 2010, 10,3% das exportações brasileiras. Por sua vez, o mercado brasileiro, antes pouco expressivo, tornou-se mais relevante para os Estados Unidos, tendo figurado como o décimo destino de suas exportações e responsável por um de seus superávits mais significativos no mundo (US\$ 4,4 bilhões, em 2009, e US\$ 3 bilhões só no primeiro semestre de 2010).⁵⁴

No que diz respeito aos investimentos, os Estados Unidos mantiveram-se importantes investidores no Brasil e houve, igualmente, aumento de investimentos brasileiros no vizinho do norte. Os Estados Unidos continuaram sendo o principal investidor estrangeiro no Brasil, mas o Brasil também passou a investir pesadamente na economia estadunidense e, ao mesmo tempo, tornou-se menos dependente dos recursos daquele país. Nessa esfera, vale destacar a criação do Fórum de Altos Executivos (CEO Forum), em 2007, que estimulou a intensificação dos investimentos direcionados para ambos os países ao colocar em contatos executivos de ambos os países. Por fim, é importante destacar também a convergência de interesses na área de biocombustíveis. Em 2007, os dois governos assinaram um Memorando de Entendimento para a Cooperação na Área de Biocombustíveis, prevendo uma parceria para alavancar o mercado mundial de etanol – por meio da cooperação trilateral visando ao desenvolvimento da produção em terceiros países da América Latina e Caribe e da África.

⁵³ Comunicado Conjunto por ocasião da visita de Hillary Clinton ao Brasil, em 3 de março de 2010. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 106, ano 37, 1º semestre de 2010. Ministério das Relações Exteriores.

⁵⁴ É interessante notar que esse valor é ligeiramente inferior à participação do Mercosul no destino das exportações brasileiras (10,4%). **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010> > Acesso em 25 jun 2011.

Na dimensão regional, o Brasil foi visto como fator de estabilização na América Latina, por ter uma economia sólida e uma democracia consolidada. O país angariou essa imagem em função de sua contribuição para a manutenção da estabilidade na região, sobretudo na América Central. Isso foi feito em termos socioeconômicos e políticos. No primeiro caso, um dos maiores exemplos foi o engajamento brasileiro em iniciativas trilaterais, em conjunto com os Estados Unidos, para a promoção do desenvolvimento econômico em países centro-americanos e caribenhos pouco desenvolvidos. Foi nesse marco que o Brasil contribuiu para o desenvolvimento da produção local de etanol no Haiti e na República Dominicana, El Salvador, Jamaica, entre outros. No campo político, pode-se destacar o comando brasileiro na Missão de Paz das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), a partir de 2004, e a defesa brasileira das franquias democráticas no caso da instabilidade institucional em Honduras, desencadeada em 2009. Assim como os Estados Unidos, o Brasil, em seu discurso diplomático, reiterou a importância da manutenção da democracia e da promoção do desenvolvimento social e econômico na América Latina e Caribe.

Na esfera multilateral, a convergência de valores foi expressa por meio do apoio de ambos os países ao reforço do multilateralismo como melhor instrumento para se enfrentar os desafios globais. Foi assim no caso do G-20 Financeiro, cuja importância foi reiteradamente reconhecida pelo Brasil – como país emergente – e pelos Estados Unidos – como país que vem reconhecendo o papel dos países emergentes na economia global, sobretudo após a crise financeira mundial de 2008/2009.

Embora observasse diferenças de interesses entre os dois países, a diplomacia de Lula ressaltou a existência de objetivos comuns e, a partir deles, buscou a cooperação. Em grande medida, a posição brasileira em relação aos Estados Unidos pode ser resumida nas palavras de Celso Amorim:

O diálogo fluido com os Estados Unidos da América é de fundamental importância não só em questões econômico-comerciais do nosso interesse imediato, mas também para assegurarmos influência no encaminhamento dos grandes temas da agenda internacional, de forma compatível com nossas dimensões e valores.⁵⁵

⁵⁵ Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 1º de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=20> Acesso em 24 jun 2011.

No que diz respeito às relações político-diplomáticas, alguns incidentes pontuais sugeriram a despeito do clima de cordialidade. Em 2003, o Brasil recusou a proposta norte-americana de tratado bilateral para que fosse reconhecida a imunidade de jurisdição para cidadãos americanos em relação ao Tribunal Penal Internacional. No mesmo ano, mantendo sua posição histórica de repúdio a qualquer violação do direito internacional, o Governo brasileiro “lamenta profundamente o início das operações militares no Golfo e conclama ao respeito às normas do direito humanitário internacional (BRASIL, 2007, p. 22)”. O Brasil mostrou-se, assim, contrário à invasão do Iraque.

Nas relações interamericanas também houve atritos, apesar da tendência de maior autonomia da América Latina em relação aos Estados Unidos e do reconhecimento pelos Estados Unidos de que o Brasil tinha importante papel a desempenhar na região. Emblemática foi a questão da reincorporação de Cuba à Organização dos Estados Americanos (OEA). A diplomacia brasileira ajudou a impulsionar o tema da exclusão de Cuba da OEA para o topo das prioridades latino-americanas ao promover, em 2008, a I Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC), que reuniu os 33 países da América Latina e do Caribe, sem participação dos Estados Unidos e do Canadá. Apesar da pressão da maior parte dos países latino-americanos para que os Estados Unidos apoiassem a revogação da decisão de 1962, que suspendeu a participação de Cuba na OEA, o governo norte-americano insistiu numa solução intermediária, defendendo apenas o reinício do diálogo entre a OEA e a ilha. O Brasil, por sua vez, defendeu a revogação da referida decisão, abrindo espaço para que Cuba, de forma soberana, decidisse reingressar ou não na OEA.⁵⁶

Também na dimensão regional, houve divergências no que tange à segurança hemisférica. O Brasil adotou postura cautelosa em relação ao envolvimento militar dos Estados Unidos na América Latina, particularmente no caso da Colômbia. Houve pronunciamentos brasileiros contrários à militarização do combate ao narcotráfico, no âmbito do Plano Colômbia⁵⁷ e ao acordo firmado, em 2010, entre Estados Unidos e Colômbia para a instalação de base militar norte-americana naquele país, exigindo

⁵⁶ A posição brasileira saiu vitoriosa, tendo sido a decisão de 1962 revogada; o governo cubano, no entanto, optou pela não-reincorporação àquela Organização.

⁵⁷ Criado em 2000, o Plano Colômbia destina-se, oficialmente, a combater a produção e o tráfico de cocaína na Colômbia, mas tem também o propósito de desestruturar guerrilhas locais com ajuda financeira e militar do governo estadunidense. Daí a crítica brasileira de “militarização do combate ao narcotráfico”. O Brasil temia que incidentes militares na Colômbia pudessem transcender as fronteiras e afetar o território brasileiro.

maior transparência dos Estados Unidos. As palavras de Celso Amorim ilustram o posicionamento brasileiro:

Problemas entre países são normais, algo comum, e nem tudo se consegue resolver ou evitar (...) Mas em relação à Colômbia e à Venezuela, [deve-se] distinguir a existência das bases militares dos Estados Unidos, algo preocupante para toda a região. A presença de forças estrangeiras é o mais grave, pois, entre outras coisas, agrava tensões já existentes.⁵⁸

No que diz respeito à agenda multilateral, pontos de convergência e de divergência coexistiram. Em relação ao regime internacional de meio ambiente, por exemplo, no contexto das reuniões preparatórias para a Conferência das Partes de Copenhague (CoP-15, 2010), o Brasil anunciou ambiciosas metas domésticas de cortes de emissões de gases poluentes. Os Estados Unidos, por sua vez, afirmaram que não trabalhariam com metas para a Conferência, o que foi criticado pelo Brasil. Por outro lado, quando o governo norte-americano lançou proposta para a redução de emissões de CO₂, de 17% até 2020 em relação aos níveis de 2005, Celso Amorim fez pronunciamento afirmando que os Estados Unidos haviam dado "um passo na direção certa".⁵⁹

Também houve importante divergência no caso do programa nuclear iraniano, questão que figurou como uma das mais importantes da agenda internacional entre 2009 e 2010. Ainda que Brasil e Estados Unidos tenham compromissos com a não-proliferação nuclear, já que ambos são signatários do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). No caso iraniano, contudo, ao passo que os Estados Unidos insistiram na aplicação de sanções contra o governo iraniano, por meio do Conselho de Segurança da ONU, o Brasil mostrou-se contrário às sanções, já que elas, segundo o país, eram baseadas em evidências inconclusivas e poderiam levar o Irã ao isolamento, e não à cooperação. Apesar das divergências no discurso, o Brasil foi convidado para participar da Cúpula sobre Segurança Nuclear, realizada em Washington em 2010.

⁵⁸ Brasil: o líder regional quer agora jogar entre as potências. **Yahoo News**, São Paulo, 20 nov. 2009. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/artigo-brasil-o-lider-regional-quer-agora-jogar-entre-as-potencias-yahoo-news-20-1109>> Acesso em 25 jun 2011.

⁵⁹ Amorim quer abertura para etanol nos EUA. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 30 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,amorim-quer-abertura-para-etanol-nos-eua,474086,0.htm>> Acesso em 24 jun 2011.

Apesar da importância da agenda política, talvez tenham sido as questões comerciais o aspecto mais paradoxal da relação entre Brasil e Estados Unidos: ao mesmo tempo em que apresentaram o maior número de controvérsias, proporcionaram, também, grandes avanços nas relações bilaterais. Para ilustrar a coexistência de interesses comuns e conflitantes no campo comercial, vale ressaltar que, no que diz respeito, por exemplo, à propriedade intelectual, os Estados Unidos reclassificam o Brasil, em 2007, para a “lista de países em observação” (“watch list”) da seção “Special 301” da legislação de comércio. Tal fato significou um retrocesso, pois, desde 2002, o Brasil vinha sendo incluído na “lista de países em observação prioritária” (“priority watch list”)⁶⁰. Por outro lado, em janeiro de 2006, o governo norte-americano decidiu suspender as investigações contra o Brasil por questões de propriedade intelectual – iniciadas em 2000 –, decisão que evitou a eventual exclusão do Brasil do Sistema Geral de Preferências estadunidense.

Também houve atritos nas negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). O painel que trata do contencioso do algodão⁶¹ desde 2002 autorizou, ao final do governo Lula, que o Brasil implementasse contramedidas contra produtos norte-americanos. O governo brasileiro, contudo, optou por suspendê-las temporariamente, em nome do diálogo com o governo norte-americano – o que foi possível graças à maturidade do relacionamento bilateral. Em 2010, ambos os Governos assinaram Memorando de Entendimento a respeito do tema, que previu o repasse de recursos, por parte dos Estados Unidos, a produtores brasileiros de algodão, entre outras medidas.⁶² O caso do contencioso do algodão evidenciou que o Brasil não hesitou em defender seus interesses comerciais, mesmo que isso significasse contenciosos com os Estados Unidos.

Na esfera comercial, provavelmente nenhuma outra tentativa de cooperação tenha sido tão explícita como aquela em relação aos biocombustíveis. Por ocasião da visita de George W. Bush ao Brasil, em 2007, foi assinado Memorando de

⁶⁰ Nota nº 205 - 01/05/2007

⁶¹ O governo dos Estados Unidos concedeu grandes subsídios aos seus produtores de algodão, o que fez com que as exportações brasileiras apresentassem queda entre 1998 e 2000. Em 2002, o Brasil solicitou a abertura de um painel da OMC para avaliar o caso. Após os procedimentos regulares, o Brasil obteve ganho de causa, em 2005. Não tendo os Estados Unidos cumprido as recomendações, o Brasil solicitou a instalação de um painel de implementação que, em dezembro de 2007, concluiu que o governo estadunidense desrespeitou acordos basilares da OMC, devendo implementar de pronto as recomendações anteriores, ainda válidas. Não havendo tal implementação, o Brasil foi autorizado a impor contramedidas contra os Estados Unidos.

⁶² Contencioso do algodão. Comunicado MRE-CAMEX. 21 de abril de 2010. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 106, ano 37, 1º semestre de 2010. Ministério das Relações Exteriores.

Entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis, no qual se estabeleceram mecanismos para cooperação tecnológica em matéria de biocombustíveis e, igualmente, medidas para difundir o mercado de etanol – como o estabelecimento de normas e padrões uniformes. Em 2010, a Agência de Proteção Ambiental norte-americana incluiu o etanol brasileiro, produzido a partir da cana-de-açúcar, na lista de biocombustíveis que podem contribuir para a redução das emissões de gases do efeito estufa. Conforme aponta Pecequillo (2007), essa aproximação foi suficiente para alimentar em muitos a idéia de uma “OPEP do etanol”, mas não logrou terminar com o principal óbice para a cooperação em larga escala, a saber, as tarifas e subsídios americanos em matéria de biocombustíveis.

A despeito dos avanços nas relações bilaterais, vários foram pontos de desacordo entre os dois governos. O de maior repercussão foi, sem dúvida, a divergência quanto à ALCA. De um lado, os Estados Unidos estavam dispostos a construir uma área de livre comércio na qual os aspectos normativos incidiam em serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade governamental, mas que excluía temas como subsídios e medidas antidumping; de outro lado, o Brasil mostrava-se decidido a negociar no formato 4 +1 (Mercosul e Estados Unidos) e a obter uma zona livre comércio que abrangesse também os produtos agrícolas. Igualmente, era do interesse da diplomacia brasileira um acordo que não regulasse temas como compras governamentais e serviços, restringindo-se aos aspectos comerciais. Era a proposta de uma “ALCA light”, na qual acordos “extras” deveriam ser negociados bilateralmente – conforme salienta Bandeira (2005).

Se os Estados Unidos argumentavam que temas sistêmicos como subsídios agrícolas deviam ser discutidos na OMC, era legítimo que o Brasil e seus parceiros do Mercosul sustentassem que temas não menos sistêmicos como disciplinas em investimento e em propriedade intelectual ficassem de fora do marco regional. (AMORIM & FELDMAN, 2011, p. 290)

Afinal, conforme apontou Celso Amorim em artigo na Folha de S. Paulo, o Brasil não aderiria a acordos incompatíveis aos interesses brasileiros. Segundo o então chanceler, o Brasil deparou-se com um contexto negociador complexo do ponto de vista dos interesses brasileiros, sujeito a um calendário que deixava o país com escassa margem para eventual correção de rumos. De acordo com as negociações, o projeto da

ALCA ia muito além do livre comércio: as propostas em discussão incluíam aspectos normativos que incidiriam diretamente sobre a capacidade reguladora dos países. Por outro lado, não pareciam encorajadoras as perspectivas de obtenção de livre acesso ao mercado dos Estados Unidos e excluía-se da pauta negociadora questões centrais para o Brasil. “E ‘negociações exitosas’, no caso do Brasil, significa[vam] preservar espaço para decidir de forma autônoma nossas políticas.”⁶³

Para Paulo Roberto de Almeida,

Em contraste com a administração anterior [governo Fernando Henrique Cardoso], a postura diplomática [do governo Lula] deixou o lado das negociações meramente “técnicas” para enfatizar o chamado “interesse nacional”, com uma visão bem mais crítica das vantagens e desvantagens da liberalização comercial numa situação relativamente assimétrica [com os Estados Unidos]. (...)Pode-se dizer que a Alca, devido em grande medida à postura do novo governo brasileiro, “aladizou-se”⁶⁴, com as vantagens e desvantagens desse tipo de arranjo *ad hoc* e parcial. (ALMEIDA, 2004, pp. 177-178)

Segundo apontam Amorim e Feldman (2011), obter dos países do Mercosul uma posição unificada em relação à ALCA foi tarefa árdua, que envolveu concessões nas negociações internas do Mercosul. Apesar das dificuldades de se chegar a um consenso, isso deu ao Brasil uma base mais sólida para propor aos negociadores norte-americanos uma nova abordagem, que essencialmente deixaria à ALCA meramente as questões relativas a acesso a mercados. Em 2005, contudo, o prazo final para a criação da ALCA havia chegado e nada havia sido acertado, uma perspectiva que se mantém inalterada até hoje. O fato é que “uma ALCA que restringisse políticas desenvolvimentistas teria convertido a interdependência em hegemonia, o que seria inaceitável.” (AMORIM & FELDMAN, 2011, p. 291)

Além da ALCA, outros impasses marcaram a relação comercial entre Brasil e Estados Unidos. Na OMC, a criação do G-20, em 2003, reforçou as diferenças bilaterais em matéria de subsídios e proteção agrícola. Não foram poucos os representantes americanos que atribuíram o fracasso das negociações em Cancun – referentes à Rodada de Doha – ao Brasil. Também na OMC, foram significativos os painéis que opuseram

⁶³ A ALCA possível – Celso Amorim (Folha de S. Paulo, 08/07/2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

os dois países: as questões do açúcar e de produtos siderúrgicos em 2003; e a questão dos subsídios agrícolas em 2007. Também o âmbito da OMC, houve diferenças de ênfase: ao passo que o Brasil defendeu a flexibilização dos subsídios agrícolas, os Estados Unidos defenderam a abertura de mercados não-agrícolas e de novos temas. Ainda assim, houve compromissos de ambas as partes na Conferência Ministerial de Genebra, em 2008: o Brasil comprometeu-se a reduzir tarifas no mercado de bens não-agrícolas e os Estados Unidos comprometeram-se a reduzir o teto dos subsídios agrícolas.

Em suma, pode-se dizer que as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos foram caracterizadas pela administração das divergências. Estas surgiram naturalmente, num momento em que o relacionamento bilateral ganhava maior abrangência e o Brasil assumia maior protagonismo nas relações regionais e internacionais. As contradições no relacionamento bilateral, contudo, foram mais de ênfase do que de conteúdo; vale dizer, Brasil e Estados Unidos divergiram muito mais em termos de ferramentas para se alcançar determinados objetivos de política externa do que em termos de objetivos em si mesmos.

A despeito das controvérsias, a agenda bilateral foi pautada por grande densidade econômica, em função da existência de interesses comuns e extrapolando o mero discurso. No campo político, também houve aproximação, sobretudo em relação ao reconhecimento dos Estados Unidos de que o Brasil – e os demais países emergentes – passaram a desempenhar papel de relevo nos foros globais. Em última instância, pode-se dizer que o que legitimou o Brasil como interlocutor necessário diante dos Estados Unidos foi a disposição do país de assumir responsabilidades regionais e globais.

As relações Brasil-Estados Unidos, nesse sentido, revelaram elevado grau de maturidade e de confiança mútua, que não teve grandes abalos em função da existência de posicionamentos diferenciados a respeito de temas das agendas bilateral, regional e global. Conforme afirma Soares de Lima (2005), muito embora o Brasil reconhecesse o predomínio militar dos Estados Unidos, houve preponderância da avaliação da ordem econômica e também, pode-se dizer, da distribuição do poder político no sistema internacional. O fato é que uma percepção mais matizada da ordem internacional, que considerou a perda de poder relativo dos Estados Unidos em termos econômicos e políticos, levou a diplomacia brasileira a perceber que, “em um mundo menos

⁶⁴ Trata-se de comparação com a ALADI, no âmbito do qual as medidas de liberalização comercial ocorrem por vias multilaterais.

homogêneo e mais competitivo, haveria espaço para um movimento contra-hegemônico cujos eixos estariam na Europa ampliada”, se se tem em conta as parcerias no mundo desenvolvido. (SOARES DE LIMA, 2005, pp. 12-13)

Em termos gerais, pode-se dizer, como faz Vizontini (2006), que o governo Lula adotou uma política externa de desalinhamento em relação ao “consenso do Atlântico Norte” como forma de ampliar sua capacidade de negociação. Fica evidente que o Brasil, sem negligenciar a importância das relações com os Estados Unidos, buscou na diversificação de seu relacionamento externo a ferramenta para fortalecer sua margem de manobra no sistema internacional.

Dessa forma, conforme concluem Vigevani e Cepaluni (2007), o critério que regeu as relações bilaterais ao longo do governo Lula foi o da “não-exclusividade”: o Brasil buscou fortalecer as relações com os Estados Unidos, por conta de sua importância para a inserção internacional do país, mas, ao mesmo tempo, o fez baseando-se na perspectiva do enfraquecimento do unilateralismo e do conseqüente fortalecimento do multilateralismo. Nas palavras de Soares de Lima (2005),

Em um contexto mundial com vetores multipolares, o exercício multilateral, em particular nos fóruns políticos, [tornou-se] crucial para atenuar a primazia norte-americana e conter seus impulsos unilaterais, que se tornariam inevitáveis em uma ordem internacional sem competidores ou opositores. (SOARES DE LIMA, 2005, p. 13)

2.2. Países europeus e União Europeia

O relacionamento do Brasil com a Europa, ao longo do governo Lula, ocorreu de três formas principais: relações Brasil-União Europeia; relações bi-regionais América Latina-União Europeia e Mercosul-União Europeia; e, finalmente, relações bilaterais com os países europeus- tendência que vinham ocorrendo desde a década de 1990, conforme aponta Saraiva (2006). As relações com a Europa, de maneira geral, basearam-se, de um lado, em aspectos econômico-comerciais, como bem ressaltam Vigevani e Cepaluni (2007). De fato, a Europa consolidou-se como o segundo maior parceiro comercial do Brasil no governo Lula; o fluxo comercial bilateral saltou de US\$

36 bilhões, em 2003, para US\$ 74 bilhões, em 2009, o que colocou o continente como o segundo parceiro comercial do Brasil.⁶⁵

De outro lado, conforme Paulo Roberto de Almeida (2004), fundamentaram-se no reconhecimento de que aquele continente poderia exercer papel político compensatório contra o unilateralismo dos Estados Unidos, como revelado, por exemplo, na crise do Iraque e na hesitação do governo norte-americano de engajar-se nos esforços mundiais em relação às mudanças climáticas no âmbito do Protocolo de Quioto.

As relações do Brasil com a União Europeia (UE) ganharam, em 2007, o viés de parceria estratégica, por ocasião da I Cúpula Brasil-UE e por iniciativa da Comissão Europeia. Na ocasião, o Presidente Lula realizou a primeira visita de um Chefe de Estado brasileiro à Comissão Europeia, em Bruxelas.⁶⁶ Tratou-se da formalização do Diálogo Político de Alto Nível, estabelecido também em 2007 e do reconhecimento, por parte da UE, de que o Brasil poderia contribuir para a inserção internacional da organização, bem como para alavancar a cooperação entre América Latina e UE. Na Declaração Conjunta, pode-se perceber a importância conferida à parceria:

No momento histórico da sua primeira Cúpula, o Brasil e a UE decidiram estabelecer uma parceria estratégica abrangente, baseada nos seus estreitos laços históricos, culturais e econômicos. Ambas as partes partilham valores e princípios essenciais (...). Os dois lados concordam com a necessidade de identificar e promover estratégias comuns para enfrentar os desafios mundiais.⁶⁷

A parceria estratégica não somente foi lançada durante o governo Lula, mas também aprofundada entre 2007 e 2010, uma vez que se acreditava que a elevação do relacionamento bilateral à condição de Parceria Estratégica refletia a dinamização e o aprofundamento das relações entre o Brasil e a União Europeia e, eventualmente, serviria como impulso político às negociações entre Mercosul e UE.⁶⁸ Em 2008, foi realizada a II Cúpula Brasil-UE, na qual foi lançado o Plano de Ação da Parceria

⁶⁵ **Balanco de Política Externa 2003/2010.** Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 07 ago 2011.

⁶⁶ Diálogo Político Brasil-UE, 30 de abril de 2008. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 102, ano 35, 1º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

⁶⁷ Nota nº 316 - Cúpula Brasil-União Europeia Lisboa, 4 de julho de 2007 - Declaração Conjunta.

⁶⁸ Nota à imprensa. “Reunião de Cúpula Brasil-União Europeia e Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Comissão Europeia.” Brasília, 3 de julho de 2007. *In: BRASIL*, 2007.

Estratégica, segundo o qual ambas as partes estão comprometidas a atuar em conjunto para lidar com os principais desafios da agenda internacional, entre eles a promoção dos direitos humanos, o desarmamento e a não-proliferação nuclear, o reforço do multilateralismo e a garantia de um sistema econômico mundial justo e inclusivo.⁶⁹ Além disso, em 2010, as reuniões no âmbito da parceria estratégica assumiram, pela primeira vez, nível ministerial, o que imprimiu maior visibilidade à parceria, além de demonstrar o engajamento de ambas as partes com a cooperação.

A parceria estratégica Brasil-UE consubstanciou-se não apenas em aspectos concretos de cooperação – tais como as relações comerciais e a cooperação na área de tecnologia -, mas também no compartilhamento de visões sobre uma miríade de temas da agenda internacional. Vale dizer, a inserção do Brasil encontrou eco no modelo de inserção internacional da UE: ambas as partes pronunciaram-se a favor de temas como reforma da governança global, desenvolvimento dos países menos desenvolvidos e meio ambiente. Segundo a Declaração Conjunta da III Cúpula Brasil-União Europeia, ambos os lados reconhecem que

sua parceria estratégica fundamenta-se em princípios e valores compartilhados (...) e tanto o Brasil quanto a UE coincidiram quanto à importância de um sistema multilateral efetivo, centrado em uma forte Organização das Nações Unidas, como fator essencial para fazer frente aos desafios globais. Nesse contexto, reconheceram a necessidade de buscar a reforma dos principais órgãos das Nações Unidas.⁷⁰

Ademais, por ocasião do encontro ministerial de 2010, realizado em Madri, a UE, sob a presidência espanhola, dispôs-se a envidar esforços no sentido de retomar a integração bi-regional com a América Latina. Nas palavras de Miguel Moratinos, então ministro de Assuntos Exteriores e Cooperação da Espanha Presidente da UE,

a presidência espanhola se propõe a reforçar a dimensão latino-americana e caribenha da política externa da UE (...) A relação Brasil-UE tem um grande

⁶⁹ **Parceria Estratégica Brasil – União Europeia**, Plano de Ação Conjunto. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf> Acesso em 27 jun 2011.

⁷⁰ Nota nº 503 - Terceira Cúpula Brasil-União Europeia - Declaração Conjunta - Estocolmo, 6 de outubro de 2009.

valor em si mesma, porém, além disso, uma de suas grandes potencialidades é a capacidade de catalisar a aproximação entre as duas regiões.⁷¹

No que diz respeito às relações Mercosul-UE, tratou-se de tema bastante delicado durante o governo Lula, dadas as dificuldades de se avançar nas negociações, iniciadas em 1999, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso. A principal reclamação do governo brasileiro dizia respeito às ofertas de liberalização comercial recebidas por parte da UE, consideradas muito aquém dos esforços feitos pelos quatro membros do Mercosul para abrir seus mercados à Europa, sobretudo porque estavam atreladas à conclusão de acordos no âmbito da (quase paralisada) Rodada Doha da OMC.⁷² Apesar das dificuldades, a diplomacia brasileira via com bons olhos a maior integração entre Mercosul e UE, conforme atestam as palavras do Presidente Lula por ocasião da IV Reunião do Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia, em 2003:

as negociações que o Mercosul vem desenvolvendo com a União Europeia têm igual importância e apresentam dificuldades e riscos análogos às outras grandes negociações. Estou convencido, porém, que a associação entre o Mercosul e a Europa é mutuamente vantajosa. Temos feitos avanços importantes (...). A União Europeia é, hoje, o único interlocutor comercial do Mercosul que dispõe de ofertas em todas as áreas relevantes, sinalizando, sobretudo, disposição negociadora.⁷³

Entre 2009 e 2010, foram mantidas reuniões informais, com o objetivo de avaliar as condições para a retomada formal das negociações. Decisão nesse sentido foi alcançada em 2010, em reunião de Cúpula entre Mercosul e UE, realizada em Madri. No Comunicado Conjunto divulgado na ocasião, os Chefes de Estado e de Governo enfatizaram seu compromisso de envidar esforços pela conclusão das negociações, muito embora não tenha se obtido resultados concretos até o final do governo Lula.

O Brasil buscou obter um acordo ambicioso e equilibrado, que promovesse o desenvolvimento econômico e social e que considerasse, de um lado, os interesses exportadores do país, sobretudo de bens agrícolas, e, de outro, as sensibilidades de

⁷¹ A União Europeia, o Brasil e o futuro. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 fev. 2010. Versão impressa.

⁷² Acordo de Associação Inter-regional MERCOSUL-União Européia – Avaliação preliminar. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 95, ano 31, 2º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

setores específicos da economia nacional. Buscou, igualmente, fazer valer os interesses dos seus parceiros do Mercosul e do bloco como um todo, sem o que, do ponto de vista da política externa de Lula, as negociações extra-regionais careceriam de sentido prático.

É importante destacar que, durante os oito anos de governo Lula, predominou o entendimento de que não havia incompatibilidades entre as relações Brasil-UE e Mercosul-UE (foco bi-regional) e as parcerias bilaterais entre o Brasil e países europeus. A política externa brasileira defendeu que ambas as dimensões do relacionamento com a Europa poderiam, inclusive, ser negociadas em conjunto, reforçando-se mutuamente. Assim, as parcerias em nível bilateral tiveram grande peso durante o governo Lula.

As relações do Brasil com a Alemanha tiveram caráter especial entre 2003 e 2010. Em nota à imprensa de 2004, divulgou-se que

as relações entre o Brasil e a Alemanha são marcadas por ampla convergência de percepções, valores e interesses comuns, que, somada à elevada densidade do intercâmbio e da cooperação bilateral, confere sentido particularmente significativo a esta parceria.⁷⁴

Além de sinalizar o intuito de intensificar o relacionamento entre os dois países, o Presidente Lula procurou abordar temas em que a Alemanha era vista como aliado mais flexível - a exemplo da questão dos subsídios agrícolas⁷⁵. Tratava-se de criar uma espécie de contraponto à inflexibilidade da França, um dos países europeus que mais fortemente defende a proteção de seu setor. De qualquer forma, sempre se vislumbrou a possibilidade de cooperação na área de agricultura, mesmo com a França. As palavras de Celso Amorim, em discurso em Paris, durante edição da Comissão Geral Brasil-França, bem ilustram o posicionamento brasileiro:

Até mesmo na agricultura – setor em relação ao qual, sabidamente, temos divergências de percepções – podemos nos beneficiar de uma cooperação mais

⁷³ Discurso do Presidente Lula por ocasião do encerramento da IV Reunião Plenária do Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia, em Brasília, em 29 de outubro de 2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

⁷⁴ Nota à imprensa. “Visita ao Brasil do Vice-Chanceler Federal e Ministro do Exterior da Alemanha, Joschka Fischer.” Brasília, 16 de novembro de 2004. *In: BRASIL*, 2007.

estreita, voltada para a pesquisa, o investimento e o campo sanitário e fitossanitário. Gostaria de propor que déssemos especial ênfase a uma “agenda positiva” neste setor.⁷⁶

Ciente das perspectivas de cooperação, o Brasil solicitou a cooperação alemã para levar adiante as negociações entre UE e MERCOSUL, iniciadas em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso e obstaculizadas pela discordância a respeito de barreiras não tarifárias a produtos agrícolas – principalmente em países como França e Espanha. Nota-se, assim, a intenção de estabelecer relações prósperas com a Europa, inclusive por meio de acordos de comércio preferencial.

A transigência alemã no que diz respeito aos subsídios agrícolas, por exemplo, engendraram uma tentativa de harmonização dos discursos. Além do G-4 – criado em 2004 e uma das principais articulações multilaterais do Brasil com países desenvolvidos (Alemanha e Japão)-, Brasil e Alemanha compartilharam outras iniciativas na esfera política. Em maio de 2008, a visita da Chanceler alemã, Angela Merkel, resultou no Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Alemanha.⁷⁷

Nesse plano, os dois países ressaltaram posições comuns em relação à não-proliferação, direitos humanos, aproximação entre UE e América Latina, sistema financeiro internacional e meio ambiente. A título de exemplo, em relação à Conferência de Copenhague (2009), tanto Brasil quanto Alemanha assinalaram que ela não traria resultados práticos significativos: ambos reconheceram a impossibilidade de que da Conferência resultasse um acordo jurídico vinculativo; afirmaram que, antes, deveria ser assinado um acordo político, que consolidasse o aumento máximo da temperatura global em 2 °C – meta quase que globalmente consensual à época. Na visita de Lula à Alemanha, em 2009, a chanceler Ângela Merkel elogiou o Brasil por ter apresentado metas de redução das emissões de CO₂, ao mesmo tempo em que cobrou que os demais países emergentes seguissem o exemplo brasileiro.

O exemplo ilustra que posições comuns em relação a vários temas da agenda internacional serviram como catalisadores da aproximação entre Brasil e países

⁷⁵ Viagem de Lula à Alemanha pode abrir ciclo de relações bilaterais, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26/01/2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45201.shtml>> Acesso: 03/09/2008

⁷⁶ **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Sessão de Abertura da Terceira Comissão Geral Brasil-França**, em Paris, em 7 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cdo/resenha93_021-134discursos.pdf> Acesso em 27 jun 2011.

⁷⁷ Nota nº 228 - 14/05/2008

européus. No caso do Reino Unido, ambos os países reafirmaram, por ocasião da visita do Presidente Lula a Londres, em 2006, seu comprometimento com a reforma da governança global. De um lado, o Reino Unido explicitou seu apoio ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, reconhecendo que tal fato representaria passo significativo no sentido de integrar progressivamente o Brasil e outros países importantes nas estruturas da governança global. De outro lado, o Brasil reconheceu o papel desempenhado pelo Reino Unido no que tange ao aperfeiçoamento da governança global.⁷⁸

Ambos os países adotaram posições comuns também no que diz respeito ao regime internacional de meio ambiente. Em 2006, foi lançado um Diálogo de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável e um Grupo de Trabalho sobre Mudança do Clima, foros bilaterais privilegiados que demonstraram o comprometimento de ambos os lados com as questões ambientais no plano internacional.

No caso da França, uma parceria estratégica foi firmada em 2008, abrindo espaço para a intensificação da cooperação bilateral e para a construção de uma “parceria recíproca, equilibrada e global”, segundo afirmou o então Embaixador da França no Brasil.⁷⁹ A parceria bilateral também pode ser caracterizada por um diálogo fluido e permanente, uma vez que a cooperação ocorreu no âmbito da Comissão Geral Brasil-França, criada em 1996, e que, a partir de 2006, foi complementada pelo Mecanismo de Consultas Políticas. Tal mecanismo permitiu que, até 2010, fossem realizadas consultas periódicas sobre os principais temas das relações bilaterais, estimulando o estreitamento das relações. Além disso, em 2008, foi lançado o Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-França, que representou a conjugação de esforços para a reforma da governança global e o reconhecimento das potencialidades de cooperação em diversos setores.

De fato, Brasil e França trabalharam em conjunto para contribuir para o avanço de diversos temas da agenda global. Brasil e França assinaram, em 2003, acordo de cooperação no âmbito do "Mecanismo de Desenvolvimento Limpo" do Protocolo de Quioto; e protocolo de intenções em matéria de tecnologias avançadas, como biocombustíveis e tecnologia espacial, e suas aplicações na indústria, particularmente no tocante a pesquisa, estudos, desenvolvimento, experimentações, inovação e formação.

⁷⁸ “Uma Visão Compartilhada”. Artigo do Presidente Lula e do Primeiro-Ministro do Reino Unido, Tony Blair, publicado pelos jornais “Folha de S. Paulo” e “The Times”, em 09 de março de 2006. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 98, ano 33, 1º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

⁷⁹ Parceria estratégica tem custo político, diz embaixador francês. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 fev. 2010. Versão impressa.

Ademais, no contexto da Cúpula do G-8 + 5 em L'Áquila, Itália, realizada em 2009, Brasil e França lançaram a Aliança pela Mudança, com base na visão compartilhada de que a nova configuração do poder mundial, baseada na multipolaridade, requer o multilateralismo como principal ferramenta para lidar com os desafios globais. Ademais, a França, como país desenvolvido, reconheceu o crescente papel desempenhado pelos países emergentes nas discussões mundiais, assim reconhecendo a importância do Brasil para as relações internacionais contemporâneas e apoiando o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Vale lembrar, igualmente, o engajamento conjunto no lançamento da Ação Global contra a Fome e a Pobreza, em 2004, e a assinatura da Declaração sobre Biocombustíveis, em 2006. As iniciativas demonstram que, além de reconhecerem a necessidade de lidar com o desafio global de combate à fome e à pobreza, ambos os países entenderam que existe relação entre combate à fome e à pobreza, desenvolvimento e biocombustíveis. Dessa forma, serviram de marco jurídico para o engajamento brasileiro e francês na disseminação de tecnologias para a produção de biocombustíveis em países menos desenvolvidos; no âmbito da parceria entre Brasil e União Europeia para a promoção de biocombustíveis, Brasil e França iniciaram projetos de cooperação conjunta em países como Quênia e Moçambique.

Também com a Alemanha a cooperação em ciência e tecnologia foi estreitada durante o governo Lula. Acordou-se que se celebraria, entre 2010 e 2011, o Ano Brasil-Alemanha de Ciência, Tecnologia e Inovação, em homenagem aos 40 anos de relacionamento bilateral em ciência e tecnologia. Especial destaque foi dado às áreas de nano e biotecnologia, ciências biomédicas, tecnologia industrial, engenharia de produção, eletrônica, sustentabilidade, mudança climática e popularização da ciência. O principal objetivo foi o de despertar o interesse do setor produtivo e de serviços, no Brasil e na Alemanha, quanto às possibilidades de negócios e de inovação tecnológica e industrial em setores-chave da economia de ambos os países.

No caso do Reino Unido, em 2006 foi lançado o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação e, entre 2007 e 2008, foi realizado o Ano Brasil-Reino Unido de Ciência e Inovação, com o objetivo de estimular o relacionamento entre as comunidades científicas dos dois países, trocar conhecimento e estabelecer parcerias e acordos de

cooperação para pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos conjuntos.⁸⁰ Essas iniciativas, ao lado da Criação do Comitê Econômico e Comercial Conjunto Brasil-Reino Unido (JETCO), em 2006, permitiram um incremento das relações bilaterais em termos de comércio e investimentos; o comércio bilateral praticamente dobrou entre 2003 e 2009, chegando, nesse último ano, a US\$ 6,13 bilhões.⁸¹

Além disso, o relacionamento bilateral foi aprofundado por meio da assinatura de Memorandos de Entendimento sobre cooperação nas áreas de HIV/AIDS e educação, em 2006, e de Memorando de Entendimento sobre cooperação na área de organização de mega-eventos esportivos, em 2010. Nesse tema, a troca de experiências foi de grande importância, se se tem em conta que Londres sediará as Olimpíadas de 2012 e que o Rio de Janeiro será sede dos jogos em 2016.

O Brasil seguiu sendo o principal parceiro comercial alemão na América Latina no período. O intercâmbio comercial Brasil-Alemanha passou de US\$ 7,3 bilhões, em 2003, para US\$ 20,9 bilhões, em 2008 - o que representou um aumento de 185%.⁸² Mais de 1.200 empresas alemãs estão instaladas no Brasil, constituindo o maior parque industrial de origem alemã fora da Alemanha. Em 2007, a Alemanha foi o quinto maior investidor direto no Brasil, com um total de US\$ 1,7 bilhão em investimentos⁸³.

No caso da França, ao longo dos oito anos de governo Lula, as relações bilaterais mantiveram-se estáveis, a despeito da mudança de governo naquele país⁸⁴. Conforme afirma Prates (2004), a expansão dos investimentos franceses no Brasil no período – principalmente por meio da participação de novas empresas no mercado brasileiro, como o Club Mediterranée, Alcatel-Alstom, Alcor, Rhodia, Michelin – colaboraram para o aumento parceiro comercial da França na América Latina. Em 2003, as trocas comerciais bilaterais totalizaram US\$ 3,483 bilhões e, em 2008, mais que dobrou, somando US\$ 8,804 bilhões⁸⁵. As relações bilaterais Brasil-França também foram caracterizadas pela intensificação da cooperação tecnológica e na área de defesa. Exemplo emblemático foram as negociações a respeito da compra, pelo Brasil, de

⁸⁰ Nota nº 116 – 12/03/2008

⁸¹ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 07 ago 2011.

⁸² Nesse e nos demais casos, a comparação é feita propositalmente entre os anos de 2003 e 2008, já que as trocas comerciais em 2009 e 2010 sofreram abalos em todo o mundo, por razões conjunturais, a saber, a crise financeira global. Acredita-se que essa comparação permite observar os avanços estruturais no comércio exterior brasileiro durante o governo Lula.

⁸³ Nota nº 229 - 14/05/2008

⁸⁴ Nicolas Sarkozy foi eleito em 2007.

⁸⁵ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 07 ago 2011.

aviões militares (caças), submarinos de propulsão nuclear e helicópteros da França. Há que se ressaltar que o Brasil somente aceitou negociar contanto que recebesse, com a compra, transferência de tecnologia. A França aceitou esse modelo de cooperação, o que demonstra o elevado grau de confiança mútua entre ambos os governos.⁸⁶

Significativa também foi a cooperação cultural, que se aprofundou durante o governo Lula. Em 2005 foi celebrado o Ano do Brasil na França e, em 2009, o Ano da França no Brasil. Tratou-se de iniciativa que visava promover maior conhecimento mútuo entre os povos brasileiro e francês, por meio do intercâmbio cultural, associado a outras iniciativas de difusão do ensino dos idiomas português e francês e de estímulo ao intercâmbio educacional de ensino superior.

Em que pese a importância *per se* do relacionamento com os países europeus - dados o compartilhamento de interesses e às possibilidades de avanços nos campos econômico e político - pode-se concluir que as relações com a Europa estiveram permeadas pela noção de compensar, em parte, o relacionamento com os Estados Unidos, que, apesar de maduro e pragmático, foi marcado por significativas discordâncias. Tal fato é evidenciado tanto em termos econômicos – a exemplo da negociação de acordo comercial entre Mercosul e União Europeia, num momento em que o projeto da ALCA era deixado de lado – quanto em termos políticos – como ilustram os interesses brasileiro e europeu com o fortalecimento do multilateralismo.

2.3. Japão

Durante o Governo Lula, as relações entre Brasil e Japão transcenderam a esfera comercial. País com a maior comunidade nikkei do mundo, o Brasil passou ser, a partir da década de 1990, o país que mais envia de kasseguis ao Japão. Segundo Costa (2007), com a crise dos anos 1980 e com a alteração da Lei de Controle de Imigração japonesa em 1990, que permitiu a entrada de nikkeis para trabalhar legalmente no Japão, houve um aumento vertiginoso do número de nipo-brasileiros que emigram para o Japão, formando, em 2005, uma comunidade que ultrapassava 300 mil.

Apesar dos laços sociais, as relações bilaterais entre Brasil e Japão, desde a década de 1990, estiveram “hibernando”, para usar um termo de Amado Cervo (2001).

⁸⁶ A compra dos equipamentos, contudo, não foi realizada durante o governo Lula, por razões de política interna.

Para o autor, novas técnicas de produção dirigiram os investimentos japoneses para o sudeste asiático, assim como diminuíram a demanda por matérias-primas brasileiras. Ações de cooperação, não obstante, foram levadas a efeito no decorrer do governo Lula, consubstanciadas no mecanismo de consultas de alto nível que havia sido criado em 2002.

