

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O SUL COMO NORTE:

A INFLEXÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

RAFAEL RIBEIRO ARAÚJO

BRASÍLIA

2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O SUL COMO NORTE:

A INFLEXÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

RAFAEL RIBEIRO ARAÚJO

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: História das Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur.

BRASÍLIA

2013

RAFAEL RIBEIRO ARAÚJO

O SUL COMO NORTE: A INFLEXÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Banca examinadora:

Profª. Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur

Instituto de Relações Internacionais – UnB (Orientadora)

Prof. Dr. Virgílio Caixeta Arraes

Departamento de História – UnB

Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa

Instituto de Relações Internacionais – UnB

Aprovada em 19 de fevereiro de 2013.

Às memórias de João Neto de Aguiar e Daniel Oliveira Pereira.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não seria possível sem a orientação da professora Tânia Manzur, a ajuda de Álvaro Panazzolo, Amado Cervo, Anderson Xavier, Antônio Carlos Lessa, Antouan Monteiro, Bruna Habka, Bruno Hendler, Celso Amorim, Fernando Horta, Kelly França, Laura Oliveira, Norma Breda, Odalva Araújo, Pio Penna Filho, Rubens Barbosa, Samuel Pinheiro Guimarães, Tamara Gregol, Teresinha Ribeiro e Virgílio Arraes e o apoio e compreensão dos demais colegas, funcionários e professores do IREL/UnB, familiares e amigos – em especial os do mestrado, de Brasília e de Araguari.

*El siglo veinte, que nació anunciando paz y justicia, murió bañado en sangre
y dejó un mundo mucho más injusto que el que había encontrado.*

*El siglo veintiuno, que también nació anunciando paz y justicia,
está siguiendo los pasos del siglo anterior.*

*Allá en mi infancia, yo estaba convencido de que a la luna iba a parar
todo lo que en la tierra se perdía.*

*Sin embargo, los astronautas no han encontrado sueños peligrosos,
ni promesas traicionadas, ni esperanzas rotas.*

Si no están en la luna, ¿dónde están?

¿Será que en la tierra no se perdieron?

¿Será que en la tierra se escondieron?

Eduardo Galeano

RESUMO

A política externa brasileira do começo deste século é caracterizada pela aproximação realizada junto aos países do Sul global, que resultou, sobretudo, na formação de novas coalizões e agrupamentos entre os países em desenvolvimento. Ao assumirem o Sul como norte, ou seja, como eixo preferencial de atuação no século XXI, os atores diplomáticos brasileiros encontraram um espaço para ampliar o comércio, buscar acordos sobre cooperação técnica e, sobretudo, levar adiante pleitos de reforma das instituições políticas e econômicas de governança global. Esta dissertação analisa os motivos, os objetivos e os resultados oriundos dessa inflexão do universalismo da política externa brasileira. Para tanto, é realizada uma síntese do Sul dentro do acumulado histórico brasileiro a partir de 1945 e uma análise profunda de como a prioridade dispensada pelo Brasil passou do Norte para o Sul no começo deste século. Além disso, são estudados os principais agrupamentos e coalizões formados recentemente e que caracterizam a adoção do Sul como alvo das ações diplomáticas brasileiras.

Palavras-chave: Sul global; política externa brasileira; o Sul na política externa brasileira; cooperação Sul-Sul; coalizões ao Sul; governo Cardoso; governo Lula da Silva; universalismo; autonomia.

ABSTRACT

The 21st century's Brazilian foreign policy is characterized by a Global South approach, which resulted, overall, in the creation of new coalitions and arrangements among developing countries. When the Brazilian diplomatic actors assumed the South as the north, i.e., as the preferred axis, they found an opportunity to expand trade, to reach agreements on technical cooperation and, most importantly, to carry on claims referred to the reform of the political and economic institutions concerning global governance. This study analyses the reasons, the main objectives and the results from this change in the Brazilian foreign policy. To achieve this, the South within the Brazilian history since 1945 is synthesized and a deep analysis of how the priority given by Brazil moved from the North to the South at the beginning of the current century is done. Furthermore, this study analyses the major and new Southern coalitions and arrangements that characterise the change to the South as the main target of the Brazilian diplomatic actions.

Key-words: Global South; Brazilian foreign policy; the South in Brazilian foreign policy; South-South cooperation; Southern coalitions; Cardoso's government; Lula da Silva's government; globalism; autonomy.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 01	75
Corrente de comércio do Brasil com os países BRIC	
Tabela 02	86
Corrente de comércio do Brasil com os EUA	
Tabela 03	88
Transações brasileiras por região/grupo de países em janeiro de 2003 e de 2011	
Tabela 04	90
Viagens ao exterior de Cardoso e Lula da Silva	
Tabela 05	93
Corrente de comércio do Brasil com a América do Sul	
Tabela 06	109
Intercâmbio comercial do Brasil com os países da Liga Árabe	
Tabela 07	122
Intercâmbio comercial do Brasil com os países do Fórum IBAS	
Tabela 08	126
Intercâmbio comercial do Brasil com a Federação Russa	
Tabela 09	129
Intercâmbio comercial do Brasil com a República Popular da China	
Gráfico 01	85
Corrente comercial do Brasil com os EUA entre 2002 e 2010	
Gráfico 02	87
Corrente comercial do Brasil com Países em Desenvolvimento e Países Desenvolvidos entre 2002 e 2010	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC: Agência Brasileira de Cooperação

AID: Associação Internacional para o Desenvolvimento

ALADI: Associação Latino-Americana de Integração

ALALC: Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALBA: Alternativa Bolivariana para as Américas

ALCA: Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA: Área de Livre Comércio Sul-Americana

Aliceweb: Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet

ANC: Congresso Nacional Africano

ASA: Cúpula América do Sul-África

ASPA: Cúpula América do Sul-Países Árabes

BASIC: grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China

BM: Banco Mundial

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRIC: grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China

BRICS: grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CALC: Cúpula dos Países da América Latina e Caribe

CAN: Comunidade Andina de Nações

CANC: Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação

Caricom: Comunidade do Caribe

CASA: Comunidade Sul-Americana de Nações

CDI: Comissão para o Desenvolvimento Industrial

CEE: Comunidade Econômica Europeia

CELAC: Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas

CTPD: Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

Ecosoc: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

ECSC: Comunidade Europeia do Carvão e Aço

EUA: Estados Unidos da América

FMI: Fundo Monetário Internacional

Focalal: Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste

G-3: grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul que daria origem ao IBAS

G-4: grupo formado por Brasil, Índia, Japão e Alemanha

G-7: grupo formado pelas sete maiores economias mundiais

G-8: grupo formado pelo G-7 acrescido da Rússia

G-15: grupo formado por 15 países como contraposição ao G-7

G-20 comercial: grupo formado por países emergentes junto à OMC

G-20 financeiro: grupo formado pelas 19 maiores economias mundiais e a UE

G-77: grupo formado por 77 países em desenvolvimento

G-90: grupo formado por países menores e mais pobres junto à OMC

GATT: Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

IBAS: Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

MCE: Mercado Comum Europeu

MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Mercosul: Mercado Comum do Sul

Minustah: Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

MNA: Movimento dos Países Não Alinhados

MPJQ: Movimento Popular Jânio Quadros

MRE: Ministério das Relações Exteriores

NAFTA: Acordo de Livre Comércio da América do Norte

NOEI: Nova Ordem Econômica Internacional

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA: Organização dos Estados Americanos

OMC: Organização Mundial do Comércio

ONU: Organização das Nações Unidas

ONUDI: Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

OPA: Operação Pan-Americana

OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte

PDE: Países desenvolvidos

PED: Países em desenvolvimento

PEI: Política Externa Independente

PICE: Programa de Integração e Cooperação Econômica

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA: Plano Plurianual

PT: Partido dos Trabalhadores

SADC: Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

SECEX: Secretaria de Comércio Exterior do MDIC

SUMOC: Superintendência da Moeda e do Crédito

TIAR: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TNP: Tratado de Não-Proliferação de Armas Atômicas

UE: União Europeia

Unasul: União das Nações Sul-Americanas

Unctad: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo I	28
O Sul na Política Externa Brasileira: do fim da Guerra ao fim do Século XX	
Capítulo II	68
Do Norte para o Sul: a mudança de foco da Política Externa Brasileira no começo do Século XXI	
Capítulo III	99
Cooperação, Coalizões e Agrupamentos: o Sul na Política Externa Brasileira Contemporânea	
Conclusão	131
Referências Bibliográficas	137
Anexo	148
Países considerados desenvolvidos e em desenvolvimento pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	
Apêndice A	150
Entrevista com o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães	
Apêndice B	165
Entrevista com o embaixador Rubens Barbosa	
Apêndice C	171
Entrevista com o embaixador Celso Amorim	

INTRODUÇÃO

O Brasil do século XXI é percebido, por diferentes analistas e líderes internacionais, como uma das grandes potências emergentes do planeta. É o país com a maior economia da América Latina, possui uma relevante taxa de crescimento ao longo dos últimos anos e é avaliado como um líder em potencial tanto no contexto regional quanto junto aos países emergentes, por chefes de Estado dos países mais ricos, por agências avaliadoras de risco e pela imprensa (BBC, 2013; O'NEILL, 2001; OBAMA, 2011; HOLLANDE, 2012).

Infere-se que essa percepção seja fruto de realizações da política externa brasileira no início deste século: na visão de Cervo e Bueno (2012), no aspecto econômico o Brasil manteve a abertura de mercado iniciada durante a década de 1990, com uma constante atração de capitais externos e busca por medidas que levem ao fim do protecionismo, com o intuito de liberalizar o comércio entre as economias mundiais. Do ponto de vista político, o Brasil buscou reforçar o multilateralismo por meio da institucionalização de novos blocos e grupos de países, confeccionando uma rede global de cooperação e poder voltados ao Sul dentro de um sistema de multipolaridade.

Essas realizações estavam previstas por Lula da Silva desde o discurso de posse proferido no Congresso Nacional, em janeiro de 2003 e no Plano Plurianual sancionado pelo executivo no ano seguinte (LULA DA SILVA, 2003; LESSA; COUTO; FARIAS, 2009). O chanceler Celso Amorim havia demonstrado, ainda antes da posse, a intenção de executar uma política externa “ativa e ativa”, ou seja, com intensiva atuação internacional e participação solidária e corajosa (AMORIM, 2010). Esse conceito e, mais ainda, essa linha geral ou vetor da política exterior do Brasil acabaria permeando a ação brasileira ao longo da administração Amorim à frente ao Itamaraty (CATANHÊDE, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) durante toda a administração Lula da Silva.

A criação do G-20 comercial, grupo de vinte países emergentes¹, junto à Organização Mundial do Comércio (OMC), pode ser considerado o ponto inicial da referida diplomacia

¹ Existem dois grupos denominados G-20. O primeiro, chamado de G-20 dos ministros de finança ou G-20 financeiro, foi criado em 1999, como um fórum de debate para as crises financeiras internacionais do fim da década de 1990, e se tornou referência durante a crise de 2008, ao ser realizada uma reunião com os 20 chefes de Estado e de governo do grupo. O segundo G-20, também conhecido como G-20 emergente ou comercial, foi estabelecido durante reunião da OMC em Cancún, no México, como uma coalizão dos países em

altiva e ativa. A coalizão buscava uma união contra os países do centro do capitalismo, ou seja, o grupo dos países mais ricos que regulavam as relações econômicas internacionais em seu favor. O objetivo, então, era a democratização do processo de globalização iniciado com o fim da Guerra Fria (CERVO; BUENO, 2012).

Outras ações de tipo semelhante se seguiram a partir de Cancún. Em 2004, foi institucionalizado o fórum IBAS, uma coalizão trilateral constituída por Índia, Brasil e África do Sul na forma de uma cooperação Sul-Sul entre potências médias com interesses convergentes. Era a concretização da ideia de que, como alternativa ao Norte, os países em desenvolvimento deveriam olhar para os pares do Sul a fim de se desenvolver (OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2007). Ainda em 2004, houve o anúncio de mais uma coalizão de países de fora do centro: a Comunidade Sul-Americana de Nações, integrada pelos doze países independentes da América do Sul, que levaria, quatro anos mais tarde, à criação da Unasul, concretizando a ideia de democratização anteriormente mencionada (CERVO; BUENO, 2012).