Em 2005, quando da visita de Lula ao Japão, declarações conjuntas e tratados sintetizaram os esforços de cooperação. Na ocasião, o Japão mostrou interesse em financiar, por meio do Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC), alguns projetos de infra-estrutura da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), marcando - juntamente com as negociações para a promoção de investimentos nipônicos em setores ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento, tais como o projeto de trem de alta velocidade e o desenvolvimento da tecnologia de semicondutores - uma retomada (ainda que relativamente lenta) dos investimentos japoneses no Brasil. Igualmente, foi assinado Memorando de Cooperação entre o Ministério da Ciência e Tecnologia brasileiro e o JBIC, para a implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Trata-se, indiretamente, de uma forma de estimular a exportação do etanol brasileiro ao Japão, uma vez que o Mecanismo, bem como a política japonesa de mudanças climáticas, priorizam a utilização de energias menos poluentes.

No que diz respeito às perspectivas de cooperação na área de energia, é importante destacar o Conselho Brasil-Japão para o Século XXI, que se reuniu entre 2004 e 2005 e reconheceu as potencialidades de cooperação técnicas e de aumento do comércio bilateral de etanol e biodiesel. Apesar das expectativas positivas em torno da cooperação na área de biocombustíveis, existiram questões que apontaram no sentido contrário: foi o caso das preocupações japonesas com a segurança alimentar⁸⁷ e as barreiras fitossanitárias enfrentadas pelas exportações brasileiras de biocombustíveis, sobretudo de etanol. É importante registrar, igualmente, a aquisição, pela Petrobras, em 2007, de refinaria de petróleo na ilha de Okinawa, a qual pode tornar-se centro de distribuição de etanol para a Ásia num futuro próximo.

Ademais, vale ressaltar a cooperação bilateral na área de ciência e tecnologia. O grande destaque foi a decisão brasileira de utilizar o modelo japonês de televisão digital,

⁸⁷ Ainda que a política externa de Lula não reconhecesse qualquer oposição entre produção de biocombustíveis e a segurança alimentar, o governo japonês demonstrou certa preocupação com essa questão, dada a escassez de terras no país asiático.

por meio da assinatura, em 2006, de Memorando de Entendimento. Segundo o acordo, o Brasil encarregou-se de adotar o padrão japonês de televisão digital, podendo incorporar, eventualmente, avanços tecnológicos próprios. Ademais, ficou acordado que o Brasil não pagaria *royalties* pelo uso da tecnologia e o Japão comprometer-se-ia a treinar pessoal, compartilhar informações e financiar a mudança do sistema no Brasil.⁸⁸ Nesse mesmo campo, vale lembrar a parceria entre Brasil e Japão para levar a cabo modelos de cooperação trilateral com países menos desenvolvidos, em particular os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs). Trata-se de iniciativa que visa a democratizar o acesso à tecnologia, na qual o Brasil atua como intermediário na transferência de tecnologia (japonesa) aos PALOPs.

Cabe destacar, igualmente, no âmbito da cooperação cultural, o Ano do Intercâmbio Brasil-Japão, em comemoração ao centenário da imigração japonesa, comemorado em 2008. Buscou-se, com essa medida, fomentar a cooperação cultural - por meio de exposições de artes plásticas, festivais de cinema, apresentações teatrais, concertos, eventos esportivos - e, concomitantemente, as relações econômicas - por meio de missões empresariais.

Também no plano cultural, existiram iniciativas de intercâmbio educacional e técnico no âmbito da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), a exemplo do envio de estudantes e técnicos brasileiros e nikkeis ao Japão para treinamento, por meio de bolsas de estudo e de missões técnicas. Além disso, em parceria com a JICA, o governo brasileiro promove iniciativas de cooperação triangular, pela qual se aproveitam os recursos e o *know-how* brasileiro e japonês para prestar assistência a outros países em desenvolvimento. Em 2000, os dois governos celebraram convênio para a implementação do Programa de Parceria Brasil-Japão (JBPP), com vistas a contribuir para o desenvolvimento de países latino-americanos e caribenhos e africanos, sobretudo.

Outro ponto importante das relações bilaterais está relacionado ao campo político. A associação dos dois países na disputa por assentos permanentes no Conselho de Segurança culminou com a criação, em 2004, do G-4, fomentando uma aliança

⁸⁸ Entrevista concedida pelo Chanceler Celso Amorim, juntamente com o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, e o Ministro das Comunicações, Hélio Costa, à imprensa brasileira e japonesa ao final dos encontros realizados com autoridades japonesas com vistas à escolha, pelo Brasil, de um padrão para a TV digital. Tóquio, 13 de abril de 2006. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 98, ano 33, 1º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

política explícita - algo jamais observado nas relações dos dois países. Em Declaração Conjunta por ocasião da visita do Presidente Lula ao Japão, em 2005, pode-se ler:

Os dois mandatários compartilharam a opinião de que o Conselho de Segurança deve ser reformado para elevar sua representatividade, legitimidade, eficiência e credibilidade, de modo a refletir a realidade da comunidade internacional no século 21 e, assim, enfrentar efetivamente os desafios da atualidade. Os dois mandatários, inclusive no contexto do G-4, reiteraram sua determinação de continuar a apoiar mutuamente suas candidaturas e de trabalhar juntos pela reforma do Conselho de Segurança.⁸⁹

Ademais, Brasil e Japão, pode-se dizer, atuaram, ao longo do governo Lula, como pontos de aproximação entre América Latina e Leste Asiático. O principal foro de aproximação entre as duas regiões é, desde 1999, o Fórum de Cooperação América Larina-Ásia do Leste (FOCALAL), de caráter intergovernamental e com o objetivo de promover a aproximação entre os 34 países-membros. Entre 1999 e 2010, quatro Reuniões de Chanceleres foram realizadas no âmbito do FOCALAL: em 2007, em Brasília e, em 2010, em Tóquio, o que demonstra o engajamento tanto do Brasil quanto do Japão com as relações bi-regionais.⁹⁰

Os exemplos demonstram que, de fato, as relações nipo-brasileiras foram revitalizadas ao longo do governo Lula. O próprio Presidente, em comemoração aos cem anos da imigração japonesa ao Brasil afirmou que

[a] comemoração do centenário da imigração japonesa estimula-nos a lançar as bases para um novo ciclo virtuoso nas relações bilaterais. Essa nova relação deverá combinar temas tradicionais de nossa agenda – mineração, siderurgia e agricultura - com frentes inovadoras de atuação conjunta, como projetos no âmbito do desenvolvimento limpo, incorporação do etanol na matriz energética japonesa e desenvolvimento de novo sistema de TV digital.⁹¹

⁸⁹ Declaração conjunta do Presidente Lula e do Primeiro Ministro Junichiro Koizumi sobre a reforma das Nações Unidas. Tóquio, 26 de maio de 2005. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 96, ano 32, 1º semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores.

⁹⁰ Mais informações sobre o FOCALAL, vide capítulo IV.

⁹¹ “Centenário da Imigração Japonesa ao Brasil”. Artigo do Presidente Lula para o jornal Nippo Brasil. 18 de junho de 2008. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 102, ano 35, 1º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

Em síntese, pode-se concluir que as relações Brasil-Japão, ao longo do governo Lula, foram marcadas por uma retomada do diálogo político e da cooperação econômica e tecnológica, bem como pelo reconhecimento mútuo da existência de fortes laços culturais entre os dois países. Para além do mero discurso, foram tomadas iniciativas de grande importância para o futuro das relações, não apenas bilaterais, mas também regionais, entre América Latina e Ásia.

AS RELAÇÕES COM O SUL: DO TERCEIRO-MUNDISMO À COOPERAÇÃO SUL-SUL

“No passado, os navegantes miravam a estrela polar para "encontrar o Norte", como se dizia. Hoje estamos procurando as soluções de nossos problemas contemplando as múltiplas dimensões de nosso Planeta. Nosso "norte" às vezes está no Sul.”

Discurso do Presidente Lula na abertura da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York, setembro de 2008

1. Governo Geisel

Durante o governo Geisel, a estratégia de inserção internacional do Brasil reservou ao Sul funções complementares àquelas exercidas pelo Norte. É nessa linha de raciocínio que Cervo e Bueno (1992) argumentam que, nos países desenvolvidos, o Brasil buscou recursos financeiros, ciência e tecnologia e se dispôs a repassá-los, na medida do possível, aos países em desenvolvimento, dentre os quais “não encontrou, no período, parceiros em condições materiais ou com vontade política para tornar efetiva uma cooperação igualitária.” (CERVO & BUENO, 1992, p. 374).

O argumento demonstra que o Brasil, nas relações com o Sul, via-se ocupando posição de relativa superioridade em termos de desenvolvimento socioeconômico e de inserção no sistema internacional, atuando, assim, como ponto de contato entre o Norte e o Sul no que tange às questões relativas ao desenvolvimento. “Enquanto o Norte apoiava o desenvolvimento, na qualidade de indutor, o Sul, por onde se derramavam seus efeitos, preenchia requisitos de sustentação do mesmo” (CERVO & BUENO, 1992, p. 374) – e o Brasil tinha papel importante a desempenhar entre os dois mundos.

No campo político, o país também buscou atuar como ponto de contato entre Norte e Sul. Por considerar que os países em desenvolvimento deveriam unir-se em torno de seus interesses comuns e defendê-los, em conjunto, nos foros internacionais, o

Brasil de Geisel procurou atuar como porta-voz dos interesses do mundo em desenvolvimento.⁹²

O reforço das relações com os países do Sul, nesse sentido, esteve inserido em duas dimensões principais: em termos político-diplomáticos, a percepção de que a atuação conjunta em foros internacionais, pautada pela existência de valores e de interesses comuns, seria benéfica a todos; em termos econômicos, a ideia de que as complementaridades entre os países em desenvolvimento poderiam ser exploradas, com vistas à obtenção de ganhos econômico-comerciais e tecnológicos.

O fato é que as relações com o Terceiro Mundo fundamentaram-se na busca, pela diplomacia brasileira, de “faixas de coincidência” com os demais países em desenvolvimento, para que se inaugurassem relações “não-automáticas”. O não-automatismo advinha do fato de que o Brasil, embora concordasse com muitos dos posicionamentos de seus pares na esfera internacional, não transformar-se-ia em seguidor automático das decisões políticas da maioria. A estratégia foi, portanto, de

atuar, junto aos demais países em desenvolvimento, no sentido de auxiliar a coordenação de seus esforços de maneira construtiva e eficiente, não nos deixando iludir com vitórias formais e declaratórias nos foros internacionais a que não correspondam sucessos materiais conseqüentes.⁹³

Assim, é possível notar que mesmo nas relações com o Terceiro Mundo, nas quais os pontos de convergência tendiam ser mais amplos, a política externa de Geisel adotou estratégia pragmática. Logo, nem sempre os interesses da maioria – representada pelo grande número de países em desenvolvimento – coincidiam com os interesses nacionais brasileiros.

1.1. America Latina

Durante o governo Geisel, as relações latino-americanas, embora contassem com uma ampla agenda, parecem ter se situado num plano inferior em termos políticos,

⁹² Por se tratarem de temas majoritariamente multilaterais, essa questão será tratada no capítulo IV.

⁹³ Aula de Mestre proferida pelo Chanceler Azeredo da Silveira na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, em 4 de março de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 4, ano 2, janeiro-março de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

quando comparada com outras regiões. “A principal dificuldade com que a diplomacia brasileira se defrontava era a referente à carga histórica que pesava sobre essas relações.” (GONÇALVES & MYIAMOTO, 1993, p. 26) Apesar disso, no plano do discurso, a América Latina continuou a ser considerada foco primordial da política externa brasileira, conforme aponta Vizentini (2004). Esse argumento pode ser verificado em Mensagem do Presidente Geisel ao Congresso Nacional, em 1978, no qual é reiterada a importância da cooperação com os vizinhos latino-americanos:

No âmbito da América Latina, a aplicação de uma política pragmática, realista e sobretudo dirigida a assegurar relações sempre corretas e mutuamente satisfatórias tem levado a um progressivo estreitamento dos laços entre o Brasil e seus vizinhos do continente americano. (...) O relacionamento especial com os vizinhos da América Latina tem sido um dos parâmetros da política externa brasileira.⁹⁴

Em linhas gerais, pode-se dizer que o comportamento brasileiro na América Latina, ao longo do governo Geisel, seguiu duas premissas gerais, que balizaram a política externa do regime militar para a região. Em primeiro lugar, a percepção de que o Brasil só obteria ganhos por meio de sua inserção internacional se maximizasse sua margem de manobra, o que dependia da capacidade de coordenar esforços com os países em seu entorno regional. Em segundo lugar, a ideia de que se deveria priorizar as relações bilaterais, uma vez que a multilateralização excessiva geraria custos ao Brasil sem contrapartidas concretas, dado o baixo nível de desenvolvimento econômico e tecnológico dos países vizinhos. O resultado natural dessa postura brasileira é expresso pela análise de Vizentini (2004):

A atuação brasileira nos foros multilaterais latino-americanos é tímida e evitada de retórica. Propósitos de integração eram sempre obstaculizados, apesar do discurso indicar o contrário. O bilateralismo é a parte operacional do pragmatismo, já que permite o ajuste caso a caso e põe de lado questões [estritamente] políticas. (VIZENTINI, 2004, p. 227)

⁹⁴ Trecho sobre política externa brasileira, extraído da Mensagem do Presidente Ernesto Geisel ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa, em 1º de março de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 16, ano 5, janeiro-março de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

Pode-se dizer que os principais objetivos da política externa de Geisel para a América Latina eram manter o *status quo* territorial, de forma a preservar as fronteiras nacionais (segurança nacional) e a paz e a estabilidade na região; estimular relações de colaboração entre os governos latino-americanos, evitando, assim, relações de antagonismo; e evitar o predomínio de tendências de aglutinação de países de caráter confrontativo, já que deveria predominar a cooperação.⁹⁵

Ademais, segundo apontam Cervo e Bueno (1992), a política externa brasileira para a América Latina, no governo Geisel, foi conduzida em três dimensões. Em primeiro lugar, a ação nos órgãos regionais multilaterais, a fim de obter a cooperação dos Estados Unidos para o desenvolvimento latino-americano (OEA, ALALC e Sistema Econômico Latino-Americano - SELA). No âmbito da SELA, a atuação brasileira efetivou-se sobretudo por meio da participação ativa no Comitê de Ação de Apoio ao Programa de Reconstrução da Guatemala. No que tange à OEA, a diplomacia brasileira acompanhou as negociações com grande interesse, já que se tratava de foro que englobava tanto a América Latina quanto os Estados Unidos. O governo brasileiro foi ferrenho crítico do protecionismo norte-americano, argumentando que os Estados Unidos valiam-se do GATT para ampliar suas exportações e, em contrapartida, valia-se da Lei de Comércio Exterior para limitar suas importações. Dessa forma, o Brasil defendia o fim do protecionismo norte-americano e mais amplo acesso aos produtos latino-americanos ao mercado dos Estados Unidos.⁹⁶ Ademais, na VII Assembleia Geral Ordinária, realizada em 1977, o Brasil foi eleito, por aclamação, para a Comissão Interamericana de Soluções Pacíficas. No mesmo ano, o país ratificou o Protocolo de Reformas do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que inclui item sobre segurança econômica coletiva para o desenvolvimento.⁹⁷

Em segundo lugar, as iniciativas de cooperação multilateral e bilateral. Finalmente, a melhor projeção da América Latina no cenário internacional. Em relação a esse aspecto, segundo o chanceler Azeredo da Silveira, a inserção internacional da

⁹⁵ Conferência do Chanceler Azeredo da Silveira em São Paulo, em 14 de agosto de 1975, na sessão solene de instalação do Centro de Documentação sobre a América Latina (CEDAL), da USP. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 6, ano 2, julho-setembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

⁹⁶ Pronunciamento do Chanceler Azeredo da Silveira, em 22 de junho de 1978, em Washington, por ocasião do debate sobre “Problemas que afetam as relações econômicas internacionais”, durante a VIII Assembleia-Geral da OEA. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 17, ano 5, abril-junho de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

⁹⁷ Trecho sobre política externa brasileira, extraído da Mensagem do Presidente Ernesto Geisel ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa, em 1º de março de 1978. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 16, ano 5, janeiro-março de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

América Latina deveria lavar em conta as mudanças no sistema internacional, sem negligenciar as particularidade do continente.

Cabe analisar as relações interamericanas dentro do contexto global de um mundo em plena transição, cuja própria dinâmica o está tornando cada vez mais interdependente. No entanto, ao inserir a problemática do Hemisfério nesse contexto global, nossa visão não deve deformar-se por uma timidez excessiva, nem por um entusiasmo exagerado. Por isso, desejo ressaltar que a América, e em particular a América Latina, possuem características próprias, que exigem, mesmo no quadro maior das relações globais, soluções próprias ou adequadas às necessidades particulares da região.⁹⁸

Somada a essas dimensões, teve importância também a diplomacia pessoal do Presidente, segundo afirmam Cervo e Bueno (1992). Buscava-se, com isso, afinar posições relativas à agenda internacional; criar consensos na região; e preparar terreno para projetos concretos de cooperação. Nas palavras de Azeredo da Silveira,

[a] unidade latino-americana e a coerência de suas posições na esfera internacional são o resultado direto deste processo de cooperação e negociação, exemplar sob tantos aspectos. A realização plena e consciente das aspirações nacionais legítima é o melhor caminho para o fortalecimento da unidade latino-americana.⁹⁹

Esse cenário pode ser explicado pelo fato de que as relações regionais continuaram a pautar-se sobretudo em termos comerciais. Segundo o mesmo autor, o Brasil buscava dois objetivos na cooperação com seus vizinhos: a cooperação comercial e técnica com os países mais relevantes da região, como Argentina e México; e a cooperação assistencial no plano tecnológico, comercial e financeiro com os países de menor desenvolvimento relativo, a exemplo do Paraguai. Tratava-se de “uma política de ‘conteúdo econômico, coerente e contínua, que buscava adaptações sucessivas ao longo do tempo, em função dos resultados.” (CERVO & BUENO, 1992, p. 375)

⁹⁸ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira perante a IV Assembleia da OEA, em Atlanta, Estados Unidos, em 20 de abril de 1974. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 1, ano 1, janeiro-março de 1974. Ministério das Relações Exteriores.

⁹⁹ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira, em Nova York, em 27 de setembro de 1977, por ocasião do almoço oferecido aos chanceleres das delegações latino-americanas presentes à XXXII Sessão da Assembleia Geral da ONU. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 14, ano 4, julho-setembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

Se no âmbito geral da América Latina o viés comercial tinha maior peso nas relações do Brasil com os países da região, o mesmo não era verdade em relação à Bacia do Prata, sobretudo em relação à Argentina. O Brasil prestou apoio às iniciativas destinadas a tornar mais efetivos os mecanismos de cooperação previstos nos marcos institucionais vigentes. Nesse sentido, apoiou a criação do Fundo Financeiro da Bacia do Prata, tendo efetuado, em 1977, o pagamento da parcela correspondente ao primeiro exercício de seu funcionamento.¹⁰⁰

Ademais, o governo Geisel deu seguimento às negociações de Itaipu com o Paraguai, o que exigia, ao mesmo tempo, uma conciliação com o projeto argentino da usina de Corpus. As relações com o Paraguai mantiveram-se, ao longo do período, marcadas pelo entendimento e pela colaboração recíproca¹⁰¹, tamanha a relevância da cooperação em torno da usina de Itaipu, a qual demonstrava o caráter equânime que o Brasil deseja imprimir às relações com os vizinhos latino-americanos. Tratava-se de inaugurar relações de “interdependência horizontal, caracterizada pela equidade e não pela subordinação.”¹⁰² Azeredo da Silveira, em discurso perante a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração de Itaipu, deixa claro essa perspectiva, caracterizando a hidroelétrica como “obra exemplar para o continente”:

Foi Itaipu que inaugurou o sistema de uma divisão absolutamente igual entre parceiros na exploração de um recurso natural comum. (...) Acho que essa circunstância deve ser motivo de orgulho, tanto para o Brasil, como para o Paraguai. (...) O Brasil – e creio que também o Paraguai – não acredita em acordos que não se sustentem pelo fato de dar satisfação às partes neles envolvidas.¹⁰³

No caso da Argentina, as relações bilaterais, durante o governo Geisel, podem ser caracterizadas pela expressão “redefinição e trégua”, cunhada por Sônia Camargo (VIZENTINI, 2004, p. 228), num contexto em que era forte a desconfiança mútua. O

¹⁰⁰ Trecho sobre política externa brasileira, extraído da Mensagem do Presidente Ernesto Geisel ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa, em 1º de março de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 16, ano 5, janeiro-março de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² Conferência do Chanceler Azeredo da Silveira em São Paulo, em 14 de agosto de 1975, na sessão solene de instalação do Centro de Documentação sobre a América Latina (CEDAL), da USP. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 6, ano 2, julho-setembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁰³ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no Palácio Itamaraty de Brasília, em 23 de agosto de 1978, por ocasião do almoço oferecido à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração de Itaipu. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 18, ano 5, julho-setembro de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

fato de não terem ocorrido visitas presidenciais a um e outro país no período ilustra bem tal fato. A principal questão a ser solucionada era a da conciliação de Corpus com Itaipu, já que a decisão de construir as duas hidrelétricas já havia sido decidida, segundo salienta Vizentini (2004). Nesse sentido, era necessária uma remodelação das relações bilaterais, que não poderia vir desacompanhada de cautela de ambas as partes. Afinal, Brasil e Argentina eram os países economicamente e geopoliticamente mais importantes da Bacia do Prata e mesmo da América do Sul.

Conforme apontam Gonçalves e Miyamoto (1993), as relações com a Argentina tiveram duplo caráter. De um lado, buscava-se não ceder às pressões argentinas para rever o projeto de Itaipu; de outro lado, mantinha-se cautela ao conduzir o difícil diálogo dentro dos limites do tolerável para ambas as partes, evitando-se, assim, rupturas nas relações bilaterais. De modo geral, pode-se afirmar que as negociações acerca da construção da Itaipu desafiaram a cordialidade das relações Brasil-Argentina ao longo de todo o governo Geisel, tendo-se chegado a um acordo somente no início do governo Figueiredo.

No que diz respeito às relações bilaterais com outros países latino-americanos, vale destacar a assinatura de acordos de cooperação comercial e técnica com o Paraguai (1978), com o Uruguai (1975, Acordos de Rivera) e com a Bolívia (1974). Com o Chile, em 1976, foi firmado convênio de cooperação cultural e científica e com o México, em 1978, foram assinados acordos nas áreas de siderurgia e cooperação industrial.

Esses exemplos fizeram parte da estratégia realista da inserção internacional brasileira, uma vez que evidenciam a busca, pelo país, de relações que atendessem diretamente aos interesses nacionais. A cooperação comercial, técnica, industrial e científica poderiam contribuir para os esforços brasileiros de desenvolvimento e crescimento econômico, além de criar complementaridades com os países da região. Ademais, conforme apontam Cervo e Bueno (1992), os acordos com o Paraguai, com o Uruguai e com a Bolívia reforçaram a posição brasileira na região do Prata, ao criar uma teia de convênios envolvendo os interesses brasileiros.

No que diz respeito a iniciativas de integração regional, além de reconhecer a importância da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Brasil propôs um acordo de cooperação entre os países da Bacia Amazônica, aos moldes do Tratado da Bacia do Prata. Tratava-se de criar um instrumento cujo principal objetivo seria

instituir um mecanismo permanente que [regularizasse] os contatos entre os Governos da região, eliminando o caráter episódico e descontínuo que os tem prejudicado no passado. (...) O que se deseja é preencher lacunas e mobilizar a cooperação numa área até agora sem aproveitamento: a da integração física.¹⁰⁴

Ademais,

ao tomar essa iniciativa, confirma o Brasil sua vocação para multiplicar vínculos adicionais entre os países do continente e gerar áreas sempre novas ao convívio e à convergência das nações sul-americanas.¹⁰⁵

Após negociações, em 1978 foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que impulsionou a cooperação do Brasil com seus vizinhos ao norte, com os quais, até então, o país não mantinha boas relações em função de desentendimentos ideológicos. (SPEKTOR, 2010, pp. 199-200) Além de permitir a reformulação das relações entre os países amazônicos, o TCA englobava uma série de iniciativas na área de infraestrutura, que, mais tarde, facilitariam a integração amazônica. Mesmo assim, nas palavras do chanceler Azeredo da Silveira, “dado o pluralismo dos países amazônicos, havia muita dúvidas a respeito dele. Por conta disso, abdicamos propositalmente a um plano de integração econômica. Então o Pacto Amazônico é uma integração de experiências e de infraestrutura.” (SPEKTOR, 2010, p. 203) para o Presidente Geisel, tratava-se, em verdade, de aperfeiçoar o instrumental da diplomacia sul-americana, ao criar novos pontos de contato entre os países do norte do sub-continente. As palavras do chanceler Azeredo da Silveira complementam esse raciocínio:

Se temos de alcançar, os países latino-americanos, a nossa total integração, não será através do predomínio político ou econômico de uns sobre os outros, senão através de uma só voz e um peso igual para todas as nações, sejam quais forem a sua extensão, população ou grau de desenvolvimento.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no Palácio Itamaraty de Brasília, em 28 de novembro de 1977, por ocasião da abertura da Primeira Reunião Preparatória sobre Cooperação Multilateral na Região Amazônica. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 15, ano 4, outubro-dezembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁰⁵ *Idem*.

¹⁰⁶ Discursos do Presidente Ernesto Geisel e do Chanceler Azeredo da Silveira por ocasião da solenidade de assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, realizada no Palácio do Planalto, em Brasília, em 3

Como atesta o exemplo do TCA, a política externa de Geisel, segundo Gonçalves e Miyamoto (1993), reconhecia a premente necessidade de levar a cabo mudanças na ordem econômica internacional, tornando-a menos opressiva para com os países do Terceiro Mundo, supunha o consenso continental. Dessa forma, cumpria unir vozes tanto com os países da Bacia do Prata quando aquela da vizinhança amazônica, já que

impunha-se o esforço para se aparar as arestas eventualmente existentes, para se alcançar uma articulação regional à altura dos fins visados. Ademais, a desincompatibilização com a política hemisférica norte-americana requeria, como compensação, a implementação do projeto de unidade continental, para legitimar a orientação seguida no contexto internacional. (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993, p. 27)

As iniciativas cooperativas do Brasil em relação à América Latina, além de atenderem a interesses nacionais concretos, também serviram à estratégia brasileira de destruir imagens negativas do país aos olhos dos demais países latino-americanos, conforme salientam Cervo e Bueno (1992). À época, o Brasil era identificado por alguns países como candidato a exercer a hegemonia regional ou como país a serviço do poder norte-americano. Os formuladores da política externa brasileira, contudo, não vislumbravam essa possibilidade, conforme demonstram as palavras de Azeredo da Silveira:

Por causa da diversidade das posições dos países sul-americanos, dos vários saltos e recuos históricos que tiveram que fazer (nunca houve uma América do Sul muito homogênea), isso, talvez, felizmente, tenha impedido que o Brasil passasse por um período comparável àquele do *Big Stick* que os Estados Unidos atravessaram em relação, principalmente, à América Central. (SPEKTOR, 2010, p. 201)

De qualquer forma, a fronteira comum com a maior parte dos países sul-americanos obrigava o Brasil a envidar esforços no sentido de modificar a imagem de ator hegemônico na região, a qual esteve fortemente presente nos governos militares

de julho de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 18, ano 5, julho-setembro de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

anteriores. “A reversão desse quadro das dificuldades dependia tanto da habilidade diplomática em apresentar uma agenda que contemplasse interesses mútuos, como do governo brasileiro em definir objetivamente seus interesses.” (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993, p. 26). Segundo Gerson Moura e Maria Regina Soares de Lima (1982), isso ocorria porque, embora a política externa brasileira, de uma forma geral, se pautasse por aspectos pragmáticos, no caso da América Latina, aos objetivos pragmáticos do Itamaraty somavam-se as preocupações dos setores militares com a segurança hemisférica – apesar de obsoleta a doutrina das fronteiras ideológicas.

A preocupação com a segurança das fronteiras e com o equilíbrio político-militar no continente constitui a própria razão de ser da instituição militar. Tratava-se, acima de tudo, de conciliar a defesa da soberania nacional com a vontade de cooperação e entendimento com os vizinhos continentais. (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993, p. 26)

1.2. África

O início da aproximação com o continente africano deu-se no governo Médici, com a intensificação das visitas oficiais aos países africanos – o que se convencionou chamar de “périplo africano” do então chanceler Gibson Barbosa. Dando continuidade à política africanista, o governo Geisel ressaltou os laços históricos entre Brasil e África para abrir caminho para o estreitamento das relações políticas e econômicas. “A nova política africana do Brasil representava, assim, uma ruptura com o passado. Pois, apesar de o governo anterior ter se voltado para a África, sua atuação orientara-se para objetivos de ordem estritamente econômico-comerciais.” (GONÇALVES & MYIAMOTO, 1993, p. 22)

Nas palavras de Azeredo da Silveira perante delegados africanos na XXX Assembleia Geral da ONU, em 1975, “os ponteiros da história [indicavam] o mesmo destino à África e ao Brasil”.¹⁰⁷ O desafio que aproximava ambos os lados era a inércia do sistema internacional e as barreiras da dependência em relação aos países do Norte

¹⁰⁷ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira em Nova York, em 25 de setembro de 1975, no almoço oferecido pelo Brasil aos delegados dos países africanos à XXX Assembleia Geral da ONU. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n.5, ano 2, abril-junho de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

Cumpria, portanto, unir esforços no sentido de transformar essa “dependência vertical” em cooperação horizontal, em nome do progresso e do desenvolvimento.¹⁰⁸

Em conformidade com as diretrizes da política externa brasileira, a cooperação do Brasil com os países africanos foi aprofundada ao longo do governo Geisel e abrangeu, além do campo econômico-comercial, contatos políticos e parcerias no campo tecnológico. O fato é que o relacionamento com a África teve caráter prioritário entre 1974 e 1979, uma vez que

o Brasil [valorizava] suas relações com as jovens nações africanas, a que nos sentimos ligados por numerosos laços de afinidade. Esses vínculos, a plena consciência do interesse em fortalecê-los, levou o Presidente Ernesto Geisel a conferir prioridade, na pauta da política externa de seu Governo, a todas aquelas iniciativas tendentes à maior aproximação do Brasil com as nações irmãs do continente africano.¹⁰⁹

Em termos comerciais, a aproximação com a África intensificou-se, tendo havido, conforme salienta Vizentini (2004), uma diversificação dos parceiros comerciais brasileiros no continente. Se durante o governo Médici o norte da África e a África do Sul ocupavam papel de destaque como destino das exportações brasileiras, durante o governo Geisel a África do Sul perdeu quase toda sua importância como importadora dos produtos brasileiros, tendo sido substituída por países como Zâmbia, Angola, Gabão e Congo. Ademais, para a intensificação das trocas comerciais com a África contribuiu a participação do Brasil em feiras naquele continente e as visitas recíprocas de autoridades governamentais, missões técnicas e empresariais.¹¹⁰

O incremento das relações econômicas com a África não foi apenas qualitativo, mas também quantitativo. Conforme demonstra Vizentini (2004), se, em 1971, 15% das exportações brasileira para a África eram de manufaturados, em 1978, esse número alcançou os 81%. Os dados demonstram a importância dos mercados africanos para o Brasil, que conseguia vender produtos de alto valor agregado, ao passo que importava

¹⁰⁸ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no Palácio Itamaraty, em 22 de abril de 1975, na assinatura do Comunicado Conjunto com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da República do Quênia. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n.6, ano 2, julho-setembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁰⁹ *Idem*.

¹¹⁰ Trecho sobre política externa, extraído da Mensagem do Presidente Ernesto Geisel ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa, 1º de março de 1977. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 12, ano 4, janeiro-março de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

sobretudo produtos primários. Esse estado de coisas muito contribuía para os esforços nacionais de desenvolvimento e de crescimento econômico.

Segundo aponta Vizentini (2004), a aproximação em relação à África buscava também a exportação do modelo de desenvolvimento brasileiro aos países africanos. Tratava-se de valer-se dos laços culturais e históricos para oferecer aos governos africanos produtos e tecnologias brasileiros. Ciente das necessidades de desenvolvimento nacional, o governo Geisel reconhecia que

a África era importante no projeto de desenvolvimento brasileiro, uma vez que quase todos os seus países se encaixavam na categoria de menor desenvolvimento relativo. Esses países permitiam a inserção dos manufaturados brasileiros e asseguravam ao Brasil matérias-primas e produtos primários. Igualmente, era um campo promissor para as parcerias técnicas que envolviam transferência de tecnologia e de *know-how*. (VIZENTINI, 2004, p. 242)

Nas palavras do próprio Azeredo da Silveira,

as atividades de cooperação técnica entre o Brasil e a África, embora muito recentes, vêm-se ampliando sistematicamente, de forma a assegurar resultados de caráter permanente. (...) País em desenvolvimento, o Brasil oferece às outras nações em do mundo em desenvolvimento compartilhar experiência e seus conhecimentos tecnológicos. (...) Consistentes com essa orientação, as atividades sob a égide do Programa de Cooperação Técnica Brasil-África para 1977/1978, representam, dentro de nossas possibilidades, o genuíno desejo brasileiro de contribuir para o desenvolvimento das nações africanas.¹¹¹

Além da importância econômica da aproximação com a África, as boas relações com o continente também rendiam dividendos ao Brasil no plano multilateral, dado o ativismo das nações africanas nos foros internacionais, conforme aponta Vizentini (2004). Isso acontecia porque, muito embora a aproximação dava-se sobretudo em termos bilaterais, as estratégias eram pensadas em conjunto para todos ao países da região.

¹¹¹ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 28 de julho de 1977, ao assinar, com o Estado-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, João Paulo dos Reis Velloso, o Convênio relativo ao Programa de Cooperação Técnica Brasil-África. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 14, ano 4, julho-setembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

Outro viés da política africanista de Geisel foi a adoção de um discurso sem ambiguidades em relação à África portuguesa, diferentemente do que ocorria até então. Emblemático, nesse sentido, foi o reconhecimento da independência de Guiné Bissau, em 1974, antes mesmo de Portugal o fazer; o argumento brasileiro, segundo afirma Vizentini (2004), foi de que não havia, naquele momento, mais razões para o adiamento do processo de descolonização.

Além disso, em 1975, o Brasil foi o primeiro país a estabelecer relações diplomáticas com Angola, tendo aberto representação diplomática em Luanda antes mesmo da independência oficial. Tratou-se de “uma decisão que surpreendeu pela ousadia e que contribuiu para situar o Brasil numa posição de destaque no Terceiro Mundo.” (GONÇALVES & MYIAMOTO, 1993, p. 22). Alguns meses depois, tão logo as tropas portuguesas se retiraram de Angola, o governo brasileiro reconheceu o governo do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), de tendência socialista. A vitória da MPLA, segundo apontam Gonçalves e Myiamoto (1993), contribuiu para a mudança da imagem do Brasil no continente africano; a partir de então, o governo brasileiro passou a estar associada aos países de linha de frente na luta contra o *apartheid*, e não mais como sustentador da colonização portuguesa na África.

Segundo Vargas Garcia (2009), antes mesmo da instalação do novo governo em Angola, o Itamaraty já demonstrou sua disposição de reconhecer o novo regime, por meio do envio de telegrama confidencial a representante brasileiro no país africano. O referido documento dava ordens ao representante brasileiro para que este informasse ao MPLA acerca da pretensão brasileira, que se justificava pela “observância às regras que presidem a convivência internacional”. Também estava nos planos do Itamaraty elevar a representação diplomática em Luanda à categoria de embaixada, tão logo o novo governo fosse instaurado – desde que este estivesse disposto a estabelecer, de pronto, relações diplomáticas com o Brasil. Respeitando o princípio da não-intervenção em assuntos domésticos e “na sua aspiração de fortalecer os vínculos naturais que existem entre os dois países, o Governo brasileiro adota posição de respeitar escrupulosamente o processo político interno daquele país”, dizia o telegrama. (VARGAS GARCIA, 2009, p. 593)

Também em 1975, o Brasil reconheceu a independência de Moçambique, fato ensejado pelo reconhecimento de Angola. Esses dois reconhecimentos tiveram grandes conotações políticas, segundo afirmam Gonçalves e Myiamoto (1993). Ambos os governos nasciam sob o signo do socialismo e, no caso de Angola, havia o

reconhecimento de Cuba e da União Soviética. Tratava-se, assim, de fortalecer o viés ecumênico e pragmático da política externa brasileira.

Ademais, pesou na decisão brasileira a oportunidade de recuperar um passado de alienação em face da questão colonial. Segundo Gonçalves e Myiamoto (1993), numa conjuntura em que Portugal perdia o controle sobre suas colônias na África, surgia a oportunidade do Brasil, na condição de maior país de expressão portuguesa, tornar-se o mais credenciado porta-voz das aspirações desses povos de atingir o desenvolvimento e a autonomia. Nas palavras de Azeredo da Silveira,

[a] intenção principal era corrigir a política de solidariedade colonialista com Portugal, apostando numa África que vivia um processo de independência retardado. (...) Embora reconhecêssemos todos os laços de tradição e de amizade com Portugal, não pactuaríamos mais com a guerra portuguesa na África e partiríamos para o relacionamento com todos os países africanos. (SPEKTOR, 2010, pp. 93-94)

Além do reconhecimento da independência de países africanos, também foram abertas novas representações diplomáticas no continente, o que evidencia que houve, ao longo do governo Geisel, intensa movimentação diplomática em relação à África. Logo em 1974, foi aberta embaixada brasileira na Líbia; em 1977, foi a vez de Benin e de Guiné.

Por trás das iniciativas de cunho político e econômico, esteve também a preocupação de fortalecer os laços culturais entre os povos africanos e brasileiro. Tratava-se, nas palavras do então chanceler Azeredo da Silveira, de “mostrar que o Brasil [estava] disposto a dividir suas experiências com os países africanos. Não [havia] outra maneira de entrar na África, e essa maneira [era] correta, solidária e útil para eles.” (SPEKTOR, 2010, p. 103)

As palavras do Presidente Geisel, em discurso em 1979, resumem as relações do Brasil com a África ao longo de seu governo:

Consolidaram-se as iniciativas tomadas nos últimos anos, abrindo-se novas perspectivas para o desenvolvimento das relações do Brasil com os países africanos. Paralelamente à ampliação do relacionamento econômico-comercial entre o Brasil e a África, verificou-se apreciável fortalecimento de nossos vínculos políticos com os países daquele continente, com base no respeito ao princípio de não-intervenção em assuntos internos, acrescentando-se novas e

significativas formas de expressão a um diálogo que assume crescente importância no contexto geral das relações externas do Brasil. (BRASIL, 1979, p. 14)

Pode-concluir, logo, que a política africanista adotada pelo governo Geisel foi uma correção de rumos nas relações do Brasil com o continente africano. Em primeiro lugar, porque teve caráter preponderantemente político: buscava-se demonstrar que a diplomacia brasileira era, de fato, ecumênica e dispensava considerações ideológicas – por isso, por exemplo, o reconhecimento de Angola e de Moçambique, cujos governos tinham orientação socialista. Em segundo lugar, porque aos aspectos políticos somaram-se os interesses econômicos, não apenas relacionados ao desenvolvimento do Brasil, mas também associados ao desenvolvimento das próprias nações africanas.

1.3. Países Árabes e Oriente Médio

A aproximação em relação aos países árabes¹¹² foi um dos primeiros passos do Pragmatismo Responsável e Ecumênico, dada a urgência da questão energética no alvorecer do governo Geisel e das perspectivas de cooperação com aqueles países. Tratava-se de “diminuir as distâncias com o Mundo árabe”.¹¹³ Segundo afirma Vizontini (2004), se antes da década de 1970 os contatos do Brasil com o mundo árabe eram esporádicos, no governo Geisel os países do Oriente Médio desempenhavam papel fundamental para a inserção internacional que o Brasil buscava. Além de área promissora para investimentos e fornecimento de petróleo, aqueles países enquadravam-se nos projetos de cooperação Sul-Sul que o Brasil ambicionava. É nesse sentido que Sônia de Camargo caracteriza as relações entre Brasil e Oriente Médio, durante o governo Geisel, de “uma estrada nova” (VIZENTINI, 2004, p. 246)

Conforme afirmam Cervo e Bueno (1992), os esforços brasileiros de aproximação do Oriente Médio foram tardios e determinados sobretudo pela elevação do preço do petróleo, a partir de 1973, com o choque do petróleo. Vale lembrar que a estratégia de aproximação com os países árabes tomou maior vigor durante o governo

¹¹² Apesar de o Irã ser um país persa, também é considerado alvo da política brasileira para os países árabes, para fins de simplificação da análise.

Médici. A visão de não comprometimento na área política desse governo, contudo, foi modificada a partir do governo Geisel, quando se passou a implementar uma maior aproximação política do Brasil com o Oriente Médio. “A timidez em relação ao Oriente Médio demonstrada por Médici deu lugar a uma política mais afirmativa e quase de ‘divulgação’ das posições pró-árabe da diplomacia brasileira.” (VIZENTINI, 2004, p. 247)

Nesse sentido, as principais medidas adotadas pelo Itamaraty em relação aos países árabes foram a abertura de um escritório da Organização para a Libertação da Palestina em Brasília; o apoio ao voto anti-sionista na ONU; e a adoção de uma política de exportação de produtos primários e manufaturados e de serviços aos países árabes, em troca do fornecimento de petróleo. Ademais, iniciou-se uma intensa cooperação com potências regionais do Oriente Médio e do Norte da África.

No que tange à cooperação econômico-comercial com os países árabes, foram várias as iniciativas tomadas, conforme descreve Vizentini (2004). Em 1975, foi criada a Comissão Mista para a Cooperação Econômica e Técnica Brasil-Irã; o país persa era um dos principais destinos de investimentos brasileiros e o principal importador no Oriente Médio. A relevância das trocas comerciais bilaterais foi mantida pela assinatura, em 1977, de acordo comercial.¹¹⁴ Além disso, o recém criado Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty organizou a participação do Brasil nas Feiras Internacionais de Trípoli, Argel, Bagdá, Teerã e Damasco e realizou a primeira Exposição Industrial brasileira na Arábia Saudita.

Essas iniciativas auxiliaram no esforço de exportar manufaturados ao Oriente Médio, que fazia parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e que corroborava à redução do déficit comercial brasileiro. Além disso, reconhecendo a premência da questão energética, a diplomacia de Geisel também envidou esforços no sentido de ampliar a importação de petróleo do Oriente Médio, sobretudo do Iraque, então seu principal parceiro comercial na região, mas também do Kuwait e da Líbia. Nesse contexto, o Brasil não viu com entusiasmo a criação da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP). Como afirmam Cervo e Bueno (1992), o governo Geisel reafirmou as teses brasileiras de que o preço do petróleo deveria ser acordado em

¹¹³ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira quando da assinatura do Acordo sobre Transportes Aéreos entre Brasil e Marrocos, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 30 de abril de 1975. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 5, ano 2, abril-junho de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

foros internacionais, e não no âmbito de organização da qual apenas países produtores participavam.