Eram inaugurados, paralelamente, ao longo desses anos, outros mecanismos inter-regionais, como por exemplo a Cúpula América do Sul e Países Árabes (ASPA), que incentivou o diálogo entre a América do Sul e o Mundo Árabe a partir de 2005, e a Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC), que uniu os países da América Central e caribenhos à comunidade sul-americana ao final da década (CERVO; BUENO, 2012).

Evidenciava-se, ainda, a formação do G-4 em 2004, grupo esse composto por Brasil, Índia, Japão e Alemanha, visando a reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e pedindo a inclusão dos referidos países como membros permanentes. Embora esse grupo não seja formado apenas por nações emergentes, para a diplomacia brasileira essa é uma iniciativa para avançar no papel brasileiro global, transformando-o num agente dentro da esfera geopolítica (ARRAES, 2006; CERVO, 2008).

Por fim, em 2007, por meio de reuniões regulares de chanceleres, criou-se o BRIC, grupo formado pelos grandes países emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China) com a pretensão de ampliar a agenda de atuação conjunta e ajudar no equilíbrio e na democratização da ordem internacional do início do século (AMORIM, 2008). Era uma demonstração da

desenvolvimento para atuação “propositiva e central nas tratativas” daquela reunião. (MRE, 2012c; G-20, 2013; MRE, 2013d).

capacidade brasileira em formar consensos e aumentar seu poder na confecção de regras do ordenamento global (CERVO; BUENO, 2012)².

Todas as ações supracitadas objetivavam mudança, ou seja, uma alteração da inserção internacional do Brasil no cenário mundial em termos políticos, econômicos e uma mais efetiva participação nos processos decisórios. O incentivo às negociações multilaterais, como visto em Cancún, e a formalização das coalizões ao Sul, entre países emergentes, resultaram na emergência do poder global do Brasil, uma vez que o País passou a ter uma maior participação junto às estruturas hegemônicas (CERVO, 2008).

Em comum em todas as ações, econômicas ou políticas, e processos que levaram a essa mudança estaria a busca por um novo espaço nas relações internacionais do Brasil, com a evidência, em diversas searas, de um papel de maior protagonismo do País na área internacional. A atuação preferencial junto aos países emergentes na tentativa de se formular uma nova ordem global seria uma característica inerente a esse processo.

Tendo em vista os elementos apontados anteriormente, esta dissertação parte da premissa, respaldada pela historiografia brasileira de relações internacionais de que haveria, na política externa brasileira deste começo de século XXI, um novo eixo de atuação: o Sul (PECEQUILO, 2008; SARAIVA, M., 2007; LIMA, M., 2005).

O Sul, em síntese, representa o espaço geográfico onde a diplomacia brasileira opera para diversificar e ampliar os mercados de importação e exportação para além das estruturas tradicionais de poder, lutar em conjunto pela reforma de instituições financeiras e políticas, unir-se a outros países emergentes a fim de ter influência na definição da agenda global e exercer um papel de destaque neste século³.

A escolha da denominação Sul se deve à semelhança entre a área de atuação com o conceito de Sul Global, numa herança da divisão centro-periferia trabalhada pelo pensamento cepalino. No entanto, é necessária a ressalva de que há a participação de países-membros do Conselho de Segurança nesse eixo de atuação da política externa brasileira neste século. Para

² O conceito de BRIC foi elaborado em 2001, ou seja, seis anos antes da institucionalização do grupo de países, a partir de um relatório elaborado por Jim O'Neill, diretor-executivo da agência de avaliação de risco Goldman Sachs. À ocasião, O'Neill traçou cenários de crescimento econômico e afirmou que Brasil, Rússia, Índia e China (países cujas iniciais formam o acrônimo "BRIC") mereceriam mais atenção dos investidores internacionais (O'NEILL, 2001).

³ O conceito de Sul utilizado nesta dissertação não se refere, necessariamente, a países do hemisfério sul, mas abarca também outros países em desenvolvimento e regiões com as quais o Brasil atua por novas possibilidades de integração, comércio, cooperação técnica, política, cultural e econômica

a política exterior do Brasil, o Sul seria a periferia, ou seja, o espaço formado pelos países em desenvolvimento que se encontrem, em algum momento ou circunstância, alijados de diferentes centros da governança global, seja em aspectos políticos, seja em aspectos econômicos.

Esta dissertação tem como objetivo geral, portanto, além do que se refere à composição conceitual e análise da presença do conceito de Sul na política exterior do Brasil no início do século XXI, também discorrer sobre primórdios dessa inflexão ao Sul no discurso e na prática de política externa brasileira entre 2003 e 2010, bem como sobre os fatores que levaram a essa definição de posição. Com o intuito de compreender a evolução do conceito, far-se-á no primeiro capítulo uma síntese histórica da presença desse Sul na história da política externa brasileira desde o fim da Segunda Guerra Mundial, analisando-se as iniciativas anteriores. No segundo capítulo será estudado o contexto em que houve a mudança de eixo, quando o Sul teria se tornado o espaço preferencial de atuação. Por fim, o terceiro capítulo analisará mais densamente as ações realizadas desde 2003 que se enquadram nessa perspectiva.

Além disso, também será verificado como essa aproximação ao Sul se relaciona historicamente com o acumulado histórico do pensamento brasileiro, com os paradigmas de atuação da política exterior e com conceitos tradicionais da política externa brasileira, como a autonomia, o desenvolvimento e o universalismo (CERVO, 2008).

Isso posto, a hipótese a ser trabalhada é de que o Brasil teria buscado o Sul como eixo preferencial de atuação neste começo de século a fim de consolidar-se como nação emergente, ampliar o intercâmbio com os demais países em desenvolvimento e aumentar o seu prestígio internacional para levar adiante pleitos como a reforma da ONU e de mecanismos econômicos.

Outro objetivo desta dissertação é a compreensão da realidade das relações internacionais do Brasil no período estudado, quando serão realizadas análises detalhadas das políticas externas dos governos Cardoso e Lula da Silva, principalmente na formação de coalizões e grupos ao Sul.

Em relação aos métodos, foi utilizado o método histórico, ou seja, o uso de procedimentos como a pesquisa em fontes primárias e secundárias, a crítica (avaliação da validade de versões contraditórias), a hipotetização (como sugestão de conclusão da pesquisa)

e a síntese para descrever os acontecimentos históricos. Entre as fontes primárias a serem analisadas estão discursos e entrevistas de presidentes e diplomatas, notas chancelares, comunicados conjuntos e demais instrumentos retóricos, assim como números da balança comercial brasileira e atas da formação de instrumentos multilaterais de governança, como os novos grupos e blocos de países criados a partir daquela data. Como fontes secundárias, além da bibliografia já citada, são relevantes artigos e ensaios publicados em periódicos e sítios acadêmicos especializados, e análises, reportagens e entrevistas publicadas em jornais, revistas e agências de notícia nacionais e internacionais ao longo do presente século.

Não obstante, a opção pelo método histórico não exclui a análise do período delimitado por meio de teorias das relações internacionais. É possível elencar diversas correntes teóricas que esclarecem a inflexão ao Sul caracterizante da política externa brasileira no começo deste século, sobre ele lançando luzes, ou mesmo dando-lhe significado e contornos.

O pragmatismo característico do acumulado histórico da política externa brasileira é uma evolução do realismo percebido desde o século XIX. Para Cervo, o realismo já era praticado por setores conservadores da sociedade quando eles não acreditaram na arquitetura supranacional proposta por Bolívar e por outros pan-americanistas hispano-americanos àquela época (CERVO, 2008). Essa corrente esteve presente na política de Rio Branco, ao trasladar as linhas básicas da prática brasileira de política externa para os Estados Unidos, e eivou-se de pragmatismo quando Getúlio Vargas passou a tirar proveito do antagonismo americano e alemão para incentivar a industrialização do Brasil. Ainda segundo Cervo, “o pragmatismo, evolução e estado avançado do realismo, demonstra a prevalência da esperteza diplomática sobre as forças profundas da economia e da sociedade, bem como sobre o processo decisório de outros governos” (CERVO, 2008, p. 30).

O viés realista que se observa na execução da política externa brasileira de então pode guardar semelhanças com o realismo clássico de Maquiavel. Esse autor afirma que o mundo é um local perigoso, mas que, ao mesmo tempo, gera oportunidades. Para prosperar, o Estado deve reconhecer e explorar as oportunidades apresentadas de forma rápida e hábil, com base no cálculo inteligente do poder e do interesse de alguém contra o poder e o interesse de seus rivais e competidores (MAQUIAVEL apud JACKSON; SØRENSEN, 2007). Ou seja, o Brasil estaria realizando essa aproximação pragmática ao Sul como uma forma de aproveitar as oportunidades e atingir, assim, os objetivos almejados.

De todo modo, o realismo se compõe de uma série de outras premissas e conjecturas às quais faltaria densidade explicativa para abarcar a totalidade dos processos e ações que caracterizam a política exterior do Brasil ao longo da história. Destarte, outras linhas de formulação teórica das Relações Internacionais poderiam dar esclarecimentos, sendo uma delas o liberalismo institucional, visto que a inflexão recente resultou na formação de novas coalizões e grupos ao Sul. Para os teóricos dessa corrente, as instituições são organizações internacionais ou um conjunto de regras que governam a ação estatal de uma forma que contribuam para a cooperação entre Estados (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

Dentro da corrente institucionalista, é possível dizer que o processo de institucionalização dos grupos de países ao Sul trará vários benefícios a longo prazo. Keohane e Martin (1995) afirmam que as instituições internacionais podem ajudar a formular pontos comuns que façam com que sejam alcançados bons resultados das operações de cooperação. Para o sucesso desses mecanismos, na visão desses autores, deve ficar claro para todos os países que os resultados da união virão com o tempo e serão compartilhados de forma correta. Isso poderia explicar a prioridade dada pelo Brasil para a formação de instituições uniformes, como o IBAS, o BRIC, a Unasul, entre outras, onde não há a liderança de um país. Os êxitos dessas coalizões, seja no campo da governança econômica, seja na governança política, viriam a longo prazo.

A formação dos grupos ao Sul poderia ajudar também na busca do Brasil de reforma das instituições de governança mundial. Para pesquisadores contemporâneos, governança é o ato de definir agendas, estabelecer e implementar regras ou programas e avaliar e decidir resultados. Para eles, é importante considerar os prospectos e estratégias para reformar a arquitetura global em um cenário de governança que cresceu rapidamente e é criticada por ser antidemocrática e desigual (LAKE, 2010; AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010). Aqui estaria, portanto, um espaço para atuação da diplomacia brasileira.

Além do institucionalismo, é relevante considerar as correntes relacionadas aos processos de integração no esforço de definir, explicar e esclarecer, ainda que parte por parte, a complexidade das linhas gerais da política exterior do Brasil. A teoria neofuncionalista foi elaborada por Haas a partir da formação da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (ECSC, na sigla em inglês) nos anos 1950, que representou o início da cooperação dentro da Europa Ocidental. Haas (1968, p. 16) define a integração política como “o processo por onde atores políticos (...) são persuadidos a mudar suas lealdades, expectativas e atividades políticas rumo

a um novo centro, onde as instituições possuam ou demandem jurisdição sobre os estados nacionais pré-existentis”.

Para Haas (1968), uma vez iniciado o processo de integração, o sistema continua a ser alimentado, gerando um efeito *spill-over*: uma espiral crescente onde a integração e a sua demanda, mesmo na ausência de exigência por parte de grupos específicos, aumentariam ao longo do tempo. O *spill-over* é dividido em dois tipos: o funcional, quando a cooperação entre setores da economia ou da sociedade leva a uma pressão que impulsiona a integração; e o político, que ocorre com o fortalecimento gradual dos agentes supranacionais (HAAS, 1968; MORAVCSIK, 2005).

Uma segunda corrente surgiu com o intergovernamentalismo, ainda nos anos 1970, quando Haas admitiu que o processo de integração deveria abranger também as questões de interdependência. Para Moravcski (2005), trata-se de um processo onde há um menor enraizamento institucional e que a manutenção do sistema acontece por meio das negociações entre os governos envolvidos. No intergovernamentalismo, a integração ocorre em três estágios. Primeiro, as preferências nacionais se desenvolvem em resposta a mudanças exógenas; depois, as negociações entre estados acontecem em forma de barganha; por fim, há a delegação de instituições supranacionais.

Para Vigevani *et al.* (2008), as duas correntes não se aplicam totalmente dentro dos processos de integração promovidos pelo Brasil, mas também não podem ser plenamente refutadas. De acordo com esses autores, o País os utiliza de forma seletiva, sendo útil apenas quando convém aos próprios interesses, como nas negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e com a União Europeia (UE). Portanto, a integração com os países do Sul também poderia ser considerada uma forma de união *ad hoc*, ou seja, como forma de alcançar os interesses nacionais. No caso da recente inflexão ao Sul, os objetivos seriam a alteração dos mecanismos de governança e/ou a expansão de mercados importadores e exportadores.

Também é interessante considerar uma abordagem construtivista no que tange a esse processo de busca pelo Sul. Para os construtivistas, o foco não está no Estado, e sim nas ideias, culturas, normas e conhecimentos compartilhados pela coletividade. O construtivismo é definido como uma ferramenta de análise social que assume três premissas: a interação humana é formada principalmente por fatores ideacionais, e não materiais; o fator ideológico mais importante são as crenças intersubjetivas, ou seja, ideias, concepções, suposições

comuns; e essas crenças constroem os interesses e identidades das pessoas (FINNEMORE; SIKKINK, 2001). Ainda para Finnemore e Sikkink (2011, p. 393), o construtivismo está focado nos chamados “fatos sociais”, ou seja, “coisas como dinheiro, soberania e direitos. que não possuem realidade material mas que existem apenas porque pessoas acreditam na sua existência e agem de forma correspondente”.

Nessa perspectiva, percebe-se o papel das estruturas sociais, que informam os interesses e as identidades dos Estados. Essas identidades podem gerar interesses coletivos e influenciar na tendência de formação de blocos (WENDT, 1995). É possível inferir que uma identidade “sulista”, de periferia, pode ter influenciado a decisão brasileira de adotar uma postura voltada ao Sul.

A inflexão ao Sul também pode ser compreendida à luz dos sistemas de finalidades e causalidades da historiografia francesa. A finalidade, ou seja, as razões dos homens de Estado, seria a luta por uma ordem global com uma maior participação dos países emergentes ou da periferia da governança, enquanto a causalidade, representada pelas forças profundas⁴, estaria nos fatores supracitados que levaram à consolidação do paradigma logístico de inserção internacional (DUROSELLE, 2000; CERVO; BUENO, 2012).

Tendo em vista as diferentes perspectivas teóricas supramencionadas, pelo fato de se levantar a hipótese de que o Brasil teria adotado uma orientação da política externa voltada ao Sul neste começo de século, torna-se necessário esclarecer como é formado o conceito de Sul.

Segundo Alden, Morphet e Vieira (2010), esse conceito é atualmente utilizado para descrever regiões que possuem histórias políticas, sociais e econômicas em comum, provocadas pelas desigualdades do sistema colonial ou imperialista, além de servir como parte de uma estratégia, pelos países em desenvolvimento, de gerenciar discussões e negociações com os países mais desenvolvidos e industrializados, ou do Norte, por meio de grupos tomadores de decisão, como o Movimento dos Não-Alinhados (MNA)⁵ e o G-77⁶.

⁴ As noções de homens de Estado e de forças profundas formam parte da historiografia francesa nascida a partir do trabalho de Pierre Renouvin, precursor da crítica à história de caráter diplomático e tratadista existente até meados do século XX (SARAIVA, J., 2008). Homens de Estado são os líderes, seja da diplomacia ou do governo, que possuem interesses políticos e importantes responsabilidades. Forças profundas são as condições geográficas, movimentos demográficos, interesses econômicos e financeiros que formam o quadro das relações entre os grupos humanos (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967).

⁵ O Movimento dos Não-Alinhados foi fundado em 1961, em Belgrado, por 25 países que haviam recentemente se tornado independentes. Inspirados pela Conferência de Bandung, realizada seis anos antes, os líderes buscavam a afirmação da independência frente à bipolaridade da Guerra Fria. Atualmente formam parte do Movimento 120 países-membros e 17 países observadores (NAM/CSSTC, 2013).

Esses autores dividem a formação e atuação do Sul em três períodos. O primeiro vai da formação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, até 1964, ano da criação do Grupo dos 77 (G-77) e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Esse período ficou marcado pela percepção, dos países em desenvolvimento, de que eles enfrentavam grandes desafios para fazer prosperar a economia e obter legitimidade política num período pós-colonial. O ponto inicial das negociações sobre as questões do Sul surgiu em abril de 1955, com a realização da conferência de Bandung –que inovou ao incluir na declaração final referências à urgência na promoção do desenvolvimento econômico nos dois continentes e à necessidade de investimento externo de capital. Os debates sobre o papel do Sul persistiram nos anos seguintes, cabendo à Iugoslávia, à Índia e ao Egito um papel crucial na formação do Movimento dos Não Alinhados (MNA), e à América Latina a criação do G-77 (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

Para Dirlik (2007), esse primeiro período do Sul Global é facilmente confundido com a expressão “Terceiro Mundo” defendida por Sauvy ainda em 1952. Naquela época, haveria a necessidade de se escolher entre dois caminhos: o capitalista, que estava ligado ao imperialismo, e o socialismo, que significaria um desvio em relação ao processo de modernização daqueles países. A solução para o impasse veio com a busca de liberdade por meio de uma terceira via, movimento que ficaria explícito a partir de Bandung, e que teria seu auge com os movimentos de 1968. Dirlik diz que esse foi o ano do Terceiro Mundo e que o Sul mostrava como poderia ser, ele próprio, a solução para a bipolaridade.

O segundo período, de 1965 a 1989, é marcado pela influência da Guerra Fria nos poucos resultados do diálogo Norte-Sul. Nesses anos foram realizadas mais oito encontros do MNA, nos quais houve a tentativa de se estabelecer a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) devido aos baixos índices de crescimento econômico obtidos pelos países do Sul. No entanto, o recrudescimento do conflito Leste-Oeste e a crise da dívida externa na África e na América Latina durante a década de 1980 levaram ao esfriamento do diálogo. Além disso, ações como o programa nuclear indiano e o genocídio em Camboja levantaram dúvidas dentro dos estados do Sul sobre a viabilidade do princípio de soberania defendido pelo MNA e pelo G-77. Para Alden, Morphet e Vieira (2010), no entanto, houve avanços nessa época: surgiu a percepção de que os estados do Sul deveriam ser mais flexíveis e menos radicais,

⁶ O G-77, estabelecido em 1964, foi inicialmente formado por 77 países em desenvolvimento junto à ONU como forma de buscar uma articulação conjunta, tanto em termos econômicos quanto de capacidade de negociação, entre os países do Sul. Atualmente o G-77 possui 131 países-membros, tornando-se a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento (G-77, 2011).

além de mais cooperativos em termos globais. Esses conceitos seriam utilizados no terceiro período das relações Norte-Sul.

As décadas de 1970 e 1980 também ficariam marcadas pela alteração da posição mundial do Sul. Para Dirlik (2007), o Sul deixou de representar a esperança de salvação num mundo bipolar para se tornar, ele próprio, um objeto de salvação, com as crescentes crises econômicas e ambientais. Ideais em voga no pensamento da região, como o neokeynesianismo, logo dariam lugar a políticas neoliberais promovidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), naquilo que ficaria conhecido como Consenso de Washington, ou seja, a disseminação e, para alguns autores, imposição do discurso de globalização e privatização dentro das economias do Sul, em especial da América Latina.

O período pós-Guerra Fria é marcado pelo surgimento de um novo Sul. Na opinião de Alden, Morphet e Vieira (2010), o uso de sanções e embargos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, as questões ambientais, o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio, os índices de crescimento econômico dos países emergentes e a corrida nuclear na Índia e no Paquistão levantaram novos desafios ao Sul. A resposta veio com o surgimento de coalizões como o BRIC, o IBAS, o G-15⁷ e o G-20 financeiro, marcando uma nova era de ativismo sulista que pode provocar uma mudança no sistema político internacional de uma forma que não era vista desde a virada do século XIX.

Para analistas brasileiros e latino-americanos de relações internacionais, os primeiros estudos relevantes sobre uma divisão Norte-Sul global consolidaram-se com o pensamento cepalino durante o início da Guerra Fria (TICKNER, 2009). A escola “Prebisch-Cepal” constituiu o ponto inicial de desenvolvimento do pensamento próprio, latino-americano, em relações internacionais, a partir da Economia Política (BERNAL-MEZA, 2005). Furtado (1998) afirma que a divisão surgiu com a Revolução Industrial do século XVIII, que provocou uma ruptura na economia mundial: as regiões colonizadas não receberam os novos recursos capitalistas de maneira uniforme, como aconteceu na Europa, na Austrália e na América do Norte. O resultado foi a criação de um sistema híbrido, dualista, no qual uma parte da economia das ex-colônias se comportaria como um sistema capitalista e a outra manteria a estrutura pré-existente. Para esse autor, essa estrutura de economia dualista

⁷ O G-15 foi criado em 1989 por 15 países com “suficiente peso econômico e político e poder contra-balanceador” visando a longo prazo ser reconhecido pelo G-8 como “parceiro lógico de diálogo” (G-15, 2011). Alden, Morphet e Vieira (2010) definiram o grupo como “G-7 do Sul”.

constituiu o subdesenvolvimento contemporâneo, que provoca uma divisão mundial entre ricos e pobres.

Essa visão de divisão foi ainda mais desenvolvida pelos autores das Teorias da Dependência. Eles estabelecem um conceito de relação entre sociedades centrais e periféricas. De acordo com os autores, essas áreas se vincularam historicamente e estruturalmente ao mercado mundial de forma a permanecer em estado de dependência no plano econômico-social. E essa condição levaria às funções que caberiam às economias do centro e da periferia no mercado mundial sem considerar “os fatores político-sociais implicados na situação de dependência” (CARDOSO; FALETTO, 1984).

Essa noção de Sul concebida pelo pensamento cepalino e ampliada pelos teóricos da dependência foi incorporada à política exterior brasileira durante a vigência da Política Externa Independente (PEI). San Tiago Dantas propôs uma relação de igualdade com todas as nações, de uma forma universal, e o incentivo ao estabelecimento da Zona de Livre Comércio da América Latina. Além do eixo regional, Dantas reafirmou em seu programa a solidariedade com os povos ainda colonizados, principalmente na África. E ao levar ao debate da Assembleia-Geral da ONU, em 1961, a questão da independência de Angola, o Brasil reforçou o princípio de autodeterminação dos povos e os esforços relativos à eliminação do colonialismo em todo o mundo (DANTAS, 1962). A PEI introduziu novos conceitos, ainda que retóricos, na política externa brasileira, como a aproximação da África e o alinhamento com os países em desenvolvimento, que posteriormente seriam retomados em outros governos, principalmente no Pragmatismo Responsável da administração Geisel (CERVO; BUENO, 2012; MELLO, 2000).