Houve também avanços no que diz respeito à operação de empresas brasileiras nos países árabes. O Banco do Brasil abriu escritório em Teerã e agência no Bahrein; a Braspetro descobriu importantes jazidas de petróleo no Iraque e na Argélia; a Interbrás abriu instalou no Kuwait Escritório Central para o Oriente Médio, com o intuito de dinamizar as exportações brasileiras.¹¹⁵

Ademais de se mostrar aberto a iniciativas no Oriente Médio, os países da região também se mostraram abertos à cooperação brasileira. Em 1977, o representante da OLP no Conselho dos Países Árabes declarou que o empresariado brasileiro deveria conscientizar-se das oportunidades na região e considerar que os brasileiros contariam com benefícios, dadas as relações de amizade entre os dois povos. Foi nesse contexto que Argélia, Líbia, Arábia Saudita e Iraque tornaram-se grandes parceiros do Brasil, por meio da criação de *joint ventures* entre a Braspetro e empresas petrolíferas locais para a prospecção de petróleo, bem como do desenvolvimento conjunto de tecnologias e de armamentos.

A complementaridade econômica, além da vontade política, ensejou a aproximação também política do Oriente Médio. A vontade política brasileira é expressa pelas palavras do chanceler Azeredo da Silveira, por ocasião da criação da Comissão Mista Brasil-Líbia:

É dentro desse modelo de abertura para a cooperação com todos os países que temos procurado intensificar também nosso diálogo com os países árabes, que se processa, ademais, enriquecido pela importante contribuição da cultura e do trabalho que o povo árabe trouxe à formação brasileira.¹¹⁶

No que diz respeito ao voto brasileiro na XXX Assembleia Geral da ONU, a delegação brasileira defendeu que o povo palestino tinha direito à autodeterminação e à soberania, cujo exercício seria condição precípua para a paz na região. Ao apoiar o

¹¹⁴ Trecho sobre política externa, extraído da Mensagem do Presidente Ernesto Geisel ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa, 1º de março de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 16, ano 5, janeiro-março de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

¹¹⁵ Trecho sobre política externa, extraído da Mensagem do Presidente Ernesto Geisel ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa, 1º de março de 1977. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 12, ano 4, janeiro-março de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

sionismo como forma de racismo, conforme Cervo e Bueno (1992), o Brasil estava estabelecendo clara distinção entre reconhecer a existência de Israel (o que o país fazia) e apoiar o movimento sionista, anti-palestino.

Segundo afirma Eugênio Vargas Garcia (2009), o voto brasileiro não se pretendia hostil ao povo judeu ou ao judaísmo, cuja “valiosa contribuição” para a sociedade brasileira era reconhecida. Nas palavras de Azeredo da Silveira, a posição brasileira “era política, mas nunca foi uma posição anti-Israel.” (SPEKTOR, 2010, p. 111) Manifestava, porém, o repúdio do Brasil ao racismo, por princípios morais e pela tradição nacional, e à expansão do Estado de Israel pela força. Além disso, o Brasil não tinha qualquer compromisso com a doutrina sionista, apesar de reconhecer Israel como Estado independente desde sua criação, e tal reconhecimento não dependeria da aceitação de teses sionistas. A Declaração brasileira dizia, evidenciando uma política externa pragmática e não-ideologizada, que

reconhecer um Estado soberano e com ele manter relações diplomáticas corretas, mesmo amistosas, não significa para os demais a aceitação das doutrinas ou ideologias que possam ter impulsionado ou justificado os fatos históricos que levaram à criação daquele Estado. (VARGAS GARCIA, 2009, p. 594)

Em síntese, o voto brasileiro significou que o país não apoiaria o sionismo como doutrina racial ou exclusivista e tampouco como movimento de libertação nacional. Significou, igualmente, que o Brasil abandonara a posição equidistante entre Israel e Palestina, conforme conclui Vizentini (2004). A equidistância, segundo afirmam Cervo e Bueno (1992), consubstanciara-se numa política de moderação ante o conflito árabe-israelense e fora até então aceita, de maneira geral, porque a neutralidade brasileira atendia aos interesses de ambas as partes.

De grande importância política foi também a abertura de escritório da OLP em Brasília, na esteira do reconhecimento daquela organização como governo de um Estado palestino independente pela ONU. Ademais, na XXX Assembleia Geral da ONU, o Brasil, ao pronunciar-se sobre resoluções referentes à questão palestina, reconheceu os direitos legítimos e inalienáveis do povo palestino à autodeterminação e à soberania

¹¹⁶ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no Palácio Itamaraty de Brasília, em 27 de junho de 1978, por ocasião da instalação da Comissão Mista Brasil-Líbia. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 17, ano 5, abril-junho de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

como meio de se alcançar a paz na região, bem como defendeu ao fim da ocupação de territórios palestinos por Israel e a partilha dos territórios entre os dois lados.¹¹⁷

Tal atitude, como afirma Vizentini (2004), fez com que o Brasil vencesse as últimas resistências ao relacionamento mais próximo com alguns dos principais países árabes produtores de petróleo. Ensejou, igualmente, o reconhecimento brasileiro do novo governo iraniano em 1979, resultante da Revolução Islâmica naquele país.

Conforme aponta Vizentini (2004), em que pese o incremento das relações do Brasil com os países árabes ao longo do governo Geisel, tanto em termos econômicos quanto em termos políticos, o governo brasileiro não deixou de manter boas relações com Israel, o que é demonstrado, por exemplo, pela preocupação brasileira em justificar e fundamentar o voto anti-sionista na ONU.

Em síntese, é evidente que a aproximação do Brasil em relação aos países árabes atendeu aos anseios nacionais do momento, além de ter sido mais um resultado do caráter pragmático da política externa brasileira. Os imperativos econômicos e energéticos do país, bem como o modelo de inserção internacional perseguido, apontavam para a necessidade de cooperação com os países do Oriente Médio. A divergência, contudo, não foi evitada quando se tratava de defender os interesses nacionais, como nos casos do voto anti-sionista na ONU e das críticas à criação da OPEP, que representaram discordâncias com alguns países da região.

1.4. China

A aproximação com a República Popular da China, que culminaria com o reconhecimento brasileiro deste governo em 1974, deve ser entendida a partir de interesses estratégicos brasileiros - reflexo do viés pragmático da política externa -, e não em função de considerações ideológicas – tendo em vista que, à época, a China pertencia ao bloco socialista da Guerra Fria. Nas palavras do então chanceler Azeredo da Silveira, houve a preservação de certos princípios, mas era preciso imaginar mobilidade nesses princípios. Era preciso compreendê-los de maneira mais universal e

¹¹⁷ Declaração de voto do Chefe da Delegação do Brasil à XXX Sessão da Assembleia Geral da ONU, Embaixador Sérgio Corrêa da Costa, em 10 de novembro de 1975, sobre dois projetos de Resolução referentes à questão palestina. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 7, ano 2, outubro-dezembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

mais ampla. Era preciso transformar o Brasil num país ecumênico.” (SPEKTOR, 2010, p. 109)

O estabelecimento das relações diplomática em nível de Embaixada não foi uma medida isolada, mas fez parte do quadro global da nova política exterior brasileira. Foi uma consequência natural das novas diretrizes do Pragmatismo Responsável.¹¹⁸ Tratava-se de afirmar a presença autônoma do Brasil no cenário internacional, e os países do Terceiro Mundo, entre os quais se enquadrava a China, eram vistos como atores com interesses convergentes aos brasileiros nas instâncias multilaterais. É nesse sentido que Vizentini (2004) afirma que as barreiras ao reatamento diplomático com a República Popular da China (RPC) foram vencidas com a flexibilidade ideológica existente durante a *détente*, a busca de maior prestígio no sistema internacional e a diversificação de parcerias.

Brasil e China, na década de 1970, tinham visões comuns a respeito do sistema internacional, o que facilitou sobremaneira a convergência entre os dois países. Segundo Vizentini (2004), as políticas externas do Brasil e da China tinham como um dos traços principais o estreitamento de relações com países do Sul e a diversificação de interesses e dependências com relação aos países do Norte. Também havia identidade de princípios defendidos no discurso diplomático. As linhas de coincidência são expressas pelas palavras do próprio chanceler Azeredo da Silveira, em 1974:

Mantêm nossos Governos a convicção de que as boas relações recíprocas e a paz internacional só se podem fundar na inviolabilidade da soberania de cada povo e no irrestrito respeito mútuo. Têm ambos professado, pública e reiteradamente, aquilo que não cessamos nós de proclamar ser a pedra-de-toque da cooperação entre as nações – a disposição integral de não interferir nos assuntos internos de outros países. (...) [há também a convicção de que] as relações comerciais devem-se processar num plano de absoluta igualdade e se destinam ao benefício recíproco.¹¹⁹

Nesse sentido, como apontam Gonçalves e Myiamoto (1993), a aproximação entre Brasil e China foi uma verdadeira celebração terceiro-mundista, que transparece nas palavras do então vice-ministro de comércio exterior chinês:

¹¹⁸ Brasil-China: estabelecimento das relações diplomáticas em nível de Embaixada. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 2, ano 1, julho-setembro de 1974. Ministério das Relações Exteriores.

A China e o Brasil são dois países em vias de desenvolvimento, enfrentando hoje em dia a mesma tarefa de defender a soberania estatal, desenvolver a economia nacional, construir seus próprios países, e a mesma luta contra o hegemonismo e o poder de força das superpotências. (GONÇALVES & MYIAMOTO, 1993, p. 22)

Ambos os governos defendiam, para se tomar um exemplo emblemático, a construção de uma nova ordem econômica internacional, de cunho terceiro-mundista. Talvez seja esse um dos principais motivos pelos quais o aspecto econômico da reaproximação foi aquele mais ressaltado por aqueles que defendiam o restabelecimento das relações diplomáticas – muito embora, conforme afirma Vizentini (2004), naquele momento os interesses brasileiros fossem predominantemente políticos. A verdade é que “o empresariado [brasileiro] fazia grande pressão a favor do restabelecimento de relações com a RPC, e o Itamaraty fomentou e orientou essa tendência.” (VIZENTINI, 2004, p. 258)

A visão de Azeredo da Silveira corrobora a ideia de preponderância do componente político no restabelecimento das relações. Segundo o então chanceler brasileiro (SPEKTOR, 2010), emblemático dessa realidade foi o não estabelecimento de um escritório comercial em Pequim antes de 1974. Para ele, era necessário enfatizar as questões econômicas somente para tornar o reconhecimento da RPC palatável diante das instâncias governamentais e militares mais conservadoras. Assim, inicialmente, havia o interesse político; o econômico viria com o tempo.

O ano de 1974 foi emblemático para a retomada das relações diplomáticas bilaterais. Até 1973, o Brasil apoiava a permanência das duas Chinas (RPC e Taiwan) na ONU, “mas o pragmatismo acabou impondo, também nessa região, um ajuste à política externa brasileira.” (CERVO & BUENO, 1992, pp. 392-393) Nesse contexto, em 1974, pela primeira vez, desde o rompimento das relações diplomáticas, em 1949, o Brasil enviava à China representantes do Itamaraty, juntamente com uma missão comercial. Essa atitude abriu espaço para o restabelecimento oficial das relações diplomáticas, que ocorreu em agosto de 1974, por ocasião da visita do vice-ministro de comércio exterior da China ao Brasil.

¹¹⁹ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira durante o almoço oferecido ao representante do Governo chinês, no Palácio Itamaraty, em 8 de agosto de 1974. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 2, ano 1, julho-setembro de 1974. Ministério das Relações Exteriores.

Ademais,

[o] estabelecimento de relações diplomáticas com Pequim, sem que a cooperação comercial com Taipé fosse interrompida (apesar do trauma da súbita ruptura diplomática), revolucionaram as relações com a Ásia (...), [pois] propiciava ao Brasil a possibilidade de construir uma aliança estratégica com uma ‘potência diferente’, ampliando concretamente de forma imediata sua capacidade internacional de barganha. Tratava-se da cooperação entre potências médias do Terceiro Mundo, que não envolviam laços de subordinação ou de dominação. Além disso, a progressiva abertura econômica do gigante asiático criava novas possibilidades de cooperação comercial. (VIZENTINI, 2004, p. 262)

Assim, pode-se dizer que um vazio era preenchido nas relações brasileiras com a Ásia, que passou a desempenhar um papel de maior destaque na política externa do Brasil. Nas palavras de Azeredo da Silveira,

o reconhecimento da China foi a prova da maturidade da política externa brasileira (...), [pois] deu ao Brasil um volume internacional extraordinário (...). O Brasil passou a ser o país universal porque não tinha medo de reconhecer a China.” (SPEKTOR, 2010, p. 106)

Segundo aponta Vizentini (2004), a partir do restabelecimento dos laços diplomáticos, as relações bilaterais ganharam consistência rapidamente. Em 1977, missão comercial brasileira foi a Pequim, em busca de carvão para as siderurgias estatais. Ademais, data de 1978 o primeiro acordo comercial, que regulava as trocas bilaterais de petróleo, carvão mineral, insumos farmacêuticos e manufaturados. Em 1979, a Petrobras elegeu a China como uma das alternativas para o fornecimento de petróleo, diante das instabilidades políticas no Irã. Essas iniciativas, somadas a muitas outras, evidenciaram que se tratava de uma “forma de cooperação Sul-Sul como meio de contornar os obstáculos colocados pelo Norte industrializado.” (VIZENTINI, 2004)

Em suma, pode-se concluir que, embora o restabelecimento das relações diplomáticas com a China continental tenha sido motivada, em primeira instância, por questões políticas, também havia razões econômicas, ainda que estas tenham figurado, num primeiro momento, em segundo plano. Prova da importância das questões

econômicas para o relacionamento bilateral são as iniciativas tomadas nesse campo na esteira do reatamento das relações diplomáticas.

2. Governo Lula

A política externa do Governo Lula teve como característica essencial o fomento às relações Sul-Sul, o que de forma alguma significou ignorar a importância do Norte; significou, com efeito, priorizar o relacionamento com países que apresentavam condições e posicionamentos similares aos brasileiros. Tratou-se de uma escolha fundamentada no objetivo de arquitetar parcerias que maximizassem o poder de barganha internacional do país e que corroborassem o projeto de criar uma agenda internacional aberta às demandas dos países em desenvolvimento. Trata-se, pois, de relações pragmáticas, baseadas na percepção de que, apesar de a cooperação entre Norte e Sul ser essencial e necessária, por se tratarem de países com diferentes níveis de desenvolvimento, não é possível ignorar a existência de interesses antagônicos. É justamente devido à existência dessas incompatibilidades que o Brasil engajou-se em parcerias com os países do Sul.

Houve, igualmente, o objetivo de contrabalançar as tendências unipolares no sistema internacional, que ainda persistiam no início do século XXI, sobretudo em termos militares. “No plano das ações diplomáticas, ressalta-se o forte componente de uma típica política de equilíbrio em relação à potência global com base em alianças com outras potências médias, dentro e fora do espaço regional sul-americano.” (SOARES DE LIMA, 2005, p. 13) Tratava-se, pois, de criar alianças com países e/ou regiões de importância para as negociações globais, seja pela sua condição de *system-affecting states*¹²⁰, como no caso da Índia e da África do Sul, seja pela sua importância nas decisões globais, como foi o caso, por exemplo, do continente africano nas decisões multilaterais tomadas por maioria.

Mais do que uma simples aliança com a finalidade “de reduzir os espaços abertos ao ‘arbítrio unilateralista’” dos Estados Unidos (ALMEIDA, 2007, p.8) e os

¹²⁰ Na definição de Keohane (1969), *system-affecting states* são aqueles países que dispõem de recursos de poder relativamente limitados, comparativamente às potências, mas tem perfil internacional assertivo e valorizam os foros multilaterais e a ação coletiva, como forma de exercer alguma influência nas decisões internacionais

espaços de concentração de poder nas grandes potências, a cooperação Sul-Sul foi um fim em si mesmo, para o governo Lula. Em outras palavras, cooperava-se não somente porque a cooperação auxiliava nas negociações com o Norte, ao ampliar a margem de manobra do Sul, mas também porque o ato de cooperar era visto como vantajoso por si só. Entendia-se que existiam oportunidades, nas economias emergentes, que ainda não haviam sido exploradas pelo Brasil e, portanto, iniciativas de aproximação poderiam facilitar a consecução do objetivo de desenvolvimento. Em grande medida, o discurso de Lula ilustrou esse posicionamento:

A relação Sul-Sul não apenas é possível como necessária. O Sul não é um conjunto amorfo de países subdesenvolvidos e dependentes que nada têm a oferecer senão matérias-primas para os países ricos. (...) Juntos podemos ser mais fortes e não apenas aumentar o nosso comércio, mas participar com mais força dos foros econômicos e políticos em que se discutem as grandes questões de interesse da humanidade, como a OMC e a ONU. (...) Uma relação mais intensa, mais criativa e mais forte entre os países do Sul não implica esvaziar as relações com os países desenvolvidos, que são também importantes para todos nós. Vamos fazer como os desenvolvidos: aproveitar todas as oportunidades e fazer da nossa união a nossa força. (BRASIL, 2007, p. 23)

Pecequilo (2008) caracteriza as relações do Brasil com os demais países do Sul, durante o governo Lula, como o “eixo horizontal” das relações internacionais do Brasil, no qual os ganhos potenciais seriam econômicos, políticos e estratégicos. Tratou-se de buscar nos países com características semelhantes às do Brasil – daí a horizontalidade – parceiros para se alcançar os interesses nacionais e ampliar a voz do conjunto dos países em desenvolvimento.

Na dimensão político-estratégica, segundo a mesma autora, a proximidade de objetivos entre as nações do Sul referiu-se a uma reivindicação permanente desde o fim da Guerra Fria que é a da reforma das organizações internacionais, para que melhor atendam aos interesses desse grupo de países. Isso porque a política externa brasileira reconhecia que “não existe ordem ou governança no plano internacional sem que a maioria esmagadora da humanidade internacional participe de sua gestão” – e os países do Sul representam essa maioria. (AMORIM, 2007, p. 19)

No plano econômico, conforme aponta Pecequilo (2008), os países em desenvolvimento apresentaram, desde o fim da Guerra Fria, aumento de seu poder de

barganha no comércio, empréstimos, dívida externa, transferência de tecnologias, ajuda direta e investimentos. Logo, a participação do Sul na economia e nas finanças internacionais ampliou-se, assim como tiveram incremento as trocas comerciais entre os países do Sul. Com base nessa realidade, a política externa brasileira defendeu que a essa maior participação deveria corresponder também uma maior voz e um maior poder de decisão desses países na esfera internacional, de um lado, e um maior diálogo entre eles, de outro.

A cooperação com o Sul, contudo, não ocorreu de forma homogênea, dispensando-se um tratamento diferenciado aos países em questão. Na esfera sul-americana, buscou-se integração; em relação à África, procurou-se criar um relacionamento de longo prazo, que facilitasse a internacionalização de empresas brasileiras e que levasse os países africanos a colaborar com o esforço de unificação das demandas do Sul; com os países do Sul economicamente e politicamente mais poderosos – China, Índia, África do Sul, por exemplo -, visou-se a estabelecer “parcerias estratégicas”; e, finalmente, com os países árabes, buscou-se promover o conhecimento mútuo, para que este servisse de sustentação a relações mais aprofundadas. Espera-se que esses quatro exemplos ilustrem satisfatoriamente a política externa brasileira voltada para o Sul.

Em suma, tal como se assistiu ao longo do governo Geisel, os países do Sul foram alvo tanto da estratégia de ampliação e diversificação de parcerias quanto da preocupação brasileira de unir esforços no sentido de arquitetar, conjuntamente, um sistema internacional favorável aos países em desenvolvimento.

2.1. América do Sul

No governo Lula, a integração sul-americana passou a ser prioridade explícita da política externa brasileira. Em grande medida, a manutenção de relações privilegiadas com os países sul-americanos foi interpretada como única alternativa viável e capaz de, efetivamente, maximizar a capacidade de barganha do Brasil. O Ministro Celso Amorim expressou a posição do Governo, ao afirmar que

temos que priorizar a América do Sul, porque o mundo está se unindo em blocos (...) a América do Sul pode ser um bloco, que não é homogêneo, que

tem suas turbulências, mas que tem condição de formar uma grande unidade com capacidade de negociar. (BRASIL, 2007, p. 41)

Segundo Amado Cervo (2006), a integração sul-americana foi uma das três estratégias da política externa de aproximação com os países do Sul. As outras duas modalidades foram a consolidação de parcerias bilaterais e de “parcerias estratégicas”¹²¹ - sobretudo com os países emergentes, tais como China, Índia e África do Sul – e a formação de coalizões de países – como, por exemplo, o G-20¹²². Todas as três estratégias inserem-se na tentativa do Brasil de exercer uma certa liderança sobre seus pares (países em desenvolvimento), como forma de construir alianças estratégicas que garantam ao país seus interesses na esfera internacional.

Esse viés da política externa revela que o Brasil, sob o governo Lula, atuou de forma realista no continente sul-americano, porque levou em consideração a limitação dos seus recursos de poder e, a partir dessa condição, buscou na integração regional mecanismos para ampliá-los. Tal fato é reconhecido também pelo Ministro Celso Amorim, para quem

um país como o Brasil que é grande, [...] em um mundo como esse o Brasil é um país pequeno. E nós sabemos disso. Por isso temos trabalhado juntos no Mercosul, por isso temos impulsionado também a Comunidade Sul-Americana [de Nações], porque ajudamos a criar com outras áreas que estão aqui, porque não temos capacidade de falar só. (...) Eu creio que o Brasil não tem existência plena sem estar unido. (BRASIL, 2007)

A fim de viabilizar a consolidação do projeto de integração almejado, o Brasil foi, ao longo do governo Lula, patrocinador de uma série de iniciativas que buscaram aproximar os países sul-americanos. Ciente de que um processo de integração deveria alicerçar-se sobre aspectos econômicos, mas que a inoperância de outras áreas poderia inviabilizá-lo, a diplomacia de Lula levou a cabo iniciativas de harmonização política e

¹²¹ O estabelecimento de “parcerias estratégicas”, no caso das relações com o Sul, consistiu no aprofundamento de relações bilaterais com outros países em desenvolvimento/emergentes, a fim de estimular a cooperação em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional (como ciência, tecnologia e pesquisa nuclear) e em torno de temas vistos como essenciais para a inserção internacional do Brasil enquanto país emergente (como a defesa do multilateralismo, desenvolvimento e reciprocidade nas negociações comerciais).

de construção de infraestrutura. Adotou-se, para tanto, a lógica de ampliar o espaço de atuação do Brasil na América do Sul, com vistas à construção de um bloco sul-americano que transcendesse a cooperação comercial e que fosse baseado em experiências regionais anteriores. Em outras palavras, a construção da unidade sul-americana deveria ocorrer a partir de iniciativas integracionistas já existentes e ultrapassar a abrangência comercial. Mais uma vez, o Mercosul poderia constituir-se em um ponto de partida. Para o Presidente Lula, “o Mercosul está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo”¹²³.

Tendo em vista a possibilidade de integrar a América do Sul a partir das iniciativas já existentes, a integração regional, na visão da política externa brasileira, encontrou, pode-se dizer, expressão na idéia de *building blocks* – utilizada por Souto Maior (2003) para descrever a diplomacia brasileira na década de 1990, por conta da defesa do Mercosul diante da proposta da ALCA. De acordo com essa concepção, os processos de integração sub-regionais devem ser aprofundados para posteriormente servirem de base para as negociações mais amplas - a serem realizadas entre blocos - para uma integração de todo o continente americano. Dessa forma, a diplomacia brasileira buscou, no governo Lula, antes de tudo fortalecer a integração da América do Sul, para então partir para outras formas de cooperação mais abrangentes.

As iniciativas protagonizadas pelo Brasil no espaço sul-americano, no primeiro ano do governo, demonstram as suas intenções em relação ao continente. Ao mesmo tempo em que se abriram novas frentes de cooperação, intensificaram-se as já existentes. Por esse motivo, a diplomacia de Lula procurava manter-se ativa no Prata – espaço natural de projeção do Brasil - e, concomitantemente, reforçar a presença brasileira no norte do continente.

A título de ilustração, ainda no primeiro mês do governo Lula, ao deparar-se com turbulências na Venezuela em função de paralisações conduzidas pela oposição ao governo de Hugo Chávez, o Brasil promoveu a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).¹²⁴ Mostrou-se, assim, que o Brasil estava atento aos eventos nos seus vizinhos e, mais do que isso,

¹²² O Brasil, juntamente com a Índia e a África do Sul, foi um dos mentores do G-20, criado na Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada em Cancún-México em 2003.

¹²³ **Discurso do Presidente Lula na XXIV Cúpula do Mercosul.** Assunção, 18 jun. 2003. In: BRASIL, 2007.

¹²⁴ Além do Brasil, o Grupo de Amigos incluiu Chile, Espanha, EUA, México e Portugal.

estava disposto a articular soluções para os problemas do subcontinente, garantindo, assim, a estabilidade política e institucional da região.

O avanço de iniciativas para o norte da América do Sul pode ser observado em outras iniciativas tomadas ainda nos primeiros meses do mandato de Lula. Em fevereiro de 2003, foi realizado, em Caracas, o Encontro Empresarial Brasil-Venezuela¹²⁵. Além de ter demonstrado a intenção de avançar na cooperação no setor petrolífero, o encontro evidenciou uma característica marcante na política externa de Lula: iniciativas políticas são acompanhadas, na grande maioria das vezes, de empreendimentos comerciais e empresariais.

Apesar de valer-se de iniciativas bilaterais para moldar o seu relacionamento com os vizinhos, o Brasil utilizou e até mesmo ampliou foros regionais já institucionalizados. Dessa forma, as ações brasileiras possibilitaram que o Mercosul aumentasse sua abrangência no continente e que a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) se fortalecesse. Ainda em 2003, durante viagem do Presidente Lula ao Peru, foi assinado o Acordo de Livre Comércio Mercosul-Peru (ACE-58), que tornou esse país um Estado associado ao bloco. Igualmente importante foi o Acordo de Complementação Econômica entre Mercosul e Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59), assinado no mesmo ano.

Em linhas gerais, como os exemplos citados atestam, o governo Lula adotou abrangente projeto sul-americano. Segundo aponta Moniz Bandeira (2006), os avanços na integração mostraram que a Comunidade Sul-Americana de Nações, há pouco inaugurada, não era mero exercício de retórica, pois exprimia o empenho dos países em superar as distâncias que ainda os separavam.

Praticamente em todas as áreas houve avanços, e talvez tenha sido na área de infraestrutura que mais projetos foram concebidos. Não somente os antigos projetos da IIRSA foram mantidos, como foram disponibilizadas novas opções de financiamento.¹²⁶ Dois projetos merecem destaque pela importância que têm para o Brasil. A Rodovia Interoceânica, que ligará o Brasil aos portos peruanos de Ilo, Matarani e San Juan e que facilitará o escoamento da produção do Centro-Oeste e do Norte brasileiros para mercados asiáticos. Igualmente importante é o Corredor Interoceânico Brasil-Bolívia-

¹²⁵ Nota nº 110 - 28/03/2003

¹²⁶ Entre os 506 projetos que são abarcados pela IIRSA, merece destaque a Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, que engloba 31 projetos, num custo total de 10,188 bilhões de dólares. Fonte: IIRSA. Disponível em: <http://www.iirsa.org//CarteraProyectosIIRSA_POR.asp?CodIdioma=POR> Acesso em 3 abr 2011.

Chile, que se constituirá de rota totalmente pavimentada – num trecho em que o modal ferroviário já utilizado -, ligando o porto de Santos aos portos chilenos de Arica e Iquique.¹²⁷ Esses exemplos demonstram a importância concedida à integração na área de infraestrutura, conforme expressam as palavras do Presidente Lula por ocasião da III Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004:

A integração da infra-estrutura física da América do Sul significa não apenas novas oportunidades de comércio e de acercamento entre nossos países. É também requisito para que o continente possa inserir-se de forma mais competitiva em uma economia globalizada. Ao nos integrarmos para dentro, estamos também nos integrando com o mundo.¹²⁸

Vale ressaltar, ainda, que outras parcerias abarcaram áreas como energia elétrica, petróleo e gás. Nesse campo, os maiores avanços ocorreram em relação ao gás e ao petróleo. Em 2005, os Presidentes Hugo Chávez e Lula firmaram acordo para a construção, em Recife, da refinaria Abreu e Lima, um empreendimento conjunto entre a Petrobras e a PDVSA que aumentará a capacidade brasileira de refinar petróleo pesado. Ademais, o Anel Gasífero Sul-Americano, que levará gás da reserva peruana de Camisea para Chile e Argentina, passando por Brasil e Paraguai, foi considerado prioritário pelos países do Mercosul em 2005, como bem ressalta Nogueira (2007).

Além de vontade política, para levar a cabo esses e outros projetos foram necessárias fontes de financiamento confiáveis e compatíveis com a realidade da região. Levando isso em consideração, uma série de mecanismos de financiamento foi arquitetada. Além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco do Sul atuam como financiadores dos projetos de integração regional.¹²⁹

¹²⁷ Nota nº 617 - 17/12/2007

¹²⁸ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica, na cidade de Cuzco, Peru, em 8 de dezembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 95, ano 31, 2º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

¹²⁹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do Seminário “Integração da América do Sul: desafios e oportunidades”, em Buenos Aires, em 16 de outubro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores

No que tange à integração sul-americana de uma forma geral, pode-se afirmar que, a partir de 2004, esta se tornou, de fato, institucionalizada. Por ocasião da III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cuzco, foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Abrangendo os doze países do subcontinente, a CASA foi criada com a intenção de servir como fórum para o diálogo político, para a cooperação econômica e para integração física do espaço-sul-americano. Cabe ressaltar que, pela primeira vez, um fórum político-econômico para América do Sul de fato correspondia à geografia do subcontinente.¹³⁰ Além disso, em consonância com a idéia brasileira de incentivar a integração por meio do aparato institucional existente, a CASA não foi planejada para substituir outras iniciativas integracionistas. Pelo contrário, ao articular tais iniciativas, a CASA visava a dar concisão e amplitude regional aos esforços anteriores – numa lógica de *building blocks*.¹³¹

Em discurso na I Reunião de Chefes de Estado da CASA, em 2006, o Presidente Lula demonstrou a importância da articulação política ensejada no âmbito da CASA:

A América do Sul é uma das últimas regiões do mundo a se articular politicamente em torno de um projeto de integração. Despertamos há pouco tempo, para a necessidade de unir o Atlântico ao Pacífico, o Caribe à Patagônia, integrando a Amazônia aos Andes, e o Altiplano do Grande Chaco ao Pantanal e à Bacia do Plata.¹³²

O processo de institucionalização iniciado com a declaração de Cuzco teve prosseguimento quando, em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana, realizada em Isla Margarita, Venezuela, a CASA teve seu nome alterado para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).¹³³ Em 2008, foi assinado o Tratado Constitutivo da UNASUL, prevendo a criação, por meio de Protocolo Adicional, de um Parlamento Sul-Americano e, como principal órgão deliberativo, o Conselho de Chefes de Estado.

¹³⁰ Tanto a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), quanto a ALADI não abarcavam a Guiana e o Suriname. A IIRSA pode ser considerada como um ponto de inflexão nessa tendência, que se consolida com a CASA.

¹³¹ Tal fato pode ser percebido até mesmo na sua organização institucional, que prevê a participação, no âmbito de decisão executiva do processo, do Diretor da Secretaria do Mercosul, do Secretário-Geral da Comunidade Andina, do Secretário-Geral da ALADI e da Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

¹³² Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), Cochabamba, Bolívia, 08 de dezembro de 2006 *In: Resenha de Política Exterior*, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

¹³³ Nota nº 177 - 18/04/2007

Foram estabelecidos grupos de trabalho nas áreas de energia, infra-estrutura, financiamento, políticas sociais e educação.

Ademais da criação de novos mecanismos de integração regional, o Mercosul – criado em 1991 - também foi um instrumento crucial para a consecução dos objetivos da política externa de Lula para a América do Sul. O discurso do Presidente Lula na primeira Cúpula do Mercosul da qual participou como Chefe de Estado ilustra essa prioridade:

Desde o início de meu mandato – e antes mesmo que assumisse a Presidência – tenho dedicado atenção prioritária à plena realização do Mercosul. Ele é o núcleo em torno do qual pensamos deve ser levada adiante a integração da América do Sul. (...) Venho a esta reunião com a firme convicção de que é possível retomar os passos necessários para consolidar o Mercosul como uma União Aduaneira, na qual nossos produtos encontrem mercados sem restrições, e caminhar para a construção de um verdadeiro Mercado Comum, espaço ampliado de prosperidade para nossas populações.¹³⁴

De fato, o Mercosul passou por um processo de adensamento e de expansão: foram criados novos mecanismos e novos órgãos, ampliando o grau de institucionalização do bloco¹³⁵; houve avanços no processo de adesão da Venezuela, iniciado com a assinatura do Protocolo de Adesão, em 2006; e assistiu-se a uma ampliação da abrangência dos parceiros extra-regionais, por meio da assinatura de acordos de preferências comerciais, fazendo com que dois anos após a posse de Lula, todos os países hispânicos da América do Sul estavam atrelados, de alguma forma, ao Mercosul¹³⁶. Dessa forma, o Mercosul serviu também de ferramenta para a integração

¹³⁴ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul, em Assunção, em 18 de junho de 2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 92, ano 30, 1º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

¹³⁵ Em 2004, foi criado o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) e instalado o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR) - o qual fora instituído em 2002, com o Protocolo de Olivos; visa-se, com esse tribunal, constituir um mecanismo permanente de solução de controvérsias. Em 2005, foi criado o Parlamento do Mercosul, o qual aumentou a participação popular e a legitimidade do bloco. Desde 2008, opera o Sistema de Pagamentos em Moedas Locais, que facilita o intercâmbio comercial entre os membros do bloco. Em 2010, foi adotado um programa de metas para o fim da dupla tributação da Tarifa Externa Comum, que tende a contribuir para a consolidação de uma união aduaneira entre os membros do Mercosul.

¹³⁶ Foram assinados: Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-SACU (2008 – ainda não em vigor); Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-Índia (2004 – em vigor desde 2009); Acordo de Livre Comércio Mercosul-Israel (2007 – ainda não em vigor), além de Acordos-Quadro com Egito, Marrocos, Cingapura, Rússia. Também foram iniciadas negociações para a assinatura de acordo similar com o Conselho de Cooperação do Golfo. Além disso, em 2003, o Peru tornou-se membro-associado do Mercosul e, em 2004, foi a vez de Colômbia, Equador e Venezuela.

regional mais ampla, conforme expressam as palavras do Presidente Lula: “o Mercosul é uma idéia que se confunde com os projetos e aspirações de desenvolvimento e integração de todo um continente.”¹³⁷

A crescente institucionalização do Mercosul, assim como a sua ampliação, foi consubstanciada, no plano econômico, por um aumento expressivo do comércio intra-bloco: se, em 2002, o fluxo comercial entre os países-membros era de US\$ 8,9 bilhões, em 2008 este passou a representar US\$ 36,6 bilhões; a financeira global de 2008/2009 teve impactos negativos sobre o comércio intra-bloco, mas este teve retomada a partir de 2010.¹³⁸

Apesar dos avanços e do intenso grau de aproximação, as relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos não estiveram isentas de desafios, mas, diante destes, o Brasil tendeu a adotar postura cooperativa. Por exemplo, quando da nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia, em 2007 - medida que afetou diretamente os investimentos da Petrobras naquele país, o Brasil, apesar de exigir indenização para os prejuízos sofridos pela empresa, reconheceu a soberania boliviana sobre seus recursos naturais e procurou não deixar que o mal-estar gerado nesse episódio interferisse em outros assuntos da agenda bilateral.

Atitudes similares da diplomacia brasileira puderam ser observadas em outras animosidades que tiveram como palco o continente sul-americano, mesmo que não envolvessem diretamente o Brasil - a exemplo do que ocorreu em relação ao avanço de tropas colombianas em terras equatorianas, em 2008. Em decorrência desse evento, Venezuela e Equador chegaram a romper relações diplomáticas com a Colômbia. Um acordo, porém, foi possível por meio de encontro de cúpula do Grupo do Rio e de Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA. Desses encontros, o Brasil participou com o intuito de minimizar os impactos negativos da crise, buscado facilitar um entendimento rápido entre as partes, o que de fato ocorreu. Nas questões continentais, a diplomacia brasileira no Governo Lula norteou-se, portanto, pelo princípio que Amado Cervo (2007) nomeou de “cordialidade oficial no trato com os

¹³⁷ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião de Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados associados, em San Miguel de Tucumán, Argentina, 1 de julho de 2008. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 103, ano 35, 2º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

¹³⁸ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 25 mar 2011.

¹³⁸ Fonte: PNUD. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2762&lay=apu>> Acesso em 3 abr. 2011.

vizinhos”, o qual prevê o dever de evitar rupturas nas relações amistosas com os países limítrofes.

Em suma, a política externa de Lula para a América do Sul foi caracterizada pela existência de um real projeto de integração, o qual foi considerado a grande prioridade da agenda internacional do país. Conforme salientou o Plano Estratégico do Ministério de Relações Exteriores,

o fortalecimento da integração sul-americana constitui objetivo prioritário. A estabilidade e o desenvolvimento da região são condições essenciais para o Brasil. Uma política pró-integração, solidária com os parceiros sul-americanos, corresponde ao interesse nacional de longo prazo. (BRASIL, 2008)

2.2. África

No Governo Lula, o continente africano voltou a figurar entre as prioridades da política externa brasileira, tal como ocorrera em Geisel. O então chanceler Celso Amorim descreveu essa realidade como o “renascimento africano”, já que se buscou “transformar os laços de amizade que nos unem aos povos da África em progresso econômico e social, em benefício mútuo. Os caminhos para a África se [reabriram] e [apontaram] um reencontro solidário de brasileiros e africanos.”¹³⁹

Mourão et al. (2006) também descrevem essa aproximação do Brasil com o continente africano, argumentando que esta foi balizada pela percepção de o relacionamento com a África apresentava um caráter complementar à inserção internacional do Brasil e com um tempo próprio de maturação. Assim, ao promover uma aproximação com os países africanos sem precedentes na história da política externa brasileira, o governo Lula inaugurou nova etapa nas relações com a África, quiçá irreversível.

Dessa forma, tanto na esfera multilateral quanto nas relações bilaterais, os países africanos ganharam importância para a diplomacia brasileira, voltando a ser vistos como parceiros políticos e comerciais de relevo. Não foi, todavia, apenas devido aos possíveis ganhos comerciais e políticos que a diplomacia brasileira voltou-se novamente para a

¹³⁹ O Brasil e o “renascimento africano” – Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Folha de S. Paulo, 25 mai 2003. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 92, ano 30, 1º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

África. Os discursos do Presidente Lula enfatizaram uma dívida histórica do Brasil para com as nações africanas, que, acreditava, deveria ser honrada com o estabelecimento de relações prósperas e equânimes. Nas palavras de Lula, o Brasil teria “um compromisso político, moral e histórico com a África”¹⁴⁰ e “a forma mais correta de retribuirmos o sacrifício que os africanos tiveram é estabelecer a mais perfeita política de harmonia com a África.”¹⁴¹

Conforme as palavras do Presidente Lula, as relações com a África contribuíram para fixar os alicerces de um novo patamar das relações Sul-Sul. Tratava-se de fazer da cooperação entre países do Sul – é verdade que com níveis distintos de desenvolvimento – uma ferramenta para a promoção do desenvolvimento de ambos os lados.¹⁴² Nesse sentido, a “dívida” com os povos africanos seria paga, em certa medida, com o auxílio ao seu desenvolvimento pleno, por meio da aplicação do princípio da “não-indiferença” à realidade dos países em desenvolvimento. (SEITENFUS et al., 2007)

Nesse contexto, o continente africano mostrou-se como um cenário pouco explorado até então na atuação brasileira. Consoante com a idéia de atribuir “um caráter ecumênico ao nosso relacionamento externo” e de “ocupar espaços outrora abandonados pelo Itamaraty” (SEITENFUS, 2007, p. 13), várias representações diplomáticas foram criadas e outras foram reativadas na África. As novas embaixadas de São Tomé e Príncipe, Etiópia, Camarões, Tanzânia, Guiné Equatorial, Sudão, Benin, Guiné-Conacri, Togo, Botsuana e Zâmbia são exemplos da disposição do governo Lula de ampliar o leque de relacionamentos do Brasil.

As viagens presidenciais foram outra forma de coordenação política e de demonstração do interesse brasileiro na manutenção de relações prósperas com os países africanos. Em 2003, Lula fez a sua primeira viagem à África, demonstrando a importância dos países da Comunidade de Desenvolvimento de África Austral e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).¹⁴³ Lula, como nenhum outro presidente, valeu-se desse artifício numerosas vezes e, ademais, foi na África que se

¹⁴⁰ **Discurso do Presidente Lula durante Sessão Especial da LXI Conferência Internacional do Trabalho.** Genebra, 2 de junho de 2003. Disponível em: <www.g-20.mre.gov.br/conteudo/Coletanea_G-20.doc> Acesso em 2 mar. 2011.

¹⁴¹ **Discurso do Presidente Lula no jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano.** Maputo, 5 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cdo/resenha93_135-251discursos.pdf> Acesso em 2 mar. 2011

¹⁴² Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da abertura da Cúpula África-América do Sul (AFRAS), Abuja, Nigéria, 30 de novembro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁴³ Ao longo de todo seu governo, o Presidente Lula visitou um total de 29 países africanos.

notou o maior incremento no número de viagens em relação a governos anteriores: as viagens do Presidente Lula à África totalizaram mais visitas do que o somatório de todas as visitas dos Presidentes anteriores àquele continente.¹⁴⁴

Ademais, mais do que mera disposição, o perdão da dívida de países africanos teve o intuito de demonstrar que as relações entre países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos não deveriam se basear exclusivamente no princípio da igualdade. Pelo contrário, elas deveriam, de acordo com a diplomacia de Lula, respeitar as diferenças e, quando necessário, valer-se de privilégios. Assim sendo, o Governo brasileiro perdoou, de 2003 a 2007, US\$ 931 milhões da dívida de países africanos¹⁴⁵, beneficiando nações como Nigéria, Moçambique, Cabo Verde e Gabão. Segundo Almeida (2009), tratou-se de uma iniciativa que fugiu do escopo da cooperação, para entrar no escopo da solidariedade.

Outra iniciativa política que merece destaque foi a Cúpula África-América do Sul (AFRAS), criada em 2006. Como resultado, institucionalizou-se fórum de diálogo próprio, capaz de homogeneizar posições e de consolidar parcerias estratégicas de cooperação em diversos setores. A Cúpula AFRAS teve, entre seus objetivos iniciais, intensificar parcerias entre as duas regiões, de forma a estabelecer dinâmica sustentável de cooperação Sul-Sul.¹⁴⁶ Por ocasião da abertura da I Cúpula AFRAS, o Presidente Lula bem ilustrou a vontade política que orientava a diplomacia brasileira:

Como diz o escritor e diplomata brasileiro Alberto da Costa e Silva, o vasto mar que nos separa é, na verdade, um simples rio – “um rio chamado Atlântico”. O que estamos fazendo aqui, hoje, é construir uma ponte entre as margens desse rio. Nossa ambição é ir além dos diálogos existentes e aproximar, em definitivo, os dois continentes. Esta Cúpula abre um novo capítulo na história das relações Sul-Sul. Duas importantes regiões em desenvolvimento se reúnem por vontade política própria, sem intermediários.¹⁴⁷

¹⁴⁴ **Balço de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

< <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010> > Acesso em 25 mar 2011.