A partir do fim dos anos 1980, quando houve a ascensão mundial do neoliberalismo e o fim da Guerra Fria, o foco geral dos países latino-americanos voltou-se aos problemas de inserção e competitividade globais, além da integração política e econômica regional e da ênfase ao bilateralismo, ou seja, na aproximação prioritária junto aos Estados Unidos. Essa mudança foi bastante influenciada pelas consequências da “década perdida”⁸ (TICKNER, 2009; PECEQUILO, 2008). No Brasil, houve uma adaptação da política externa brasileira, que passou a trabalhar com os novos temas de globalização e interdependência. Substituíram-

⁸ “Década perdida” é o nome com o qual se caracterizaram as crises sociais e econômicas dos países da América Latina, que sofreu durante os anos 1980 com problemas relativos à escalada da dívida externa, à hiperinflação, à estagnação, entre outros fatores que impossibilitaram a continuação dos índices de crescimento regional observados nos anos anteriores (PECEQUILO, 2008).

se, então, os conceitos de dualismos Norte-Sul e Leste-Oeste por essa nova agenda de retomada do eixo bilateral-hemisférico (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004; PECEQUILO, 2008).

Para Pecequilo (2008), a posse de Lula da Silva significou o retorno da atuação junto as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul. A relação horizontal do Brasil, ou seja, com os países do Sul, é representada pelas parcerias com as nações emergentes, como Índia, China, África do Sul e Rússia, e com países menos desenvolvidos da África, Ásia e Oriente Médio. Esse eixo de países se aproxima de uma dimensão terceiro-mundista da política externa e busca benefícios econômicos, estratégicos e políticos. Essa mudança é verificada ao se analisar a política externa dos governos Cardoso e Lula da Silva. Dentro do método paradigmático de Cervo, a administração do primeiro manteve o paradigma do estado normal iniciado por Collor de Mello e, a partir de 1999, ensaiou a introdução do paradigma logístico de inserção (CERVO; BUENO, 2012).

Cervo (2008) define como paradigma os conceitos formados pela observação empírica de três níveis (o diplomático, o político e o das relações internacionais) e que possuem características comuns. Para ele, trata-se de uma forma versátil de organizar a matéria sem considerar a rigidez científica. De acordo com esse autor, o Brasil possuiu, ao longo de sua história, quatro paradigmas: o liberal-conservador, que predominou desde a independência até a Revolução de 1930; o nacional-desenvolvimentista, que regeria o período de 1930 a 1989; o normal ou neoliberal, entre 1990 e 2002; e o logístico, ensaiado a partir de 1999 e consolidado em 2003.

O Estado normal emergiu como consequência das transformações da ordem global ao fim da Guerra Fria. De acordo com Cervo e Bueno (2012), houve a aplicação, no Brasil, das reformas sugeridas pelo Consenso de Washington. Políticas de rigidez fiscal e de privatização de empresas públicas, abertura econômica e a redução do papel do Estado são algumas das características desse paradigma. A sua adoção surgiu num contexto em que o neoliberalismo estava em voga, devido à pressão pela globalização econômica mundial vinda dos grandes centros de poder, e em que havia um esgotamento do paradigma anterior, o nacional-desenvolvimentista, originado no pensamento teórico latino-americano e que via na industrialização e no crescimento econômico as medidas para reduzir a condição de subdesenvolvimento regional (CERVO, 2008).

A regência do paradigma normal iria até a virada do século, quando Cardoso introduziu e Lula da Silva consolidou um novo paradigma, o logístico. Para Cervo e Bueno (2012), esse paradigma é o resultado da junção de características dos dois anteriores, sendo que o Estado não se reduz a prestar os serviços de desenvolvimento e nem assiste passivamente às forças do mercado. O estado logístico é provocado pelo nível avançado de organização da sociedade e pela estabilidade política e econômica, que faz associar a lógica da governabilidade interna à lógica da governança global.

O alcance da condição de estado logístico permitiu a maturação da política exterior de Lula da Silva e a consequente adoção dos dois traços essenciais da inserção internacional do século XXI: o multilateralismo da reciprocidade e a internacionalização econômica. O primeiro é a intenção declarada por esse presidente em 2003, em relação à busca de um livre comércio mundial caracterizado pela reciprocidade –ou seja, de uma forma em que as regras do ordenamento multilateral beneficiem todas as nações. Já a internacionalização da economia significa a maior participação do Brasil nos processos globais, principalmente quanto aos investimentos diretos no exterior (CERVO; BUENO, 2012).

Esses dois traços podem ser apontados como fundamentos que possibilitaram a orientação ao Sul da política externa brasileira. As institucionalizações de grupos de países emergentes objetivam a mudança do poder de confecção de regras dos organismos multilaterais em prol de uma melhor participação multipolar que inclua esses países (CERVO; BUENO, 2012).

Esta dissertação também pretende verificar como a inflexão da política externa neste século XXI se relaciona com dois históricos alinhamentos da política externa: o universalismo e a autonomia.

O universalismo pode ser definido como a busca de um caráter global, ou seja, para além do ambiente hemisférico, na política externa brasileira, de uma forma que liberte o país de relacionamentos político-estratégicos apriorísticos e pode ser resumida como uma “política das opções abertas” (GRABENDORFF apud MELLO, 2000). Essa independência nas relações internacionais não necessariamente implica diminuição drástica ou fim das relações com os Estados Unidos, já que não havia um alinhamento automático, nem com o Norte, nem com o Sul, mas sim na diversificação e no aumento da autonomia, sendo essa última genericamente definida como a ampliação da margem de manobra do país (MELLO, 2000).

A autonomia é um dos componentes do acumulado histórico da política externa –ou seja, um dos princípios e valores aplicados aos padrões de conduta da diplomacia brasileira. O Brasil faz parte de um grupo países⁹ que possui a vocação de buscar um modo próprio de inserção internacional (CERVO, 2008). Essa autonomia de ação é vista várias vezes na história da política exterior do Brasil e é estudada de acordo com a sua contextualização. Há caracterizações de períodos como a autonomia da Velha República (autonomia pela participação), do Estado Novo de Vargas (autonomia na dependência), a exercida durante a Guerra Fria (autonomia pela distância), a da regionalização e globalização dos anos 1990 (autonomia pela integração) e, finalmente, a exercida no século XXI (autonomia pela diversificação) (MOURA, 1980; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Durante a autonomia pela participação, sobretudo na gestão de Rio Branco como chanceler, buscava-se uma relação de amizade com os Estados Unidos, mas com a manutenção de uma margem de manobra devido a ampliação da interdependência econômica com outros países (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A autonomia na dependência corresponde ao conceito de equidistância pragmática cunhado por Moura, ou seja, a utilização pelo governo Vargas das relações com as grandes potências do pré-Segunda Guerra (EUA e Alemanha) para obter ganhos, sobretudo comerciais, sem se submeter a um alinhamento automático na ordem internacional (MOURA, 1980).

A autonomia pela distância é representada, principalmente, pela Política Externa Independente e pelo Pragmatismo Responsável, por ocasião das quais o País buscava uma independência em relação ao conflito Leste-Oeste da Guerra Fria. Essa autonomia era alcançada pela preservação da soberania nacional frente a alguns pontos da agenda das grandes potências e pela implementação de uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004).

A autonomia pela integração foi a iniciativa de se consolidar a integração regional por meio do Mercosul, durante os governos Collor de Mello, Franco e Cardoso, como forma de impulsionar uma inserção universal do Brasil como um global player (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004).

⁹ Cervo (2008) não menciona quais seriam esses países, apenas diz que o Brasil “inclui-se entre uma dezena (...), aproximadamente”.

Por fim, a autonomia pela diversificação está presente no governo Lula da Silva e é considerada a busca por novas coalizões com os países emergentes com vista ao desenvolvimento econômico do país sem deixar de apresentar certa autonomia política (VIGEVANI, 2007).

CAPÍTULO I

O SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DO FIM DA GUERRA AO FIM DO SÉCULO XX

O término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, não marcou apenas a derrota dos regimes totalitários alemão e italiano na Europa Ocidental e da expansão do império japonês no Extremo Oriente, que vigorava desde o fim do século XIX. A crescente divergência entre os modelos político-econômicos ocidental e oriental, representada pelo surgimento de duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, daria início a uma divisão mundial entre dois blocos, o Leste e o Oeste, cuja rivalidade seria consagrada por um oscilante estado de tensão política e militar representado pela Guerra Fria¹⁰.

A bipolaridade representada por dois modelos distintos levaria à subsequente divisão mundial em áreas de influência. A Cortina de Ferro¹¹ levou a Europa a retratar, como um ícone da divisão entre Leste e Oeste, a ordem mundial que perdurou durante as quatro décadas e meia que sucederam o conflito encerrado em 1945. EUA e URSS, às suas maneiras, trabalharam na reconstrução europeia. Para Manzur (2009), três frentes básicas de ação operadas pelos Estados Unidos teriam reflexos no resto do mundo: o Plano Marshall e sua abordagem econômico-financeira; a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como instrumento militar; e a Doutrina Truman, que visava o combate ao comunismo internacional.

Da mesma forma, com a formação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, evidenciavam-se as primeiras manifestações de países na formação de um outro eixo, o Norte-Sul¹². Para Alden, Morphet e Vieira (2010), esse movimento iniciou-se no mesmo ano, com a formação da Liga Árabe, e seria ampliado nos anos seguintes com três eventos: a ruptura iugoslavo-soviética de 1948, a criação do Grupo Árabe-Asiático, em 1950, e as manifestações pela independência na Índia e no Egito, no fim da década de 1940, países que seriam pioneiros na formação do Movimento dos Não-Alinhados (MNA).

¹⁰ Hobsbawm (1995) define Guerra Fria como “a constante confrontação das duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial”.

¹¹ O termo “Cortina de Ferro” foi popularizado em 1946 por um discurso do primeiro ministro britânico Winston Churchill no Westminister College, nos Estados Unidos. À ocasião, Churchill falara em isolar o Leste europeu por uma cortina de ferro formada por arame farpado e torres de controle. A expressão culminou por simbolizar a divisão da Europa em duas áreas, uma alinhada aos EUA e outra alinhada à URSS (WARD, 1968).

¹² Essa divisão Norte-Sul está relacionada ao conceito de Sul Global que, a seu turno, é confundido com a expressão “Terceiro Mundo” cunhada por Alfred Sauvy em 1952 (DIRLIK, 2007).

Os países latino-americanos não marcaram forte presença nesse processo de formação. Alden, Morphet e Vieira (2010) justificam esse silêncio ao afirmarem que a região estava focada nas questões do desenvolvimento econômico e que esse quadro manter-se-ia até a formação do G-77, duas décadas mais tarde. De fato, em 1948 seria criada a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), e, a partir de seus estudos, seriam formuladas as principais teorias latino-americanas nas relações internacionais, como a dialética centro-periferia e a Teoria da Dependência, que ajudariam na concepção das políticas externas dos países da região a partir da década de 1960.

No entanto, faz-se necessário ressaltar o papel do contexto regional latino-americano no pós-guerra para compreender a latência nas ações que culminaram na criação da dialética Norte-Sul. O fim da Segunda Guerra levou a América Latina, tradicional exportadora de produtos primários e importadora de manufaturas da América do Norte, a formar parte de uma zona incontestável de influência política e econômica dos EUA. Para Malan (1984, p. 58), “pela primeira vez na história [os Estados Unidos] adquiriam o virtual monopólio de influência na região, constituindo praticamente sua única fonte de capitais, da assistência técnica e militar e seu mais importante mercado”. O alinhamento hemisférico seguiu uma curva ascendente até a sua consagração, em 1947, com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que levava a região a abrigar-se sob o guarda-chuva de segurança dos EUA, na visão de Cervo e Bueno (2012). É certo que, para Moura (1991, p. 76), por outro lado, tratava-se “menos [de] um tratado de defesa hemisférica e muito mais [de] um canal de articulação político-militar da hegemonia norte-americana no continente”, como futuramente comprovado diante do “emperramento” testemunhado durante a Guerra das Malvinas, em 1982¹³. Mas a influência dos Estados Unidos na América Latina de fato se verificou, tanto do ponto de vista político como do econômico, e pode-se afirmar que a potência norte-americana, apoiada pelo Brasil, liderou movimentos sociopolíticos e econômicos na região, capitaneando, inclusive, as discussões que levaram à formação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948 (MOURA, 1991).

Essa visão de alinhamento aos EUA ia ao encontro das expectativas brasileiras alimentadas a partir da Segunda Guerra. Criara-se, dentro do círculo de governo, a impressão de que o Brasil seria um “aliado especial” dos EUA e que a insistência pela participação no

¹³ Moura (1991) diz que descobriu-se “de repente”, durante o conflito ilhéu, a importância maior dada pelos EUA à OTAN, do qual fazia parte o Reino Unido, em relação ao TIAR, e que o acordo de segurança hemisférico não seria eficaz caso a iniciativa de uma ação partisse de um país latino-americano, e não dos EUA.

teatro europeu traria amplos benefícios os países, sobretudo econômicos e militares (MOURA, 1991). A queda de Getúlio Vargas em outubro de 1945 não trouxe alterações significativas na política externa brasileira, já que Gaspar Dutra, que fora eleito para sucedê-lo, fora ministro da Guerra durante o Estado Novo e mantinha um caráter extremamente anticomunista, o que contribuía para a manutenção da visão brasileira de aliado especial. Para Moura (1991, p. 59), o novo presidente “estava convencido de que o Brasil deveria manter laços especiais com o ‘mundo ocidental’, tendo em vista a possibilidade de um conflito generalizado (Terceira Guerra Mundial)”. Além disso, esperava-se, com o alinhamento aos EUA, a manutenção da superioridade militar na América do Sul e participação plena na construção de uma nova ordem internacional.

O que se percebeu, ao longo do governo Dutra, foi um crescente clima de frustração no que tange à aproximação com os Estados Unidos, que não retribuíram às expectativas brasileiras de um maior aporte de recursos para financiamento dos programas de desenvolvimento econômico. O Brasil estava convicto de que seria merecedor de uma ajuda financeira substancial norte-americana em virtude de seu esforço de guerra, quando contribuiu com a instalação de bases em território nacional e enviou tropas à Europa. Mas, preocupados com a reconstrução europeia, por meio do Plano Marshall, e, sobretudo, com o acirramento da tensão com a URSS, os EUA diminuíram o volume de empréstimos não só para o Brasil, mas para a América Latina. Para o governo Truman, o Brasil deveria captar recursos com a liberalização do comércio –solução que chegou a ser trabalhada por Dutra, mas que obteve resultados fracos devido à inconvertibilidade do capital estrangeiro¹⁴ (MALAN, 1984).

A frustração, no entanto, não influenciou as relações com os EUA no plano internacional. O Brasil acompanhou, durante a gestão Dutra, as posições dos Estados Unidos na ONU, embora com visões distintas. Raul Fernandes, chanceler a partir de 1947, acreditava em um inevitável conflito real entre Leste e Oeste e, para ele, o País deveria formar parte de uma “frente ocidental unida em torno dos EUA”, enquanto Osvaldo Aranha, chefe da delegação brasileira na ONU, percebia que não haveria guerra global entre EUA e URSS e que o Brasil deveria permanecer do lado ocidental, mas sem perder a consciência daquela que seria a “verdadeira natureza das disputas internacionais”, ou seja, as reivindicações americanas e soviéticas na Europa e na Ásia. Essas diferentes visões produziram dois grandes

¹⁴ Entre 1946 e 1956, metade das exportações brasileiras foi realizada com países de moeda inconvertível, ou seja, que não permitia a troca por uma terceira, o que dificultava a multilateralização do comércio internacional (MALAN, 1984).

conflitos entre o Itamaraty e a delegação na ONU em uma votação do Conselho de Segurança e na eleição de Aranha para a presidência da Assembleia Geral em 1947 (MOURA, 1991, pp. 62-63).

Essas posturas refletiam, na prática, a vocação anticomunista do governo Dutra. Mesmo com a crescente insatisfação em relação à atenção dispensada pelos EUA, não havia entre os atores da política externa do Brasil a menor possibilidade de uma alteração no eixo das relações internacionais. A presença de americanistas extremos dentro da equipe de governo eliminava a possibilidade de criação de um espaço para barganha, como a “equidistância pragmática” realizada por Vargas às vésperas da Segunda Guerra¹⁵, e tampouco favorecia a ambiguidade política, como ocorrido na Argentina e sua Terceira Posição¹⁶. O anticomunismo no âmbito do governo brasileiro atingiria seu ápice em 1947, quando Dutra dissolveu o Partido Comunista Brasileiro e rompeu relações diplomáticas com a URSS – estabelecidas dois anos antes (CERVO; BUENO, 2012). O Brasil também apoiou a declaração anticomunista incorporada à Carta da OEA, em 1948 (MOURA, 1991).

O retorno de Vargas ao poder, em 1951, marcaria o início de uma abertura, ainda que discreta, na política externa brasileira. Mas essa mudança não representaria uma alteração significativa no foco das relações exteriores. Durante a campanha, o ex-presidente deixava claro que pleiteava uma maior cooperação econômica com os Estados Unidos, não só como objetivo político de desenvolvimento, mas também como forma de obter ganhos em cima da frustração generalizada provocada pela negligência americana durante o governo Dutra. Não fazia parte da plataforma a busca por novos campos de atuação. O refortalecimento das relações bilaterais com os EUA tornava-se uma das prioridades da política externa, visando o aumento da capacidade de barganha¹⁷ (HIRST, 2003; CERVO; BUENO, 2012).

¹⁵ “Equidistância pragmática” é um conceito cunhado por Moura (1980) para explicar a política de indefinições que marcou a política externa brasileira de 1935 a 1942, quando o Brasil buscou aproximar-se, alternada e simultaneamente, dos EUA e da Alemanha, com fins de aumentar o poder de barganha e obter ganhos políticos e comerciais.

¹⁶ A Terceira Posição é a definição da política peronista de atuação internacional da Argentina. Ela surgiu no primeiro governo de Juan Perón (1946-1955), quando procurou-se formular uma proposta alternativa entre os modelos capitalista e socialista, juntando elementos do nacionalismo, da doutrina da igreja, das tradições geopolíticas, da formação militar argentina e das influências do sindicalismo (BERNAL-MEZA, 2005). Para Hirst (2003, p.16), a Terceira Posição possuía “fortes traços em comum com as ideias que inspiraram o Movimento dos Não-Alinhados”.

¹⁷ Os EUA, de fato, estavam cientes das intenções de Vargas. Ainda durante a campanha, o Secretário de Estado norte-americano alertava o presidente Harry Truman para um discurso de “política socialista e definitivamente nacionalista” e que, caso fosse eleito, Vargas faria “persistentes e agressivas demandas por ajuda financeira e outros tipos de assistência, insistindo na contribuição brasileira durante a guerra e no caráter de ‘tradicional aliado’ dos EUA” (ACHESON apud MALAN, 1984).

Vargas conseguiu viabilizar a instalação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, um grupo de trabalho formado por técnicos e economistas dos dois países. Os objetivos para ambos eram pragmáticos: para os EUA, tratava-se de um instrumento político, enquanto na visão do Brasil seria uma forma de obter recursos para o desenvolvimento nacional. O estabelecimento da Comissão foi o ponto alto das relações bilaterais do segundo governo Vargas, embora as dificuldades burocráticas e políticas¹⁸ tenham feito com que os resultados dela fossem escassos (HIRST, 2003).

A relação prioritária aos Estados Unidos refletia as ideias do chanceler João Neves da Fontoura. Para ele, a cooperação econômica era a forma de adequar o Brasil ao conflito Leste-Oeste, e isso contribuiria para o grande objetivo interno, o desenvolvimento econômico. De acordo com o chefe do Itamaraty, o nivelamento econômico entre as nações ricas e pobres fortaleceria as alianças do mundo Ocidental no conflito bipolar (HIRST, 2003).

No entanto, mesmo nesse perfil de alinhamento, havia espaço para a busca por maior autonomia nas relações internacionais. Essa mudança de perspectiva é percebida em dois aspectos: o horizontal, ou seja, com os demais países subdesenvolvidos, e o regional, representado pelas relações latino-americanas.

Embora ainda não houvesse a consolidação de um pensamento relacionado ao Sul Global dentro da política externa brasileira, o governo Vargas iniciou uma aproximação ao mundo então considerado pelas lideranças mundiais como subdesenvolvido. A busca por uma maior projeção externa fez com que o Brasil levasse ao Conselho de Segurança da ONU (CSNU), em 1952, uma votação sobre a independência da Tunísia (HIRST, 2003).

Esse é um exemplo de como era oscilante a relação junto aos movimentos independentistas surgidos nos anos 1950. Por um lado, a independência das colônias seria vantajosa para a pauta comercial brasileira, já que passaria a concorrer com os novos países nas exportações de matérias-primas às antigas metrópoles –uma posição oposta à verificada durante o governo Dutra, quando o Brasil preferiu manter-se alinhado às potências centrais na questão anticolonial devido à crença em um “financiamento do desenvolvimento econômico” (SARAIVA, J., 1994, p. 270). Por outro lado, ainda existia no Brasil um discurso de apoio ao colonialismo, provocado pela visão remanescente do governo anterior e por fatores internos,

¹⁸ Havia um hiato entre a teoria e a execução dos projetos, sobretudo devido à baixa disponibilidade dos recursos norte-americanos. A eleição presidencial dos EUA em 1952 e a consequente vitória do republicano Dwight Eisenhower levaram à restrição do capital de financiamento e ao encerramento da comissão, por iniciativa dos Estados Unidos, em meados de 1953 (HIRST, 2003).

como a existência de uma forte influência da comunidade oriunda de Portugal, que fazia “o Brasil sujeitar-se historicamente aos interesses colonialistas portugueses na África”¹⁹ (CERVO, 1995, p. 135).

A defesa do colonialismo também revelava um paradoxo na relação brasileira com a África do Sul. O Brasil tinha em Pretória um aliado e manteve, à época, uma postura discreta na condenação do *apartheid* e não se opôs ao colonialismo sul-africano, evidenciado com a ocupação da África do Sudoeste –o que levou algumas nações subsaarianas a enxergarem com cerca desconfiança as intenções brasileiras (SARAIVA, J., 1994). A adoção do anticolonialismo pela agenda diplomática brasileira apenas se consolidaria em 1961, com a Política Externa Independente (PEI), e ainda assim de forma ambígua, já que as manifestações das colônias portuguesas eram relevadas.

Já no contexto regional, a mudança de foco foi em grande parte favorecida pelas ambições diplomáticas da Argentina peronista. O país vizinho estava no auge da Terceira Posição. Enquanto Dutra assinara imediatamente o TIAR e fora seu grande defensor, Perón levou quatro anos para firmá-lo. A Argentina estabelecera relações diplomáticas com a URSS em 1946 e expandia seus preceitos políticos para Bolívia, Chile e Equador. Além disso, o presidente argentino confiava em Vargas um apoio para a consolidação de uma união latino-americana iniciada por meio de uma aliança aduaneira Argentina-Brasil-Chile (ABC)²⁰ (HIRST, 2003).

Vargas encontrava-se em uma posição delicada. Se, ao mesmo tempo, a preocupação com o aumento da presença argentina na América Latina era percebida pelo Itamaraty como um estímulo a uma ampliação das relações regionais, a possibilidade de se aproximar da Argentina levaria a um obstáculo na tentativa de reatar os laços econômicos com os Estados Unidos. A repercussão interna também era um empecilho, já que os adversários de Vargas nutriam antipatia a Perón (BANDEIRA, 1994). O resultado foi uma relação pendular entre o presidente brasileiro e o argentino, onde ora se afastava, ora se aproximava, numa condição

¹⁹ A influência portuguesa também era exercida pelo outro lado do Atlântico. O primeiro-ministro António Salazar patrocinou a formação do *lusotropicalismo*, conceito criado pelo sociólogo Gilberto Freyre que previa a união de Brasil, Portugal e as colônias africanas como uma única comunidade afro-luso-brasileira embasada na amizade, na comunhão espiritual e na tolerância racial. A presença desse conceito influenciou Fontoura, que não considerava as relações com Portugal políticas, e sim familiares (SARAIVA, 1994).