¹⁴⁵ Fonte: PNUD. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2762&lay=apu>> Acesso em 7 mar. 2011.

¹⁴⁶ Cúpula África-América do Sul (AFRAS), 28 de novembro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁴⁷ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula África-América do Sul (AFRAS), Abuja, Nigéria, 30 de novembro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

Por fim, ainda no âmbito político, algumas ações pontuais merecem destaque, uma vez que demonstram o intuito de incluir, no relacionamento entre Brasil e África, aspectos que extrapolam a movimentação do aparato diplomático. No plano eleitoral, o Brasil atuou, em Guiné Bissau, em cooperação com os Estados Unidos e no âmbito da CPLP e do IBAS, com a finalidade de estabilizar politicamente o país – com o envio de observadores na eleição presidenciais de 2005. No âmbito da cooperação militar, existente desde a criação da Zona de Paz e cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986, ganhou força com a inclusão da Força Área Brasileira (FAB) no processo. Em 2006 aconteceu o primeiro voo de aeronave da FAB a capitais africanas, realizando-se, assim, o primeiro passo para o estabelecimento de linha regular da FAB entre o Brasil e a África. Finalmente, em 2003, o Brasil promoveu duas conferências que demonstram a intenção do país de aumentar a densidade das relações com a África: no Fórum Brasil-África sobre política, cooperação e comércio, buscou-se delinear posições afirmativas e condizentes com os interesses africanos; no II Fórum Empresarial da CPLP objetivou-se dar materialidade econômica às iniciativas políticas¹⁴⁸.

No plano econômico, um dos grandes destaques foi o incremento das relações comerciais entre o Brasil e o continente africano, que foi expressivo entre 2003 e 2010 – tendo havido um aumento de mais de US\$8 bilhões no intercâmbio comercial no período. Contribuíram para esses resultados, notoriamente, a assinatura, com a União Aduaneira do Sul da África (SACU), um acordo de preferências comerciais, em 2009; e um acordo comercial com a Argélia, em 2006. Houve, ainda, negociações entre o Mercosul e o Egito para firmar acordo de livre-comércio. Além disso, o BNDES passou a financiar, em 2007, as exportações brasileiras para o continente, tendo totalizado US\$1,5 bilhão em incentivos aos exportadores brasileiros até o final de 2010.¹⁴⁹ Segundo dados da UNCTAD, o Brasil figurava, em 2010, como 11º parceiro comercial da África, sendo superado, dentre os países em desenvolvimento, apenas pela China e pela Índia.¹⁵⁰

Importante notar também que governo Lula procurou incentivar a atuação de empresas brasileiras por meio de conferências empresariais e de apoio logístico e financeiro na negociação de novos contratos. A Vale, que opera no ramo de extração de

¹⁴⁸ Nota nº 217 - 09/06/2003

¹⁴⁹ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 25 mar 2011.

recursos naturais, tem sido uma das empresas mais beneficiadas pela atuação do governo brasileiro na África. Foi com incentivo governamental que, em 2004, a empresa venceu processo de seleção internacional para a exploração do complexo carbonífero de Moatize, em Moçambique. (BRASIL, 2007) A Petrobras, por sua vez, atua destacadamente em Angola, Líbia, Namíbia, Tanzânia e Nigéria – sendo esta última o principal fornecedor do petróleo importado pelo Brasil.

A cooperação em agricultura foi, igualmente, importante ferramenta de aproximação entre brasileiros e africanos ao longo do governo Lula. Na condição de país tecnologicamente mais desenvolvido em relação às nações africanas, o Brasil concedeu privilégios e transferiu tecnologias, voltados a incrementar a produtividade agrícola na África. Tratava-se de uma forma não só de contribuir para o fortalecimento da economia brasileira, mas também de ajudar a suprir as carências existentes no continente africano e contribuir para seu desenvolvimento.¹⁵¹ Em 2003, por exemplo, o Presidente assinou acordo para a construção de uma fábrica de medicamentos anti-retrovirais em Moçambique, mediante transferência de tecnologia brasileira e atuação da Fundação Oswaldo Cruz¹⁵². Notória também foi a assinatura, em 2006, do Memorando de Entendimento entre Brasil e Gana para a instalação, em Acra, do Escritório Regional da Embrapa na África¹⁵³. Com essas ações, o Brasil procurou legitimar suas reivindicações no plano multilateral e, ao mesmo tempo, atrelou-as a outras iniciativas de política externa, tal como o apoio à quebra automática de patentes em caso de saúde pública e à criação de um mercado internacional de biocombustíveis. Além disso, houve também a preocupação com o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, por meio da transferência de conhecimento e de tecnologias – conforme apontou o Presidente Lula em discurso em Gana, em 2008.¹⁵⁴

Além disso, a diplomacia de Lula buscou aproveitar similaridades na estrutura produtiva do Brasil e de países africanos - assim como o ativo político que as iniciativas de aproximação engendraram - para harmonizar posições quanto aos entraves do

¹⁵⁰ **Economic Development in Africa. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership.** UNCTAD, 2010. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2010_en.pdf> Acesso em 26 mar 2011.

¹⁵¹ **Balanco de Política Externa 2003/2010.** Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 25 mar 2011.

¹⁵² Nota nº 502 - 31/10/2003

¹⁵³ Nota nº 260 - 26/04/2006

¹⁵⁴ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de descerramento da placa alusiva à visita às instalações do Escritório Regional da Embrapa na África. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 102, ano 35, 1º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

comércio mundial. Foi em consonância com esse raciocínio, por exemplo, que o Ministro Amorim participou em Arusha, Tanzânia, da Conferência Ministerial da União Africana sobre as negociações da OMC, em 2005. Ainda que existam países africanos no G-20, a intenção do governo Lula foi cooptar o maior número possível de países – com destaque para as negociações com o G-33, composto, na sua maioria, por africanos – na sua defesa do fim de barreiras comerciais para produtos agrícolas. O mesmo objetivo pode ser observado nas articulações com o chamado grupo “Cotton-4”, composto por Mali, Benin, Chade, e Burkina Faso.

Também na esfera multilateral, o Brasil procurou cooptar os países africanos para a defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU nos moldes propostos pelo G-4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão), ao defender que dois dos novos assentos permanentes deveriam ser destinados à África. O principal argumento brasileiro foi que o continente, assim como os países em desenvolvimento de uma forma geral, são sub-representados na ONU e que, portanto, cumpria ampliar o número de membros permanentes no Conselho de Segurança, de modo a conferir-lhe mais legitimidade.

Em última análise, durante o governo Lula, observou-se um crescimento substancial das relações econômicas entre Brasil e África: não só o comércio aumentou, mas também a atuação das empresas brasileiras no continente intensificou-se; no campo político, iniciativas de cooperação foram tomadas no âmbito multilateral. Nota-se, portanto, que apesar do reconhecimento de uma dívida histórica para com os africanos e da solidariedade que esta implicou, as iniciativas brasileiras para a África não foram consubstanciadas exclusivamente pelo assistencialismo. Pelo contrário, elas envolveram um viés realista de política externa, com cálculos de benefícios a curto e longo prazos, assim como associaram-se a projetos mais amplos, de alcance global e multilateral – conforme trouxessem vantagens de inserção internacional ao Brasil.

Em suma, o Brasil retomou um caminho de aproximação com o continente africano que já havia sido traçado em outros momentos da história diplomática brasileira. Com efeito, “o Brasil ainda dispõe de um capital de confiança na África, herdeiro de sua política externa dos anos 70”. (SARAIVA, 2008, p. 234) Foi buscando aumentar esse capital de confiança construído anos antes – com natural destaque para o governo Geisel, como foi visto – que a política externa do Governo Lula procurou revitalizar as relações com a África.

2.3. Países Árabes

As relações do Brasil com os países árabes, durante o governo Lula, podem ser interpretadas como uma “exceção à regra” da política externa brasileira, conforme afirma Messari (2006), uma vez que foram caracterizadas por forte aproximação. Historicamente, o mundo árabe representou uma área de baixa prioridade para a diplomacia brasileira, excetuados alguns períodos específicos – a exemplo do governo Geisel, como se viu. Dessa forma, de acordo com o mesmo autor, o governo Lula retomou a ênfase dada às relações com os países árabes já assistida no governo Geisel, buscando imprimir maior solidez e durabilidade a essas relações.

Houve, portanto, uma reinauguração das relações com o mundo árabe, por meio da construção de parcerias a despeito de diferenças culturais e de regime político. Houve, igualmente, o objetivo de diversificar as relações do país, e o Oriente Médio representava um vácuo – pelo menos em termos políticos – para a política externa brasileira até então.

Pode-se dizer que o conceito de cooperação Sul-Sul foi importante instrumento da aproximação entre Brasil e países árabes. Logo no primeiro ano do governo Lula, o Presidente fez sua primeira visita oficial a cinco países do Oriente Médio, incluindo Síria, Líbano e Emirados Árabes Unidos. Além de a visita ter demonstrado a importância que a região teria para o Brasil durante o governo Lula, também abriu caminho para a construção de uma agenda convergente com os países árabes. Os esforços em prol do desenvolvimento, bem como a necessidade de uma globalização justa e inclusiva foram destacados como pontos a serem defendidos pelas duas partes. Dessa forma, a intensificação do diálogo e do intercâmbio direto com os países árabes regiões, para além da retórica da cooperação Sul-Sul, exigiu, sobretudo, vontade política de parte a parte.

Em linhas gerais, a aproximação do mundo árabe teve um significado amplo para a diplomacia de Lula. Nas palavras do chanceler Celso Amorim,

Ao acercar-se dos países árabes, o Brasil inspira-se no firme propósito do Presidente Lula de trabalhar pela paz internacional e de levar adiante nossa luta

pelo desenvolvimento econômico com justiça social, diversificando nossos relacionamentos e fortalecendo parcerias com os países do Sul.¹⁵⁵

Nesse sentido, algumas iniciativas merecem destaque, uma vez que ilustram a vontade política de ambas as partes de incrementar as relações. Ainda em 2003, o Brasil foi admitido como membro observador na Liga Árabe, sendo o primeiro país sul-americano a fazê-lo. Além disso, em 2005, foi criada a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), que serviria de foro periódico de diálogo entre as duas regiões, como forma de reforçar as relações bi-regionais. A Declaração de Brasília, que criou a ASPA, reuniu os doze países sul-americanos e vinte e dois países árabes, além da UNASUL e do Secretariado-Geral da Liga Árabe.

O documento também definiu as áreas prioritárias de cooperação: comércio, finanças, desenvolvimento sustentável, ciência e tecnologia, combate à fome e à pobreza, cultura, entre outras – o que demonstra certa ênfase nas relações econômico-comerciais e no desenvolvimento, ainda que se buscasse, igualmente, a concertação política. Por ocasião da Reunião de Cúpula da Liga Árabe, em 2005, o chanceler Celso Amorim bem descreveu a importância dessa iniciativa:

A Cúpula de Brasília tem por objetivo intensificar o diálogo no mais alto nível político. Ao mesmo tempo, ajudará a ampliar os vínculos culturais, comerciais, bem como outros vínculos por meio de uma agenda positiva bi-regional, unindo os povos dessas duas vastas áreas do mundo. As palavras-chave para definir estes objetivos são, portanto, diálogo e cooperação. Ao fomentar os laços entre nossas regiões mediante projetos concretos, estaremos contribuindo, de forma pragmática, para fortalecer as relações Sul-Sul.¹⁵⁶

Vale lembrar que, às margens da I Cúpula ASPA (2005), foi assinado Acordo-Quadro de cooperação econômica entre o Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo. Além disso, houve negociações visando à assinatura de acordos de preferência tarifária entre Mercosul e Egito, Jordânia, Síria, Palestina e Marrocos. Igualmente, foi

¹⁵⁵ Uma agenda de cooperação com o mundo árabe – Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁵⁶ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, durante Reunião de Cúpula da Liga Árabe, realizada em Argel, Argélia, no dia 22 de março de 2005. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 96, ano 32, 1º semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores.

criado o Fórum Empresarial da ASPA, em 2009, que encontrou suporte na Câmara de Comércio Árabe-Brasileira.

Essas iniciativas contribuíram para que o fluxo de comércio entre Brasil e o Oriente Médio mais que duplicasse ao longo do governo Lula, tendo passado de US\$ 4,4 bilhões em 2003 para US\$ 10,6 bilhões em 2009 – e tendo chegado a US\$ 14,4 bilhões em 2008. As trocas comerciais com a região, contudo, mantiveram-se muito concentradas em poucos parceiros comerciais. No que diz respeito aos investimentos, estes foram impulsionados pela realização de diversas feiras empresariais e pelo envio de missões empresariais brasileiras ao Oriente Médio.¹⁵⁷

Além de criarem oportunidades para o incremento das relações comerciais e econômicas entre as duas regiões, essas iniciativas contribuíram também para aproximá-las culturalmente. Nesse sentido, foi dado grande destaque à importância da aproximação cultural, na medida em que se reconhecia que o conhecimento mútuo poderia servir como fator de entendimento entre os países. Igualmente, ressaltaram-se os laços históricos entre Oriente Médio e América do Sul, destacando a contribuição dos imigrantes árabes para a formação da cultura sul-americana. A cooperação cultural, portanto, teve bastante destaque no âmbito da ASPA. Em 2006, por ocasião da Reunião de Ministros da Cultura, foi aprovada a criação da Biblioteca ASPA em São Paulo e em Argel e lançou-se a ideia de criar uma Casa de Cultura sul-americana em Marrocos. Ademais, em 2010, foi celebrado o Ano do Brasil na Síria.

A Declaração de Brasília (2005) enfatiza a importância da cooperação cultural:

Enfatizam [os Chefes de Estado e Governo dos países sul-americanos e árabes] a importância da interação cultural entre os povos para o enriquecimento da Civilização e reconhecem que a Cúpula América do Sul–Países Árabes constitui uma oportunidade para fortalecer o entendimento mútuo entre os povos de ambas regiões e suas culturas.¹⁵⁸

As relações do Brasil com os países árabes também tiveram importante conotação política, seja em termos de concertação em foros multilaterais, seja no que diz respeito ao envolvimento brasileiro no Oriente Médio. O envolvimento brasileiro na questão palestina, para se tomar um exemplo emblemático, demonstrou o

¹⁵⁷ **Balanco de Política Externa 2003/2010.** Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 18 set 2011.

comprometimento do país com a paz na região e com o diálogo em bases francas entre palestinos e israelenses. Por ocasião da Conferência de Anápolis, realizada nos Estados Unidos em 2007, o Brasil demonstrou habilidade diplomática para lidar com o conflito, ao mostrar-se imparcial e defensor da paz. As palavras do Presidente Lula, em Carta à Autoridade Nacional Palestina, bem ilustram o posicionamento brasileiro:

O Brasil tem defendido historicamente, e em particular durante meu Governo, a concretização da legítima aspiração do povo palestino a um Estado coeso, seguro, democrático e economicamente viável, coexistindo em paz com Israel. (...) A criação do Escritório de Representação do Brasil em Ramallah e as freqüentes visitas de autoridades brasileiras aos Territórios Ocupados, inclusive a do Ministro das Relações Exteriores, em 2005, exprimem a prioridade conferida pelo Brasil ao relacionamento com o povo e o Governo palestinos. (...) Na visão brasileira, o envolvimento abrangente e determinado da comunidade internacional é o caminho adequado para conduzir a bom termo o processo de paz no Oriente Médio. (BRASIL, 2007, pp. 178-179)

Além disso, conforme lembra Messari (2006), a política externa de Lula em relação aos países árabes foi balizada pelo contexto político do Oriente Médio. Poucos meses após a posse do Presidente Lula, iniciou-se a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, episódio da chamada Guerra ao Terror inaugurada no pós-11 de setembro. O Brasil condenou, na ONU, a invasão e defendeu a ação multilateral e pacífica como melhor meio de solucionar a questão. Uma vez que o regime de Sadam Hussein foi derrubado, ainda em 2003, o Brasil não hesitou em defender a soberania iraquiana, a retirada das tropas estrangeiras do país e o estabelecimento de uma autoridade iraquiana legítima.

No que diz respeito à concertação políticas em foros internacionais, houve posições convergentes entre Brasil e alguns países árabes em temas relativos ao mundo em desenvolvimento, como o respeito ¹⁵⁹ao direito internacional, a autodeterminação dos povos, o fortalecimento das instâncias multilaterais, o repúdio ao unilateralismo, a defesa do desarmamento nuclear, e a atenção prioritária a assuntos pertinentes ao desenvolvimento e ao combate à pobreza.

¹⁵⁸ **Declaração de Brasília**, assinada pelos países integrantes da Cúpula América do Sul-Países Árabes. Brasília, 11 de maio de 2005.

¹⁵⁹ Nota nº 99 - Declaração sobre o conflito no Iraque.

Já foi dito que “a durabilidade da ênfase por parte do Brasil nas suas relações com os países árabes representa o parâmetro da importância e da prioridade dessas relações para o Brasil.” (MESSARI, 2006, p. 244) As iniciativas levadas a cabo durante o governo Lula demonstram que se pretendeu criar lastro de permanência no relacionamento com o mundo árabe. O significativo incremento das trocas comerciais e a institucionalização de foro de concertação política – a ASPA – são provas de relações pretensamente mais duradouras com o mundo árabe.

2.4. Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)

Desde o início do mandato de Lula, a articulação entre Brasil, Índia e África do Sul possibilitou que negociações para uma parceria estratégica transcendessem à esfera bilateral, viabilizando a formação de um fórum trilateral. A criação do IBAS foi possível graças às semelhantes visões que os três países têm sobre si mesmos e sobre seus papéis nas relações internacionais. Em grande medida, o discurso de Lula na I Cúpula do IBAS, realizada em 2006, traduz esse pensamento:

O IBAS é muito mais do que uma construção diplomática. É também uma manifestação concreta de objetivos compartilhados por Brasil, Índia e África do Sul. Somos democracias plenamente consolidadas. Somos economias emergentes, destinadas a ter presença internacional sempre mais relevante. O que queremos, com o IBAS e outras iniciativas, é aproveitar melhor oportunidades de cooperação Sul-Sul antes inexploradas.¹⁶⁰

Dessa forma, para o governo Lula, algumas características da África do Sul e da Índia eram similares às do Brasil: tratava-se de três democracias multiétnicas e de três economias emergentes, aos quais competiria uma posição de relevo na formulação da agenda internacional. Para Soares de Lima (2005), os três países detinham uma característica comum, a de serem “potências regionais”, e tal condição lhes assegurava uma relevância internacional adicional.

Nas palavras do Presidente Lula, em discurso na III Cúpula do IBAS,

¹⁶⁰ **Discurso do Presidente Lula na sessão de abertura da I Cúpula do IBAS. Brasília**, 13 de setembro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

não é possível falar em relações Sul-Sul sem mencionar nossa aliança. Ela é identificada como a aliança de grandes democracias do Sul, um espaço de cooperação entre países emergentes que estão determinados a redefinir seu lugar na comunidade de nações.¹⁶¹

Nada mais natural, conseqüentemente, que esses países se coadunassem num fórum capaz de tratar dos mais variados temas e das mais diversas formas de cooperação. Como afirmam Vizentini e Pereira (2008), se a cooperação Sul-Sul era vista como essencial para uma inserção internacional positiva do Brasil, a cooperação com os países politicamente mais parecidos e importantes do Sul era, por sua vez, estratégica. Soares de Lima (2005) afirma que, para a política externa de Lula, a aproximação com Índia e África do Sul não visava apenas a concertação nos foros multilaterais, mas também a construção de vínculos políticos e econômicos fortes com esses países.

Ademais, o Fórum IBAS serviu de arcabouço para a aproximação entre América do Sul, África e Ásia, conforme expressa a Declaração Conjunta da I Cúpula do IBAS, realizada em 2006:

A importância do Fórum de Diálogo IBAS se estende além de seu impacto positivo nas relações Índia-Brasil-África do Sul. O Fórum, composto por três grandes países em desenvolvimento, proporciona uma estrutura que conferirá ímpeto adicional a novos contatos entre países em desenvolvimento da Ásia, América do Sul e África, contribuindo assim para o fortalecimento da cooperação Sul-Sul.¹⁶²

Com base nessa lógica, o Fórum IBAS foi idealizado pelos Chanceleres dos três países em 1º de janeiro de 2003, dia da posse de Lula. Seu estabelecimento formal somente ocorreria, porém, seis meses mais tarde, em junho de 2003, por de meio da Declaração de Brasília. No documento, o três países dispuseram-se a manter novo foro de concertação política, assim como tratar conjuntamente de temas como HIV, reforma da ONU, meio ambiente – principalmente o Plano de Implementação da Agenda 21 e a

¹⁶¹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da III Cúpula IBAS, Nova Dehli, Índia, 15 de outubro de 2008. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 103, ano 35, 2º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁶² I Reunião de Cúpula do IBAS – Declaração Conjunta, 13 de setembro de 2006. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

Convenção de Diversidade Biológica –, tráfico ilícito de armas, entre outros. No plano da cooperação entre os três países, enfatizaram-se os aspectos econômicos e de cooperação científica - a exemplo da biotecnologia, exploração espacial e energias alternativas.¹⁶³ Tornava-se evidente, nesse sentido, a abrangência da parceria, assim como o seu propósito de combinar homogeneização de iniciativas políticas com medidas concretas de cooperação entre os três Estados.

Ainda em 2003, quando da reunião de Cancun da Rodada Doha, a parceria trilateral começou a surtir os primeiros efeitos. A criação do G-20 contou com a participação de África do Sul, Brasil, Índia e foi, em grande medida, elucubrado pelos três membros do IBAS. Também em 2003, durante a 58ª Assembléia Geral da ONU, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e em consonância com o objetivo de erradicar a fome e a pobreza, Brasil, Índia e África do Sul articularam-se para criar o Fundo IBAS de Alívio à Fome e à Pobreza. As iniciativas de estaque do Fundo IBAS foram: projeto de desenvolvimento agrícola em Guiné-Bissau, concluído em 2007; projeto de coleta de resíduos sólidos no Haiti, finalizada em 2010; projeto de reforma da infraestrutura de saúde em Cabo Verde.¹⁶⁴

Entre 2003 e 2010, o IBAS consolidou-se como um dos projetos de concertação política mais bem sucedido no hemisfério sul. As Reuniões de Cúpula e as Reuniões Ministeriais, que ocorreram periodicamente, ditaram os rumos da cooperação e estabeleceram novas áreas de atuação conjunta. Os Grupos de Trabalho, por sua vez, atuaram nas mais de vinte áreas prioritárias (como comércio, turismo, meio ambiente), trabalhando para a continuidade dos projetos. Conforme bem demonstra Campbell (2008), o Comunicado Conjunto da III da Comissão Mista do IBAS, realizada em 2006, é exemplo que demonstra a abrangência dos temas tratados: medidas para o alcance das Metas do Milênio, reforma da ONU, situação no Oriente Médio, comércio internacional, mudanças climáticas, cooperação setorial, investimentos e comércio no IBAS, entre outros.¹⁶⁵

Ademais, existiram diversas iniciativas de cooperação setorial, a exemplo do compromisso com o desenvolvimento de dois satélites do IBAS (SIBAS); o primeiro satélite deve ser lançado em 2013 e servirá servir para estudos do clima espacial,

¹⁶³ Nota nº 214 - 06/06/2003

¹⁶⁴ Reunião Ministerial do Fórum IBAS à margem da 63ª Assembleia Geral da ONU, 29 de setembro de 2008. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 103, ano 35, 2º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

trazendo benefícios positivos para agricultura, a navegação, o transporte aéreo e as telecomunicações. Também houve exercícios navais conjuntos entre as Marinhas dos três países (IBSAMAR).¹⁶⁶

Além de fórum político, o IBAS se propõe a ser um acelerador de todos os tipos de intercâmbio entre os três países, o que pressupõe incremento do turismo, dos investimentos, do comércio, das atividades culturais e acadêmicas. De fato, houve esforço por parte dos três Governos para estabelecer laços de amizade entre suas populações. Eventos como o Festival de Música e Dança do IBAS (realizado em Salvador, em 2007) e os encontros paralelos à II Reunião de Cúpula de 2007, em Joanesburgo, - como os Fóruns Parlamentares e de Mulheres - foram tentativas de aproximar os povos, construindo afinidades e cooptando novas parcelas da sociedade ao processo de cooperação – segundo conclui Moura (2008). No mesmo sentido enquadrou-se o Memorando de Entendimento Trilateral sobre Aviação Civil entre Brasil, África do Sul e Índia, visava a estabelecer vôos diretos entre os três países, facilitando tanto as viagens de negócios quanto as de turismo. Com essas ações, os Governos reconheciam que, sem conhecimento mútuo, quaisquer tipos de coordenação políticas e de cooperação tornam-se mais rarefeitos.

De todas as iniciativas tomadas no âmbito do IBAS, talvez aquela que tenha trazido respostas mais imediatas tenha sido o Fórum Empresarial do IBAS. Lançado em 2005, na África do Sul, o Fórum serviu tanto como canal para a inserção internacional de novas empresas, quanto como plataforma de negócios para as empresas que já atuam nos países do IBAS.¹⁶⁷

No âmbito comercial, Brasil, Índia e África do Sul lograram, por meio do Fórum IBAS, fortalecer a cooperação Sul-Sul de duas maneiras: intensificando os vínculos comerciais entre os três países e estimulando tratativas inter-regionais com uma base comercial. Já em 2004, o Brasil foi o grande patrocinador dos Acordos de Preferência Comercial que foram concluídos entre MERCOSUL-União Aduaneira da África Austral (SACU) e MERCOSUL-Índia. A esses dois acordos somar-se-ia aquele celebrado entre

¹⁶⁵ Nota nº 218 - Comunicado Conjunto da III Reunião da Comissão Mista Trilateral do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ A Vale tem participação em negócios na área de mineração na África do Sul; a Marcopolo, por meio de filial, fabrica carrocerias nesse país e a Embraer estuda estabelecer consórcio com empresas aeronáuticas sul-africanas. Em relação à Índia, tanto Marcopolo quanto Embraer mantém ligações com esse país – esta atuando diretamente no mercado indiano, aquela mediante joint-venture com o Grupo TATA -, o mesmo acontecendo com a Petrobras, que compartilha projetos de exploração de petróleo em águas profundas com a ONGC, empresa estatal indiana.

SACU e Índia. Estavam, então, formadas as bases de um eventual acordo de livre comércio trilateral, que, até 2010, manteve-se no planos das metas do IBAS.

As repercussões dessas iniciativas podem ser notadas no incremento substantivo dos fluxos comerciais. A África do Sul figurou, em 2010, como o principal destino dos produtos brasileiro na África; no caso da Índia, as trocas comerciais tiveram aumento de US\$ 1 bilhão, em 2003, para US\$ 5,6 bilhões, em 2009.¹⁶⁸ Como aponta Moura (2008), deve-se ressaltar que esses números ainda são muito inferiores às potencialidades econômicas dos três países – a meta de comércio estabelecida durante a IV Reunião da Comissão Mista Trilateral, em 2007, foi de US\$ 15 bilhões. De qualquer forma, o fluxo comercial com esses dois países foi um dos que mais cresceu durante a administração de Lula.

A cooperação entre Brasil, África do Sul e Índia mostrou-ser frutífera também na campo político. As articulações entre os três países resultaram em posicionamentos coordenados na esfera internacional, com união de forças para aumentar o poder de barganha nas negociações de interesse comum. Essa capacidade de coordenação de posições ficou evidente na IV Reunião da Comissão Mista do IBAS, realizada em Nova Déli, em 2007. Na declaração conjunta, publicada após o encontro, os representantes dos três países manifestam-se sobre grande parte dos temas mais pertinentes da agenda internacional. A título de ilustração, a respeito da ONU, avaliam positivamente a operacionalização da Comissão de Construção da Paz e do Conselho de Direitos Humanos; ressaltaram, porém, que, para a reforma ser completa, seria preciso que o Conselho de Segurança também fosse reformado, abarcando países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina.¹⁶⁹

Mudança climática e meio ambiente também foram assuntos tratados. Diante das conclusões do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), os três Governos defenderam que as alterações no clima deveriam ser combatidas com transferência tecnológica, novas fontes de energia e desenvolvimento do mercado de carbono. Nesse sentido, defenderam que novas medidas deveriam ser tomadas de acordo com a Convenção-Quadro sobre Mudança de Clima e o seu Protocolo de Quioto. Da mesma forma, saudaram iniciativas como do Fórum Internacional de

¹⁶⁸ **Balanco de Política Externa 2003/2010.** Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 16 ago 2011

¹⁶⁹ Nota nº 328 - 16/07/2007.

Biocombustíveis, realizado em Nova Iorque, em 2007 e criaram uma Força-Tarefa Trilateral sobre Biocombustíveis¹⁷⁰.

O longo comunicado da IV Comissão Mista abarcou, ainda, temas como propriedade intelectual, direitos humanos, terrorismo, desarmamento, importância da cooperação Sul-Sul, processo de paz no Oriente Médio, situação no Sudão. O posicionamento das três nações em relação a esses assuntos em muito se assemelha às posições defendidas individualmente pelo Brasil. Houve, todavia, nuances. A questão da não-proliferação nuclear foi citada como objetivo global, mas referências ao TNP, do qual a Índia não é signatária, foram evitadas.

Em suma, nos seus primeiros oito anos de existência, o IBAS avançou em praticamente todas as áreas nas quais se propôs a aprofundar a cooperação. Muitas vezes, como nos aspectos culturais, esses avanços são mais simbólicos do que materiais. Isso, todavia, não é válido para todas as esferas de cooperação. Os Acordos de Preferência Comercial bi-regionais, por exemplo, foram importantes para estimular o comércio entre Mercosul, SACU e Índia. Da mesma forma, a articulação política no âmbito do Fórum IBAS resultou em maior capacidade internacional de negociação, a exemplo do que ocorreu com o G-20 no âmbito da OMC.

Apesar das boas perspectivas da cooperação no âmbito do IBAS e das iniciativas concretas já tomadas, o arranjo trilateral também apresentou desafios. Conforme ilustra Soares de Lima (2005), embora os três países estejam em um nível semelhante de desenvolvimento, não apresentam o mesmo grau de competitividade em seu comércio internacional, o que pode acabar gerando, entre eles, um padrão desigual nas respectivas trocas bilaterais, com o Brasil exportando mais produtos de alto valor agregado do que os outros dois parceiros. Além disso, também em termos comerciais, o incremento futuro das trocas pode se arrefecer em função do comprometimento de cada um dos três países com arranjos de comércio regionais.

No campo político, a cooperação entre Brasil, Índia e África do Sul no plano multilateral não se estende automaticamente a todas as questões da agenda de reforma multilateral, como bem lembra Soares de Lima (2005). Tanto a África do Sul quanto o Brasil renunciaram às armas nucleares, ao passo que a Índia detém arma nuclear. Logo, declarações a respeito do desarmamento e da não-proliferação nuclear tendem a ser

¹⁷⁰ Nota nº 328 - 16/07/2007.

evitadas no âmbito do IBAS. Ademais, existiu divergência entre Brasil e Índia no que diz respeito à abertura dos mercados agrícolas. Na OMC, ao passo que o Brasil defendeu a liberalização desses mercados, a Índia hesitou quanto a essa liberalização, a fim de proteger sua população que depende da agricultura.

De qualquer forma, considerando-se a amplitude de atuação do IBAS e os ganhos adquiridos nos últimos anos, pode-se concluir que o IBAS foi, sem dúvida, a iniciativa mais bem sucedida na relação brasileira com aqueles países que classificou como “estratégicos”. Tanto o IBAS, na condição de arranjo trilateral, quanto Brasil, Índia e África do Sul, enquanto países emergentes, beneficiaram-se do fortalecimento do multilateralismo. Conforme conclui Soares de Lima (2005), as relações entre estes três países constituem uma evidência de que as complementaridades entre eles podem ser maiores que os fatores de competição. Eles são, ao mesmo tempo, potências médias com ativismo internacional e países com problemas socioeconômicos estruturais. Esta condição comum cria uma base para a cooperação que é distinta da relação Norte-Sul e que não ocorre com frequência no âmbito da cooperação Sul-Sul.

2.5. China

Ressaltando similitudes como o tamanho do território e o grau de desenvolvimento econômico, a diplomacia brasileira no Governo Lula procurou atribuir à China o status de parceira estratégica, enfatizando a possibilidade de atuação conjunta nas questões relativas ao mundo em desenvolvimento. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores,

[o] Brasil e a China têm dimensões geográficas e grau de desenvolvimento tecnológico e industrial semelhantes, características que os aproximam. Essa convergência de interesses também se traduz em um diálogo cada vez mais estreito no contexto bilateral e na busca de ações conjuntas para a cooperação em áreas de interesse mútuo, especialmente em questões de particular interesse para os países em desenvolvimento. (BRASIL, 2007, p. 131)

As relações Brasil-China, ao longo do governo Lula, podem ser analisadas sob a ótica da cooperação Sul-Sul, tendo em vista que ambos são países emergentes que buscavam fortalecer e ampliar sua participação nos principais foros internacionais. Essa

semelhança é suficiente para caracterizar o relacionamento bilateral como Sul-Sul, apesar de a China ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, e, portanto, ser um *system-influencing state*¹⁷¹, podendo modificar algumas regras internacionais a seu favor (exemplo do veto no Conselho de Segurança da ONU), ao passo que o Brasil é *system-affecting state*, tendo menor influência nas decisões globais. Além disso, a China tem uma economia muito maior que a brasileira¹⁷² e responde por uma quantidade expressivamente maior dos fluxos comerciais mundiais.

O governo Lula mostrou-se disposto a não deixar que as relações com a China sofressem retrocessos em função de difusas diretrizes da política externa chinesa, como a autodeterminação dos povos e os direitos humanos. Sob uma perspectiva realista, o Brasil baseou seu relacionamento com a China no princípio da soberania, evitando o confronto em assuntos considerados internos pela China. De acordo com o Ministro Celso Amorim, os princípios que nortearam as relações dos dois países foram:

fortalecimento da confiança política mútua, com base em diálogo de igualdade; aumento do intercâmbio econômico-comercial com vistas ao benefício recíproco; promoção da cooperação internacional, com ênfase na coordenação das negociações; e intercâmbio entre as respectivas sociedades civis, de modo a aprofundar o conhecimento mútuo. (BRASIL, 2007, p. 130)

Esses princípios consubstanciaram a posição brasileira em relação a temas como a independência de Formosa e do Tibet. Reiteradamente, no Governo Lula, o Brasil expressou a sua adesão à política de “uma só China”, não mantendo relações diplomáticas com nenhuma das províncias consideradas rebeldes pelo Governo chinês e, igualmente, posicionando-se contrariamente as suas adesões a qualquer organismo internacional.

Também é notória a posição brasileira quanto à violação dos direitos humanos na China. Em 2004, na Comissão de Direitos Humanos da ONU, o Brasil votou a favor da retirada de resolução, sobre a China, que encorajava a visita de observadores de direitos humanos àquele país. A opção do Brasil por essa postura, além de visar a manter boas relações no longo prazo, também teve objetivos pontuais. Esperava-se que

¹⁷¹ Na definição de Keohane (1969), *system-influencing states* são aqueles países que conseguem exercer influência significativa nas decisões internacionais, mas não têm poder para alterar a ordem mundial.

¹⁷² Em 2010, o PIB do Brasil era de US\$ 2,194 trilhões, ao passo que o PIB da China era de US\$ 9,873 trilhões (valores em paridade de poder de compra). Fonte: CIA The World Fact Book, 2011. Disponível em: <www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> Acesso em: 6 ago 2011.

o apoio político brasileiro resultasse na recíproca chinesa em relação à reforma no Conselho de Segurança da ONU, algo que não se concretizou. Apesar de não se opor à participação brasileira, segundo afirma Becard (2007), a China não oficializou seu apoio para não prejudicar suas relações com outros aspirantes, na América Latina, ao assento permanente, a saber, México e Argentina. Ademais, a opção de manter tom evasivo em seus pronunciamentos internacionais deveu-se também à articulação do Brasil com o Japão e com a Índia no G-4¹⁷³.

Nesse contexto, ambos os países pautaram sua inserção internacional no multilateralismo, razão pela qual tiveram posicionamentos conjuntos no que diz respeito sobretudo à necessidade de reforma da governança global e da ampliação da representatividade dos países emergentes nas organizações internacionais e nas instituições financeiras globais – sobretudo por meio dos BRICs (Fórum Brasil-Rússia-Índia-China). Ao falar sobre a Cúpula de Ecaterimburgo dos BRICs, realizada em 2009, o chanceler Celso Amorim afirmou que

O encontro diz mais sobre a multipolaridade do que quaisquer palavras. Os BRICs são um exemplo de como países com culturas diversas podem se unir em torno de projetos comuns em favor da paz, do multilateralismo e do respeito ao direito internacional. A convergência que soubermos cultivar, sem prejuízo da pluralidade de pontos de vista, deverá reforçar a ação dos quatro em diversas instâncias e foros multilaterais.¹⁷⁴

Em relação ao sistema financeiro internacional, Brasil e China estiveram sub-representados no Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁷⁵. Com o intuito de legitimar a ampliação de sua participação no Fundo, em 2009, ambos os países concederam empréstimos ao FMI, recursos destinados ao auxílio a países em desenvolvimento fortemente abalados pela crise, por meio de linhas especiais de crédito, com menores condicionalidades.

¹⁷³ Existem divergências regionais, sobretudo de caráter político-estratégico, entre China, Índia e Japão, razão pela qual os três países hesitam em adotar posicionamentos conjuntos na esfera internacional.

¹⁷⁴ Os BRICs e a reorganização do mundo – Embaixador Celso Amorim. Folha de S. Paulo, 8 jun 2008. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 102, ano 35, 1º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁷⁵ No final de 2010, o Brasil tinha 1,72% das cotas do FMI (apesar de ter sido acordado, em 2010, no âmbito do G-20 Financeiro, um aumento para 2,32%), ao passo que a China contava com 3,66% das cotas, quase três vezes mais que o Brasil, mas ainda sub-representado em relação ao PIB chinês. Fonte: Fundo Monetário Internacional. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> > Acesso em: 07 ago 2011

No que tange ao sistema internacional de meio ambiente, ambos os países convergiram nas posições adotadas nas Conferências da Convenção da ONU sobre Mudanças Climáticas, ao defenderem o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” na redução de emissões de gases de efeito estufa. A China é o maior poluente mundial, ao passo que o Brasil é o quinto maior e, nesse sentido, ambos os países preocupam-se com a redução doméstica de emissão de gases de efeito estufa. Nenhum dos dois países, contudo, aceitou a ampliação do Anexo I da Convenção, que significaria países em desenvolvimento assumindo compromissos obrigatórios de redução de emissões de gases de efeito estufa, tal como ocorre com os países desenvolvidos (países do Anexo I).

Em relação aos temas comerciais, as relações foram prósperas ao longo do governo Lula, tendo o Presidente Lula feito declaração reconhecendo a China como economia de mercado, em 2004. A partir desse reconhecimento, que não entrou em vigor durante o governo Lula, já que pendente de aprovação legislativa, o Brasil terá maiores dificuldades de aplicar medidas anti-dumping contra produtos chineses, na medida em que a China passaria a ter o mesmo *status* dos demais países da OMC. (OLIVEIRA, 2006)

Em termos bilaterais, a política externa do governo Lula, ao objetivar uma parceria estratégica com a China, orientou a diplomacia brasileira a levar a cabo iniciativas que envolveram várias áreas de cooperação. Nos primeiros anos de governo, o intuito de tornar a parceria efetivamente estratégica foi notório. Em 2004, ano da comemoração dos trigésimo aniversário do estabelecimento de relações entre Brasil e a República Popular da China, Lula visitou a China com a maior delegação montada para acompanhar um Presidente.¹⁷⁶ Durante a visita, destacaram-se a criação do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) e da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Também relevante foi a assinatura de acordo que regulamentou a utilização das informações obtidas por meio do Programa de Satélites de Recursos Terrestres Sino-Brasileiro (CBERS).¹⁷⁷

¹⁷⁶ Nota nº 213 - 24/05/2004. Foram sete ministros, seis governadores, onze parlamentares e mais de 420 empresários, que concluíram 9 atos bilaterais e 14 contratos empresariais.

¹⁷⁷ O CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellites) data de 1988, quando da visita do então Presidente Sarney à China. O arranjo prevê o lançamento de satélites de mapeamento de recursos, permitindo desenvolvimento de tecnologia binacional - em um setor considerado estratégico pelos dois países, não só por envolver alta tecnologia, mas também em função do seu caráter dual (fins pacíficos e militares). Em 2007, o lançamento do Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS-2B), a partir da China, confirmou os avanços de uma parceria em tecnologia espacial que existe há anos entre os dois países.

Apesar dos avanços, existiram também relevantes pontos de divergência entre os dois países. Sabe-se que a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, foi ponto culminante da abertura econômica do país. Desde então, muitos setores da indústria brasileira (sobretudo calçados, têxteis, brinquedos) têm enfrentado a concorrência de importações provenientes do país asiático, o que os levou a defender, junto ao governo brasileiro, medidas protecionistas contra a China. Essas críticas demonstram que as importações brasileiras da China são de bens, em geral, de baixo valor agregado.¹⁷⁸ Apesar das queixas, durante o governo Lula, as importações brasileiras da China somente ultrapassaram as exportações em 2007, quando o Brasil registrou seu primeiro déficit comercial com o país asiático no século XXI.¹⁷⁹ Por outro lado, outros setores industriais (siderurgia, petróleo, soja) beneficiaram-se da entrada da China na OMC, que veio acompanhada por um incremento nas relações comerciais bilaterais. As principais empresas brasileiras têm importantes investimentos no país, a exemplo da Petrobrás, da Vale, da Gerdau e da Embraer.

Além disso, conforme lembra Pecequillo (2008), as principais divergências entre Brasil e China no campo dos investimentos ocorreram pela competição entre investidores brasileiros e chineses na América Latina e na África, a partir da expansão dos investimentos chineses nessas regiões, que ocuparam lugares nos quais antes o Brasil tinha maior presença.

No âmbito das negociações multilaterais da OMC, China e Brasil adotaram posturas divergentes quanto ao Acesso aos Mercados para os Produtos não Agrícolas (NAMA), sendo que a China defendeu maior liberalização do comércio mundial de manufaturados.¹⁸⁰ Houve divergências, igualmente, quanto à abertura de seus mercados agrícolas - ainda que ambos fizessem parte do G-20 e pressionassem os países desenvolvidos pela redução dos subsídios agrícolas e pela maior abertura de seus mercados. O Brasil foi mais flexível do que a China quanto às possibilidades de abertura do seu mercado agrícola; a reticência chinesa pode ser explicada pela baixa

¹⁷⁸ De acordo com o protocolo de adesão da China à OMC, dois tipos de salvaguardas poderiam ser adotados em relação aos produtos chineses: as especiais no setor têxtil (expiradas em 2008) e as específicas, válidas até 2013.

¹⁷⁹ A despeito da possibilidade de aplicação de salvaguardas e dos déficits comerciais de 2007 e 2008, o Brasil nunca adotou salvaguardas contra produtos chineses, preferindo a negociação de restrições voluntárias de exportações por parte da China – cujo custo político para a parceria estratégica é muito mais reduzido.