²⁰ A ideia de um acordo ABC existia na política externa brasileira desde a gestão do Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912). Mas ao contrário da ideia peronista, a aliança entre os maiores países do cone sul serviria aos interesses brasileiros como forma de “desmanchar suspeitas nas nações vizinhas” e atuar de forma conjunta em relação aos Estados Unidos, sem criar um contrapeso regional (CERVO; BUENO, 2012, p. 195).

representada pelos comportamentos do chanceler João Neves da Fontoura e do embaixador em Buenos Aires, Batista Lusardo²¹.

As ações de Perón, repercutidas na imprensa brasileira e cada vez mais marcadas por um forte viés populista, aumentavam o antiargentinismo no Brasil. Essa movimentação levaria o Itamaraty a se posicionar pelo fortalecimento dos laços com a América Latina. No entanto, essa aproximação se deu no incremento das relações bilaterais, já que a chancelaria se opunha a qualquer mobilização regional que levasse à formação de blocos ou grupos de países. O presidente peruano Manuel Odría fez uma visita de Estado, enquanto ações eram realizadas individualmente com Paraguai, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Chile. Para Hirst (2003), tratava-se de um aspecto novo da diplomacia brasileira, embora confundida com uma política de resposta ao aumento da presença argentina.

As inflexões junto à América Latina promovidas por Vargas e Perón foram interrompidas entre agosto de 1954 e setembro de 1955, com a morte do líder brasileiro e a deposição do argentino. Após um período de turbulência, onde o Governo Provisório argentino tentou influir, sem sucesso, contra as eleições de Juscelino Kubitschek e João Goulart, as aspirações de Argentina e Brasil para a América Latina se convergiram a partir da eleição de Arturo Frondizi, em 1958 (BANDEIRA, 1994).

Havia pontos em comum entre as nações latino-americanas a partir de 1955. Argentina, Peru, Venezuela e Colômbia se redemocratizaram com a eleição de novos presidentes por meio do voto direto. Isso ajudaria a desgastar ainda mais a imagem dos EUA na região, já que o governo Eisenhower havia apoiado os governos não democráticos. Além disso, a região sofria com a considerável negligência dos Estados Unidos, que continuavam relegando baixa prioridade aos assuntos hemisféricos frente à Guerra Fria e às ações desenvolvidas junto à Europa, à Ásia Oriental e ao Sudeste Asiático (SILVA, Alexandra, 1992).

Kubitschek fora eleito sob uma plataforma cujo principal programa era o Plano Nacional de Desenvolvimento, uma forma de contornar a crise econômica e financeira

²¹ Fontoura afirmava que Vargas deveria manter-se distante do governo Perón. O chanceler acreditava que as relações com os Estados Unidos deveriam ser monopolizadas para que o Brasil fosse um “interlocutor privilegiado na América Latina”, aproveitando-se das tensões entre Washington e Buenos Aires. Já Lusardo defendia uma aproximação devido, principalmente, às suas relações pessoais com Perón (HIRST, 2003, p. 18).

brasileira e de aumentar a capacidade de investimento²². Para o sucesso do plano, contudo, era fundamental resolver o problema da obtenção de recursos externos que financiariam os projetos desenvolvimentistas (MALAN, 1984).

As exportações de café continuavam sendo a principal fonte de recursos para os investimentos brasileiros. No entanto, o aumento da produção brasileira e a emergência de novos produtores na África levaram ao aumento da oferta da commodity, que se traduziu na queda dos preços. Mesmo a formação do Convênio Latino-Americano do Café não impediu a desvalorização e a redução do volume exportado (MALAN, 1984). A escassez de divisas só seria contornada com o auxílio da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), instalada pelo governo de João Café Filho e que favorecia a entrada no Brasil do capital de risco internacional, em troca da posterior remessa de lucros (SILVA, Alexandra, 1992). No entanto, o volume de empréstimos norte-americanos ao país continuaria reduzido, devido, sobretudo, à maior atenção dada a Europa²³ (MALAN, 1984).

A dificuldade na captação de recursos, sobretudo de empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), a conjuntura hemisférica e as dificuldades nas relações com os Estados Unidos, evidenciadas pelos protestos à visita do vice-presidente Richard Nixon à América do Sul²⁴, são motivos que incentivaram Kubitschek a levar em frente a iniciativa de realizar a Operação Pan-Americana (OPA), em 1958 (CERVO; BUENO, 2012).

Essa iniciativa começara em janeiro de 1956, antes mesmo de sua posse. Ao Conselho da OEA, Kubitschek defendeu um pan-americanismo que deveria refletir “um conjunto de ações concretas e diárias”, cuja finalidade seria chegar aos povos americanos “em algo mais do que simples palavras” (WRZOS apud MALAN, 1984). No mesmo ano, o presidente brasileiro teve encontros bilaterais com outros presidentes e enviou o chanceler Macedo Soares a países sul-americanos. Mas apenas em 1958 o mandatário brasileiro encontraria um cenário favorável à execução de seu plano.

²² Kubitschek apresentou durante a campanha as Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento, um documento que trazia suas seis metas prioritárias: a) expansão dos serviços básicos de energia e transportes; b) industrialização de base; c) racionalização da agricultura; d) valorização dos trabalhadores; e) educação para o desenvolvimento, e f) planejamento regional e urbano (KUBITSCHKEK apud MALAN, 1984).

²³ Malan (1984) diz que o valor do capital norte-americano estocado na Europa quase quadruplicou entre 1957 e 1964, principalmente devido à criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE).

²⁴ Nixon aproveitara a posse de Frondizi, em maio de 1958, para realizar um *tour* pela América do Sul e propagar uma ideia de “missão de boa vontade”. No entanto, sua visita levantou protestos populares no Peru e, sobretudo, na Venezuela, o que levou o governo americano a deslocar tropas e planejar uma operação emergencial de resgate (SILVA, Alexandra, 1992).

Kubitschek aproveitou o incidente com Nixon na América do Sul para escrever a Eisenhower. Além de manifestar sua solidariedade, afirmou que aquela seria a ocasião de se criar algo mais profundo e duradouro na política hemisférica (MALAN, 1984). Eisenhower se mostrava cauteloso em relação aos ideais do pan-americanismo, ao que Kubitschek insistiu com mais detalhes em outra correspondência. No dia 20 de junho, o presidente brasileiro fez um discurso, transmitido posteriormente em cadeia de rádio e televisão, aos embaixadores americanos no Rio de Janeiro para lançar oficialmente a OPA. Posteriormente, Kubitschek faria outra exposição às Forças Armadas (SILVA, Alexandra, 1992). Para o governo brasileiro, “o momento histórico era apropriado para capitalizar politicamente a insatisfação reinante com a política norte-americana” (MALAN, 1984, p. 88).

Em ambos os discursos proferidos por Kubitschek, estavam dispostos os três preceitos básicos da Operação: a) era um esforço na busca por uma postura mais atuante e autônoma na política internacional, sem deixar de formar parte do bloco Ocidental; b) seu objetivo central era o combate ao subdesenvolvimento econômico da América Latina, que poderia deixar o continente extremamente vulnerável à penetração do comunismo, sobretudo a partir da ofensiva comercial da URSS no exterior; c) era uma iniciativa de caráter e objetivos multilaterais, sem que o Brasil almejasse a liderança da região (SILVA, Alexandra, 1992). A consagração da OPA viria em setembro, com a criação do Comitê dos 21, uma comissão especial formada pelos países latino-americanos junto à OEA (MALAN, 1984).

O resultado mais concreto da OPA ficou evidenciado com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 1959, após a aprovação pelos parlamentos latino-americanos. Pela primeira vez era institucionalizado um mecanismo regional de captação e gestão de recursos, que poderia ajudar no combate ao crônico subdesenvolvimento. Também houve contribuições em termos de assistência técnica (MALAN, 1984). No entanto, apesar desse ímpeto inicial, não houve grande evolução na Operação até 1960. Tratou-se de uma ideia dotada de boas intenções, mas com poucos projetos específicos que impediram ações mais eficazes. Uma das exceções é verificada com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960. Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai e, posteriormente, Bolívia, assinaram um mecanismo para promover a estabilidade e a ampliação do comércio entre os países, como forma de substituir a importação de países não-membros (CERVO; BUENO, 2012).

Em 1960, o crescimento da tensão entre Cuba e os EUA levaria a uma espécie de ressurgimento da OPA. O governo revolucionário de Fidel Castro adotava medidas como a reforma agrária e a nacionalização de companhias estrangeiras e se aproximava da URSS, como evidenciado pela visita do vice-presidente soviético a Havana no começo daquele ano. Os Estados Unidos estavam interessados não apenas em aplicar sanções ao regime castrista, mas também a evitar o surgimento de uma “nova Cuba” no hemisfério. Para isso, seria fundamental uma nova aproximação junto a América Latina. Os EUA se esforçaram nesse sentido e Eisenhower visitou Brasil, Argentina, Chile e Uruguai semanas após Havana e Moscou terem assinado o acordo comercial (SILVA, Alexandra, 1992). No ano seguinte, John Kennedy levaria a cabo a Aliança para o Progresso, um plano de cooperação econômica surgido como resposta à OPA mas que, de acordo com os críticos, seria uma “contrapartida positiva do esforço americano para esvaziar a revolução cubana” (CERVO; BUENO, 2012, p. 347).

Embora tenha adotado uma posição de cautela em relação à tensão crescente entre Estados Unidos e Cuba, o governo brasileiro recusaria um convite cubano para participar de uma conferência de países subdesenvolvidos a realizar-se na capital daquele país. Oficialmente, o chanceler Horácio Lafer afirmou que essa reunião interferiria no encaminhamento da OPA. No entanto, a visita de Eisenhower era iminente e, para o governo brasileiro, a participação na conferência de Havana poderia prejudicar as relações entre Brasil e Estados Unidos (SILVA, Alexandra 1992).

Ao declinar do convite, o Brasil fez a opção pela manutenção da inflexão americanista de sua política externa face a visão terceiro-mundista de combate ao subdesenvolvimento. Para Alexandra Silva (1992, p. 228), tratava-se de “um evidente descompasso entre a atuação diplomática brasileira no plano internacional, onde o país se permitia uma visão mais autônoma, (...) e no plano regional”.

De fato, era forte a atuação brasileira no plano internacional. O País participou, como observador, das conferências de Bandung, em 1955, e do Cairo, em 1957 –conferências que precederam a formação do MNA. Em 1958, o Brasil forjou uma aliança junto aos países latino-americanos, africanos e asiáticos para pleitear a reforma do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc, na sigla em inglês). No ano seguinte, o Brasil patrocinou, junto a outros 32 países, a aprovação da resolução que previu a formação da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) e da Comissão para o Desenvolvimento

Industrial (CDI), que daria origem ainda nos anos 1960 à Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010). Em 1958, o país integrou a Comissão de Desarmamento da ONU e sugeriu a suspensão de experiências e de transporte de armamentos nucleares na África. Na Assembleia Geral de 1959, o Brasil seria eleito para participar como um dos oito representantes de fora da OTAN e do Pacto de Varsóvia do Comitê do Desarmamento (BUENO, 1994). Todas essas movimentações seriam mantidas e/ou ampliadas na década seguinte, com o advento da PEI.

A criação desses órgãos, que beneficiavam os países subdesenvolvidos, também foi acompanhada por outras ações movidas pelos atores que participavam das discussões. A Iugoslávia executou, também em 1959, uma série de visitas aos países latino-americanos. No ano anterior, duas delegações das nações árabes foram à América Latina e à Escandinávia pedir apoio à independência da Argélia. Em 1960, Castro encontrou-se com os líderes de países subdesenvolvidos que patrocinariam, no ano seguinte, a formação do MNA (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

No entanto, o posicionamento do Brasil junto aos organismos internacionais não se refletia nas relações inter-regionais. A política exterior com a África continuava prejudicada pela hesitação brasileira em adotar uma posição firme de condenação do colonialismo, ainda em virtude dos fortes laços entre Brasil e Portugal na ONU²⁵, embora isso fosse de encontro ao princípio da autodeterminação dos povos (CERVO; BUENO, 2012). O País visivelmente vislumbrava o contexto americano como forma de buscar os recursos para o seu desenvolvimento, limitando, assim, a multilateralização das relações. O resultado dessa falta de ações em direção ao outro lado do Atlântico refletir-se-ia nos números do comércio: o Brasil recebia da África menos de 0,5% do total de suas importações na segunda metade da década de 1950, enquanto as exportações eram responsáveis por cerca de 1,5% (SARAIVA, J., 1994).