¹⁸⁰ Na área de manufaturados, o Brasil adotava, ao final do governo Lula, uma tarifa consolidada média de 31%, ao passo que a da China era de apenas 10% (logo, a China tinha um mercado de manufaturados mais aberto que o brasileiro).

eficiência e pela grande importância, em termos de geração de empregos, da sua agricultura.

Ao final do governo Lula, a China era o principal destino das exportações brasileiras, com vendas cerca de 40% maiores que as para os Estados Unidos, o segundo maior destino. Os dados comprovam a tese de Oliveira (2006), para quem a China, com seu impressionante crescimento econômico, representou oportunidade para a ampliação das relações comerciais e econômicas do Brasil. Em 2009, a China figurou como principal parceiro comercial do Brasil, na esteira da crise financeira internacional. Independente de ser o primeiro ou o segundo sócio comercial brasileiro, o intercâmbio com a China abriu nova frente de expansão comercial para o Brasil. É importante destacar que, em 2009, com a crise econômica mundial, o comércio Brasil-China sofreu impacto menor do que o verificado no intercâmbio o Brasil e o resto do mundo (queda de 1% no comércio sino-brasileiro, contra 24,3% no comércio com o resto do mundo).¹⁸¹

As principais exportações brasileiras para o país asiático eram de soja, minério de ferro e petróleo e derivados, o que indicava uma “primarização” da pauta exportadora brasileira; os três itens respondem a mais de 70% das exportações brasileiras para a China e cresceram a um ritmo mais acelerado do que o de outros produtos exportados. Quanto às importações brasileiras, os Estados Unidos continuaram sendo a principal origem e a China manteve-se como segundo principal fornecedor do Brasil. O perfil das exportações chinesas para o Brasil alterou-se no período 2003-2010, com um aumento da participação de bens de alto valor agregado, como máquinas e produtos eletrônicos – um dos fatores que podem explicar os déficits comerciais brasileiros no final de década.¹⁸²

Vale lembrar, finalmente, que Brasil e China fizeram sua primeira transação comercial sem usar dólares, intercambiando reais e yuans, em 2009. A operação foi feita pelo Bank of China em São Paulo para a fábrica de aparelhos de ar-condicionado Gree, instalada na Zona Franca de Manaus. Em visita à China, em maio de 2009, Lula defendeu que Brasil e China fizessem seu comércio usando as duas moedas nacionais, sem a conversão ao dólar.

¹⁸¹ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 16 set 2011

Em suma, pode-se concluir que as relações entre Brasil e China foram relativamente intensas e que abrangeram um número significativo de setores. Ainda que a cooperação política não tenha resultado em uma aliança para todos os temas – a exemplo do que ocorre no Conselho de Segurança e na questão dos Direitos Humanos -, os dois países defenderam posições similares na arena internacional – como é observado em relação ao meio ambiente e ao sistema financeiro internacional. Ademais, a parceria nos setores tecnológico, econômico e comercial teve grandes avanços, sendo as divergências limitadas, praticamente, à esfera multilateral. Pode-se inferir, portanto, que a parceria estratégica entre Brasil e China intensificou-se, no período entre 2003 e 2010, em função de visões do sistema internacional similares e, em grande medida, devido à prosperidade das duas economias.

¹⁸² Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Secretaria de Comércio Exterior. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2477&refr=576>> Acesso em: 07 ago 2011.

AS RELAÇÕES MULTILATERAIS: O BRASIL COMO RELEVANTE ATOR INTERNACIONAL

“Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é- e sempre será- global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e nem pode ter uma política externa de país pequeno.”

AMORIM, Celso. A diplomacia multilateral do Brasil – um tributo a Rui Barbosa. Brasília: Ed. FUNAG, 2007.

1. Governo Geisel

Somada ao dinamismo e ao caráter inédito da forma e dos horizontes do relacionamento bilateral e regional do Brasil sob o Pragmatismo Responsável, a atuação multilateral do país também foi questão-chave da diplomacia de Geisel. Os temas debatidos internacionalmente na década de 1970 apresentavam alto grau de complexidade e se somavam a uma conjuntura de crise econômica global e de bipolaridade, a qual possibilitava uma maior participação dos países em desenvolvimento nas decisões da agenda internacional.

Na época da Guerra Fria a inserção do Brasil na esfera multilateral traduziu-se em uma política resistente à consolidação de instituições e regimes, considerados perpetuadores da hierarquia de poder existente. Traduziu-se, igualmente, na crítica ao modelo de inserção internacional consubstanciado na lógica Leste-Oeste:

No que respeita ao conflito Leste-Oeste, recusamo-nos a considerar que os interesses nacionais necessariamente sejam contingentes aos de outros países. Por essa razão, procuramos, por um lado, desmistificar o argumento que invoca os alinhamentos automáticos em nome da preponderância dos interesses nas nações líderes [Estados Unidos e União Soviética] e, por outro lado, identificar

claramente e defender os interesses nacionais diante de cada problema concreto.¹⁸³

“Logo, o exercício da autonomia do Brasil deveria ocorrer pela distância. A execução dos interesses nacionais dependia de ampla margem de manobra *vis-à-vis* o meio internacional.” (OLIVEIRA, 2007, p. 6) Essa distância deve ser matizada, entretanto. Ela não significava que o Brasil se mantivesse à parte das negociações multilaterais, mas que o país buscava não se inserir plenamente no padrão criado pelos regimes e instituições multilaterais então existentes. O país, nesse sentido, reconhecia a importância da cooperação internacional, pois se acreditava que “não [havia] lugar para isolamentos como não [sobrava] espaço para hegemonias”.¹⁸⁴ Essa estratégia de inserção internacional teve como característica principal a crítica aos modelos vigentes, que, na percepção brasileira, perpetuavam elementos “hegemônicos” no sistema internacional, isto é, aspectos de concentração de poder.

Havia, igualmente, a percepção de que era no eixo Norte-Sul das relações internacionais que o Brasil poderia obter maiores ganhos, pois era ali que estavam seus interesses, e não no eixo Leste-Oeste, que dizia respeito quase que exclusivamente às superpotências. Assim, na perspectiva da política externa brasileira, “apenas nas questões Norte-Sul haveria espaço para a invenção diplomática e coordenação da ação política da coalizão desenvolvimentista, ao contrário das [questões] Leste-Oeste em que o trabalho diplomático se resumiria à reação a crises ‘que não criamos.’” (FONSECA JR., 2006, p. 390) Dessa forma, a participação brasileira nos assuntos multilaterais, no governo Geisel, foi pautada pela sua inserção no eixo Norte-Sul das relações internacionais.

A defesa da multilateralização das relações internacionais levada a cabo pela diplomacia de Geisel estava consubstanciada em duas vertentes: a ampliação e a diversificação de parcerias e um melhor posicionamento do Brasil dentro da ordem internacional existente. Não se tratava, portanto, de uma oposição aos relacionamentos bilaterais e tampouco da busca pela reestruturação do sistema internacional. Dessa

¹⁸³ Palestra do Chanceler Azeredo da Silveira em Brasília, em 8 de outubro de 1975, por ocasião da abertura dos trabalhos do Painel de Assuntos Internacionais, promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 7, ano 2, outubro-dezembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁸⁴ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no almoço oferecido ao Vice-Ministro britânico das Relações Exteriores e da Comunidade Britânica de Nações, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 22 de maio de 1975. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 5, ano 2, abril-junho de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

forma, a ampliação de parcerias ocorreria concomitantemente ao reforço do bilateralismo, ao mesmo tempo em que se buscava ampliar os horizontes de atuação do Brasil. Logo, ainda que o Brasil criticasse os padrões de relações internacionais vigentes (ou seja, a forma como se dava a repartição de ganhos e benefícios no cenário internacional, entre países do Norte e países do Sul), o país não almejava a reestruturação da ordem internacional, isto é, não se pensava em alterar a estrutura do sistema internacional, apenas sua dinâmica. Nas palavras do chanceler Azeredo da Silveira,

[a] política externa brasileira (...) faz respeitar com vigor os interesses nacionais, ao mesmo tempo em que repele os isolacionismos estéreis e se pressupõe mais produtiva no quadro de uma cooperação internacional fundada no respeito mútuo e nos benefícios comuns.¹⁸⁵

Assim, o multilateralismo cumpria simultâneos papéis, cada qual relacionado aos interesses nacionais brasileiros à época. Esses interesses são ilustrados por Lessa (1995). Em primeiro lugar, buscava-se obter, no plano internacional, investimentos, empréstimos, tecnologias, mercados e fontes de energia, elementos tidos como indispensáveis à expansão econômica. Além disso, procurava-se a diversificação das relações interestatais e a crescente integração da economia brasileira à economia mundial – o que levaria à conseqüente ampliação da visibilidade internacional do país e à diminuição de sua vulnerabilidade a fatores externos. Finalmente, buscava-se assegurar uma presença internacional própria e autônoma, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que pudessem afetá-lo e a fazer face a situações de vulnerabilidade geradas pela crescente dependência de fatores externos.

Nesse sentido, o Brasil de Geisel defendeu o fortalecimento dos organismos multilaterais, considerados instrumentos para sua projeção internacional - já que era um país com recursos de poder limitados. O posicionamento brasileiro no plano multilateral, no entanto, foi, em certa medida, ambíguo. Maria Regina Soares de Lima e Gerson Fonseca (1982) reconhecem essa ambiguidade, afirmando que o Brasil discriminava sua atuação multilateral de acordo com seus interesses nacionais, ora

¹⁸⁵ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no banquete oferecido pela Associação Comercial de São Paulo e pelas Câmaras de Comércio Estrangeiras, em São Paulo, em 7 de outubro de 1974. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 3, ano 1, dezembro de 1974. Ministério das Relações Exteriores.

aproximando-se mais do Sul, ora do Norte, ora de nenhum dos dois. Tratava-se de uma “dupla inserção brasileira entre o Primeiro e o Terceiro Mundos”, que garantia certo grau de autonomia à inserção do país na esfera multilateral.

Seja como for, o fato é que foram defendidas algumas “bandeiras” no plano multilateral, as quais permearam a diplomacia brasileira ao longo de todo o governo Geisel. O Brasil defendeu princípios como a segurança econômica coletiva, a defesa do desarmamento e a reforma do sistema comercial multilateral, bem como criticou o “congelamento do poder mundial” pelas superpotências. Os exemplos demonstram que três interesses centrais consubstanciaram a atuação multilateral do Brasil durante o governo Geisel: a ampliação da inserção internacional do país, o desenvolvimento nacional e a segurança nacional e internacional.

1.1. Norte versus Sul: a busca pela redistribuição do poder mundial

A política externa de Geisel pautou-se por denúncias ao “congelamento do poder mundial”, intensificando-as quando comparada ao governo Médici. Dessa forma, as críticas contidas no conhecido discurso do então chanceler Araújo de Castro, em 1971, podem ser também aplicadas ao período Geisel:

No cenário das Nações Unidas, perante a Assembléia Geral e perante o Conselho Econômico e Social, o Brasil tem procurado caracterizar o que agora se delinea claramente como firme e indisfarçada tendência no sentido do congelamento do poder mundial. E quando falamos de poder, não falamos apenas de poder militar, mas também do poder político, poder econômico, poder científico e tecnológico. (CHACON, 2008, p. 9)

Ainda que acreditasse que o multilateralismo criava maiores possibilidades de denúncia à concentração do poder mundial nos países do Norte, já que permitia a união de esforços com outros países do Sul, a diplomacia de Geisel adotou, segundo afirma Vizentini (2004), postura um tanto quanto cética diante da eficiência da multilateralização, embora não tivesse a pretensão de abandoná-la.

Até mesmo a aproximação com os países em desenvolvimento não foi aparentemente um objetivo em si, mas uma espécie de tática para modificação

da ordem mundial em nome do interesse nacional. De um lado, a aproximação é impulsionada no plano econômico; porém, de outro, no plano político é limitada: a não adesão ao Movimento dos Não-Alinhados é exemplo clássico. (VIZENTINI, 2004, p. 264)

No plano do discurso, por outro lado, salientava-se a importância da cooperação entre os países em desenvolvimento para combater os privilégios dos países desenvolvidos. Em discurso à Assembleia Geral da ONU em 1975, o chanceler Azeredo da Silveira lançou a tese de que haveria um “diálogo Norte-Sul”¹⁸⁶, caracterizado pela distribuição desproporcional do poder mundial em favor do Norte.

Ciente dessa realidade, o Brasil buscava fomentar, em seus contatos externos, a cooperação horizontal e equitativa entre os países do Sul, de modo a contribuir para a redistribuição do poder mundial. “A atuação brasileira na ONU e nas demais organizações internacionais conheceu um intenso protagonismo, e isto em convergência explícita com o Terceiro Mundo e suas instituições representativas.” (VIZENTINI, 2004). Nas palavras do chanceler Azeredo da Silveira,

[a] própria Carta da Organização [das Nações Unidas] estabelece, como o primeiro de seus princípios fundamentais, o da igualdade soberana de todos os Estados. Mas esse dispositivo, que deveria ser a base da cooperação universal para a solução dos grandes problemas do mundo de hoje é, a cada momento, solapado. Não negamos que certos Estados sejam imensamente mais prósperos e mais poderosos que outros. O que não podemos continuar a aceitar é que pretendam alguns poucos Estados resolver os destinos políticos e econômicos do mundo, à margem das Nações Unidas e à revelia dos interesses da grande maioria dos seus membros. A estes não pode mais ser negada a participação no processo da tomada de decisões que afetam direta ou indiretamente os seus destinos.¹⁸⁷

A cooperação multilateral, na visão brasileira, deveria ocorrer no âmbito das organizações internacionais, nas quais conviviam países do Norte e do Sul. Consoante com a crítica à concentração do poder mundial, a política externa de Geisel defendeu a

¹⁸⁶ Entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à Televisão Cultura de São Paulo, em 13 de setembro de 1977. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 14, ano 4, julho-setembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁸⁷ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira por ocasião da abertura da XXXIII Sessão da Assembleia Geral da ONU em Nova York, em 25 de setembro de 1978. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 18, ano 5, julho-setembro de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

reforma de várias dessas organizações, de modo a que os países em desenvolvimento tivessem mais voz e maior participação nas decisões.

Nesse sentido, o Brasil defendeu a revisão da Carta da ONU, que, como qualquer reforma constitucional, suscitaria “entusiasmos fáceis e temores injustificados”, os quais cumpria, contudo, dissipar, mediante esforço pragmático. Nas palavras de Azeredo da Silveira, era imperativo “evitar os planos demasiado ambiciosos de uma revisão ideal (...) em favor de uma reforma pragmática (...) à luz do que nos tem ensinado a experiência de trinta anos” desde a criação da ONU.¹⁸⁸

De acordo com a perspectiva brasileira, a reforma da ONU justificava-se devido à existência de uma contradição entre o que a organização fora projetada para fazer e a realidade internacional vigente à época. Se, de um lado, a ONU fora criada com o propósito de consagrar a igualdade soberana dos Estados, por outro ela vinha servindo de palco para a perpetuação da concentração do poder decisório nas mãos das superpotências da Guerra Fria e dos países desenvolvidos. Essa realidade fazia com que as decisões tomadas do âmbito da Assembleia Geral – na qual todos os países estavam representados – destoavam das decisões tomadas pelo Conselho de Segurança, foro privilegiado dos países desenvolvidos. Assim, a ONU servia de “caixa de ressonância” da distribuição poder mundial, desfavorável aos países do Sul.¹⁸⁹

Além de defender o aumento da representatividade dos países do Sul na ONU, a política externa de Geisel defendeu, igualmente, o fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), já que o considerava ferramenta para cooperação para o desenvolvimento dos países do Sul. Nesse sentido, o Brasil defendia a universalidade do PNUD, afirmando que os projetos no seu âmbito deveriam contemplar os países em desenvolvimento sem exclusões – mesmo aquelas com melhores níveis de desenvolvimento, como o Brasil, deveriam ser contemplados – e não deveriam se restringir a áreas específicas.

Ademais, o Brasil acreditava que o PNUD poderia servir de instrumento para a transferência de conhecimento e de experiência acumulada por alguns países em desenvolvimento para outros países com estágios similares de crescimento e de

¹⁸⁸ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira na abertura dos debates da XXX Sessão da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 22 de setembro de 1975. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 6, ano 2, julho-setembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁸⁹ Entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à Televisão Cultura de São Paulo, em 13 de setembro de 1977. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 14, ano 4, julho-setembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

progresso técnico.¹⁹⁰ Tratava-se, portanto, na visão brasileira, de ferramenta para que os países do Sul, em conjunto, criassem novas oportunidades para seu desenvolvimento.

A defesa da reforma de organizações internacionais coexistiu com a participação ativa no diálogo construído no âmbito das mesmas. No caso particular da ONU, conforme aponta Seixas Corrêa (2007), alteraram-se substancialmente os vetores da atuação do Brasil, em função da percepção de que o país estava correndo o risco de isolar-se da maioria dos países em desenvolvimento, caso permanecesse adotando posições contrárias àquelas desses países. Assim, o Brasil uniu-se definitivamente ao Terceiro Mundo e voltou a posicionar-se em sintonia com as maiorias da AGNU.

A união do Brasil ao conjunto dos países do Sul por reivindicações junto aos países do Norte, contudo, teve limitações nos termos do pragmatismo da política externa. Talvez o exemplo mais emblemático seja a não participação do país, como membro pleno, no Movimento dos Países Não-Alinhados (MNA). Conforme aponta Vizontini (2004), à medida que as reivindicações atingiam características ideológicas, o Brasil furtava-se de engajar-se.

No plano do discurso, porém, o Brasil reiterava a convergência entre as teses defendidas pela política externa e pelo MNA, a exemplo da defesa da descolonização, da paz e da reformulação da ordem econômica global. Mais do que isso, os dois lados acreditavam na cooperação internacional e na interdependência horizontal entre os povos.¹⁹¹

Em síntese, a defesa da redistribuição do poder mundial não impediu que a política externa brasileira reconhecesse a existência de um diálogo Norte-Sul. Apesar de considerá-lo conflitivo, o país, no nível do discurso, reiterava seu comprometimento com o encaminhamento da amenização do “congelamento do poder mundial”.

¹⁹⁰ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira ao assinar, no Palácio Itamaraty de Brasília, o Convênio de Apoio Financeiro ao II Programa de Cooperação Técnica entre o Brasil e o PNUD, em 14 de março de 1977. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 12, ano 4, janeiro-março de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁹¹ Declaração do Chefe da Delegação brasileira à Conferência de Chanceleres dos Países Não-Alinhados, João Clemente Baena Soares, em Belgrado, entre 25 e 29 de julho de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 18, ano 5, julho-setembro de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

1.2. Comércio internacional e desenvolvimento

Durante o governo Geisel, a diplomacia brasileira mostrou-se bastante engajada na defesa da reformulação do sistema multilateral de comércio, para que este criasse maiores oportunidades ao desenvolvimento dos países do Sul. Essa preocupação advinha da percepção de que

o desenvolvimento econômico e social [era] o máximo objetivo da ação diplomática. Desse desenvolvimento, o comércio internacional tornou-se (...) um dos mais importantes fatores. Necessariamente, pois o comércio passou a ocupar posição da mais elevada categoria no contexto dos interesses que cabe à política externa projetar no exterior. Nos foros internacionais, temo-nos batido para que se estabeleça um regime justo de trocas entre as nações, uma estrutura econômica que favoreça efetivamente o pleno desenvolvimento de todos os países do mundo.¹⁹²

Em linhas gerais, conforme salienta Soares de Lima (2005), os principais pontos defendidos pela diplomacia brasileira entre as décadas de 1960 e 1980 foram: i) a preferência por um regime de comércio baseado nos princípios de cooperação e desenvolvimento, sobretudo na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCTAD); ii) o discurso em oposição aos princípios de mercados livres, no âmbito do GATT; iii) o forte apoio ao fortalecimento de normas comerciais como a de “não-discriminação” e a de “nação mais-favorecida”, que garantissem menor arbitrariedade e impedissem comportamentos unilaterais e medidas protecionistas por parte dos países desenvolvidos; iv) o apoio à implantação de normas diferenciadas favorecendo os países em desenvolvimento, tais como a de “tratamento especial e diferenciado” e de “não-reciprocidade”.

É importante observar que, apesar de atender aos interesses nacionais *per se*, a defesa da reformulação do sistema multilateral de comércio ocorreu num contexto no qual o Brasil se encontrava vulnerável ao jogo das forças econômicas internacionais, em um momento de crise econômica internacional e de dificuldades internas de se manter o crescimento econômico. Cumpria, portanto, dar um tratamento global aos problemas

¹⁹² Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no banquete oferecido pela Associação Comercial de São Paulo e pelas Câmaras de Comércio Estrangeiras, em São Paulo, em 7 de outubro de 1974. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 3, ano 1, dezembro de 1974. Ministério das Relações Exteriores.

econômicos – sem, contudo, negligenciar as soluções nacionais. As palavras de Azeredo da Silveira bem ilustram essa lógica:

a cada país, nessas condições, incumbe a dupla responsabilidade de procurar soluções para os graves problemas que lhe estão sendo imediatamente colocados, e, ao mesmo tempo, buscar conciliar as soluções nacionais com as exigências fundamentais de um tratamento global para os problemas que afligem a economia do mundo como um todo (...), [pois], o mundo é interdependente, já não há como isolar os fenômenos econômicos dentro das fronteiras nacionais.¹⁹³

Ademais, o país vislumbrava a oportunidade de, num contexto de transformações na economia mundial, fazer valer seus interesses, em prol do desenvolvimento. Segundo o chanceler Azeredo da Silveira, tratava-se, quiçá, de um “prenúncio de tempos melhores”, com a criação de novo consenso entre os povos e com a coesão, em lugar da discriminação, entre países.¹⁹⁴ O choque do petróleo de 1973 mostrava, na visão brasileira, que a economia internacional era interdependente, de modo que as crises, ainda que originadas nos países desenvolvidos, afetavam também os países em desenvolvimento. Ademais, havia a concepção de que a capacidade de influência dos países em desenvolvimento havia crescido nas últimas décadas, sem que sua participação nas decisões globais tivesse crescido na mesma proporção. Assim, figurava-se grande assimetria nas relações econômicas internacionais: os países do Norte concentravam os ganhos, mas repartiam os custos com os países do Sul.¹⁹⁵

Por ocasião da Conferência Econômica Internacional, realizada em Paris em dezembro de 1975, o chanceler Azeredo da Silveira fez pronunciamento em defesa dos países do Sul, que, em sua visão, eram “menos desenvolvidos, porém mais lúcidos, porque mais vulneráveis” à crise que ora afetava a economia global. Isso significava que os países em desenvolvimento percebiam com maior clareza o descompasso que existia nos fluxos de comércio internacional, que apontava para a deterioração dos preços das

¹⁹³ Idem.

¹⁹⁴ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira durante almoço oferecido ao Vice-Presidente da Comunidade Econômica Europeia, no Palácio do Itamaraty de Brasília, em 30 de setembro de 1975. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 6, ano 2, julho-setembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁹⁵ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira na abertura dos debates da XXX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 22 de setembro de 1975. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 6, ano 2, julho-setembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

matérias-primas exportadas pelos países do Sul relativamente ao preço dos produtos manufaturados produzidos e exportados pelos países do Norte.¹⁹⁶

Reconhecendo a interdependência entre os países, a política externa brasileira defendia um sistema multilateral de comércio justo e equitativo, de modo que as trocas comerciais contribuíssem para o desenvolvimento de todas as nações, sem exceções e sem diferenciações. Foi nesse sentido que se defendeu, durante o governo Geisel, a reformulação das regras de comércio internacional. Argumentava-se que as regras então existentes – sobretudo aquelas no âmbito do GATT – serviam apenas às relações entre países desenvolvidos e, portanto, não deveriam ser também aplicadas às relações comerciais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A esse respeito, Azeredo da Silveira chegou a afirmar que

não nos alarma a impaciência dos países em desenvolvimento nem nos desanima a incompreensão dos desenvolvidos. Achamos que a crise tem no bojo as raízes de sua solução. Nosso empenho é o de procurar convencer os países a adotarem uma posição construtiva que permita a construção do futuro.¹⁹⁷

As palavras do chanceler demonstram que o Brasil adotava postura aberta ao diálogo, uma vez que propunha uma conciliação entre Norte e Sul e um diálogo construtivo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A crítica brasileira focava-se no fato de que as relações comerciais entre Norte e Sul não haviam sido objeto de regulamentação específica, que considerasse as particularidades e a condição sócio-econômica das nações menos desenvolvidas. Na ausência de regulamentação própria, as relações entre Norte e Sul, no plano comercial, eram reguladas pelas mesmas regras que foram criadas para reger as relações entre países do Norte. Nas palavras de Azeredo da Silveira, em discurso perante a Assembleia Geral da ONU em 1975, “tais normas [de comércio internacional], ainda que parcialmente atendam às necessidades de um ordenamento das relações econômicas e comerciais entre parceiros iguais, não se ajustam às interações econômicas entre

¹⁹⁶ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no plenário da Conferência Econômica Internacional, em Paris, em 17 de dezembro de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 7, ano 2, outubro-dezembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁹⁷ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira por ocasião de almoço com os correspondentes diplomáticos em Paris, em 24 de outubro de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 7, ano 2, outubro-dezembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

parceiros desiguais.”¹⁹⁸ Na visão brasileira, não poderia haver compensações estritas de comércio entre um país desenvolvido e outro em desenvolvimento; era preciso que o benefício não fosse equivalente, para que pudesse haver um processo de flexibilização na divisão internacional do trabalho.¹⁹⁹

Para o chanceler, essa realidade fazia com que as regras multilaterais de comércio, mesmo que revistas periodicamente, perpetuassem uma situação mais favorável aos países desenvolvidos. Era imperativo, portanto, que os países em desenvolvimento também participassem ativamente da revisão das regras comerciais internacionais”. Caso contrário, a lógica da divisão internacional do trabalho centro-periferia continuaria a atrasar o desenvolvimento econômico dos países do Sul.

O que é incontestável é que a crise atual [choque do petróleo] evidenciou, com terrível clareza, o potencial desestabilizador da divisão internacional do trabalho vigente, e os riscos, para a economia mundial como um todo, da atual estrutura das relações econômicas Norte-Sul.²⁰⁰

A alteração da regras de comércio, contudo, não era tarefa fácil, como reconhecia o chanceler Azeredo da Silveira. Observava que a confrontação era inevitável num momento em que as relações Norte-Sul eram vistas em termos de um jogo de soma zero, no qual o que fosse ganho pelos países em desenvolvimento seria necessariamente uma perda aos países desenvolvidos. Essa talvez era a principal crítica à intransigência dos países do Norte; para contê-la, o Brasil propunha a negociação. Dever-se-ia, na visão brasileira, costurar um acordo entre o Norte e o Sul, um “Acordo Geral sobre Comércio entre Países em Desenvolvimento e Países Desenvolvidos”, com vistas a fixar novas regras para o comércio Norte-Sul, e, assim, facilitar o acesso a mercados dos países em desenvolvimento e garantir preços justos para as exportações dos mesmos. As organizações multilaterais de comércio, como o GATT, continuariam a

¹⁹⁸ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira na VII Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 1º de setembro de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 6, ano 2, julho-setembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

¹⁹⁹ Entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à Televisão Cultura de São Paulo, em 13 de setembro de 1977. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 14, ano 4, julho-setembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

²⁰⁰ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira na VII Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 1º de setembro de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 6, ano 2, julho-setembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

operar, mas com base no arcabouço doutrinário e jurídico estabelecido pelo Acordo Geral Norte-Sul, o qual permitiria um “equilíbrio de concessões recíprocas”.²⁰¹

Como afirma Julião (2010), o instrumento proposto pelo Acordo Geral de Comércio Norte-Sul em 1975 na VII Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas e posteriormente encaminhada à Assembléia Geral não obteve os resultados esperados. Tal fato levou ao reforço da postura cética com relação à capacidade e a eficiência dos fóruns multilaterais, no sentido de propiciar resultados significativos para mudanças na ordem internacional de modo a beneficiar os países em desenvolvimento.

A preocupação brasileira de construir, apesar dos ceticismos, um acordo de comércio entre Norte e Sul encontrava respaldo na opinião de outros países em desenvolvimento da época, a exemplo de Índia e México.

As questões de interesse destes países diziam respeito basicamente à constituição de um sistema de comércio e desenvolvimento que, levando em conta os interesses específicos daquele conjunto de economias, instituisse mecanismos especiais para fazer face à situação de desigualdade entre os países no sistema de comércio global. As reformas eram defendidas em nome da observância de um princípio de justiça distributiva, princípio este que um sistema liberal seria impermeável: desiguais não podem ser tratados como iguais. (SOARES DE LIMA, 2005, p. 18)

Para Soares de Lima (2005), de certa forma, o custo da liderança da coalizão do Terceiro Mundo era suportado, quase que exclusivamente, pelos grandes países em desenvolvimento que haviam adotado estratégias de “crescimento para dentro”, como era o caso do Brasil.

Os formuladores da política externa brasileira percebiam que o *status* de país emergente, ao mesmo tempo em que diferenciava o Brasil dos países menos desenvolvidos, acarretava a privação ao acesso de certas formas de cooperação internacional de grande importância para o processo de desenvolvimento, já que o país não figurava entre a classe dos países desenvolvidos. A distinção era feita tanto no plano econômico quanto em termos políticos, considerando-se o comportamento do país na economia global e seu grau de participação nas decisões internacionais que afetavam seu destino. Havia, portanto, um hiato econômico e um hiato político na inserção do Brasil na economia internacional, dada sua condição de país emergente. Com base nessa

²⁰¹ Idem.

percepção, defendia-se que a condição de país emergente não deveria obstar o desenvolvimento econômico brasileiro.²⁰²

O Brasil [estava] disposto a superar ambos [os hiatos] e não apenas como uma decisão nacional, pensando no seu próprio destino, mas, diria, quase que por uma questão de princípio, por considerarmos insustentáveis a longo prazo, e injustas, as dissoluções que atualmente separam os países, preservando privilégios e grandes ressentimentos.²⁰³

Nesse sentido, conforme destaca Julião (2010), o interesse brasileiro ao propor uma nova ordem econômica estava relacionado à interpretação de que o projeto de um Brasil potência estaria limitado pelo modo como as trocas econômicas fixavam os centros de poder no sistema internacional. Ademais, a constatação da posição diferenciada alcançada pelos produtores de petróleo naquele período, mesmo representando parcela dos países em desenvolvimento, reforçava essa percepção brasileira – que, no momento, se encontrava em posição desfavorável no setor energético.

O país procurou atuar em defesa do conceito de Segurança Econômica Coletiva, por perceber que havia um desequilíbrio nas trocas comerciais entre o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento - excluídos os países produtores de petróleo, cuja posição era particularmente confortável naquele momento de alta nos preços do produto. Assim, denunciava que a ordem internacional econômica estava estruturada de tal forma que impedia o acesso dos países menos desenvolvidos ao pleno desenvolvimento, o que, de certa forma, contrariava uma das bandeiras da ONU de atuar em favor do maior equilíbrio entre os países. Assim, os empecilhos ao desenvolvimento significavam ameaças à própria segurança nacional.²⁰⁴ Azeredo da Silveira manifestou-se nesse sentido em seu discurso de abertura da XXXI Sessão Ordinária da Assembléia das Nações Unidas, em 1976:

²⁰² Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira por ocasião de almoço com os correspondentes diplomáticos em Paris, em 24 de outubro de 1975. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 7, ano 2, outubro-dezembro de 1975. Ministério das Relações Exteriores.

²⁰³ *Idem.*

²⁰⁴ Entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à Rede Globo de Televisão, em 22 de junho de 1978, a propósito da VIII Assembleia Geral da OEA. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 17, ano 5, abril-junho de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

É especialmente inquietante registrar que, embora o intercâmbio externo seja cada vez mais significativo para a economia do conjunto dos países em desenvolvimento, a participação desses países, excluídos naturalmente os exportadores de petróleo, nos fluxos comerciais internacionais é cada vez menos importante, em termos percentuais. Os países em desenvolvimento, em sua grande maioria, vêm perdendo terreno nas trocas globais de bens e serviços e também, até mesmo, como fornecedores de matérias-primas dos países desenvolvidos, os quais comerciam cada vez mais entre si. A continuar essa tendência, serão os países subdesenvolvidos empurrados mais e mais para a margem do sistema econômico internacional. A integração da economia mundial vem, em consequência, sendo realizada à custa de um desequilíbrio radical que urge corrigir. Não se pode aceitar que a interdependência acentue indefinidamente apenas a expansão das potencialidades dos grandes centros industriais, onde se concentra o essencial da capacidade tecnológica e econômica mundial.²⁰⁵

No âmbito da UNCTAD, principal foro a lidar com as questões do comércio internacional, o Brasil aproximou-se dos países em desenvolvimento por meio do Grupo dos 77 (G-77), criado em 1964. Essa aproximação, contudo, atendia mais a interesses econômicos do que preocupações políticas. Quando o tema em pauta estava permeado por posições políticas ideologizadas, o Brasil prontamente se colocava distante e focava-se nas questões econômicas, alegando a defesa das demandas do projeto de desenvolvimento nacional. Em síntese,

as demandas do projeto de desenvolvimento nacional eram convertidas em um discurso objetivo que não escondia os interesses econômicos envolvidos na ação política multilateral brasileira, na medida em que havia a compreensão de que as duas dimensões estavam fortemente conectadas. (JULIÃO, 2010, p. 212)

Segundo aponta Farias (2007), ao longo da década de 1970 houve uma mudança de ênfase da política externa brasileira em relação ao comércio internacional. Passou-se a priorizar as negociações no GATT, relegando-se, a segundo plano, as discussões no âmbito da UNCTAD. Essa inflexão, conforme conclui o mesmo autor, deveu-se, sobretudo, à especificidade dos interesses brasileiros nesse momento. Se a UNCTAD

²⁰⁵ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira na abertura da XXXI Sessão Ordinária da Assembléia das Nações Unidas, 1976. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 9, ano 3, julho-setembro de 1976.

era palco de retóricas obstrucionistas das negociações multilaterais de comércio, levadas a cabo pelos países do Sul – e inclusive pelo Brasil em anos anteriores -, o GATT apresentava como foro no qual o Brasil poderia apresentar suas demandas concretas. De acordo com o então chefe da Missão brasileira junto ao GATT, Ramiro Saraiva Guerreiro, essa mudança inseria-se no objetivo mais amplo da política externa brasileira de incrementar suas exportações e, desse modo, amenizar a crise no balanço de pagamentos decorrente da dependência das importações de petróleo. (FARIAS, 2007, p. 85) As palavras de Azeredo da Silveira corroboram essa interpretação:

Reconheço que a nossa atuação nos órgãos econômicos da ONU se tornou mais difícil na medida em que evoluímos da formulação de princípios gerais para a elaboração de normas ou recomendações mais específicas, nos quais os interesses dos vários países em desenvolvimento podem, muitas vezes, divergir. (FARIAS, 2007, p. 85)

Ao longo do governo Geisel, como bem ressalta Farias (2007), a diplomacia comercial valeu-se, nas negociações da Rodada Tóquio do GATT (1973-1979), de uma retórica que defendia o princípio da reciprocidade relativa e da defesa da indústria nascente, em consonância com o projeto de desenvolvimento nacional. Buscava-se obter concessões dos países desenvolvidos com menores compensações por parte dos países em desenvolvimento; vale dizer, tentava-se levar as negociações para caminhos que beneficiassem o Brasil na condição de país em desenvolvimento. Com efeito, a Rodada Tóquio representou significativa ampliação do escopo das negociações no âmbito do GATT, já que incorporou temas demandados pelos países em desenvolvimento, tais como barreiras técnicas ao comércio, subsídios e medidas anti-dumping. Não houve, contudo, acordos sobre os novos temas; houve acordos somente na área de comércio de bens.

Como se vê, buscava-se remodelar as relações entre Norte e Sul no que dizia respeito às relações comerciais, tornando o sistema multilateral mais justo e equilibrado. A reestruturação dessas relações era de suma importância para o Brasil, haja vista que o país, conforme afirma Farias (2007), mantinha mais de 70% de seu comércio exterior com Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão e que esses países eram aqueles que mais influenciavam nos resultados das negociações do GATT.

Havia a percepção, nos quadros do Itamaraty, de que a participação brasileira no GATT não poderia acontecer nos marcos das regras multilaterais vigentes, que não eram favoráveis às demandas nacionais. Nesse contexto, passou-se, sobretudo a partir de 1976, a defender a reforma do GATT, por meio da participação no Grupo de Trabalho sobre a Reforma do GATT, criado naquele ano por iniciativa brasileira. A reforma, contudo, não ocorreu até 1979. Apesar disso, a política externa brasileira manteve o engajamento nas negociações multilaterais de comércio, pois

quanto mais reduzida [fosse] a área de participação brasileira nas Negociações Comerciais Multilaterais, não só mais reduzidas se [tornariam] nossas possibilidades de obtenção de ganhos significativos nas negociações, como mais difícil se [tornaria] a mera defesa dos interesses brasileiros nas áreas em que [decidíssemos] participar. Um afastamento do Brasil da área de negociação de barreiras ao comércio [reduziria] consideravelmente nosso raio de manobra na área normativa, além, evidentemente, de reduzir ou eliminar nossos ganhos eventuais em termos de liberalização comercial para os produtos brasileiros de exportação. (FARIAS, 2007, p. 94)

Nesse contexto, para não correr o risco de ser marginalizado das negociações do GATT – o que talvez ocorreria se o Brasil mantivesse uma posição intransigente –, optou-se por adotar posicionamento mais flexível, atendendo em parte os interesses dos países do Norte para que os interesses nacionais fossem posteriormente contemplados.

Pode-se concluir, portanto, que o Brasil foi ferrenho defensor da maior participação dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais multilaterais, que, na visão brasileira, deveriam contribuir para a reestruturação da ordem então vigente. Para tanto, o país uniu esforços junto a outros países do Sul quando lhe convinha, mas também soube atuar individualmente quando era cabível, não abandonando a postura de caráter realista.

1.3. Desarmamento e não-proliferação nuclear

A preocupação brasileira com o tema do desarmamento e da não-proliferação nuclear veio à tona num período em que ocorria a “nacionalização da segurança”, para se usar um termo de Cervo e Bueno (1992). Desse processo faziam parte a política de

exportação de material bélico, o Acordo Nuclear firmado em 1975 com a República Federal da Alemanha e a denúncia do Acordo Militar com os Estados Unidos, em 1977. Dessa forma, a defesa, na esfera multilateral, das questões afeitas ao desarmamento e à não-proliferação nuclear também fez parte desse esforço, que colocou a segurança como aspecto central dos interesses nacionais.

O contexto externo, caracterizado pela bipolaridade da Guerra Fria e pela corrida armamentista entre as superpotências, obstaculizava as ambições brasileiras, já que os países desenvolvidos que detinham recursos bélicos e nucleares impunham, nos fóruns multilaterais, restrições àqueles que não os tinham - a exemplo do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), do qual, lembre-se, o Brasil não era signatário. O país tinha postura crítica em relação ao TNP, que, na percepção brasileira, fora firmado contrariando resolução da ONU de 1965, a qual indicou princípios básicos para o regime de desarmamento e não-proliferação nuclear, entre os quais o do “balanço mútuo de responsabilidades e de obrigações das potências nucleares e não-nucleares”.²⁰⁶

O TNP tratou da não-proliferação horizontal (aumento do número de países possuidores de armas nucleares), restringindo-a, mas foi silente no que diz respeito à não-proliferação vertical (incrementos nos arsenais dos Estados nuclearmente armados). A política externa brasileira não via com bons olhos essa situação, que, em última instância, serviria para a manutenção do poder nuclear concentrado nos Estados nuclearmente armados, já que não ditava regras para o controle de seus arsenais nucleares e, ao mesmo tempo, limitava o acesso de outros países às tecnologias nucleares. O Brasil reconhecia, nesse sentido, a existência de desequilíbrio no eixo da não-proliferação, já que os Estados nuclearmente armados não poderiam transferir nenhum tipo de tecnologia ou conhecimento, material ou arma nuclear para países que não detivessem, reconhecidamente, armas nucleares. Concomitantemente, havia um desequilíbrio no eixo do desarmamento, já que os Estados nuclearmente armados não eram obrigados a se desfazer de seus arsenais.

Conforme aponta Julião (2010), o Brasil era contrário a estes direcionamentos, tanto que optou por não participar do Grupo de Supridores Nucleares (NSG), criado em 1975. O NSG reuniu países fornecedores de bens e tecnologias nucleares e buscava controlar sua disseminação, com base em controles voluntários de exportação,

²⁰⁶ Subsídios a respeito do Acordo Brasil-República Federal da Alemanha sobre cooperação no campo dos usos pacíficos da energia nuclear. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 5, ano 2, abril-junho de 197. Ministério das Relações Exteriores.

unilateralmente aplicados. O argumento brasileiro era fundamentado na tradicional denúncia das estratégias de “congelamento do poder mundial”. Ademais, o país tinha pretensões de utilizar a tecnologia nuclear para fins energéticos – ou seja, pacíficos –, visando a minimizar a dependência externa do petróleo. O posicionamento brasileiro em relação ao tema do desarmamento e da não-proliferação nuclear pode ser resumido pelas palavras de Azeredo da Silveira em discurso perante a Assembleia Geral da ONU em 1977:

O Brasil é um país pacífico. A preocupação dominante da Nação brasileira é com seu desenvolvimento econômico e social, integrado e harmônico. O Brasil é contrário a toda proliferação de armas nucleares, vertical como horizontal, e está disposto a participar de esforços internacionais com o objetivo de reduzir e, no devido tempo, eliminar as armas nucleares, bem como prevenir a sua proliferação. Acreditamos que *o verdadeiro sentido da não-proliferação é sustar a disseminação das armas nucleares, e não impedir a difusão da tecnologia nuclear*. O acesso à tecnologia para os usos pacíficos da energia nuclear, atendidos os controles adequados, não deve estar sujeito a restrições discriminatórias.²⁰⁷ (grifo nosso)

A política externa brasileira durante o governo Geisel, portanto, defendeu que o emprego da tecnologia nuclear servia a dois propósitos, quais sejam, a produção de armas nucleares e o uso pacífico. O grande interesse do Brasil com a energia nuclear era para fins de geração de energia – num momento de crise energética -, de modo que o país se opôs às teses das grandes potências nucleares²⁰⁸ de que as tecnologias nucleares não deveriam ser difundidas. Tratava-se, para o Brasil, de fazer valer seus interesses quanto ao desenvolvimento nacional e quanto a sua inserção internacional, na condição de nação em desenvolvimento que se opunha à concentração do poder nuclear nas mãos das grandes potências. Azeredo da Silveira fez discurso sobre a questão na abertura da XXXIII Sessão da Assembléia das Nações Unidas, em 1978:

Os obstáculos que certos países desenvolvidos procuraram criar para a aquisição, pelos demais Estados, de tecnologias indispensáveis ao

²⁰⁷ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira na abertura da XXXII Sessão da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 26 de setembro de 1977. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 14, ano 4, julho-setembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

desenvolvimento, inclusive a nuclear para fins pacíficos, são apenas um campo em que alguns países altamente industrializados, cientes da crescente importância econômica e política da tecnologia, num mundo de recursos naturais cada vez mais limitados, tentam sistematicamente dificultar, restringir ou impedir o acesso de países em desenvolvimento à tecnologia necessária à promoção do bem-estar de seus povos.²⁰⁹

O Brasil defendia que a discussão sobre os armamentos deveria ser travada no âmbito dos organismos internacionais destinados a tal fim. O Brasil defendia também que “a cooperação internacional, apoiada por salvaguardas adequadas, [era] a melhor forma de assegurar os objetivos do desenvolvimento da utilização da energia [nuclear] para fins pacíficos, sem os riscos da proliferação das armas nucleares.”²¹⁰ Segundo apontam Gonçalves e Myiamoto (1993), a política externa brasileira considerava também que a responsabilidade maior pela paz mundial era das grandes potências: caso estas estivessem realmente interessadas em eliminar os riscos de uma conflagração nuclear, deveriam dar um passo decisivo, destruindo seus próprios arsenais. Afirmava-se que as nações nuclearmente armadas deveriam demonstrar vontade política e dar conteúdo prático às responsabilidades que lhes cabiam em termos de desarmamento; essa seria a única forma de avançar nas negociações multilaterais sobre o desarmamento.

Apesar de cobrar ações das grandes potências, o Brasil também reconhecia a necessidade de legitimar seu posicionamento a favor do desarmamento e da não-proliferação nuclear. Era nesse sentido que a diplomacia de Geisel reiterava o compromisso brasileiro com o Tratado de Tlateloco, acordo assinado em 1967, em decorrência de proposta brasileira junto à ONU, que tornou a América Latina a primeira área habitada do mundo livre de armas nucleares. O Brasil havia ratificado o Tratado, integrando “o núcleo inicial de países da área que se ocupou da questão da proibição de armas nucleares na América Latina”²¹¹.

²⁰⁸ Em 1968, quando da assinatura do TNP, apenas cinco países detinham armas nucleares: Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China. Estes foram considerados, pelo Tratado, como únicos Estados que poderiam ser nuclearmente armados.

²⁰⁹ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira por ocasião da abertura da XXXIII Assembleia Geral da ONU em Nova York, em 25 de setembro de 1978. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 17, ano 5, abril-junho de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

²¹⁰ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira na abertura da XXXII Sessão da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 26 de setembro de 1977. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 14, ano 4, julho-setembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

²¹¹ Discurso do Embaixador Paulo Cabral de Mello, como observador do Brasil, no V Período de Sessões da Agência para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina (OPANAL), em Caracas, em 20 de

Além de seu próprio comprometimento com o referido Tratado, o Brasil cobrava das potências nucleares que dessem garantias de que não armazenariam nem utilizariam armas nucleares na América Latina, respeitando o *status* da região de área desnuclearizada; nesse espírito, Estados Unidos e União Soviética assinaram os Protocolos I e II do Tratado de Tlateloco.²¹² A reivindicação brasileira fazia parte da tese de que deveria haver um equilíbrio de direitos e de obrigações nos entendimentos sobre desarmamento: “o desarmamento deve ser iniciado – e ilustrado – pelas potências que estão fortemente armadas”, porque o risco que a humanidade corre está nas armas nucleares, e não na tecnologia nuclear em si.”²¹³

Com essas credenciais, o país defendia a criação de novas zonas desnuclearizadas, mas reconhecia que tal fato seria resultado da vontade soberana das nações que ocupavam determinada área geográfica, sem ingerências externas. De qualquer forma, no plano do discurso, o Brasil não se furtava de defender o desarmamento nuclear de todas as regiões do mundo, pois acreditava que

ao reclamarmos o pleno cumprimento das condições gerais de segurança e garantia continuamos a requerer das potências militarmente nucleares uma adesão formal [à tese do desarmamento] que, ao cumprir-se, não só fortalecerá o sistema de segurança latino-americano [no qual o Brasil estava, obviamente inserido] como contribuirá para a criação de melhores condições para que se avance no caminho do desarmamento geral e completo, sob eficaz controle internacional.²¹⁴

No entanto, a preocupação brasileira de demonstrar seu compromisso era limitada, na medida em que mais importante era a defesa dos interesses nacionais. Seguindo esse raciocínio, Gonçalves e Myiamoto (1993) afirmam que tudo o mais era interpretado como uma violação do princípio da não-intervenção nos assuntos internos.

De qualquer forma, a política externa de Geisel defendeu o desarmamento como única forma de se garantir a paz e a segurança internacionais. Mais do que isso, o Brasil

abril de 1977. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 13, ano 4, abril-junho de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

²¹² Entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à Rede Globo de Televisão, em 26 de maio de 1978. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 17, ano 5, abril-junho de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

²¹³ Idem.

²¹⁴ Discurso do Embaixador Paulo Cabral de Mello, como observador do Brasil, no V Período de Sessões da Agência para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina (OPANAL), em Caracas, em 20 de

acreditava que existia uma correlação entre desarmamento e desenvolvimento, o que justificava a defesa de que os recursos financeiros liberados com o desarmamento fossem canalizados para a promoção do desenvolvimento econômico das áreas menos desenvolvidas.²¹⁵

Defendeu, igualmente, o papel da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que atuava, segundo a visão brasileira, no sentido de aumentar a contribuição da energia nuclear para a paz, assegurando-se de que as tecnologias nucleares não fossem empregadas com fins militares.²¹⁶

Nesse sentido, fazia críticas aos poucos avanços realizados na área e chamava atenção para a falta de perspectivas de avanços, dada a corrida armamentista da época. Por ocasião da Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre Desarmamento, em 1978, o Brasil chegou a afirmar que as medidas concretas rumo ao desarmamento até então tomadas haviam sido mínimas, e algumas até irrelevantes.²¹⁷ Dessa forma, argumentava-se que

o Brasil continua a considerar que o desarmamento é uma das tarefas centrais de nosso tempo. Novos e redobrados esforços internacionais devem ser realizados, pois os poucos resultados até agora obtidos nem de longe atendem às necessidades da comunidade internacional. (...) A corrida armamentista prossegue. (...) A introdução de novas gerações de armamentos táticos nucleares parece ser acompanhada pela generalização de uma atitude tolerante quanto ao seu possível emprego.²¹⁸

O país mostrava-se, portanto, inquieto com os precários avanços em termos de desarmamento nuclear, considerando-os incompletos para se atingir o pleno desarmamento. Reconhecia, porém, os avanços até então alcançados, a exemplo das

abril de 1977. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 13, ano 4, abril-junho de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

²¹⁵ Discurso do Embaixador Sérgio Correa da Costa durante a Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre Desarmamento, em 26 de maio de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 17, ano 5, abril-junho de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

²¹⁶ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira na abertura da XXXII Sessão da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 26 de setembro de 1977. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 14, ano 4, julho-setembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

²¹⁷ Discurso do Embaixador Sérgio Correa da Costa durante a Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre Desarmamento, em 26 de maio de 1978. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 17, ano 5, abril-junho de 1978. Ministério das Relações Exteriores.

²¹⁸ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira na abertura da XXXII Sessão da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 26 de setembro de 1977. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 14, ano 4, julho-setembro de 1977. Ministério das Relações Exteriores.

negociações, em andamento, para o uso exclusivamente pacífico do espaço exterior; da proibição de depósito de armas e materiais nucleares no fundo dos mares; e da assinatura da Convenção sobre Armas Químicas.²¹⁹ Esses avanços, contudo, na perspectiva brasileira, foram possíveis graças a concessões por parte dos países que não possuíam arsenais nucleares, a exemplo do Brasil.

2. Governo Lula

Se à época da Guerra Fria a inserção do Brasil nas relações internacionais multilaterais esteve limitada pela não concordância do país com grande parte das regras vigentes – até mesmo porque grande parte das reformas que o país reivindicava não foram levadas a cabo -, a partir da década de 1990, conforme salienta Oliveira (2007), a prática alterou-se, uma vez que a participação ativa na organização e na regulamentação das relações internacionais, nas mais diversas áreas, passou a ser considerada como essencial para o estabelecimento de um cenário favorável aos interesses nacionais. Para Pecequillo (2008), o Brasil passou a se ver como nação emergente que precisava de uma diplomacia de alto perfil e adequada às suas capacidades e necessidades.

A partir de então, a execução dos interesses nacionais dependia da capacidade do país em ajustá-los às tendências do mundo contemporâneo (...) Assim, o interesse nacional é o de captar as tendências profundas, buscando ajustar-se às dinâmicas da ordem mundial que podem ser úteis à legitimação e à concretização dos próprios objetivos [do país]. (OLIVEIRA, 2007, p. 7)

A interpretação de Celso Lafer (2001) corrobora essa lógica. Para o autor, essa estratégia se traduziu na obtenção de um papel mais ativo na elaboração e na aplicação das normas e das regras que regem as grandes questões multilaterais – que, durante a Guerra Fria, as grandes potências buscavam exercer quase que com exclusividade. Dessa forma, diferentemente do governo Geisel, o Brasil do início do século XXI deparou-se com a real possibilidade de mudanças na esfera multilateral, em função das tendências multipolares do sistema internacional. Ciente dessa realidade, a política externa de Lula adotou posição mais propositiva nos foros multilaterais. Com efeito, “o

²¹⁹ Idem.

século XXI trouxe a demanda de atualização da tradição global-multilateral.” (PECEQUILO, 2008, p. 151).

A ênfase no multilateralismo, segundo argumenta Lafer (2001), foi espelho da própria identidade internacional do país, que via na mediação entre fortes e fracos, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, sua principal contribuição para a estabilidade internacional e o reconhecimento de sua projeção internacional não pelo recurso à força, mas pela diplomacia. Com efeito, o Brasil demonstrou grande interesse em construir capacidade de influência na elaboração das normas, regras e padrões globais, de modo a torná-los mais permeáveis aos interesses do país e dos países do Sul em geral.

Mais do que isso, o Brasil reconheceu a existência de uma nova categoria de países nas relações internacionais, na qual ele próprio se enquadrava. Em termos políticos, trata-se dos *system-affecting states*, que, nos foros multilaterais, “em especial naqueles em que o consenso é necessário para a decisão ou que prevalece o princípio da igualdade da participação, geralmente são interlocutores relevantes, em particular como mediadores entre os grandes e os pequenos.” (SOARES DE LIMA, 2005, p. 2) Em termos econômicos, identificam-se as grandes economias emergentes, ou os grandes mercados emergentes.²²⁰

Nesta perspectiva, a diplomacia do governo Lula passou a considerar o multilateralismo como um movimento amplo de desconcentração e de novas regulamentações do poder no sistema internacional, de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2005, p. 2)

Nas palavras do próprio Presidente Lula, “simplesmente pelo diálogo direto, sem intermediação das grandes potências, os países em desenvolvimento têm-se credenciado a cumprir um novo papel no desenho de um mundo multipolar.”²²¹ Tratava-se, para Saraiva (2005), de um redesenho da balança de poder global, que criou novas possibilidades e novas brechas de inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema internacional. De fato, ao longo do governo Lula, a política externa brasileira

²²⁰ Expressão cunhada pelo *US Trade Representative*, que faz referência aos grandes países em desenvolvimento que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado.

²²¹ Discurso do Presidente Lula na abertura da 63ª Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 23 de setembro de 2008. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 103, ano 35, 2º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

via o sistema internacional provido de espaços para a participação ativa do próprio país e dos demais países em desenvolvimento, dados os traços de multipolaridade.

A ênfase no multilateralismo e as tendências multipolares do sistema internacional, somadas ao interesse brasileiro de ampliar seus meios de inserção internacional, levaram o Brasil de Lula a se valer de “coalizões de geometria variável” (VIZENTINI, 2006), que representaram canais alternativos de ação voltados ao esforço de reformar o quadro das relações internacionais, atualizando-o conforme a distribuição do poder mundial, cada vez mais desconcentrada. Segundo aponta Vizentini, essas alianças foram “resultado de uma contínua e flexível busca de espaço de atuação internacional por parte da diplomacia brasileira e de uma leitura realista das mudanças em curso no sistema mundial. [Representaram], também, uma forma (...) de ampliação do poder nacional.” (VIZENTINI, 2006, p. 159)

Tratou-se, portanto, de buscar a ampliação da influência do país nas principais decisões globais, por meio da construção de parcerias multilaterais em consonância com os interesses nacionais. Dessa forma, o Brasil alinhou-se com determinados países conforme percebia a convergência de interesses em temáticas específicas, fossem eles países do Norte ou do Sul. Por exemplo, no caso do G-20 formado no âmbito da OMC, o país uniu esforços com outros países em desenvolvimento para fazer reivindicações perante os países desenvolvidos na área de comércio agrícola. Por outro lado, no caso do G-4, o Brasil congregou-se à Alemanha e ao Japão, além da Índia, para lutar pelo pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. No caso do G-20 Financeiro, que nasceu das reuniões ampliadas do G-8, a aliança foi firmada tanto com países em desenvolvimento quanto com países desenvolvidos. Esses e outros casos, que revelam o pragmatismo da política externa de Lula, serão analisados a seguir.

2.1. Norte e Sul: a busca pela reforma da governança global

Ao longo do governo Lula, o Brasil foi grande defensor de transformações no sistema internacional, o que se convencionou chamar de “reforma da governança global”. Não se tratou, como em Geisel, de uma crítica reivindicatória que visava a alterar as regras do jogo, mas da defesa de uma readaptação das regras existentes à nova realidade de distribuição do poder mundial.

O discurso brasileiro fundamentou-se na defesa da democratização das relações internacionais e do aumento da representatividade das organizações internacionais, que necessariamente precedia a ampliação da legitimidade dessas organizações. A defesa de um diálogo entre o Norte e Sul pode ser ilustrada pelo discurso do chanceler Celso Amorim, que enfatiza a importância da participação dos países em desenvolvimento nas decisões globais:

Cresce a percepção entre os países ricos de que os grandes temas globais não podem ser devidamente tratados sem a participação de países em desenvolvimento. E aqui me refiro a uma participação real e concreta, não apenas figurativa, usada para legitimar decisões tomadas por outros. (...) não existe ordem ou governança no plano internacional sem que a maioria esmagadora da humanidade participe de sua gestão.²²²

Pode-se dizer que os principais pleitos brasileiros em relação à reforma da governança global foram a reforma da ONU, sobretudo do seu Conselho de Segurança, e a reforma do sistema financeiro internacional e de suas instituições de regulação, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

A defesa, pela política externa de Lula, da necessidade de reforma da ONU e sobretudo do Conselho de Segurança deveu-se sobretudo à percepção de que, com as transformações que se processavam no sistema internacional no pós-Guerra Fria, as instituições, métodos e procedimentos de trabalho da ONU deveriam ser atualizados. Entre os temas relativos à reforma da ONU, o Brasil defendeu a revitalização da Assembleia Geral, o fortalecimento do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), reformas administrativas e a ampliação do Conselho de Segurança (CSNU).

Ainda que o país tenha participado ativamente de praticamente todas as negociações para a reforma da ONU, foi no âmbito da reforma do CSNU que o Brasil teve papel de destaque. O pleito brasileiro por um assento permanente no órgão decisório central do Sistema ONU esteve ligado à defesa da ampliação do CSNU, tanto no que tange aos membros permanentes quanto no que diz respeito aos membros não-permanentes.

O CSNU tem como responsabilidade primária a manutenção da paz e segurança internacionais e capacidade jurídica para autorizar o uso da força e fazer cumprir suas

²²² “A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa”. Palestra do Ministro Celso Amorim por ocasião da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Rio de Janeiro, 5 de novembro de 2007. In: BRASIL, 2007, p. 199

decisões em caso de ruptura da paz ou de ameaça à paz e à segurança internacionais. Compõe-se atualmente de 15 membros, dez não-permanentes, eleitos para mandatos de dois anos (sem possibilidade de reeleição imediata), e cinco membros permanentes, detentores de poder de veto (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia). Na visão brasileira, essa estrutura retrata o contexto internacional da época da criação da ONU (pós-II Guerra Mundial). Passadas seis décadas da criação da organização, cumpria, para a diplomacia brasileira, renovar e atualizar o CSNU, para que este fosse capaz de enfrentar os principais desafios globais do século XXI. “Não podemos lidar com problemas novos, usando estruturas anacrônicas”, afirmou o Presidente Lula em discurso à Assembleia Geral da ONU, em 2006.²²³

Para o Brasil, por refletir uma configuração de poder de cerca de 60 anos atrás, a atual composição do Conselho não era a mais funcional para o efetivo encaminhamento de soluções para os problemas de paz e da segurança internacionais. As palavras de Celso Amorim ilustram as mudanças ocorridas no sistema internacional: “[a] agenda internacional evoluiu e ampliou-se. (...) Questões como a manutenção da paz e da segurança internacionais adquiriram novos contornos, seja pela natureza interna de alguns dos conflitos, seja pelo envolvimento dos atores não estatais.” (AMORIM, 2005, p. 17)

O discurso do Presidente Lula diante da 58ª Assembleia Geral da ONU, em 2003, reitera a urgência de reforma do CSNU, que, para o Presidente:

tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com ameaças à paz. Isso exige que seja dotado de instrumentos eficazes de ação. E indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua composição – em especial no que se refere aos membros permanentes – não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há 60 anos.²²⁴

²²³ Discurso do Presidente Lula na abertura do debate geral da 61ª Assembléia Geral da ONU, em Nova York, em 19 de setembro de 2006. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

²²⁴ Discurso do Presidente Lula na abertura da 58ª Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 23 de setembro de 2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

A evolução política e econômica do sistema internacional desde o final da Guerra Fria, na percepção brasileira, ilustrava a necessidade de revisão da composição do CSNU. Entre os países desenvolvidos, Alemanha e Japão, perdedores da II Guerra Mundial, estavam plenamente incorporados à vida internacional, mas não faziam parte permanentemente do Conselho. Entre os países em desenvolvimento, os grandes países emergentes, como Brasil e Índia, desempenhavam papel cada vez mais importante nas relações internacionais, assumindo compromissos, mas não tinham acesso à categoria de membros permanentes do CSNU. Ainda, os países africanos apesar de representarem mais de um quarto dos membros da ONU, tinham acesso limitado ao Conselho.

Apesar da oposição de quatro países latino-americanos à proposta brasileira que não contemplasse outros países da região, no plano do discurso, a diplomacia de Lula valeu-se do apoio de grande parte dos países sul-americanos à candidatura brasileira, reiterando o papel que o país poderia desempenhar representando o continente no CSNU ampliado:

O Brasil está pronto a dar sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea.²²⁵

A motivação em favor da expansão do CSNU decorreu da percepção de que era necessário que o órgão fosse mais representativo do mundo contemporâneo - sobretudo do mundo em desenvolvimento. Uma reforma que expandisse o Conselho nas categorias permanente e não-permanente, com o ingresso de maior número de países em desenvolvimento em ambas, e que também previsse a reformulação de seus métodos de trabalho atenderia aos imperativos de dotar o órgão de maior representatividade e transparência, assim como de aumentar a legitimidade e a eficácia de suas decisões.²²⁶

Na distribuição internacional de poder, os países em desenvolvimento aparecem hoje crescentemente como interlocutores imprescindíveis para o encaminhamento eficaz das grandes questões internacionais. A

²²⁵ Idem.

²²⁶ **Balço de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

responsabilidade diferenciada inicialmente conferida aos cinco membros permanentes pela manutenção da paz e da segurança internacionais tende a ser mais compartilhada com outros Estados.²²⁷

Para o chanceler brasileiro, “nossa percepção é a de que, tal como hoje composto, o Conselho é incapaz de articular uma visão equilibrada e inclusiva da ordem internacional que reflita de forma satisfatória as percepções do mundo em desenvolvimento.” (AMORIM, 2006, p. 23)

Segundo aponta Amorim (2005), o próprio Secretário-Geral da ONU, Koffi Anan, defendeu que nenhuma reforma da ONU estaria completa sem a expansão do CSNU e da atualização de seus métodos de trabalho. Logo, a percepção da diplomacia brasileira encontrou respaldo na percepção internacional geral a respeito da necessidade de reforma do órgão.

[Esteve] em pauta a questão da ampliação equitativa do Conselho. Também se [discuti] uma ampliação das atribuições do órgão, para ocupar-se de temas como não-proliferação e combate ao terrorismo. Por trás dessas questões está o problema de como dotar o órgão de maior eficácia e legitimidade, de modo que suas decisões sejam respeitadas pela comunidade internacional. (AMORIM, 2005, p. 23)

Consoante com o objetivo de contribuir para que o CSNU se adequasse à nova realidade de poder mundial, a diplomacia de Lula tomou uma série de iniciativas no sentido de ampliar a voz do país em favor da reforma do Conselho. Em 2004, o Brasil uniu-se à Índia, à Alemanha e ao Japão em defesa da ampliação dos membros do CSNU, formalizando a criação do G-4. De acordo com Amorim (2005), partiu-se do pressuposto de que o estabelecimento de um equilíbrio de forças que melhor refletissem o conjunto de Estados-membros da ONU aprimoraria a capacidade de resposta do Conselho aos desafios globais. Em Comunicado Conjunto dos países do G-4, de 2004, pode-se ler:

As reformas institucionais revelam-se cruciais, se queremos que as Nações Unidas atuem de modo a angariar confiança e apoio de seus membros. Isto se aplica a diversos de seus órgãos, mas sobretudo ao Conselho de Segurança. A

< <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 30 set 2011.

²²⁷ Idem.

expansão em ambas as categorias de membros do Conselho de Segurança, permanente e não permanente, e a inclusão de países em desenvolvimento em ambas essas categorias suprirão as deficiências estruturais do Conselho.²²⁸

Em 2005, o G-4 apresentou projeto de resolução que defendia a ampliação do CSNU para 25 membros; dentre estes, deveria haver seis novos assentos permanentes, a serem atribuídos, por meio de critério regional, a países da África (dois), da Ásia (dois), da Europa Ocidental (um) e da América Latina e Caribe (um); além de quatro novos membros não-permanentes. A proposta também previa a revisão da situação criada pela resolução após 15 anos, quando seria considerada, entre outras questões, a possibilidade de extensão do direito de veto aos novos membros permanentes.²²⁹

Não sendo adotado o projeto de resolução do G-4 em 2005, ele foi reapresentado em 2006 e 2007. Até o final de 2010, contudo, a proposta não se tornou efetiva, devido às dificuldades de aprovar resolução sobre a reforma do CSNU. Entre os fatores que dificultam a reforma pode-se destacar a reivindicação da União Africana do exercício imediato de direito de veto aos novos membros permanentes; e a posição hesitante de alguns atuais membros permanentes em aceitar a ampliação dessa categoria de membros – sobretudo por parte dos Estados Unidos. Vale lembrar também a existência de opositores regionais à proposta específica do G-4: na América Latina, Argentina, México, Colômbia e Costa Rica mostraram-se fortemente reticentes ao fato de que a ampliação de membros permanentes no CSNU contemplasse, na região, apenas o Brasil; na Ásia, por razões de equilíbrio de poder, a China opõe-se à inclusão do Japão na categoria de membros permanentes.

Apesar das dificuldades, o Brasil logrou angariar base significativa de apoio a seu pleito por um assento permanente: 89 dos 192 membros da ONU declararam apoio ao Brasil, inclusive dois membros permanentes (França e Reino Unido).²³⁰ Pode-se dizer que o amplo apoio ao pleito brasileiro deve-se a três fatores principais: em primeiro lugar, o tradicional forte envolvimento brasileiro nos órgãos da ONU; em segundo lugar, a “política de barganha” brasileira; e, finalmente, o comando brasileiro da Missão de Paz da ONU para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

²²⁸ Comunicado Conjunto do G-4. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 95, ano 31, 2º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

²²⁹ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 30 set 2011.

²³⁰ Idem.

O Brasil, tradicionalmente, tem contribuído com vigor para o funcionamento da ONU. Ao lado do Japão, o país foi um dos países que mais ocupou um assento permanente no CSNU desde a criação da ONU, totalizando dez mandatos até 2010.²³¹ Além disso, como lembra Velasco Júnior (2005), o Brasil está entre os quinze países que mais contribuem para o orçamento da ONU, sendo responsável por cerca de 1,5% do total – condição, vale destacar, superior a de outros países emergentes, como a Índia e a África do Sul.

Conforme afirma Velasco Júnior (2005), foram visíveis os esforços do Brasil no sentido de costurar o apoio necessário a seu pleito por um assento permanente no CSNU. O perdão da dívida de países africanos e o reconhecimento da China como economia de mercado foram alguns exemplos da “política de barganha” brasileira. Ademais,

pensando-se numa reforma mais ampla do Conselho, (...), o Brasil parece ser o “candidato natural” da América Latina. De fato, o peso econômico aliado à extensão territorial e ao fator demográfico coloca o Brasil numa inegável posição de destaque. O fato de ter um relacionamento pacífico com os vizinhos e de atuar como mediador em crises e conflitos regionais também constitui um auspicioso elemento para a candidatura brasileira. (VELASCO JÚNIOR, 2005, p. 59)

Ademais, a participação brasileira no comando da MINUSTAH, desde 2004, refletiu um compromisso do país com a paz e a segurança internacionais, além de evidenciar que o Brasil estava disposto a assumir responsabilidades na manutenção da estabilidade regional e global. Além de contribuir para a manutenção da paz no Haiti, a MINUSTAH atuou na reconstrução do país; o Batalhão de Engenharia do Exército Brasileiro foi responsável por grande parte das obras de infraestrutura realizadas no país. Além disso, houve preocupações de cunho social: ademais de combater a fome e a pobreza, por meio de doações humanitárias, o Brasil contribuiu para a inclusão social no Haiti, organizando, por exemplo, partida de futebol da Seleção Brasileira com equipe haitiana.

Os exemplos demonstram que

²³¹ Em 2009, o Brasil foi eleito pela décima vez para ocupar assento não permanente, para o mandato 2010-2011.

a entrada do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança não ocorreria em bases voluntaristas, nem atenderia somente a uma busca de prestígio internacional, mas decorreria, sobretudo, de uma visão pragmática da questão, que identificou oportunidades concretas, muito superiores a eventuais custos. (VELASCO JÚNIOR, 2005, p. 60)

Nesse sentido, é inegável, conforme salienta Velasco Júnior (2005), que o Brasil ganharia maior projeção nas relações internacionais, por participar mais ativamente das decisões da ONU, deixando de ser apenas sujeito das resoluções do CSNU.

Em síntese, o Brasil advogou que apenas um CSNU verdadeiramente representativo e transparente, que permitisse um grau maior de participação dos Estados-membros, poderia representar adequadamente os interesses da comunidade internacional. O Brasil considerou que a expansão do CSNU, com o ingresso de novos membros permanentes e não-permanentes contribuiria para que as decisões do órgão, que afetam toda a comunidade internacional nos planos político e econômico, fossem tomadas de forma mais representativa, inclusiva e justa. O ingresso do Brasil como membro permanente reforçaria, igualmente, a capacidade do país de influir em decisões de alcance global segundo os princípios que defendia e que regiam sua política externa, e que correspondiam, em grande medida, àqueles igualmente defendidos por ampla maioria dos demais países em desenvolvimento.

No que tange à defesa da reforma do sistema financeiro internacional, esta foi impulsionada pela crise de 2008/2009 que abalou a economia mundial. Diferentemente da década de 1990, quando as crises financeiras originaram-se nos países em desenvolvimento, em 2008 o epicentro da crise foi em um país desenvolvido: os Estados Unidos. A partir de então, de acordo com a percepção brasileira, a participação dos países em desenvolvimento na gestão do sistema financeiro internacional tornou-se imperativa, porque esses países também sofreram as conseqüências de uma crise originada no mundo desenvolvido. Ademais, a crise financeira, ao evidenciar a solidez que alguns países em desenvolvimento apresentavam em seus fundamentos macroeconômicos, chamou a atenção para a necessidade de aprofundar a coordenação de políticas econômico-financeiras entre as economias sistemicamente importantes, no intuito de superar os desafios colocados pela crise e de criar condições para que crises futuras pudessem ser evitadas.

O Brasil, a partir desse momento, passou a marcar uma posição de forte poder convocatório para forçar definições mais claras dos caminhos a serem seguidos, principalmente pelas economias centrais, em particular os Estados Unidos, onde a crise havia se originado. (COSTA, 2009, p. 51)

A referida crise abriu espaço para uma maior atuação do G-20 Financeiro, criado no contexto das crises da década de 1990, como lembram Costa (2009) e Kuntz (2009). A ascensão do órgão como principal gestor do sistema financeiro internacional e sua valorização como órgão de deliberação deveu-se, na percepção brasileira, ao fato de que, no decorrer da crise, o G-7 e as instituições financeiras internacionais de Bretton Woods - FMI e Banco Mundial - mostraram não deter nem legitimidade, nem capacidade de coordenação necessárias para oferecer respostas rápidas e eficientes aos efeitos perversos da crise. Para o Brasil, esses organismos não estavam preparados para enfrentar os dois grandes desafios do sistema econômico internacional: acomodar a ascensão dos países em desenvolvimento, sobretudo as economias emergentes dinâmicas e superar os desequilíbrios macroeconômicos globais (economias deficitárias *versus* economias superavitárias, expansão da liquidez internacional, desajustes cambiais, etc.).

Entre 1999 e 2008, o G-20 Financeiro atuou como foro de Ministros da Fazenda e Presidentes de Bancos Centrais. Com a crise financeira de 2008/2009, o grau de representação do grupo foi elevado, por iniciativa do Presidente Lula, a encontro em nível de Chefes de Estado e Governo. Assim, em 2008, em Washington, foi realizada a primeira Cúpula de Líderes do G-20 Financeiro, evidenciando a importância que o grupo havia conquistado. A sua legitimidade, materializada com a designação, em Pittsburgh, em 2009, do G-20 Financeiro como principal foro para debate de temas econômico-financeiros, teve sua origem nos resultados bem sucedidos de suas medidas em meio à crise.²³²

Por ocasião da Cúpula de Londres, realizada em 2009, os líderes do G-20 Financeiro concordaram que problemas globais requeriam soluções globais e que, para tanto, dever-se-ia buscar a ação coletiva, em lugar de uma coleção de ações individuais. Nas palavras de Costa (2009),

²³² **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 29 set 2011.

[a] Cúpula do G-20 terminou com um acordo global para vencer a crise e estender o crescimento mundial (...), [mas] talvez mais importante que tudo, é que o G-20 decidiu continuar se reunindo com frequência para monitorar o progresso em negociar a crise financeira global. (COSTA, 2009, pp. 53-54)

É importante salientar que o G-20 Financeiro, ao reunir países de economias industrializadas e emergentes, diferenciou-se do G-7 e de outras instâncias informais de coordenação existentes por ter assimilado as novas dinâmicas globais em matéria econômico-financeira e sobretudo por ter rompido o caráter exclusivista característico dos formatos de debates que o precederam, que congregavam apenas países desenvolvidos. Já foi dito que o G-20 financeiro representou “a primeira tentativa para agregar um núcleo de potências que reflita a diversidade e complexidade de um mundo globalizado e tendencialmente multipolar.” (SOARES, 2009, p. 23)

O G-20 Financeiro, nesse sentido, buscou o equilíbrio entre duas características fundamentais para os arranjos internacionais: legitimidade por meio da representatividade e eficácia. Ao congrega as economias sistemicamente importantes, o grupo abriu espaço para a participação de países que, anteriormente, não tinham voz no cenário internacional, ao menos no que se refere aos temas econômico-financeiros, mas que vinham ganhando, nas últimas décadas, grande importância no sistema econômico-financeiro internacional – como era o caso do Brasil. “Sem dúvida, a capacidade vocal dos líderes dos grandes emergentes aumentou nos últimos anos e a valorização do G-20 reflete esse fato.” (KUNTZ, 2009, p. 77) Ademais,

Particularmente para o Brasil e outros países em desenvolvimento, o reconhecimento de [sua] importância relativa e o fato de não ser mais contestado que a discussão dos problemas mundiais não pode[ria] mais ficar circunscrita a alguns países, é fator da maior relevância política e demonstra cabalmente que estamos caminhando para um novo balanço de poder no mundo globalizado. (COSTA, 2009, p. 59)

Em seu discurso por ocasião da Reunião de Ministros das Finanças do G-20 Financeiro, realizada em São Paulo em 2008, o Presidente Lula corroborou essa visão, afirmando que

é amplamente reconhecido que o G-7, sozinho, não tem mais condições de conduzir os assuntos econômicos do mundo. A contribuição dos países

emergentes é também essencial. Precisamos de uma nova governança, mais aberta e participativa. O Brasil está pronto a assumir sua responsabilidade. Esta não é a hora de nacionalismos estreitos, de soluções individuais. É hora de um pacto entre governos para a criação de uma nova arquitetura financeira mundial.²³³

Vale lembrar que os países em desenvolvimento, principalmente as grandes economias emergentes, foram fundamentais para a recuperação da crise, por mantiveram parte do crescimento da economia mundial, apesar dos efeitos da crise. Nesse sentido, esses países assumiram responsabilidades na recuperação da economia e do sistema financeiro internacional, condizente com sua crescente importância nessa seara. Costurava-se um novo equilíbrio de poder nas finanças e na economia mundiais, que foi vislumbrado pelo Presidente Lula:

o G-20 tem muito a contribuir. É um foro de diálogo representativo que congrega países ricos e emergentes. A superação atual crise passará pela cooperação desses dois grupos de nações, ouvindo o conjunto da comunidade mundial. Afinal, se a riqueza ainda se concentra nos chamados países desenvolvidos, o crescimento econômico está sendo mais robusto nas economias emergentes e em desenvolvimento.²³⁴

Muito embora o Brasil reconhecesse que os países do Sul deveriam assumir responsabilidades no pós-crise, a política externa brasileira não deixou de cobrar dos países do Norte que liderassem os esforços para a recuperação da economia mundial, já que havia sido no Norte o epicentro da crise. O Presidente Lula afirmou, por ocasião de Reunião dos Ministros da Fazenda do G-20 Financeiro em São Paulo, em 2008, que o exemplo deveria partir dos países desenvolvidos, em primeiro lugar evitando a adoção de medidas protecionistas que servissem de obstáculo ao crescimento da economia mundial e comprometendo-se com a reforma da estrutura de votos das instituições financeiras internacionais. Os países desenvolvidos, antes de fazerem novas exigências aos países em desenvolvimento, deveriam fazer a sua parte, argumentava o Presidente brasileiro.²³⁵

²³³ Discurso do Presidente Lula durante Reunião Plenária dos Ministros da Fazenda do G-20 Financeiro. São Paulo, 8 de novembro de 2008. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 103, ano 35, 2º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ *Idem.*

Além disso, o Brasil sustentou que, na esteira da crise de 2008/2009, os países em desenvolvimento, sobretudo aquelas de menor desenvolvimento relativo, deveriam receber atenção especial para sua recuperação econômica. Consoante com a defesa do desenvolvimento em nível global, o chanceler Celso Amorim, por ocasião da Conferência da ONU sobre a crise financeira global, realizada em 2009, argumentou a favor do aumento dos recursos do Banco Mundial e do FMI – e, no âmbito deste, da realocação dos Direitos Especiais de Saque e da revisão das condicionalidades restritivas ao desenvolvimento econômico.²³⁶ Foi com esse raciocínio que o país concedeu empréstimo de US\$ 10 bilhões ao FMI, em 2009.

Outra consequência importante da ascensão do G-20 Financeiro foi a retomada da percepção de que os governos deveriam assumir papel relevante na recuperação da crise, por meio de compromisso com o crescimento econômico. As palavras do chanceler Celso Amorim bem ilustram essa convicção: “deve-se reavaliar o papel do Estado, juntamente com o setor privado, na regulação e promoção do desenvolvimento. A crise relegou a teoria do Estado mínimo ao museu dos equívocos ideológicos.”²³⁷

Nesse sentido, o G-20 Financeiro passou a recomendar que os governos se valessem de pacotes de estímulo fiscal. Tratava-se, nas palavras do Primeiro-Ministro britânico Gordon Brown, do “fim do Consenso de Washington”.²³⁸ Ocorreu, na verdade, uma relativização do Consenso de Washington, uma vez que o discurso em favor do liberalismo foi substituído, em alguns aspectos, por um discurso que defendia a intervenção do Estado na economia e a regulamentação dos sistemas financeiros nacionais e internacional. Ao mesmo tempo, houve um fortalecimento das instituições de Bretton Woods, que voltaram a desempenhar papel central nas finanças internacionais. Para o Presidente Lula, havia chegado a hora da política, depois de anos de culto irrestrito ao mercado. (KUNTZ, 2009, p. 72)

Um dos méritos do G-20 foi ter sido capaz de acordar em princípios comuns no tocante ao sistema econômico internacional (...) [para] definir prioridades mais amplas do que as resultantes da ortodoxia do chamado Consenso de Washington. (SOARES, 2009, p. 23)

²³⁶ Discurso do Chanceler Celso Amorim na Conferência da ONU sobre a crise financeira e econômica mundial e seu impacto sobre o desenvolvimento. Nova York, 26 de junho de 2009. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 104, ano 36, 1º semestre de 2009. Ministério das Relações Exteriores.

²³⁷ Idem.

Apesar da relativização do Consenso de Washington, a qual a diplomacia brasileira viu com bons olhos – o próprio governo brasileiro adotou medidas de estímulo fiscal -, o Brasil defendeu, igualmente, que as nações se comprometessem a evitar o protecionismo. Acreditava-se que o comércio internacional, sob a égide do liberalismo, poderia atuar como fator para a retomada do crescimento da economia mundial. “A maior abertura do comércio mundial é um excelente antídoto contra a crise, uma das melhores medidas contra-cíclicas que poderemos tomar. A conclusão da Rodada Doha deixou de ser uma oportunidade e passou a ser uma necessidade”, dizia o Presidente Lula.²³⁹

Foi nesse sentido que a diplomacia brasileira defendeu alguns princípios basilares que deveriam nortear o sistema financeiro internacional no pós-crise: i) representatividade e legitimidade: as instituições financeiras globais deveriam se adequar à nova realidade econômica, abrindo-se à maior participação dos países emergentes e em desenvolvimento; ii) ação coletiva: situações de risco e custos compartilhados exigiam respostas coletivas, tanto para a elaboração de soluções quanto para a implementação de políticas nacionais coordenadas; iii) boa governança nos mercados domésticos: a importância do crédito, os crescentes riscos e a complexidade dos mercados financeiros impunham o aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação, supervisão, governança corporativa e de avaliação de riscos - nestas atividades, o Estado deveria buscar o equilíbrio entre a eficiência dos mercados financeiros, a estabilidade de todos os mercados e a promoção do desenvolvimento econômico; iv) responsabilidade: as políticas de cada país não deveriam transferir riscos e custos a outros países; cada país deveria assumir suas responsabilidades; v) transparência: os agentes financeiros privados deveriam observar regras internas de governança corporativa e de transparência de informações relevantes ao mercado e à sociedade, em especial aquelas relacionadas a riscos e ativos; vi) prevenção: as políticas nacionais e as instituições financeiras internacionais deveriam incorporar o sentido de prevenção de crises financeiras em suas políticas e mecanismos de supervisão e acompanhamento dos mercados.²⁴⁰

²³⁸ PAINTER, Anthony. The Washington consensus is dead. **The Guardian**. Londres, 10 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2009/apr/09/obama-g20-nato-foreign-policy>> Acesso em: 29 set 2011.

²³⁹ Discurso do Presidente Lula durante Reunião Plenária dos Ministros da Fazenda do G-20 Financeiro. São Paulo, 8 de novembro de 2008. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 103, ano 35, 2º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

²⁴⁰ Idem.

Entre as contribuições do G-20 Financeiro para a ampliação da representatividade e, portanto, da legitimidade do sistema financeiro internacional, bem como para a recuperação do prestígio das instituições de Bretton Woods, pode-se destacar a transferência, em 2010, de 3,13% do poder de voto, no Banco Mundial, em favor dos países em desenvolvimento, que passaram a representar pouco mais de 47% do poder de voto na instituição. No âmbito do FMI, foi acordado que a transferência deveria ser de no mínimo 5% das quotas para os países em desenvolvimento sub-representados. O processo de transferência de quotas e votos para os países emergentes sub-representados é baseado em fórmulas decididas por consenso entre os membros e, tanto no Banco Mundial quanto no FMI, as reformas deverão ser periódicas, com novos ajustes sendo feitos a cada cinco anos.

Foi discutido, igualmente, o processo de seleção dos Presidentes dessas instituições, que, tradicionalmente, contemplam apenas europeus e norte-americanos. O Brasil foi ferrenho defensor do fim dessa tradição, para que representantes oriundos de países em desenvolvimento pudessem liderar o FMI e o Banco Mundial.²⁴¹

Para a diplomacia brasileira, a reforma do FMI e do Banco Mundial representou parte central do processo de reforma da arquitetura financeira internacional e mereceu atuação dedicada do Brasil. Entre os pontos em debate, o Brasil – ao lado de outros países emergentes – defendeu a transferência de poder de voto, nestas instituições, dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. O objetivo era o de conferir a cada membro o poder de voto que correspondesse ao seu peso relativo na economia mundial. Em 2008, houve uma rodada de ajustes de voto no FMI. O Brasil foi um dos principais beneficiados, tendo sua participação aumentada de 1,4% para 1,8%. No Banco Mundial, na reforma de abril de 2010, o poder de voto do Brasil passou de 2,06% para 2,24%.²⁴²

Para o Brasil, a ascensão do G-20 Financeiro foi de especial importância. De um lado, representou o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o país desempenhava papel de relevo no sistema econômico-financeiro internacional, como recorda Kuntz (2009). Foi nesse sentido que o Brasil passou a ser convidado a participar das reuniões ampliadas do G-8, juntamente com México, África do Sul, Índia e China (G-8+5).

²⁴¹ **Balço de Política Externa 2003/2010.** Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 29 set 2011.

²⁴² **Balço de Política Externa 2003/2010.** Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

De outro lado, permitiu que o país participasse ativamente do Conselho de Estabilidade Financeira (FSB), responsável pela regulamentação do sistema financeiro internacional; no Banco de Compensações Internacionais (BIS); e no processo de formulação do Acordo de Basileia III, responsável pela reformulação dos sistemas bancários. Como ator relevante nesses foros, e também, marcadamente, nas reuniões de Londres e de Pittsburg do G-20 Financeiro (2009), o Brasil defendeu a transparência no sistema financeiro internacional e o fortalecimento da atuação das instituições financeiras internacionais, de modo a evitar novas crises.

Em suma, pode-se concluir que a ascensão do G-20 Financeiro ao centro das negociações relativas ao sistema financeiro internacional representou uma nova era na governança global, caracterizada não mais pelo conflito Norte-Sul, mas pelo diálogo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Houve, pode-se dizer, um reconhecimento, por parte dos países do Norte, da indispensabilidade dos países no Sul na gestão do sistema financeiro internacional. E o Brasil teve importante papel a desempenhar nesse sentido.

Esse cenário foi condizente com o pleito brasileiro pela reforma do CSNU. A política externa brasileira defendeu, assim, a democratização das relações internacionais, com a lógica de fortalecer o multilateralismo e a concertação política entre os principais atores do sistema internacional, fundamentada no diálogo Norte-Sul e com base na nova distribuição de poder no sistema internacional, tendente à multipolaridade.