Além disso, a formação do Mercado Comum Europeu (MCE), em 1957, levantava preocupações junto ao governo brasileiro. A cláusula que assegurava a entrada de produtos dos países africanos, seja como colônias ou autônomos seria uma ameaça, já que a África poderia receber os investimentos internacionais em detrimento daqueles aplicados no Brasil.

²⁵ Os laços entre Portugal e Brasil continuavam tão fortes que Álvaro Lins, embaixador em Lisboa, renunciou ao cargo após declarar que o Brasil deveria estabelecer uma relação mais próxima junto a Angola e Moçambique, de forma a “influenciar esses novos países” nos aspectos econômicos, políticos e culturais. Em carta aberta a Kubitschek, Lins disse estar em desacordo com a posição do Brasil de apoio ao regime salazarista na África (SARAIVA, 1994).

Ainda, havia o temor de que o MCE abolisse as tarifas de importação das commodities africanas, o que levaria a uma concorrência desleal com os três principais produtos da pauta de exportação brasileira, o café, o algodão e o cacau (SARAIVA, J., 1994).

A política para a Ásia também continuaria em segundo plano durante o governo Kubitschek. O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a Coreia do Sul e o Ceilão (atual Sri Lanka) em 1960, como forma de ampliar os contatos políticos e as trocas comerciais já existentes (CERVO; BUENO, 2012).

Fica visível como os interesses brasileiros ainda eram predominantemente hemisféricos, embora houvesse algumas iniciativas de diversificação das relações exteriores. A OPA, sendo o principal instrumento de política externa do governo Kubitschek, ilustra o contínuo uso do paradigma americanista em vigor desde a República Velha (1889-1930). As relações estreitas com o regime colonial português mostram como o pensamento brasileiro estava defasado em relação aos acontecimentos mundiais. A criação do conceito de Terceiro Mundo por Alfred Sauvy, em 1952, e a conferência de Bandung, em 1955, demonstram como havia surgido o espaço sulista dentro das relações internacionais da segunda metade do século XX (DIRLIK, 2007; ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010). Mas o Brasil, a seu turno, manter-se-ia afastado dessa mudança e veria o MNA sob uma postura de distanciamento e desconfiança²⁶.

Essa posição brasileira seria alterada com a concepção da Política Externa Independente (PEI), em 1961. Formulada pelo senador Afonso Arinos e seu grupo intelectual, a PEI representava a evolução de um processo em vigor desde o governo Vargas, mas finalmente levado à prática²⁷. Ela partia de uma visão universal, ou seja, para além do contexto regional no qual o Brasil estava inserido, e pragmática, ao buscar os melhores interesses do país em meio às oportunidades de relacionamento surgidas com a Guerra Fria, utilizando-se “das vantagens da bipolaridade para aumentar o seu poder de barganha e desta maneira reter a possibilidade de autodeterminar-se” (LAFER, 1967, p. 91). Era, também, uma forma de inserir o discurso Norte-Sul na política externa ao tratar de temas, ao menos no

²⁶ Os países latino-americanos (a exceção do México e da Argentina) não participaram do MNA por exercerem políticas que oscilaram entre o alinhamento ocidental e a isenção durante a Guerra Fria. Ainda assim, viam com desconfiança as iniciativas políticas do Movimento junto a Israel, a Cuba e ao *apartheid* Sul-Africano, posturas que incomodariam Inglaterra e EUA, “aliados tradicionais dos governos oligárquicos e militares latino-americanos” (GUIMARÃES, 1999, p. 21).

²⁷ Mello (2000) afirma que há uma segunda interpretação na historiografia brasileira acerca da Política Externa Independente. Na visão de Ricupero e Lima, a PEI representaria uma nítida ruptura com o paradigma americanista, ao contrário da ideia “evolucionista” defendida por Cervo e Vizentini.

discurso, como o anticolonialismo e o desarmamento (CERVO; BUENO, 2012). Essa dialética deveria substituir a Leste-Oeste como tema básico do sistema internacional (LAFER, 1967).

O advento da PEI marcaria a assimilação, dentro de um programa de política externa, do pensamento dual, ou seja, de um mundo dividido entre nações ricas e pobres, entre centro e periferia, originado na CEPAL e conceituado pelos estudos de Raúl Prebisch e Celso Furtado. Para o grupo formado por Arinos, San Tiago Dantas e Oswaldo Aranha, tratava-se da concepção do deslocamento dos Estados Unidos com a diversificação dos eixos externos de cooperação para o desenvolvimento. Realçava-se, pois, o paradigma universalista da política exterior brasileira (BERNAL-MEZA, 2005; CERVO, 2008).

A ideia de uma política externa independente estava incluída na Carta de Princípios do Movimento Popular Jânio Quadros (MPJQ), organização responsável pela coordenação da campanha presidencial. O documento mencionava a intenção de promover num eventual governo uma posição de independência absoluta e que o Brasil deveria manter relações comerciais com todos os países do mundo, sem levar em consideração o regime político dos mesmos. Essa intenção seria reforçada ainda em 1959, quando Quadros visitou doze países²⁸ e demonstrou a possibilidade de adotar uma terceira posição na política externa, em colaboração com a URSS, os EUA e o Reino Unido (MANZUR, 2009).

Jânio Quadros, em seu primeiro discurso como presidente veiculado pela Voz do Brasil, falava em “proporcionar ao Brasil, no plano internacional, a posição a que faz jus no concerto das nações. A tarefa é possível mediante uma política soberana, mas soberana no sentido real e amplo diante de todas e quaisquer potências” (MUNIZ, 2009, p. 15). Ou seja, já estava clara a postura a ser adotada pelo Itamaraty ao longo de seu mandato. O presidente nomearia Arinos como chanceler de seu governo e enviaria ao Congresso, em mensagem de 15 de março, os principais pontos da PEI divididos em 15 pontos (CERVO; BUENO, 2012).

Dentre a pontuação feita por Quadros, pode-se destacar os seguintes como relativos à visão ao Sul do novo governo: “o apoio decidido ao anticolonialismo”, a “luta contra o subdesenvolvimento econômico”, “reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia”, “estabelecimento e

²⁸ Quadros visitou Inglaterra, URSS, França, Itália, Israel, Turquia, Síria, Irã, Paquistão e Japão, além da Índia e do Egito. De acordo com Manzur (2009), o candidato se impressionou com os chefes de Estado desses dois últimos países, que haviam participado da fundação do MNA.

estreitamento de relações com os Estados africanos”, “a mais íntima e completa cooperação com as repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos” (QUADROS apud CERVO; BUENO, 2012).

Havia outros pontos nos quais ficava evidente a fidelidade ao sistema interamericano e a busca pela ampliação de contatos, inclusive com os países do mundo socialista (CERVO; BUENO, 2012). Mas cabe destacar que, pela primeira vez, o tema do subdesenvolvimento ocupava um espaço relevante na agenda da política externa. Para Altemani (2005, p. 102),

“embora não claramente explicitado, a tentativa de relacionamento comercial com a África naquele momento pode ser considerada como resultado da tomada de consciência inicial das desigualdades no plano internacional e da necessidade e conveniência de um relacionamento entre os países em desenvolvimento, não intermediado pelas grandes potências no Norte industrializado”.

José Saraiva (1994) destaca o ineditismo no anúncio dessa intenções para a África. De fato, ainda em 1961 o Itamaraty criou a Divisão de África e, no ano seguinte, foram estabelecidas embaixadas em Gana, na Nigéria e no Senegal, além de consulados no Quênia e na Rodésia (atual Zimbábue). Também foi criado o Instituto de Estudos Afro-asiáticos (MANZUR, 2009). Arinos foi o primeiro chanceler a viajar à África, ao representar o Brasil na celebração do primeiro aniversário da independência senegalesa e a dimensão econômico-pragmática da nova política externa ficaria evidente com o envio do navio-escola Custódio de Melo, que ficou ancorado durante vários meses na costa atlântica africana em 1961 expondo produtos da pauta brasileira de exportação. A iniciativa foi bem recebida pelos africanos e o presidente de Gana chegou a ir pessoalmente ao navio para fazer encomendas de produtos brasileiros (SARAIVA, J., 1994).

No entanto, os laços com Portugal e África do Sul, presentes nos anos anteriores, continuariam impedindo a inserção total do Brasil. Isso ficou evidente em dois episódios: o primeiro, quando o Brasil se absteve em uma votação sobre a situação de Angola depois de o presidente português Américo Tomás enviar um telegrama dramático a Quadros; e, o segundo, quando o Brasil não aceitou a recomendação de sanções ao *apartheid* sul-africano na ONU (ALTEMANI, 2005).

Isso demonstrava o quanto era incoerente o discurso brasileiro em relação à África. Se, por um lado, o Brasil reafirmava junto à ONU que “a única solução para os territórios não-autônomos sob a administração portuguesa será a evolução dos seus povos para a autodeterminação e a independência (ALTEMANI, 2005, p. 98) – Quadros também tinha um

discurso favorável às independências angolana e moçambicana (VIZENTINI, 2008); por outro, Arinos afirmava que o Brasil, mesmo defendendo o anticolonialismo, “tinha obrigações internacionais com Portugal” (SARAIVA, J., 1994, p. 299). Prova-se, portanto, que havia dois discursos dentro da PEI. Um de real aproximação à África negra e outro mais retórico, ainda ligado ao lusotropicalismo, no que se referia às colônias portuguesas.

Se a política para a África era oscilante, o mesmo não pode se dizer em relação às outras frentes de atuação exercidas pelo Brasil. Em seu curto governo, Quadros encontrou-se com Castro e Nikita Krushev, líder da União Soviética, reatou relações diplomáticas com este país e estabeleceu relações com países do Leste Europeu, afastou-se do primeiro-ministro português António Salazar, condecorou o astronauta soviético Iuri Gagarin, primeiro homem a ir ao espaço, e o ministro da Economia de Cuba, Ernesto “Che” Guevara. O presidente recebeu em Brasília Sukarno, presidente da Indonésia e um dos mentores do MNA, enviou o diplomata Araújo Castro à reunião preliminar à primeira conferência do MNA, em julho de 1961, no Cairo, e encarregou o vice João Goulart de uma viagem à República Popular da China para uma missão comercial e diplomática (BUENO, 1994; VIZENTINI, 2008). Essa estratégia de estabelecimento de relações diplomáticas e comerciais com países de distintos blocos político-militares visava, inicialmente, projetar a liderança brasileira no hemisfério Sul para, depois, pleitear um melhor tratamento junto aos Estados Unidos (MANZUR, 2009).

A renúncia de Quadros representou a saída de Arinos do Itamaraty e a primeira das quatro trocas de chanceleres que ocorreriam entre 1961 e 1964. No entanto, as sucessivas trocas e o fato de que nenhum ministro permaneceu mais de um ano no cargo não representaram uma ruptura dos ideais da PEI (CERVO; BUENO, 2012). De fato, o deputado federal San Tiago Dantas assumiria o MRE em setembro de 1961, durante a gestão parlamentarista de Tancredo Neves, e continuaria o exercício implementado por seu antecessor²⁹. As relações com a URSS seriam finalmente reestabelecidas e Dantas empenhou-se em defender o princípio de não-intervenção em Cuba durante a conferência de Punta del Este que definiu o futuro desse país na OEA, mantendo coerência à visão de Neves. (VIZENTINI, 2008; CERVO; BUENO, 2012).