2.2. Comércio internacional e desenvolvimento

A construção de uma agenda comercial afirmativa foi um dos objetivos principais elencados pela diplomacia de Lula, juntamente com o multilateralismo. As negociações comerciais, no governo Lula, estiveram submetidas aos interesses maiores da política externa, o que lhe imprimiu grande coerência, bem como papel instrumental para a inserção vantajosa do Brasil no cenário internacional. Pode-se comparar essa estratégia com a política externa de cunho desenvolvimentista vigente durante o governo Geisel, pois em ambos os momentos buscaram-se novas oportunidades de

participação nas negociações comerciais mundiais e novos mecanismos para o desenvolvimento nacional.

Foi por essa razão que, no plano do comércio internacional, a política externa brasileira, entre 2003 e 2010, privilegiou as esferas multilaterais, sobretudo a OMC, para obter ganhos comerciais. Essa preferência se justificava porque a OMC ensejou a formação de

coligações de geometria variável, em função da variedade dos temas tratados; por isso, no multilateralismo comercial não prevalecem ‘alinhamentos automáticos’. Na OMC, na formação destas coligações, (...) [todos os países] possuem poder de iniciativa pela força da ação conjunta e, finalmente, a regra e a prática do consenso no processo decisório têm um componente de democratização que permeia a vida da organização.” (LAFER, 1998, p. 14-15 *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 9)

Assim, o Brasil procurou renovar sua participação na OMC. Segundo Soares de Lima (2005), em certa medida, a criação do G-20, em 2003, por ocasião da Conferência de Cancún, representou um “renascimento da coalizão terceiro-mundista” vigente no período do governo Geisel, na medida em que criticou a posição negociadora dos países desenvolvidos. Diferentemente daquele período, no entanto, a união dos países em desenvolvimento ocorreu em torno de interesses específicos e concretos, quais sejam, as questões relativas ao comércio de bens agrícolas – tema central na agenda da Rodada Doha, lançada em 2001. Por ocasião da I Reunião Ministerial do G-20, realizada em Brasília em 2003, o grupo foi definido como

uma coalizão de países formada para tratar das preocupações de seus membros, que são também comuns à maioria dos países em desenvolvimento, no que se refere à eliminação de práticas que distorcem o comércio e a produção agrícolas [subsídios]; a busca de aumento substancial de acesso a mercados; e seu desenvolvimento rural, segurança alimentar e/ou necessidades de subsistência dos agricultores nesses países.²⁴³

Na mesma ocasião, os líderes do G-20 reiteraram que a consecução dos objetivos de desenvolvimento da Rodada Doha – intitulada “a Rodada do

²⁴³ Nota nº 607 – 12/12/2003. Comunicado da Reunião Ministerial do G-20. Brasília, 12 de dezembro de 2003.

Desenvolvimento” – dependia da efetiva liberalização e reforma do comércio agrícola, abarcando a eliminação de barreiras e distorções nos fluxos comerciais. (VIZENTINI, 2006, p. 170) O G-20, portanto, tão logo foi criado, já tinha estabelecidos muitos de seus objetivos e já fazia suas reivindicações, num esforço conjunto entre os países envolvidos no sentido de tornar as negociações da OMC mais inclusivas, isto é, com a participação ativa dos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, a articulação do G-20, conforme Oliveira (2005), garantiu um novo papel aos países em desenvolvimento nas discussões sobre a liberalização do comércio internacional: o papel de representarem uma ameaça de veto unificada ao desempenhar um papel pró-ativo à solução da problemática agrícola. Nas palavras do Presidente Lula, por ocasião da Reunião Ministerial do G-20 em 2003,

a força do G-20 reside em seu compromisso com o mandato negociador da Rodada Doha, em suas propostas construtivas e em sua legitimidade política. Nossos países representam mais de 22% da produção agrícola mundial e neles vivem mais de 70% dos agricultores do mundo. Os países do Grupo respondem por cerca de 60% da população do planeta. Imbuído dessa legitimidade e representatividade, o G-20 está mudando a dinâmica da diplomacia comercial multilateral.²⁴⁴

Apesar de a formação de coalizões de países em desenvolvimento não ser algo propriamente novo nas negociações comerciais multilaterais, o G-20 logrou consolidar-se como ator propositivo e central nas tratativas agrícolas da Rodada Doha. A maioria das proposições do grupo foi incorporada à arquitetura da negociação, nos seus três pilares (acesso a mercados, apoio interno e subsídios à exportação), como se verá adiante. O G-20, nesse sentido, constituiu elemento fundamental da estratégia brasileira na OMC e representou uma evolução no modo de negociar daquela organização, pois um agrupamento de países em desenvolvimento contribuía e alterava decisivamente as negociações comerciais multilaterais.²⁴⁵

É verdade, contudo, que existiram múltiplos interesses entre os membros do G-20, como lembram Vizentini (2006) e Oliveira (2005), mas predominou a convergência

²⁴⁴ Discurso do Presidente Lula em encontro com as delegações da reunião ministerial do G-20, no Palácio do Planalto, em 12 de dezembro de 2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

²⁴⁵ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 25 set 2011.

em torno do receio de que as demandas pela liberalização do comércio agrícola não fossem contempladas na Conferência de Cancún.

Conforme ressalta Oliveira (2005), importante também foi o fato de que os membros do G-20 não adotaram uma agenda de veto reativa às posições dos países desenvolvidos, mas lançaram mão de propostas em uma agenda pró-ativa, que lhes permitia propor alternativas aos impasses. Os países do G-20, nesse sentido,

foram capazes de renovar suas estratégias ao combinarem a lógica das coalizões de bloco com coalizões temáticas. Ou seja, ao invés de negociarem apenas em torno de fatores ideacionais e identitários, como ocorria com as coalizões de bloco do passado, tais como o movimento dos não-alinhados, o G-20 negociou também como uma coalizão temática em torno de questões instrumentais. Isso proporcionou a oportunidade da emergência de coalizões de novo tipo, de terceira geração, as quais tendem a permitir que países em desenvolvimento recuperem a clivagem Norte/Sul na política internacional. (OLIVEIRA, 2005, p. 10)

Assim, a formação do G-20, contanto que representou um aliança Sul-Sul sustentada pela existência de interesses comuns, também teve o papel de contrabalançar o Norte, numa lógica e criar, nas palavras do Presidente Lula, uma “nova geografia do comércio mundial”²⁴⁶, em bases multilaterais.

Ademais, a liderança brasileira no G-20 trouxe retornos consideráveis ao perfil negociador do Brasil, que passou a fazer parte do núcleo de tomada de decisões da Rodada Doha.²⁴⁷ Para o país, nesse sentido, a criação do G-20 foi “uma oportunidade de mais uma vez desempenhar o papel de ‘intermediário indispensável’ entre os ‘fracos’ e os ‘fortes’”. (SOARES DE LIMA, 2005, p. 20) A OMC foi considerada a melhor opção para os interesses brasileiros nas questões econômicas, já que protegeria o país contra eventuais “abusos” dos países do Norte “e lhe ofereceria recursos adequados para a resolução razoavelmente justa de conflitos que, de outra forma, seriam resolvidos pela lei do mais forte.” (SILVA, 2002, p. 325 *apud* OLIVEIRA, 2007, p.9)

De fato, desde o final da Guerra Fria, o país se tornara um verdadeiro demandante na questão de abertura de mercados agrícolas, possível graças à alta

²⁴⁶ Discurso proferido no Fórum da Sociedade Civil durante a UNCTAD XI. São Paulo, 15 de maio de 2004. Disponível em: < <http://www.forumsociedadecivil.org.br/dspMostraNoticia.asp?idNews=68>> Acesso em 22 set 2011.

²⁴⁷ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

competitividade de suas exportações. Conforme aponta Abreu (1999) ao descrever a estratégia brasileira no pós-Guerra Fria, houve a manutenção de aspectos importantes da agenda negociadora tradicional, centrada na defesa do acesso a mercados e do fortalecimento das normas multilaterais de comércio. “A formação do G-20 e a nova situação de *demandeur* na área agrícola representam o retorno brasileiro aos dois tabuleiros de atuação diplomática: o da cooperação Sul-Sul e o da negociação de concessões comerciais com os principais parceiros do Norte.” (SOARES DE LIMA, 2005, pp. 20-21)

Além das reivindicações pela liberalização do comércio agrícola, o G-20 também serviu de ferramenta para impulsionar as trocas comerciais entre os países do Sul. O Presidente Lula reiterou essa questão por ocasião de Reunião Ministerial do G-20 em 2003: a articulação em torno do G-20 inspiraria outras ações além da defesa de interesses comuns em foros internacionais, a exemplo da intensificação do comércio Sul-Sul. O mandatário brasileiro chegou a aventar a possibilidade de criação de uma área de livre comércio entre os países do G-20.²⁴⁸

A percepção do Presidente Lula é descrita por Vizontini (2006), que afirma que, quando da construção do G-20, havia a crença de que a intensificação do comércio Sul-Sul deveria receber especial atenção, uma vez que facilitaria a integração dos países em desenvolvimento ao comércio internacional como um todo. Além disso, a intensificação do comércio Sul-Sul não dependia de concessões dos países desenvolvidos. Dessa forma, pode-se afirmar que o G-20, além de representar uma aliança multilateral, dada a quantidade de membros e seu palco de atuação – a OMC -, também representou um esforço de cooperação Sul-Sul. E muito contribuiu para o aumento do comércio exterior brasileiro, haja vista o grande potencial de comércio com os países em desenvolvimento e a existência de complementaridades econômicas entre o Brasil e muitos países do Sul.

Consoante com o objetivo de intensificar os fluxos comerciais entre os países do Sul, foi lançada, em 2004, a Rodada São Paulo, que reuniu dezoito países em desenvolvimento da América Latina, Ásia e África. A referida Rodada foi o marco para o estabelecimento de negociações para a criação de mecanismo de facilitação das trocas comerciais entre os países envolvidos, no âmbito do Sistema Global de Preferências Comerciais entre países em desenvolvimento (SGPC) da UNCTAD. Acordou-se que

< <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 25 set 2011.

cada país envolvido no acordo Sul-Sul deveria aplicar um corte de pelo menos 20% nas tarifas de importação efetivamente cobrada, o que tornou o compromisso mais ambicioso que o da Rodada Doha (que previa cortes tendo as tarifas consolidadas como parâmetro). A liberalização deveria atingir 70% do comércio, podendo cada participante manter sob proteção 30% de sua pauta de importações. O Acordo de comércio Sul-Sul foi firmado no final de 2009.

Em 2008, os países participantes da Rodada São Paulo absorveram 27,6% das exportações brasileiras e, em contrapartida, forneceram 25,2% das importações do Brasil. São números consideráveis e aparentemente comprovam a importância do empreendimento, ainda que mais de 40% das vendas brasileiras para esse conjunto de países foram destinadas a apenas três parceiros: os países do Mercosul.²⁴⁹

O incremento do comércio com os países do Sul foi tão substancial que levou as trocas comerciais com os países em desenvolvimento, em seu conjunto, superarem o comércio com os países desenvolvidos, reorientando a geografia comercial do Brasil. A preocupação em fomentar o comércio Sul-Sul esteve atrelada a uma preocupação maior com a promoção do desenvolvimento. Para a política externa brasileira, no comércio internacional, mesmo fora do âmbito da OMC, “caberia consolidar o consenso global de um multilateralismo compatível com os objetivos de desenvolvimento.” (OLIVEIRA, 2005, p. 2)

Ademais, o Brasil teve importante atuação no âmbito da UNCTAD no período do governo Lula. O país celebrou, que, após 40 anos, o mandato da UNCTAD mantinha-se válido, e que a organização deveria continuar a contribuir para um melhor entendimento dos temas na área de comércio e desenvolvimento e para a construção do consenso em torno de possíveis soluções para essas questões.²⁵⁰ Nas palavras do Presidente Lula, “a UNCTAD consolidou-se como abrigo multilateral de uma visão da economia que não perdeu o sentido social. Tornou-se um elo insubstituível entre comércio e desenvolvimento.”²⁵¹ Um dos temas centrais da XI Conferência da

²⁴⁸ Discurso do Presidente Lula em encontro com as delegações da reunião ministerial do G-20, no Palácio do Planalto, em 12 de dezembro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

²⁴⁹ O acordo Sul-Sul. O Estado de S. Paulo. São Paulo, 30 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.rural.centro.com.br/noticias/16086/o-acordo-sul-sul>> Acesso em 22 set 2011.

²⁵⁰ Comunicado Ministerial do G-20, 12 de junho de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 94, ano 31, 1º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

²⁵¹ Discurso do Presidente Lula na abertura da XI Conferência da UNCTAD, em São Paulo, em 14 de junho de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 94, ano 31, 1º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

UNCTAD foi “A nova geografia do comércio: a cooperação Sul-Sul em um mundo cada vez mais interdependente”. Como se viu, na XI Conferência da UNCTAD, realizada em 2004, foi lançada a Rodada São Paulo, no âmbito do SGPC entre países em desenvolvimento.

A XI Conferência da UNCTAD, com efeito, tratou de temas relativos a comércio e desenvolvimento, a exemplo de discussões a respeito da adoção de estratégias de desenvolvimento numa economia globalizada e da construção de competitividade internacional; debates sobre como assegurar ganhos para o desenvolvimento no sistema de comércio internacional e nas negociações comerciais; e formalização de parcerias para o desenvolvimento. Nas palavras do chanceler Celso Amorim,

a integração dos países pobres nos setores mais dinâmicos do comércio internacional tem sido uma preocupação constante da UNCTAD desde sua instalação. (...) Diante da importância da agenda proposta, creio que a XI UNCTAD vem a dar continuidade à tradição iniciada há 40 anos, quanto à centralidade do desenvolvimento na agenda econômica internacional.²⁵²

O Brasil de Lula também defendeu a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Tratava-se da defesa da criação de mecanismos que auxiliassem a expansão do comércio dos países de menor desenvolvimento, bem como a ampliação dos investimentos nesses países e a adoção de programas de combate à fome e à pobreza. No que tange especificamente ao comércio, o chanceler Celso Amorim pronunciou-se, por ocasião da Conferência do Consenso de Monterrey sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em 2008, em favor do financiamento ao comércio dos países menos desenvolvidos, afirmando que, além da ajuda oficial por parte dos países desenvolvidos, o Banco Mundial poderia criar linhas de créditos às exportações dos países pouco desenvolvidos; defendeu, igualmente, a criação de novos instrumentos que facilitariam o acesso de países mais pobres a créditos à exportação de outros países em desenvolvimento.²⁵³

²⁵² Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na abertura da Sessão Plenária da XI UNCTAD, em São Paulo, em 14 de junho de 2004. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 94, ano 31, 1º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

²⁵³ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na Conferência Internacional de seguimento do Consenso de Monterrey sobre financiamento para o desenvolvimento. Doha, Catar, 30 de novembro de 2008. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 103, ano 35, 2º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

Também no âmbito da OMC a defesa do desenvolvimento esteve presente. O protagonismo brasileiro na criação do G-20, como observa Oliveira (2005), pode ser explicado pela intenção de retomar a questão do desenvolvimento no eixo Norte-Sul da inserção internacional do Brasil, em benefício das demandas dos países em desenvolvimento. No caso das demandas na área agrícola, o Brasil defendia que agricultura e desenvolvimento eram pontos centrais para o êxito da Rodada Doha, uma vez que

distorções no comércio agrícola não apenas causam malefícios aos países em desenvolvimento, ao negar-lhes oportunidades de acesso a mercados. Subsídios domésticos e de exportação em países desenvolvidos deprimem preços e renda no mundo todo, reduzem os ganhos de exportadores competitivos e aumentam a insegurança alimentar em países em desenvolvimento. (...) Os subsídios produzem dependência, de um lado, e privações, de outro.²⁵⁴

A proposta apresentada pelo G-20 ao Comitê de Negociações Comerciais da OMC em 2003 demonstrou a intrínseca relação que se percebia entre agricultura e desenvolvimento. Acreditava-se que o cumprimento do mandato agrícola seria essencial para garantir tratamento adequado à dimensão do desenvolvimento da Rodada Doha.²⁵⁵ Propôs-se, na ocasião, o fortalecimento dos três pilares da agricultura na Rodada Doha.

No caso do apoio doméstico, o G-20 defendeu a redução das medidas distorcivas de apoio a produtores locais nos países desenvolvidos, que geravam grande hiato de competitividade entre os agricultores desses países e dos países em desenvolvimento. No caso do acesso a mercados, foi proposta a redução de tarifas de importação de bens agrícolas aplicadas pelos países desenvolvidos, bem como a eliminação de algumas salvaguardas; propôs-se, igualmente, que produtos tropicais e outros bens de interesse dos países em desenvolvimento fossem beneficiados com tarifa zero. Para os países em desenvolvimento, o G-20 propunha uma menor redução de tarifas e a possibilidade de aplicação de salvaguardas especiais em caso de pico nas importações de bens agrícolas, como forma de proteger os produtores locais. No que tange aos subsídios à exportação, a proposta previa a sua gradual eliminação, já que tornavam os produtores dos países

²⁵⁴ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na V Reunião Ministerial da OMC. Cancún, 11 de setembro de 2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

²⁵⁵ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 25 set 2011.

desenvolvidos que concediam subsídios significativamente mais competitivos no mercado internacional, além de gerar uma elevação dos preços.²⁵⁶

Nesse sentido, o Comunicado Ministerial do G-20 de setembro de 2003 reitera que

existe uma inegável relação entre agricultura e desenvolvimento. A maioria da população pobre em países em desenvolvimento vive em áreas rurais. De forma a transformar em realidade a Agenda de Desenvolvimento de Doha, a agricultura deve estar plenamente incorporada às regras do sistema multilateral de comércio, com o objetivo de eliminar distorções preexistentes no comércio e produção agrícolas. Trata-se também de condição essencial para tornar o comércio agrícola mais justo e mais equitativo.²⁵⁷

Essa percepção advinha do fato de que a Rodada Doha dirigiu o esforço negociador à redução do chamado “déficit de desenvolvimento” no sistema multilateral de comércio. As rodadas liberalizantes que antecederam a Rodada Doha, no âmbito do GATT, lograram reduzir e consolidar de modo substancial as tarifas sobre bens industriais, sobretudo por países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que preservaram possibilidades aos países em desenvolvimento para a salvaguarda das indústrias nacionais, em esquema de “reciprocidade relativa”. Entretanto, manteve-se o nível elevado de proteção e de concessão de subsídios concedidas ao setor agrícola nos países desenvolvidos, sem que, contudo, novas oportunidades comerciais fossem criadas aos países em desenvolvimento no setor agrícola, em que são, de maneira geral, mais competitivos.²⁵⁸

A diplomacia brasileira defendeu também o princípio da “reciprocidade assimétrica” nas negociações no âmbito da OMC: países menos desenvolvidos deveriam beneficiar-se de maiores concessões por parte dos países mais desenvolvidos, respeitando-se a cláusula de “tratamento especial e diferenciado” aos países em desenvolvimento quanto à extensão, à intensidade e ao ritmo de execução dos compromissos de reforma e liberalização comerciais, contida na Parte IV do GATT de 1994. O Comunicado Ministerial do G-20 de junho de 2004 reitera essa preocupação: “tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento deve estar

²⁵⁶ Comunicado à imprensa sobre Proposta Conjunta do G-20 sobre agricultura. 20 de agosto de 2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

²⁵⁷ Comunicado Ministerial do G-20, 9 de setembro de 2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

²⁵⁸ **Balço de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

integralmente refletido no resultado das negociações.”²⁵⁹ Ainda, em Comunicado Conjunto com Grupos de países em desenvolvimento, a diplomacia brasileira defendeu “a natureza transversal do tratamento especial e diferenciado”²⁶⁰, o que significou o reconhecimento de que o tratamento diferenciado incluísse todas as áreas do comércio internacional.

As demandas dos países em desenvolvimento não foram todas contempladas desde a Reunião de Cancún, em 2003, até o final do governo Lula, sobretudo em função dos impasses da Conferência Ministerial de Genebra, de 2008. Na ocasião, as negociações foram paralisadas pela falta de acordo entre países em desenvolvimento, liderados por Brasil e Índia, e países desenvolvidos, a respeito de acesso a mercados de bens não agrícolas (NAMA) e da aplicação de salvaguardas especiais em casos de picos de importação de bens agrícolas. O governo brasileiro, contudo, reconhecia que houvera avanços na questão do desenvolvimento, sobretudo a partir da Reunião de Hong Kong, em 2005. O reconhecimento da necessidade e da centralidade do desenvolvimento se fez de várias maneiras, a exemplo do pacote especial para países de menor desenvolvimento relativo e do reconhecimento de que o acesso a mercados tem de ser diferenciado e tem que levar em conta sensibilidades de países em desenvolvimento.²⁶¹

Ademais, dando continuidade à Reunião de Hong Kong, os Grupos de países em desenvolvimento reuniram-se em Genebra, em julho de 2006, para avaliar os últimos desenvolvimentos das negociações e coordenar esforços com vistas a assegurar que estas alcancem resultados consistentes com o mandato de desenvolvimento da Rodada de Doha. O G-20, o G-33, o Grupo Ásia-Caribe-Pacífico (ACP), os Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs), o Grupo Africano, as Economias Pequenas, Vulneráveis (EPVs), o NAMA-11, o Algodão-4 (C-4) e o CARICOM reconheceram que a Agenda para o Desenvolvimento de Doha deve atender, em bases prioritárias, de

< <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 25 set 2011.

²⁵⁹ Comunicado Ministerial do G-20, 12 de junho de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 94, ano 31, 1º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

²⁶⁰ Comunicado Conjunto do Grupo de países em desenvolvimento – G-20, G-33, NAMA-11, ACP, PMDRs, Grupo Africano, Economias Pequenas e Vulneráveis (SVES), Caricom e Cotton-4. Genebra, 20 de julho de 2008. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 103, ano 35, 2º semestre de 2008. Ministério das Relações Exteriores.

²⁶¹ Palavras iniciais do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na primeira Conferência de Imprensa da Reunião de Alto Nível do G-20, Rio de Janeiro, 09 de setembro de 2006. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

maneira abrangente e significativa, as necessidades e preocupações dos países em desenvolvimento.²⁶²

Em suma, a política externa de Lula mostrou-se fortemente engajada no esforço de tornar o comércio internacional mais justo e equilibrado, de modo a contemplar as demandas dos países em desenvolvimento e de contribuir para o seu desenvolvimento. A relevância do G-20, pode-se concluir, residiu em seu caráter estratégico: tratou-se da formação de uma coalizão Sul-Sul que aprofundou, nos seus primeiros sete anos de existência, reivindicações horizontais nas dimensões vertical (Norte-Sul) e multilateral. Ademais, entre 2003 e 2010, houve importante incremento das trocas comerciais entre os países do Sul, o que teve forte correlação com a defesa do desenvolvimento pela diplomacia brasileira, que interpretou o comércio como fator de desenvolvimento.

A política externa brasileira, por fim, vislumbrou os possíveis ganhos decorrentes do fortalecimento do sistema multilateral de comércio, tais como a redução de assimetrias históricas relacionadas com o comércio agrícola e o “déficit de desenvolvimento”, o aprimoramento do sistema de solução de controvérsias e o aumento da previsibilidade e da segurança nas trocas comerciais internacionais. Tendo em vista o perfil bem distribuído do comércio exterior brasileiro – resultado de esforço de diversificação dos parceiros comerciais -, um sistema de comércio multilateral sólido foi visto como essencial para a consecução dos interesses nacionais, uma vez que apresentaram melhor relação custo-benefício em comparação com as negociações comerciais bilaterais.²⁶³

2.3. Desarmamento e não-proliferação nuclear

O desarmamento e a não-proliferação nuclear foram temas bastante caros à política externa brasileira durante o governo Lula, em consonância com a tradição do país de perseguir uma inserção pacífica no sistema internacional. De acordo com a percepção brasileira, a não-proliferação e o desarmamento eram dois lados de uma

²⁶² Comunicado Conjunto - OMC - Genebr , 1º de julho de 2006. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

²⁶³ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 25 set 2011.

mesma moeda e, por isso, deveriam ser tratados de forma conjunta.²⁶⁴ Para o Brasil, existia, portanto, uma interdependência entre as duas dimensões, uma vez que o desarmamento dos Estados que detinham armas nucleares tenderia a ensejar maiores esforços em favor da não-proliferação, os quais, por sua vez, tenderiam a estimular o desarmamento, numa lógica de reforço mútuo.

Durante o governo Lula, o posicionamento brasileiro em relação aos temas afeitos ao desarmamento e à não-proliferação nuclear esteve baseado no fato de que, passadas quatro décadas da entrada em vigor do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (1970), o regime internacional de desarmamento e não-proliferação ainda possuía fragilidades. Estas advinham, na percepção brasileira, do tratamento assimétrico dado aos países detentores de armas nucleares (Estados nuclearmente armados) e àqueles que não possuíam tais armamentos, o que gerava um desequilíbrio estratégico entre as duas categorias de países. Além disso, havia muita ênfase na questão da não-proliferação, sobretudo horizontal, e muitas dificuldades quanto ao desarmamento das potências nucleares. Para o chanceler Celso Amorim,

[no] longo prazo, o TNP só pode sustentar-se caso seus três pilares - desarmamento, não-proliferação e usos pacíficos da energia nuclear - sejam manejados de maneira equilibrada. (...) O equilíbrio entre o desarmamento e a não-proliferação é particularmente importante. Quarenta anos após a entrada em vigor do Tratado, os Estados não-nucleares - com uma notável exceção - mantiveram sua promessa de não adquirir armas nucleares. Os cinco Estados que detêm armas nucleares, no entanto, ainda estão longe de cumprir sua parte da barganha.²⁶⁵

O Brasil reconhecia, no entanto, que houvera avanços. Na V Conferência do TNP, realizada em 1995, ao Tratado foi concedido caráter permanente, o que conferiu maior credibilidade à regulação internacional das questões do desarmamento e da não-proliferação nuclear. Além disso, em 2000, por ocasião da VI Conferência do TNP, foram lançados os “13 passos para o desarmamento”, declaração dos Estados

²⁶⁴ “Nonproliferation and disarmament go hand in hand” - Artigo escrito pelos Ministros das Relações Exteriores do Brasil, do Egito, da Irlanda, do México, da Nova Zelândia, da África do Sul e da Suécia. *International Herald Tribune*, 22 de setembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 95, ano 31, 2º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

²⁶⁵ Palestra do Ministro Celso Amorim na Reunião de Cúpula da organização “Global Zero: a world without nuclear weapons”. Paris, 2 de fevereiro de 2010. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 106, ano 37, 12º semestre de 2010. Ministério das Relações Exteriores.

nuclearmente armados com propostas de medidas práticas que conduziriam ao desarmamento. Tratava-se de um reforço da lógica cooperativa, uma vez que se reconhecia que novos passos em direção à não-proliferação deveriam ser precedidos por novos passos rumo ao desarmamento.

Na VII Conferência do TNP, em 2005, todavia, houve retrocessos, de acordo com a interpretação da diplomacia brasileira. Na esteira dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, houve paralisia no processo de desarmamento, justificada pelo temor de novos ataques terroristas.²⁶⁶ Aprofundou-se, pode-se dizer, a dicotomia entre Estados nuclearmente armados e países não detentores de armas nucleares, devido ao aumento das pressões daqueles sobre estes quanto à não-proliferação.

As causas do retrocesso de 2005, na visão de Duarte (2006), estiveram ligadas a uma espécie de “pecado original” do TNP: de acordo com Resolução da Assembleia Geral da ONU de 1965, o Tratado deveria estabelecer um “equilíbrio aceitável” de responsabilidades e obrigações entre países nucleares e não nucleares e representar um passo concreto para o desarmamento nuclear. Assim,

a adesão universal ao TNP se deveu a um entendimento básico: em troca da renúncia à aquisição de armas nucleares – sem prejuízo do direito de desenvolver e utilizar a energia atômica para fins pacíficos, sob salvaguardas adequadas – os países não possuidores dessas armas esperam que os possuidores levem a cabo o compromisso, especificado no Tratado, de “buscar a realização de negociações, de boa-fé, sobre medidas eficazes (...) de desarmamento nuclear”. (DUARTE, 2006, p. 121)

Os resultados da VII Conferência de Exame do TNP, contudo, conforme aponta o mesmo autor, demonstraram que nem todas as partes interpretaram os compromissos da mesma forma.

Num contexto de recuos, a diplomacia de Lula buscou dar ao Brasil destaque no regime internacional em questão. O país defendeu o fortalecimento da Conferência do Desarmamento, organização criada em 1969 e sediada em Genebra, como única instância multilateral negociadora na área do desarmamento. Ademais, a importância e a densidade da participação do Brasil no tratamento internacional dos temas de desarmamento e não-proliferação nuclear traduziram-se, institucionalmente, na criação

de Representação junto à Conferência do Desarmamento, em Genebra, e de Representação junto à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e à Organização Preparatória para o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), em Viena.²⁶⁷ Dessa forma, o país despontou como ator relevante e disposto a contribuir para o fortalecimento da credibilidade e da legitimidade do regime.

O protagonismo brasileiro no tema deveu-se não somente à estratégia de ampliar o escopo da ação internacional do país e a sua tradição pacifista, mas também ao fato de que o Brasil, no início do século XXI, dominava o ciclo de processamento de urânio, bem como possuía a sexta maior reserva do mineral e, ademais, tinha sólidas credenciais no tema do desarmamento e da não-proliferação.²⁶⁸ Logo, o país deveria servir de referência para as discussões sobre desarmamento e não-proliferação nuclear. Ademais, como o exemplo do governo Geisel atesta, o Brasil já tinha tradição na busca pela concertação de esforços no campo do desarmamento.

De acordo com a política externa de Lula, fortalecer o regime internacional de desarmamento e não-proliferação significava fortalecer o controle sobre a proliferação de materiais e tecnologias nucleares e sobre as armas nucleares. Argumentava-se que, se os riscos de proliferação nuclear poderiam representar desincentivo ao desarmamento, a falta de avanços no campo do desarmamento poderia criar incentivos à proliferação.

Com base em uma percepção realista das relações internacionais, o país defendia que a existência de armamentos nucleares poderia incentivar a proliferação nuclear, tanto horizontal – pois os países que não detinham armas nucleares poderiam almejar ter, de modo a obter um equilíbrio de poder – quanto vertical – pois os países detentores de armamentos nucleares poderiam desejar ampliar seus arsenais.²⁶⁹ Cumpria, portanto,

²⁶⁶ O TNP e o tripé nuclear – Artigo do Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Folha de S. Paulo, 9 de maio de 2005. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 96, ano 32, 2º semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores.

²⁶⁷ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 28 set 2011.

²⁶⁸ Desde a década de 1990, o Brasil havia comprometido-se com diversos arranjos em favor do desarmamento e da não-proliferação nuclear, a exemplo do Acordo Quadripartite assinado com Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) em 1994; adesão ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG), em 1996; a ratificação do TNP e do Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) em 1998; e a participação na formação da Coalizão da Nova Agenda, que defendeu um mundo livre de armas nucleares, também em 1998.

²⁶⁹ O TNP e o tripé nuclear – Artigo do Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Folha de S. Paulo, 9 de maio de 2005. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 96, ano 32, 2º semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores.

levar a comunidade internacional a um compromisso inequívoco com o desarmamento, uma vez que “*what does not exist cannot proliferate*”.²⁷⁰

Dessa forma, era preciso diminuir o papel das armas nucleares como instrumento de poder nas relações internacionais, o que significava inclusive rever doutrinas militares, retirando a possibilidade de emprego de armas nucleares.²⁷¹ Essa preocupação adivinha num momento em que, como lembra Colón (2006), as potências nucleares – notadamente Estados Unidos e, em menor grau, o Reino Unido – apontavam para a possibilidade de agregar à guerra convencional o uso de armas nucleares.

Declaração dos Ministros das Relações Exteriores dos países da Coalizão da Nova Agenda de 2003 reforçou a necessidade de um compromisso com o desarmamento:

o progresso contínuo e irreversível na redução de armas nucleares é pré-requisito fundamental para promover a não-proliferação. (...) a única garantia contra o uso de qualquer arma de destruição em massa, em qualquer lugar, inclusive as armas nucleares, é a sua total eliminação e a segurança de que nunca serão usadas ou produzidas novamente.²⁷²

Nessa mesma linha de raciocínio, o chanceler Celso Amorim afirmou que, “mais do que nunca parece claro que a permanência dos arsenais dos cinco países reconhecidos pelo TNP [como nuclearmente armados] seguirá constituindo um forte estímulo à proliferação, seja por outros Estados, seja por grupos não-estatais ou terroristas.”²⁷³

O compromisso com o desarmamento, na visão brasileira, dependia também da universalização do TNP. Foi nesse sentido que a Declaração dos países da Coalizão da Nova Agenda²⁷⁴ de 2003 instou Israel, Índia e Paquistão a aderirem ao Tratado como

²⁷⁰ “What does not exist cannot proliferate” - Artigo escrito pelos Ministros das Relações Exteriores do Brasil, do Egito, da Irlanda, do México, da Nova Zelândia, da África do Sul e da Suécia. *International Herald Tribune*, 2 de maio de 2005. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 96, ano 32, 1º semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores.

²⁷¹ Declaração dos Ministros das Relações Exteriores dos países da Coalizão da Nova Agenda, 23 de setembro de 2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

²⁷² *Idem*.

²⁷³ O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança – Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Texto apresentado no ciclo de debates, organizado pelo Ministério da Defesa, sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. 11/10/2003. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

²⁷⁴ A Coalizão da Nova Agenda é formada por sete países: Brasil, Egito, México, Irlanda, Nova Zelândia, África do Sul e Suécia.

Estados não nuclearmente armados e a colocarem suas instalações nucleares sob salvaguardas abrangentes da AIEA.²⁷⁵ Ademais, a defesa da universalização do TNP esteve associada também ao seu total cumprimento pelos Estados signatários, já que não se tratavam de obrigações contraídas *à la carte*.²⁷⁶

Foi devido à percepção de que faltava esse compromisso que o Brasil optou por não assinar o Protocolo Adicional do TNP, para se citar um exemplo emblemático. O referido Protocolo prevê que os países signatários abram todas suas instalações nucleares para ampla fiscalização periódica da AIEA, reforçando a garantia de uso pacífico da energia e das tecnologias nucleares.

Ademais, a política externa de Lula defendeu o diálogo e o reforço do multilateralismo como meios para avançar nas negociações sobre a temática nuclear. Acreditava-se que, por meio da gestão multilateral e do diálogo, seria possível construir confiança mútua entre os principais atores. “O multilateralismo deve permanecer no primeiro plano em todos os esforços relacionados com a segurança internacional, com o propósito de contribuir ainda mais para o objetivo de um mundo livre de armas nucleares.”²⁷⁷

Foi valendo-se desse raciocínio que o Brasil defendeu o diálogo, em lugar de sanções, no caso do programa nuclear iraniano. O argumento brasileiro baseou-se na inexistência de evidência conclusivas sobre os fins militares do programa nuclear iraniano e na crença de que o isolamento não seria o melhor caminho para impedir o desenvolvimento de armas nucleares pelo país persa. A Declaração de Teerã, assinada em 2010 pelo Brasil, pela Turquia e pelo Irã sobre questões relacionadas ao programa nuclear iraniano, ilustrou como o diálogo pode contribuir para o entendimento e para reduzir distâncias entre os países no campo do desarmamento e da não-proliferação.²⁷⁸

Posicionamento similar foi adotado no caso da Coreia do Norte. O Brasil defendeu que o mecanismo mais apropriado para a desnuclearização da Península

²⁷⁵ Declaração dos Ministros das Relações Exteriores dos países da Coalizão da Nova Agenda, 23 de setembro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

²⁷⁶ “Nonproliferation and disarmament go hand in hand” - Artigo escrito pelos Ministros das Relações Exteriores do Brasil, do Egito, da Irlanda, do México, da Nova Zelândia, da África do Sul e da Suécia. International Herald Tribune, 22 de setembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 95, ano 31, 2º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

²⁷⁷ Declaração dos Ministros das Relações Exteriores dos países da Coalizão da Nova Agenda, 23 de setembro de 2003. In: **Resenha de Política Exterior**, n. 93, ano 30, 2º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores.

Coreana eram as conversações hexapartites (Coréia do Norte, Coréia do Sul, Rússia, Japão, China e Estados Unidos), iniciadas em 2003, em lugar da mera imposição de sanções contra o regime norte-coreano.²⁷⁹

Em termos mais amplos, o país engajou-se na iniciativa “Global Zero”, lançada na Conferência sobre desarmamento nuclear, realizada em Paris em 2010. Reivindicou-se que os Estados nuclearmente armados se comprometessem com o desarmamento completo, irreversível e verificável, para que novos avanços no campo da não-proliferação fossem possíveis. O chanceler Celso Amorim chamou atenção para a possível corrida armamentista "qualitativa", em que potências diminuem os arsenais em troca de avanços tecnológicos. Nas suas palavras, por ocasião da Reunião de Cúpula da “Global Zero”, em 2010,

causa particular preocupação o fato de que o desenvolvimento qualitativo de arsenais nucleares não cessou. Novas armas nucleares e seus sistemas de transporte estão sendo projetados. Bilhões de dólares são gastos em programas nucleares militares. A redução de estoques não levará ao verdadeiro desarmamento enquanto continuar a corrida armamentista qualitativa.²⁸⁰

Ademais, em abril de 2010, o Brasil foi chamado a participar da Cúpula de Segurança Nuclear, realizada em Washington, por iniciativa do Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama. A Cúpula tratou da cooperação internacional na área de proteção física de materiais e de instalações nucleares, de modo a evitar a posse de artefatos nucleares por grupos terroristas. O Presidente Lula, em seu discurso, enfatizou que a preocupação com a segurança física das armas nucleares não deveria afetar o acesso dos países à tecnologia nuclear:

é importante (...) evitar que a preocupação legítima com o terrorismo nuclear prejudique o direito de acesso, uso e desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos. O modo mais eficaz de se reduzir os riscos de que agentes não-

²⁷⁸ Intervenção do Chanceler Celso Amorim na Conferência do Desarmamento. Genebra, 15 de junho de 2010. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 106, ano 37, 1º semestre de 2010. Ministério das Relações Exteriores.

²⁷⁹ Negociações hexapartites sobre a desnuclearização da Península Coreana - 31 de outubro de 2006. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 99, ano 33, 2º semestre de 2006. Ministério das Relações Exteriores.

²⁸⁰ Palestra do Ministro Celso Amorim na Reunião de Cúpula da organização “Global Zero: a world without nuclear weapons”. Paris, 2 de fevereiro de 2010. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 106, ano 37, 1º semestre de 2010. Ministério das Relações Exteriores.

estatais utilizem explosivos nucleares é a eliminação total e irreversível de todos os arsenais nucleares.²⁸¹

O Brasil também teve importante participação na VIII Conferência de Revisão do TNP, realizada em maio de 2010 em Nova York. Consoante com a defesa do desarmamento a nível mundial, o Brasil viu com satisfação a decisão, tomada no âmbito da referida Conferência, de criar, até 2012, uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio. Além disso, na visão brasileira, o sucesso da conferência deveu-se à adoção de Plano de Ação com 64 passos práticos a serem adotados pelos Estados signatários do TNP, com especial ênfase na questão do desarmamento. Os Estados nuclearmente armados reafirmaram e, em alguns casos, ampliaram seus compromissos em matéria de desarmamento, ao passo que os países não-nuclearmente armados elevaram o grau de suas reivindicações nessa matéria. Para que pudesse ser adotado o Plano de Ação, foi decisivo o papel da Coalizão da Nova Agenda, que atuou como articuladora de consensos.²⁸²

Na ocasião, o chanceler Celso Amorim reiterou o compromisso brasileiro com as obrigações contidas no Tratado e a defesa do desarmamento completo, abrangente, irrestrito e irreversível, pois

armas nucleares não têm utilidade contra as ameaças de segurança do mundo de hoje. Não servem para combater os crimes transnacionais, para prevenir conflitos étnicos e religiosos, nem para reprimir a guerra cibernética ou o terrorismo. As armas nucleares prejudicam a segurança de todos os Estados, inclusive daqueles que as possuem. Um mundo em que a existência de armas nucleares continua a ser aceita é intrinsecamente inseguro.²⁸³

Além de reconhecer a inegável relação entre desarmamento e não-proliferação e segurança internacional, a diplomacia brasileira defendeu, ainda, o direito ao uso pacífico da tecnologia nuclear, consagrado no TNP e indispensável, na visão brasileira, ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, quando se considera que a

²⁸¹ Cúpula de Segurança Nuclear. Washington, 12 e 13 de abril de 2010 – Intervenção brasileira. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 106, ano 37, 1º semestre de 2010. Ministério das Relações Exteriores.

²⁸² **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 28 set 2011.

²⁸³ Discurso do Chanceler Celso Amorim na VIII Conferência de Revisão do TNP. Nova York, 3 de maio de 2010. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 106, ano 37, 1º semestre de 2010. Ministério das Relações Exteriores.

tecnologia nuclear pode ser empregada no setor de energia e de medicina/medicamentos.²⁸⁴ Por ocasião da Conferência sobre desarmamento nuclear, realizada em 2010, o chanceler Celso Amorim defendeu ser vital que nenhum país tivesse negado o direito ao desenvolvimento da energia nuclear para fins civis, inclusive o enriquecimento de urânio, desde que de acordo com as exigências da AIEA. “Não se pode exigir que os Estados que abdicaram das armas prescindam dos usos pacíficos da energia nuclear”.²⁸⁵

O Brasil de Lula defendeu que o direito de possuir tecnologias nucleares para fins pacíficos era inalienável e não-qualificável – isto é, não condicionado a determinantes defendidos, por exemplo, pelos Estados Unidos, que defendiam que esse direito advinha de uma comprovação anterior de que o país é “confiável”. Nesse sentido, o Brasil mostrou-se aberto a dar garantias à comunidade internacional de que estava exercendo esse direito de forma adequada, ou seja, de que estava desenvolvendo tecnologias nucleares para fins pacíficos. Em comunicado à imprensa sobre o programa nuclear brasileiro, lê-se:

O programa nuclear do País – que se destina, como prevê a Constituição, a finalidades estritamente pacíficas – está sob salvaguardas abrangentes da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) desde 1994, sem que jamais tenha sido suscitada qualquer dúvida a respeito do absoluto cumprimento de nossas obrigações à luz dos instrumentos internacionais que regulam matérias de desarmamento e não-proliferação de que o Brasil é parte plena: o Tratado de Tlatelolco e o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), bem como o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT).²⁸⁶

Além disso, como membro do Grupo de Supridores Nucleares desde 1996, o Brasil defendeu que os controles sobre tecnologias nucleares, embora devam existir, não deveriam interferir nos usos legítimos da energia nuclear, e tampouco redundar na

²⁸⁴ **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

< <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 28 set 2011.

²⁸⁵ O TNP e o tripé nuclear – Artigo do Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Folha de S. Paulo, 9 de maio de 2005. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 96, ano 32, 2º semestre de 2005. Ministério das Relações Exteriores.

²⁸⁶ Comunicado à imprensa a respeito do programa nuclear brasileiro – 05/04/2004. *In: Resenha de Política Exterior*, n. 94, ano 31, 1º semestre de 2004. Ministério das Relações Exteriores.

criação de exigências adicionais para os países que já cumprem seus compromissos de não-proliferação.²⁸⁷

Em suma, a participação brasileira nas negociações a respeito do desarmamento e da não-proliferação nuclear foi ativa ao longo do governo Lula, tendo o país contribuído para o avanço das questões relativas ao desarmamento, de modo a superar as assimetrias existentes entre os esforços em torno do desarmamento e da não-proliferação. Essa contribuição ocorreu por meio da concertação com países que possuíam percepções similares às do Brasil; uma vez mais, o país atuava como articulador de consensos entre os diversos interesses existentes.

²⁸⁷ **Balanco de Política Externa 2003/2010.** Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>> Acesso em 28 set 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Há quem diga que ser realista é aceitar o mundo como ele nos é apresentado. De nada adiantaria tentar transformá-lo. Permito-me discordar. Na política internacional, ser realista é ter coragem de defender com atitudes sérias e ações conseqüentes o interesse nacional. É não abdicar dos princípios e valores que esposamos.”

Discurso do Ministro Celso Amorim na cerimônia de entrega da Medalha Tiradentes da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 3 de abril de 2006

“A política externa brasileira é, em primeiro lugar, brasileira, sem deixar de ser ecumênica”, afirmou o chanceler Azeredo da Silveira em um de seus muitos discursos.²⁸⁸ Com efeito, a análise comparativa da política externa dos governos Geisel e Lula demonstrou que existiram muitas semelhanças na ação diplomática brasileira nos dois períodos, o que torna a política externa de fato “brasileira” – no sentido de que, mesmo com alterações de governos, de momentos históricos, de contextos internacionais, muitas das diretrizes que balizaram a inserção internacional do Brasil em Geisel foram retomadas pelo governo Lula.

Quanto ao ecumenismo, este esteve presente em ambos os governos, ainda que só em Geisel se empregasse tal expressão. Pode-se dizer que a busca, entre 1974 e 1979, por uma inserção internacional ecumênica encontrou eco nos esforços de diversificação de parcerias do período 2003-2010. Adicionalmente, pôde-se observar que em ambos os governos a diplomacia brasileira assumiu contornos pragmáticos. Como foi visto, o pragmatismo em política externa significava que esta não seria focada em discussões semânticas, em elementos ideológicos, e afastaria posicionamentos extremados, em nome da consecução dos interesses nacionais. O pragmatismo, mais do que isso, dizia respeito à adoção de uma perspectiva realista na avaliação das circunstâncias de inserção internacional do Brasil, priorizando-se a busca de vantagens para o país.

Dessa forma, as semelhanças entre os dois governos estiveram presentes no que diz respeito tanto aos princípios norteadores da ação diplomática brasileira –

²⁸⁸ Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira no banquete oferecido pela Associação Comercial de São Paulo e pelas Câmaras de Comércio Estrangeiras, em São Paulo, em 7 de outubro de 1974. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 3, ano 1, dezembro de 1974. Ministério das Relações Exteriores.

ecumenismo e pragmatismo - quanto às ações de política externa. Apesar das semelhanças, puderam-se perceber algumas diferenças, que serão evidenciadas, mas que não impediram que houvesse uma “continuidade matizada” na política externa dos governos Geisel e Lula.

No plano da atuação diplomática, o Pragmatismo Responsável caracterizou-se, em linhas gerais, pela multilateralização das relações internacionais do país, pelo reforço do bilateralismo com os países com os quais o Brasil já mantinha relações históricas e pelo aproveitamento das oportunidades de ampliar parcerias para além daquelas tradicionais e de utilizar o terceiro-mundismo como ferramenta para obter vantagens no sistema internacional. Nesse sentido, a diplomacia de Geisel reconhecia que a realidade internacional mudara, tornando-se difícil enxergar o Norte, o Sul, o Leste e o Oeste como blocos fechados e imutáveis. Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil atuaria como membro do bloco Ocidental, no âmbito do conflito Leste-Oeste, buscava ter voz ativa como representante do Terceiro Mundo, no âmbito do conflito Norte-Sul.

No governo Lula, a dicotomia Leste-Oeste não mais existia, de modo que a diplomacia brasileira buscava inserir-se no eixo Norte-Sul das relações internacionais quando o objetivo era apresentar demandas aos países do Norte. É interessante perceber que, se em Geisel a política externa brasileira interpretava as duas dimensões preponderantes das relações internacionais (Norte e Sul) como padrões de relacionamento conflitivos, a diplomacia de Lula enxergou as relações internacionais como espaço de cooperação baseada em interesses comuns, mesmo entre países com distintos graus de desenvolvimento econômico. Foi nesse sentido que o governo Lula teve ativo envolvimento nas negociações a respeito da reforma do sistema financeiro internacional na esteira da crise de 2008/2009; mesmo consciente das diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o Brasil não se furtou de dar sua contribuição para a solução daquele desafio global, cuja resolução era do interesse de todos os países resolver.

Isso não significa, porém, que, durante o governo Geisel se ignorasse a possibilidade de diálogo. Ao contrário, igualmente reconheciam-se as possibilidades de negociação política, por meio da qual se alteraria a ordem internacional vigente. Foi por essa razão, por exemplo, que o Brasil propôs a construção de um Acordo de Comércio entre o Norte e o Sul, de modo a reestruturar a ordem econômica internacional vigente em favor das demandas de desenvolvimento dos países do Sul.

No que tange à dinâmica da inserção internacional do Brasil, no governo Geisel, ao mesmo tempo em que se esperava um tratamento à altura de um país industrializado – por exemplo, quando se buscava exportar manufaturados e tecnologias para os países africanos e árabes – não se queria perder as vantagens de ser um país em desenvolvimento – como aquelas pelas quais lutava como um dos porta-vozes do Terceiro Mundo nos foros econômicos multilaterais, sobretudo na UNCTAD e no GATT. Essa dupla inserção no sistema internacional, pode-se dizer, forçava a política externa brasileira a adotar postura fortemente pragmática, uma vez que não se vislumbrava, de forma geral, alinhamentos pré-concebidos.

Para que o Brasil pudesse colher frutos tanto da condição de país industrializado quanto da situação de país em desenvolvimento, apostava-se num posicionamento realista e adaptado aos temas internacionais e aos tipos de parcerias. “A aproximação, a um só tempo, de países em desenvolvimento e desenvolvidos, fornecia argumentos para a retórica que colocava o Brasil como país de ligação entre o Primeiro e o Terceiro Mundos.” (VIZENTINI, 2004, p. 237) Afinal, nas palavras do chanceler Azeredo da Silveira, “universalizar a política externa brasileira é apenas um sinal de grandeza do Brasil, não envolve nenhum aspecto negativo.” (SPEKTOR, 2010, p. 121)

No governo Lula, esse posicionamento foi, em parte, retomado. Segundo aponta Pecequillo (2008), a política externa brasileira atuou num cenário de “eixos combinados”. Essa coadunação de eixos provou-se essencial para que o Brasil pudesse ocupar um espaço diferenciado de atuação no sistema internacional do início do século XXI. Não existiu, portanto, uma escolha entre o Primeiro e o Terceiro Mundos, mas houve uma inserção internacional que combinou os eixos Norte-Sul, horizontal e vertical. Nas palavras do chanceler Celso Amorim,

O grande diferencial é que deixamos de lado a velha dicotomia (...): melhoramos nossas articulações com África, China, Índia - mas sem hostilizar os EUA e a União Européia que tem tido conosco um diálogo muito privilegiado (...) Por outro lado, não preciso olhar para EUA e Europa para enxergar o Oriente Médio e a África.²⁸⁹

²⁸⁹ Entrevista do Chanceler Celso Amorim a Fred Melo Paiva. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 15 de março de 2008. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,noticias-do-itamaraty,140913,0.htm>> Acesso em 30 set 2011.

As “coalizões de geometria variável” mantidas entre 2003 e 2010 bem ilustram esse argumento, uma vez que permitiram que o Brasil, pragmaticamente, formalizasse alianças ora com países do Norte, ora com países do Sul para defender seus interesses. Foi assim que o Brasil liderou países em desenvolvimento no G-20 no âmbito da OMC, em favor da liberalização dos mercados agrícolas, e juntou-se à Índia e à África do Sul em torno do IBAS e, ao mesmo tempo, formalizou parceria com Alemanha e Japão no âmbito do G-4, em defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU, e teve ativa participação no G-20 Financeiro, juntamente com os países desenvolvidos do G-8.

Além disso, no governo Geisel pôde-se observar que a inserção multilateral do Brasil, em última instância, fazia parte do eixo Norte-Sul das relações internacionais, na medida em que o país vislumbrava possibilidades de apresentar demandas ao Norte por meio de foros multilaterais. Além disso, conforme aponta Cíntia Vieira Souto (2005) nos governos militares o multilateralismo servia ao bilateralismo, no sentido de que este avançou graças à ampliação de parcerias obtidas por meio do multilateralismo. Nesse sentido, o Brasil muitas vezes concertava posições com países desenvolvidos nos foros multilaterais com vistas a obter ganhos nas relações bilaterais com estes mesmos países, a exemplo da defesa da importância da existência de regras multilaterais de comércio.

Por outro lado, durante o governo Lula, a inserção multilateral do país ganhou dinâmica própria: reconhecia-se que se tratava do principal mecanismo de diálogo Norte-Sul e, ao mesmo tempo, que se tinha espaço para a coordenação multilateral entre os próprios países do Sul. No primeiro caso, vale destacar, por exemplo, as negociações no âmbito da OMC; no segundo caso, emblemáticos são os casos da integração sul-americana e da aproximação entre América do Sul e Países Árabes, no âmbito da ASPA. Em suma, como afirma Pecequillo (2008), a visão global da política externa trouxe uma evolução por meio da convergência dos níveis bilateral e multilateral da inserção internacional do país, focando na ampliação e combinação das dimensões horizontais e verticais das parcerias.

Tendo isso em conta, pode-se afirmar que, se no governo Geisel o Brasil adotava muitas vezes postura crítica em relação aos foros multilaterais, no governo Lula - ciente da realidade pós-Guerra Fria e, portanto, mais favorável ao multilateralismo – a política externa brasileira adotou posicionamentos genuinamente propositivos. A despeito de diferenças de ênfase, em ambos os casos, ainda que em diferentes níveis, buscou-se uma mudança nas regras multilaterais, com a peculiaridade de que, entre 2003 e 2010, o

Brasil desempenhou um papel que ultrapassou o da crítica e atingiu patamar mais engajado e ativo.

Também foi possível verificar que, no que diz respeito às relações multilaterais de uma forma específica, houve importantes semelhanças nas bandeiras defendidas pela política externa brasileira nos dois períodos. Foi comum aos dois governos a defesa da reforma da ONU e de seus órgãos, para que se tornassem mais legítimos e representativos; a revisão das regras de comércio internacional, no caso do governo Geisel, e do sistema financeiro internacional, no caso do governo Lula, para que melhor se ajustassem aos interesses dos países em desenvolvimento; o maior equilíbrio nas negociações multilaterais de comércio entre Norte e Sul; e a defesa de que o desarmamento e a não-proliferação nuclear deveriam ser tratados em conjunto e de forma equilibrada.

No governo Geisel, como foi visto, foi marcante o desconforto com a distribuição do poder mundial. Buscava-se, sobretudo no plano multilateral, a superação das desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento por meio de uma postura reivindicatória e demandante, porém muitas vezes pouco propositiva; muitas das demandas brasileiras não ultrapassavam o nível vago do discurso, a exemplo da defesa da reforma da ONU e de medidas mais incisivas em favor do desarmamento. No governo Lula, por outro lado, não houve propriamente uma crítica à distribuição do poder mundial, muito embora se reconhecesse que as organizações internacionais não refletiam fielmente as tendências multipolares do sistema internacional. Houve, na verdade, um esforço no sentido de conscientizar a comunidade internacional de que o mundo mudara e que novos atores de peso faziam parte das relações internacionais, a começar pelo próprio Brasil.

Assim, em vez de manter-se relativamente distante das estruturas de poder mundial, porque discordava da distribuição de poder (como em Geisel), entre 2003 e 2010 o Brasil ampliou sua participação nas relações internacionais. Ainda que em Geisel se tivesse esse objetivo, os recursos de poder mais limitados do país, bem como a estrutura do sistema internacional, não permitiram essa ampliação – que, no governo Lula, foi possível graças ao aumento da importância do país no cenário internacional, decorrente do reconhecimento, pelos seus pares, da potencial contribuição do país às decisões tomadas em nível global. Essa ampliação ocorreu, por exemplo, por meio do engajamento do país no centro das discussões a respeito da reforma da ONU – sobretudo do Conselho de Segurança – e do desarmamento e da não-proliferação

nuclear. Nesse sentido, a participação do Brasil no G-4 e na Coalizão da Nova Agenda foi sintomática desse processo.

O envolvimento do país no regime internacional de desarmamento e não-proliferação nuclear, entre 1974 e 1979 e entre 2003 e 2010, exemplifica esse argumento. Tanto no governo Geisel quanto no governo Lula, o país reconhecia que avanços haviam sido feitos na área, mas acreditava que esses avanços eram insuficientes para que se garantisse um equilíbrio entre medidas em favor do desarmamento e medidas de não-proliferação. Em ambos os governos, a política externa brasileira vislumbrava um desequilíbrio no TNP, que mais restringia o acesso dos Estados não-nuclearmente armados a tecnologias e materiais nucleares do que incentivava o desarmamento dos Estados nuclearmente armados.

Houve, contudo, importante diferença: em Geisel, a crítica ao regime inaugurado pelo TNP era acompanhada pelo relativo distanciamento do Brasil em relação ao regime internacional de desarmamento e não-proliferação; embora no plano do discurso o envolvimento brasileiro fosse ativo, o país deixou de participar, por exemplo, do Grupo de Supridores Nucleares, por não concordar com a ênfase dada aos esforços de não-proliferação. No governo Lula, por outro lado, apesar das críticas serem praticamente as mesmas, o Brasil não se furtou de participar de todos os foros sobre o tema a que teve acesso, a exemplo da Conferência do Desarmamento, das Conferências de Exame do TNP, da Cúpula de Segurança Nuclear e das negociações com o Irã. E, mais do que isso, o país protagonizou o lançamento da iniciativa “Global Zero” e teve papel ativo no âmbito da Coalizão da Nova Agenda.

A despeito dos diferentes graus de participação do Brasil nas relações internacionais nos dois momentos, pôde-se perceber que, em ambos os casos, crises internacionais abriram espaço para uma maior atuação do Brasil nos foros multilaterais – ainda que a crise do petróleo tenha ocorrido no ano anterior à posse do Presidente Geisel e que a crise financeira de 2008/2009 tenha ocorrido ao final do governo Lula. A crise do petróleo de 1973 e seus efeitos sobre a economia mundial foram objeto recorrente dos discursos brasileiros. Como se viu, o Brasil de Geisel denunciou a assimetria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na economia global, defendendo uma realocação mais equânime de ganhos e custos econômicos. Essa crítica abriria espaço para que o Brasil ganhasse voz em foros como a UNCTAD e o GATT, defendendo a bandeira do desenvolvimento dos países do Sul.

No governo Lula, essa lógica se repetiu. A crise financeira internacional de 2008/2009, ao evidenciar as fragilidades da gestão do sistema financeiro internacional – até então concentrada nas mãos dos países do Norte –, possibilitou maior participação de grandes países em desenvolvimento nas decisões tomadas acerca da regulação das finanças internacionais. O Brasil, tal como se pôde observar, foi chamado a participar das reuniões de cúpula do G-20 Financeiro, bem como teve intenso envolvimento nas discussões a respeito da realocação das cotas do FMI e do Banco Mundial, em favor dos países em desenvolvimento. Mais uma vez, o país ganhava oportunidades de exercer papel de destaque nos foros econômicos e financeiros multilaterais, por conta de instabilidades originadas nos países desenvolvidos. Assim, foi possível observar que em ambos os momentos a política externa brasileira valeu-se de circunstâncias internacionais vantajosas para ampliar a participação do país nas relações internacionais.

Ademais, é interessante perceber que, muito embora a ação diplomática brasileira tivesse, em quase todos os eixos de atuação, os mesmos fundamentos nos dois momentos, muitas vezes os resultados produzidos foram distintos, por conta do contexto internacional e dos recursos de poder disponíveis ao país. Talvez o caso mais emblemático seja o da defesa da redistribuição do poder mundial. Como se viu, no governo Geisel, o Brasil era crítico das estruturas de poder mundial, já que estas concentravam o poder nos países do Norte. Esse criticismo fez o país não se enquadrar completamente na dinâmica das negociações internacionais, mesmo porque os países do Sul tinham menores possibilidades de influência nos foros internacionais e, apesar da retórica, o Brasil não logrou modificar essa situação até o final da década de 1970. A preponderância da bipolaridade e, portanto, do conflito Leste-Oeste, impediu que o Sul – e o Brasil, em particular – modificasse a lógica vigente, em favor do encaminhamento do conflito Norte-Sul. Assim, o Acordo Comercial entre Norte e Sul e a defesa de maiores passos para o desarmamento mantiveram-se no nível do discurso.

No governo Lula, a realidade internacional, bem como os recursos de poder do país, eram bem diferentes. No início do século XXI, já superada a lógica bipolar da Guerra Fria, o Brasil teve espaço para ampliar sua inserção internacional, num mundo crescentemente multipolar. O Brasil foi, pode-se dizer, um dos protagonistas da emergência de novos atores de peso no sistema internacional. Mais do que as circunstâncias externas, pesou na maior participação do país nas relações internacionais a capacidade do Brasil de demonstrar que estava disposto a assumir responsabilidades e

que tinha recursos de poder para fazê-lo. Esse foi o caso, por exemplo, da defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU: mais do que propor a ampliação do órgão, para que contemplasse países em desenvolvimento como membros permanentes e, assim, garantir sua democratização e maior legitimidade, o Brasil provou que estava comprometido com a paz e a segurança internacionais, por meio do comando da Missão de Paz da ONU no Haiti, para se citar exemplo simbólico.

Assim se em Geisel a estrutura bipolar do sistema internacional atuava como um empecilho ao universalismo e ao terceiro-mundismo da política externa brasileira, no governo Lula a tendência à multipolaridade criou inúmeras oportunidades para uma inserção mais ativa e proativa do país nas relações internacionais.

* * *

No que tange às relações com o Norte e com o Sul, em ambos os períodos elas tiveram caráter complementar entre si, com a diferença de que no governo Geisel as relações com o Sul tiveram caráter complementar às relações com o Norte, ao passo que no governo Lula a lógica foi inversa. Na década de 1970, o Brasil era ainda fortemente dependente do relacionamento com os países desenvolvidos; como foi visto, o país buscava recursos para impulsionar o desenvolvimento nacional e estes eram encontrados por meio da cooperação com o Norte desenvolvido. Nesse contexto, as relações com o Sul adquiriam caráter complementar: a concertação de posições com outros países em desenvolvimento nos foros internacionais também atendia à lógica do desenvolvimento, por meio de reivindicações perante os países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que o Brasil se pretendia um elo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, por meio do recebimento de recursos e tecnologias daqueles e do repasse desses mesmos recursos e tecnologias a estes. Ademais, foram nas relações com o Terceiro Mundo que o Brasil pôde inaugurar um tipo de relacionamento mais simétrico, o que não era possível em relação ao Primeiro Mundo.

No governo Lula, a prioridade conferida à cooperação Sul-Sul fez com que as relações com o Norte tivessem sentido complementar às relações com o Sul. O Brasil pôde perceber maiores pontos de convergência com os demais países do Sul do que com os países do Norte, muito embora não ignorasse a importância do relacionamento Norte-Sul. Foi por esse motivo, pode-se afirmar, que no âmbito da cooperação Sul-Sul houve maiores inovações, com o lançamento de novas parcerias – a exemplo do IBAS, do G-

20 criado no âmbito da OMC e das várias iniciativas de integração no espaço sul-americano (UNASUL, Banco do Sul, aprofundamento do Mercosul, entre outras). De certa forma, a política externa de Lula, diferentemente da diplomacia de Geisel, percebia que os países do Sul tinham mais a contribuir que os países do Norte para a consecução dos interesses nacionais.

Além disso, é válido ressaltar que, durante o governo Geisel, as relações cooperativas do Brasil com os países do Norte ocorriam preferencialmente na esfera bilateral, uma vez que, como se viu, na dimensão multilateral essas relações eram permeadas pelo conflito. Foi nesse sentido que, por um lado, o Brasil valeu-se de mecanismos de consultas bilaterais periódicas com Estados Unidos, países europeus e Japão, que alavancassem a cooperação bilateral. Com os países do Sul, por outro lado, o país priorizou a aproximação no plano multilateral, a exemplo da UNCTAD e do GATT.

Durante o governo Lula, essa separação não pôde ser observada, particularmente porque era inevitável ao Brasil – na sua condição de ator cada vez mais relevante nas relações internacionais – relacionar-se tanto com países do Norte quanto com países do Sul em ambas as dimensões, bilateral e multilateral. Dessa forma, não foram poucos os esforços envidados no sentido de formalizar mecanismos de consultas bilaterais com países em desenvolvimento, a exemplo da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), criada em 2004, e do próprio Fórum IBAS, iniciativa de caráter trilateral.

No caso das relações com o Sul, durante o governo Geisel houve, segundo Spektor (2010), “três correções de rumos”, que aproximaram o Brasil de outros países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, a aproximação do continente africano teve componente majoritariamente político, uma vez que se buscava provar o ecumenismo e o pragmatismo da política externa brasileira – que foi capaz até mesmo de reconhecer a legitimidade de governos de orientação esquerdista na África, em Angola e Moçambique. Em segundo lugar, o restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China demonstrou, igualmente, o caráter pragmático da diplomacia de Geisel, já que se tratava de um país pertencente ao bloco socialista da Guerra Fria; também houve a preocupação de fortalecer a autonomia do Brasil no cenário internacional: fazia-se parte do bloco Ocidental, mas mantinha-se autonomia decisória em política externa. Finalmente, a aproximação em relação aos países árabes foi mais um capítulo do pragmatismo da política externa brasileira, que, por motivações

econômicas – vulnerabilidade da economia nacional frente à crise do petróleo – buscou aprofundar relações com o Oriente Médio, também em termos políticos, como atestam a abertura de representação da OLP em Brasília e o voto brasileiro, na ONU, de reconhecimento do sionismo como forma de racismo.

No caso do governo Lula, as relações com o Sul, como já se afirmou, constituíram o cerne da política externa brasileira. Foi justamente a intensificação dessas relações - somada à idéia de amplificar a voz dos países em desenvolvimento - que caracterizou a inserção internacional do Brasil como “ativa e altiva”, nas palavras do Ministro Celso Amorim.²⁹⁰ O intuito de cooperar com o Sul foi, de acordo com a *rationale* da política externa de Lula, parte de uma estratégia que visava a aumentar a capacidade de influência do país na esfera internacional e de obter ganhos a partir da complementaridade com outros países em desenvolvimento. O Sul, por ter sido objeto de uma atuação intermitente da diplomacia brasileira sob Lula, tornou-se espaço onde existiram mais possibilidades de novas iniciativas. Mais do que isso, foi um espaço no qual o Brasil pôde atuar como líder e coordenar esforços de países com capacidade semelhante.

Nesse sentido, três “frentes” de cooperação Sul-Sul foram analisadas. Em relação à África, o Brasil agiu na condição de país mais desenvolvido e, por isso, país capaz de contribuir para o desenvolvimento de países de menor desenvolvimento relativo. Na América do Sul, a política externa do Governo Lula identificou um espaço no qual, devido aos laços vicinais e à proximidade física, sua atuação seria privilegiada. Buscou-se, nesse contexto, uma integração que congregasse aspectos físicos, econômicos e políticos. A formação de um bloco conciso elevaria a América do Sul – com prevalência do Brasil – à condição de *global player*. Por fim, a identificação de países com similar capacidade de influenciar o sistema internacional e com condições semelhantes de poder – grandes economias emergentes - levou o governo Lula a procurar parcerias estratégicas com China, Índia e África do Sul, as quais se diferenciariam das outras formas de cooperação Sul-Sul porque pressupunham certa simetria nas relações.

A análise das relações com o Sul em ambos os governos permite observar que, em ambos os governos, a aproximação de outros países em desenvolvimento ocorreu

²⁹⁰ **Discurso do Ministro Celso Amorim na Cerimônia de Formatura das Turmas 2003/2005 e 2004/2005 do Instituto Rio Branco** - Palácio Itamaraty, Brasília, 20 de abril de 2006. Disponível em: <http://www.irbr.mre.gov.br/discurso_mreca_souza_dantas.pdf> Acesso em 12 jul 2011.

por razões tanto políticas quanto econômicas. No caso do governo Geisel, estas estiveram relacionadas à busca de ferramentas ao desenvolvimento nacional e aquelas estiveram associadas à afirmação do Pragmatismo Responsável. No caso do governo Lula, politicamente, buscava-se criar meios de diálogo e de concertação dos países do Sul nas esferas multilaterais; em termos econômicos, almejava-se aprofundar os laços de cooperação em favor da promoção do desenvolvimento de todas as partes envolvidas.

No que diz respeito à integração sul-americana em particular, é interessante notar a existência de espaço frutífero para a estratégia realista de inserção internacional adotada pelo Brasil. Durante o governo Geisel, ainda que não fossem prioridades na agenda da diplomacia brasileira, as iniciativas na América do Sul foram importantes para impulsionar o diálogo entre os países da região, a exemplo da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica e do encaminhamento da questão de Itaipu-Corpus.

Ademais, no governo Geisel a cooperação com os vizinhos teve, como pano de fundo, a adoção de uma postura relativamente defensiva por parte do Brasil. Buscava-se garantir a segurança nacional nas fronteiras e evitar que se formassem alianças contrárias ao país na região. Para tanto, deu-se prioridade ao relacionamento bilateral com os vizinhos. Esse posicionamento contrasta com a posição adotada pelo governo Lula, que teve postura fortemente propositiva e protagônica no entorno regional do Brasil, além de defender a cooperação multilateral no âmbito da América do Sul.

No governo Lula, o discurso diplomático brasileiro enfatizou a integração sul-americana no sentido de que, para o Brasil, a participação nos foros multilaterais associada a outras nações do seu entrono regional viabilizaria maiores possibilidades de *ganhos absolutos* – uma vez que, em conjunto, os países sul-americanos poderiam conquistar maior representatividade nas discussões multilaterais. Nesse sentido, o Brasil angariou apoio de quase todos os países sul-americanos a seu pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – apesar de duas importantes exceções: Argentina e Colômbia.

Por outro lado, do ponto de vista estritamente regional, a política externa brasileira atuou em termos de *ganhos relativos*, à medida que buscou dar ênfase ao seu posicionamento diferenciado na América do Sul. Nesse quesito, o objetivo da diplomacia brasileira foi transformar a especificidade da posição brasileira na esfera regional em oportunidades de maiores ganhos, consolidando um posicionamento privilegiado em relação aos demais países da região. Em outras palavras, o Brasil visou

a transformar a sua posição diferenciada em uma posição privilegiada, fonte de vantagens a nível regional e global. Ao mesmo tempo, por considerar a integração sul-americana um projeto de longo prazo, a diplomacia do governo Lula mostrou-se disposta a fazer concessões para manter a prosperidade das relações com os vizinhos e a envidar esforços no sentido de preservar a estabilidade regional. Foi nesse sentido que o Brasil protagonizou a criação da UNASUL e defendeu o aprofundamento do Mercosul, cujos efeitos foram positivos para a redução das assimetrias em relação ao Paraguai e o Uruguai – a exemplo dos recursos destinados para esses dois países por meio do FOCEM.

Nas relações com o Norte, vale lembrar que, diferentemente do que ocorreu nas relações com o Sul, já existiam, na maioria dos casos, canais de apoio para a cooperação bilateral, tanto em Geisel quanto em Lula. Havia, portanto, menos espaço ocioso para o Brasil atuar, já que se tratavam de parcerias tradicionais – exceção feita ao Japão. Ainda assim, foram tomadas diversas iniciativas com vistas a institucionalizar os canais de diálogo e aprofundar o relacionamento bilateral.

No governo Geisel, as relações intensas com o mundo desenvolvido fundamentaram-se, sobretudo, em benefícios econômicos, ainda que tenham propiciado, igualmente, vantagens políticas para as partes. Para os países da Europa Ocidental e para o Japão, era vantajosa a ampliação de relações com um país diferenciado no Terceiro Mundo, que possuía um parque industrial em desenvolvimento e um mercado amplo e, ademais, pertencia ao hemisfério Ocidental. Para os Estados Unidos, era importante manter a “fidelidade” brasileira em relação ao bloco Ocidental. Para o Brasil, finalmente, o relacionamento com os países do Norte significava a oportunidade de obter recursos ao seu desenvolvimento, bem como dividendos para a ampliação de sua participação nas relações internacionais – o que ocorreria sobretudo por meio da maior autonomia diante dos Estados Unidos.

Nesse sentido, as relações com o Japão e, sobretudo, com os países europeus tiveram caráter complementar ao relacionamento com os Estados Unidos – o qual foi permeado por fortes divergências. Tais divergências foram amplamente amenizadas no plano do discurso, mas, em termos práticos, elas transcenderam a esfera bilateral e atingiram as diferenças entre ambos os países em sua concepção do sistema internacional. Se os Estados Unidos esforçavam-se para sustentar a predominância da lógica bipolar da Guerra Fria, o Brasil envidava esforços no sentido de tornar o sistema internacional mais tendente à multipolaridade, num período de *détente*.

No governo Lula, o padrão de relacionamento com o Norte, em certa medida, se repetiu. Em relação aos Estados Unidos, os atritos foram minimizados pela maturidade do relacionamento bilateral, mas estiveram presentes e deveram-se sobretudo a distintos padrões de inserção internacional: ao passo que o Brasil buscava inserir-se num mundo crescentemente multipolar, os Estados Unidos mantinham algumas ações de caráter unilateral. No que diz respeito à Europa e ao Japão, de certa forma esses parceiros desempenharam papel complementar aos Estados Unidos, mais uma vez. O incremento das relações com os países europeus e com o Japão esteve inserido na busca de diversificação de parcerias, sobretudo, nesse caso, em termos econômicos. É por essa razão que se justificara os esforços para se obter um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia e que se aprofundou a cooperação tecnológica com o Japão.

Dessa forma, a questão do grau de autonomia da inserção internacional do país foi eixo central na política externa brasileira nos dois momentos, e é mais evidente nas relações com o Norte e, em particular, com os Estados Unidos. A busca, pelo governo Lula, de um relacionamento amistoso com os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que se defendiam veementemente os interesses nacionais – mesmo que isso significasse reconhecer a existência de conflitos pontuais com os norte-americanos – esteve presente, em grande medida, da tradição diplomática do governo Geisel, sobretudo a partir de 1977, quando o relacionamento Brasil-Estados Unidos tornou-se menos conflitivo.

* * *

As semelhanças que permitem concluir que houve uma retomada do Pragmatismo Responsável pelo governo Lula estiveram relacionadas a dois elementos principais: a concepção do interesse nacional e a opção por uma estratégia realista de inserção internacional. No que se refere à concepção do interesse nacional, pode-se argumentar que, de forma geral, esta se manteve inalterada em ambos os governos. No governo Lula, a concepção do desenvolvimento econômico e da busca de autonomia na inserção internacional do país como núcleos do interesse nacional, já presente no governo Geisel, não sofreu alterações de fundo, apenas um refinamento, para incluir um elemento adicional na percepção de interesse nacional: a busca de uma posição de poder

no cenário internacional, capaz de dar ao país maior voz nas decisões que afetam as relações internacionais.

Nesse sentido, dada a coincidência de concepções do interesse nacional, em ambos os períodos o Brasil perseguiu ações de política externa que significassem a garantia da autonomia do país no sistema internacional e, ao mesmo tempo, que trouxessem ferramentas ao desenvolvimento nacional. Como se pôde observar, os dois elementos foram buscados em todas as dimensões das relações internacionais do Brasil: nas relações com o Norte, no relacionamento com os demais países do Sul e nos foros multilaterais.

No que diz respeito à opção por uma estratégia realista de inserção internacional, esta esteve presente tanto no governo Geisel quanto no governo Lula, muito embora no segundo caso ela tenha tido maior abrangência, decorrente do maior envolvimento do país nas relações internacionais. O Pragmatismo Responsável e a política externa do governo Lula tiveram objetivos concretos, intrinsecamente relacionados à concepção de interesse nacional. Se esta concepção diz respeito aos fins da ação diplomática, a adoção de estratégia realista de inserção internacional está associada aos meios de ação da política externa.

Com efeito, em ambos os momentos a diplomacia brasileira valeu-se de percepções pragmáticas do sistema internacional e das relações a serem construídas com seus parceiros. Nos dois períodos, a busca pela diversificação de contatos internacionais e a defesa dos interesses dos países em desenvolvimento fez parte de uma estratégia que visava ampliar o peso do país nas relações internacionais – muito embora com graus distintos de envolvimento brasileiro no sistema internacional.

Ademais, houve, em ambos os períodos, a preocupação com questões de segurança – aspecto que consagrou, pode-se dizer, a estratégia realista de inserção internacional do Brasil. É verdade que durante o governo Geisel a segurança tomou forma mais explícita na diplomacia brasileira, mas no governo Lula ela também esteve presente. Pode-se concluir que iniciativas de cooperação foram tomadas porque era do interesse do país mitigar as incertezas intrínsecas às relações internacionais. Nesse sentido, as regras – explícitas ou tácitas - que balizaram as relações do Brasil com seus parceiros serviram de instrumento de aproximação e significaram o reconhecimento e a aceitação da existência de semelhanças entre eles. Observa-se que a preocupação com a segurança traduziu-se em iniciativas cooperativas, em vez de significar a preparação do

Brasil para eventuais conflitos armados – como se poderia pressupor por meio de uma análise simplista da teoria realista das relações internacionais.

A opção por uma estratégia realista de inserção internacional e o pragmatismo da política externa brasileira em ambos os momentos não significaram o abandono de princípios, que atuaram como elementos balizadores da ação diplomática do país. Como foi visto, em ambos os governos, o Brasil mostrou-se preocupado em legitimar suas ações no sistema internacional, consciente de que o exercício de poder nas relações internacionais também depende de elementos subjetivos. Ao Brasil, era importante garantir a legitimidade de sua ação diplomática e das bandeiras que defendia perante os demais Estados. Os frequentes discursos de altas autoridades em política externa refletem esse esforço.

Ao final, pode-se concluir que, embora tenha havido peculiaridades nos dois governos, o governo Lula retomou muitas das diretrizes da política externa do governo Geisel - em que pesem os distintos momentos históricos e contextos internacionais e as diferentes possibilidades de atuação do Brasil no sistema internacional. Isso foi possível porque o tempo da diplomacia obedece ao processo de afirmação dos interesses nacionais, os quais, em função de seu caráter permanente, transcendem o jogo da política interna. Dessa forma, em cenários diversos, puderam ser defendidos argumentos afins, uma vez que as opções que se abriram em cada um dos governos analisados estiveram balizadas pela concepção semelhante do interesse nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Brazil, the Gatt, and the WTO: history and prospects. *In: Conferência “The International Relations of Brazil: New Possibilities and Old Constraints”*. Oxford: Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, St Antony’s College. 15-16 mar/1999.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. Os desafios de uma ordem internacional em transição. *In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 35-56.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.47, n. 1. Brasília: janeiro-junho de 2004. pp. 162-184.

_____. Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.49, n. 1. Brasília: janeiro-junho de 2005. pp. 95-116.

_____. Bases conceituais de uma política externa nacional. *In: Estevão C. de Rezende Martins e Miriam G. Saraiva (Orgs.). Brasil - União Europeia -América do Sul: anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. pp. 228-243.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *In: Diplomacia, Estratégia e Política*, outubro-dezembro 2004.

_____. A política externa do governo Lula: dois anos. *In: Plenarium. Política Externa*. Câmara dos Deputados. Ano II, n. 2. 2005.

_____. A ONU aos 60. *In: Política Externa*, vol.14, n. 2. Brasília: setembro-novembro de 2005. pp. 17-24.

AMORIM, Celso & FELDMAN, Luiz. A política externa do governo Lula em perspectiva histórica. *In: DANTAS, San Tiago. Política Externa Independente*. Edição atualizada. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. *In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 267-298.

BARNABÉ, Israel Roberto. **O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula**. Trabalho apresentado na Conferência Internacional Conjunta ABRI-ISA, julho de 2009.

BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics**: an introduction to international relations. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Editora UnB/Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2002.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **A política exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1992.

_____. **A política exterior do Brasil**. 2ª edição. Brasília: Editora da UnB, 2008.

CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados. *In*: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 7-34.

CHACON, Vamireh. **Araújo Castro. O Livro na Rua**. Série Diplomacia ao alcance de todos. Brasília: Ed. Thesaurus/Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

COLÓN, Gustavo Fernández. El Tratado de Non-Proliferación Nuclear: ¿es posible el desarme? *In*: **Humania del Sur. Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Afroasiáticos**, n. 1. Universidade de Los Angeles, julio-diciembre de 2006. pp. 47.64.

COSTA, Roberto Teixeira da. G-20 – um novo balanço do poder. *In*: **Política Externa**, vol.18, n. 1, junho-agosto de 2009. pp. 49-59.

DOSSIÊ CEBRI. **Prioridades da política externa brasileira à luz do interesse nacional**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Edição especial, vol. 1, ano 9, 2010.

DUARTE, Sérgio. A sétima Conferência de Revisão do Tratado de Não-Proliferação Nuclear – uma avaliação. *In*: **Política Externa**, vol.14, n. 4. Brasília: março-maio de 2006. pp. 119-126.

FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa**. Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

FERNANDES, Antônio José. O Brasil e o sistema mundial de poderes. *In*: **Revista Brasileira de Política Internacional** – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), ano 44, n.º.1. Brasília: IBRI, 2001. p. 94-111.

FONSECA JR., Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável. *In*:

ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**, vol 1, ed. 2. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

FRANCIOSI, Marcelo Remião. **Interesse nacional e integração energética: a política externa do Brasil para a América do Sul**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik. Porto Alegre, 2004.

GONÇALVES, Williams da Silva & MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. In: **Estudos Históricos**, vol. 6, n. 12. Rio de Janeiro, 1993. pp. 211-246.

HIRST, Mônica. Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 91-128.

KAARBO, Juliet et al. **Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior**. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2001.

KEOHANE, Robert. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. In: **International Organization**, vol. 23, n. 2, 1969.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: **International Organization**, vol. 36, 1982. pp. 185-205.

KUNTZ, Rolf. G-20, uma oportunidade de mudança. In: **Interesse Nacional**, ano 2, n. 6, julho-setembro de 2009. pp. 70-79.

JULIÃO, Taís Sandrim. A atuação multilateral do Brasil sob o governo de Ernesto Geisel: as dinâmicas do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). In: **História Social**, n. 18, 2º semestre de 2010.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP**, n. 39. São Paulo: Editora da USP, 2000.

_____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LESSA, Antônio Carlos. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.38, n. 1. Brasília: janeiro-junho de 1995. pp. 24-39.

_____. Instabilidade e mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979). In: **Revista de Informação Legislativa**, ano 34, n. 133. Brasília, janeiro-março de 1997.

_____. Relações Brasil-América Latina durante o governo Geisel: discussão sobre o projeto hegemônico brasileiro (1974-1979). In: **Anos 90**, n. 10. Porto Alegre, dezembro de 1998.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.52, n. 1. Brasília: janeiro-junho de 2009. pp. 89-109.

LIPPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. In: **The American Political Science Review**, vol. 65, n. 3, setembro de 1971.

MARIANO, Marcelo Passini & VIGEVANI, Tullo. A Alca e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 321-356.

LIMA, Maria Regina & MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. In: **Dados**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, 1982.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: WW Norton, 2003.

MENEZES, Henrique Zeferino de; SCHERMA, Márcio Augusto; MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa e Desenvolvimento: o Governo Geisel (1974-1978). In: **Revista Política Hoje**, vol. 19, n. 1, 2010.

MESSARI, Nizar. O Brasil e o mundo árabe. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 243-266.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; CARDOSO, Fernando Jorge; OLIVEIRA, Henrique Altermani de. As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 211-242.

OLIVEIRA, Henrique Altermani de. O Brasil e a Ásia. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 169-210.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.48, n. 2. Brasília: julho-dezembro de 2005. pp. 55-69.

_____. Democracia e Política Externa no Brasil: Contenciosos das Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). In: **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 1. Rio de Janeiro: janeiro-julho de 2007. pp. 7-38.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos

Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.51, n. 2. Brasília: julho-dezembro de 2008. pp. 136-153.

PINHEIRO, Letícia. Restabelecimento de relações diplomáticas com a China: uma análise do processo de tomada de decisão. *In: Estudos Históricos*, vol. 6, n. 12. Rio de Janeiro, 1993. pp. 247-270.

_____. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

Resenha de Política Exterior do Brasil. Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. 1974 -1979; 2003-2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004: entre o regionalismo e o bilateralismo. *In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 129-168.

SATO, Eiiti. De GATT para a OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. *In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 125-158.

SEITENFUS, Ricardo et al. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.50, n. 2. Brasília: julho-dezembro de 2007. pp. 7-24.

SEIXAS CORREA, Luiz Felipe de (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas: 1946 – 2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

SILVA, André Luiz Reis da. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o regime militar (1964-1985). *In: Ciências e Letras*, n. 37. Porto Alegre, janeiro-julho de 2005. pp. 251-281.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. A busca de uma nova sociedade internacional: teoria e prática das relações internacionais no início do século XXI. *In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 57-90.

SOUTO, Cíntia Vieira . Bilateralismo e Multilateralismo antes e depois do esgotamento do nacionalismo de fins. *In: Segundas Jornadas de História Regional Comparada e Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada*. Porto Alegre, 2005.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. **O Brasil em um mundo em transição**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/IBRI, 2003.

_____. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. In: **Revista Brasileira de Política Internacional** – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), ano. 49, n° 2. Brasília: IBRI, 2006. p. 42-59.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.45, n. 1. Brasília: janeiro-junho de 2002. pp. 117-145.

_____. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.47, n. 2. Brasília: julho-dezembro de 2004. pp. 191-222.

_____ (Org.). **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.48, n. 1. Brasília: janeiro-junho de 2005. pp. 24-59.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. O “Pragmatismo Responsável”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**, vol 1, ed. 2. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

VARGAS GARCIA, Eugênio (Org.). **Diplomacia brasileira e política externa. Documentos históricos (1493-2008)**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2009.

VIGEVANI, Tullo. Política externa de dentro para fora. In: *Lua Nova*, vol. 1, n. 3. São Paulo: dezembro de 1984. pp. 70-74.

VELASCO JR., Paulo Afonso. Conselho de Segurança: uma reforma, muitas propostas, nenhum acordo. In: **Candelária – Revista do Instituto de Humanidades**, vol. 3. Rio de Janeiro, julho-dezembro de 2005. pp. 51-66.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. In: **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 2. Rio de Janeiro: julho-dezembro de 2007. pp. 273-335.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC a Lula (1995-2004). In: **Ciências e Letras** – Revista da Faculdade Porto-Alegrense de Educação, Ciências e Letras (FAPA), n.37. Porto Alegre: FAPA, 2005. p. 317-331.

_____. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In:

ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (Orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 159-193.

WALTZ, Kenneth Neal. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiv, 2002.

ZAKARIA, Fareed. The future of American Power: how America can survive the rise of the rest. *In: Foreign Affairs*, maio-junho de 2008.