²⁹ De fato, o programa de governo apresentado à Câmara dos Deputados por Neves reforçaria a posição de independência do Brasil. O primeiro-ministro afirmou que o país buscava a paz e o desenvolvimento como objetivos na política internacional e que, para isso, “o Brasil será levado, graças à posição independente em que se colocou, a tomar atitudes e participar de iniciativas, que ora o aproximarão de determinados Estados, ora poderão alinhá-lo com Estados de orientação diferente. Em nenhum caso, essas atitudes resultarão de uma vinculação ou dependência em relação a Estados ou grupos de Estados, mas exclusivamente da procura do interesse nacional e do melhor meio de atingir aos objetivos visados.” (LESSA, R.; HOLANDA, 2009, p. 97)

A posição brasileira quanto à expulsão de Cuba da OEA foi acompanhada pelo governo argentino, em virtude da aproximação promovida por Dantas. De fato, o presidente brasileiro, João Goulart, e Frondizi mantiveram a convergência iniciada ainda no governo Kubitschek, que manter-se-ia até a deposição do argentino, em junho de 1962 (VIZENTINI, 2008). No entanto, essa queda mostraria como a América Latina entrou em crise institucional após a Revolução Cubana. Além da Argentina, haveria golpes no Brasil, Equador e Peru, além de tentativas na Venezuela e na Colômbia, entre 1962 e 1964. Questões continentais, como as relações com Cuba, a assistência financeira norte-americana e questões de fronteira estiveram como pano de fundo nas ações (BANDEIRA, 1994).

Dantas visava a aproximação Brasil-Argentina como forma de construir “uma identidade comum latino-americana e periférica”, a partir da ênfase na integração e na cooperação (SILVA, Alexandra, 1995, p. 112). O chanceler apoiava a união não apenas econômica, mas também cultural e científica entre os dois países, de forma a ser ampliada para o contexto regional no futuro, com a criação de uma Zona de Livre Comércio da América Latina (DANTAS, 1962). Era o aprofundamento da ALALC, com a inclusão de pontos de integração econômica e entendimento cultural amplo visando uma união política (SILVA, Alexandra, 1995). Para Couto (2009), tratava-se de uma concepção nova do pan-americanismo, com a inclusão da temática do subdesenvolvimento característica da PEI no ambiente latino-americano.

No plano multilateral, o Brasil também demonstrava a continuidade dos preceitos da PEI. Embora tenha participado apenas como observador da primeira Conferência do MNA, realizada em setembro de 1961 na Iugoslávia, o país acionava outras frentes para promover sua visão de mundo, além de trabalhar na manutenção do desenvolvimento como eixo central em suas discussões nos órgãos multilaterais (BUENO, 1994).

Um exemplo é percebido com a participação brasileira junto ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), onde o Brasil representou os países sul-americanos em discussões sobre exportações brasileiras com os países industrializados, principalmente com as consequências da criação do MCE (BUENO, 1994). Também não faltaram esforços brasileiros na Ecosoc. Em 1961, a Argentina —então fortemente alinhada ao Brasil— patrocinou a aprovação nesse órgão de uma resolução solicitando a realização de conferências internacionais para discutir a expansão do comércio exterior dos países em desenvolvimento. O resultado foi a participação brasileira, dessa vez como participante, e não

como observador, da Conferência de Cairo para os Problemas do Desenvolvimento Econômico, organizada pelo MNA em 1962 (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

A Conferência de Cairo, para Alden, Morphet e Vieira (2010), marcou o início da construção do consenso entre os países em desenvolvimento. Os esforços conjuntos de países latino-americanos, asiáticos e africanos levaram à aprovação da Resolução 1707 XVI na Ecosoc, que considerava o comércio internacional como instrumento primário na busca pelo desenvolvimento. Também é fruto dessa união a convocação, dentro do ambiente da Ecosoc, da primeira Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (Unctad, na sigla em inglês), que seria realizada em 1964.

A Unctad é um marco na institucionalização da dialética Norte-Sul em termos de desenvolvimento em um foro permanente, que passou a reunir-se de quatro em quatro anos e a contar com uma secretaria-geral comandada por Prebisch, que deixara a CEPAL (UNCTAD, 2012). Além disso, a atuação conjunta de países em desenvolvimento em sua preparação levaria à consolidação do G-77 em julho daquele ano, ao final da Conferência (G-77, 2012).

O discurso diplomático brasileiro convergia com o realizado pelo Itamaraty nos órgãos multilaterais. Araújo Castro, o último dos chanceleres do governo Goulart, aprofundaria os fundamentos da PEI (CERVO; BUENO, 2012). A manifestação mais evidente deu-se na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1963, onde o ministro declamaria o célebre discurso dos três “D” (desenvolvimento, desarmamento e descolonização), pilares da política externa em vigor desde 1961³⁰.

O discurso também soube tirar proveito da nova conjuntura internacional, onde a solução pacífica para a crise dos mísseis de 1962 esfriou as expectativas por um conflito nuclear entre as superpotências. O chanceler brasileiro afirmou que “nem tudo é Leste ou Oeste nas Nações Unidas de 1963. O mundo possui outros pontos cardeais”, numa clara referência à ascensão conjunta dos países do Sul (FRANCO, 2008, p. 189). Araújo Castro reforçou a ideia de que os países em desenvolvimento formavam a maioria e que, portanto, aquela casa precisaria de renovação.

³⁰ A questão do desarmamento voltou a ter destaque na política externa brasileira quando o país foi escolhido pela ONU para participar da Conferência do Desarmamento, iniciada em março de 1962 em Genebra. Afonso Arinos, chefe da delegação brasileira, levou um manifesto contrário às experiências nucleares em países que não dominavam a tecnologia atômica (CERVO, BUENO, 2010).

A PEI encerrar-se-ia prematuramente, como consequência do movimento que derrubou Goulart em 1964. Mas, para Vizentini (2008), tratou-se mais uma experiência precoce do que equivocada. Foi uma iniciativa inédita, onde a diplomacia brasileira foi ampliada ao contexto mundial e a uma postura mais ativa, sempre associada às necessidades do desenvolvimento econômico em curso nas décadas anteriores, embora tenha ficado, em grande parte, restrita ao campo das ideias, já que houve uma grande distância entre o discurso e a prática, como no caso da descolonização. Além disso, muitos de seus preceitos seriam retomados e finalmente aplicados uma década mais tarde, durante o Pragmatismo Responsável implementado por Ernesto Geisel (ALTEMANI, 2005). De toda forma, a PEI marcou a assimilação do discurso dialético Norte-Sul internacional na política externa brasileira.

A ascensão de Humberto Castello Branco à presidência marcou o retorno da política externa brasileira a alguns aspectos do paradigma americanista, movido pela conturbada situação interna e, sobretudo, pela expectativa de um retorno da aliança especial junto aos Estados Unidos, como à época de Dutra. O Brasil voltou a exercer o ocidentalismo puro³¹, como evidenciado pela intervenção militar junto à República Dominicana, em 1965, e pelo rompimento das relações diplomáticas com Cuba, em maio de 1964 (MELLO, 2000; VIZENTINI, 1998). A *independência* nas relações internacionais apresentar-se-ia mais adequadamente, na visão das lideranças brasileiras, como *interdependência* junto aos Estados Unidos e a teoria de segurança coletiva formaria parte das decisões de política superior (SARAIVA, J., 1994).

Esse retorno ao americanismo mostra como a política externa do primeiro governo revolucionário não estava alinhado aos interesses e às necessidades nacionais. Os resultados da “correção de rumos” ao término de seus três anos seriam efêmeros. O fim da crise dos mísseis e a posterior *détente* entre os EUA e a URSS mostrariam como o conflito Leste-Oeste se enfraquecia (CERVO; BUENO, 2012). Surgiam novas possibilidades junto aos países do Ocidente, que estavam cada vez mais confortáveis em discordar dos Estados Unidos no cenário internacional, como aconteceria com a França de Charles de Gaulle.

³¹ Fonseca (apud MELLO, 2000) divide as relações internacionais do Brasil junto ao ocidente em três modelos: o “ocidental puro”, exercido por Dutra e por Castello Branco; o “ocidental qualificado”, do segundo governo Vargas e Kubitschek; e o “ocidental autônomo”, representado pela PEI e pelo Pragmatismo Responsável de Geisel.

Essas possibilidades não foram percebidas de imediato por Castello Branco. De fato, ao assumir o poder, o novo governo determinou o retorno de diplomatas alinhados à PEI que participavam da primeira reunião da Unctad, em Genebra. O Brasil não chegou a mudar seu posicionamento na conferência, mas esvaziou sua participação nas questões de maior dimensão política da conferência, principalmente naquelas em que o Terceiro Mundo pressionaria os Estados Unidos (ALTEMANI, 2005). De acordo com Vizontini (1998, p. 31), “a política externa do novo governo posicionava os países subdesenvolvidos dentro do conflito Leste-Oeste, abandonando o enfoque do antagonismo Norte-Sul”. Ficava evidente, portanto, a assunção da questão de segurança coletiva na política externa.

Essa nova dinâmica da política externa brasileira seria ilustrada com a formação da perspectiva dos círculos concêntricos de atuação. A prioridade nos interesses estaria com a América Latina, na posição de âmbito natural de comércio, sendo seguida pelos Estados Unidos e pela comunidade ocidental. Outros campos de atuação, como a África e os países do Terceiro Mundo, estariam em quarto lugar na lista de preferências, já que “Castello Branco pretendia aparentemente suspender qualquer dinamismo no relacionamento com o Terceiro Mundo” (ALTEMANI, 2005, p. 115).

A expectativa do governo Castello Branco em relação ao cenário hemisférico era de, ao interpretar os interesses norte-americanos na região, o Brasil seria elevado à condição de sub-líder regional, obtendo um tratamento preferencial em relação aos outros países, à semelhança do que era esperado nos governos Dutra e Café Filho. Dessa forma, o País criaria um cenário econômico à livre entrada do capital estrangeiro “em um cenário em que o sistema centro-periferia fosse subdividido em polos regionais” (VIZENTINI, 1998, p. 40).

Para manter-se fiel a essa intenção de liderança sub-regional, o Brasil passou a priorizar as relações bilaterais com os países sul-americanos como uma forma de evitar a divisão em blocos autônomos. Por esse motivo, o Brasil se opôs firmemente ao projeto de criação de um mercado comum latino-americano, proposto pelo Chile em 1965, realizado nos moldes na ALALC (VIZENTINI, 1998).

De toda forma, as relações internacionais de Castello Branco não seriam essencialmente ocidentais. De acordo com Cervo e Bueno (2012), em três pontos a política externa brasileira seria componentes do universalismo: a atuação brasileira nos órgãos multilaterais, as relações com os países socialistas e os contatos com a África subsaariana.

Mesmo com o esvaziamento proposital da delegação brasileira presente à primeira Unctad, em 1964, o país continuou atuando em favor de uma segurança econômica coletiva. O Brasil também manteve suas posições junto ao G-77 para a defesa conjunta dos países subdesenvolvidos e atuou em prol do Terceiro Mundo em decisões no GATT e nas duas sessões da Conferência do Desarmamento, onde defendeu que os recursos obtidos com o desarmamento fossem aplicados no desenvolvimento das nações menos favorecidas (CERVO; BUENO, 2012).

Em relação aos países socialistas, percebe-se que o Brasil não aplicou plenamente o discurso de bipolaridade Leste-Oeste. Ao contrário do que acontecera no governo Dutra, o Brasil não rompeu relações diplomáticas com a URSS. Castello Branco enviou uma mensagem ao presidente Krushev em julho de 1964 afirmando o interesse em incrementar o intercâmbio comercial. No ano seguinte, o ministro do Planejamento, Roberto Campos, liderou uma missão à Moscou, sob o aval do embaixador americano no Brasil. Ainda nesse sentido, as relações com os países da Cortina de Ferro também foram mantidas. O Brasil também recusou o pedido feito pelos Estados Unidos de enviar tropas ao Vietnã do Sul. No entanto, além do rompimento com Cuba, a aproximação com Pequim foi prejudicada logo após a queda de Goulart. (VIZENTINI, 1998).

Por fim, para Vizentini (1998), o país cortejava os governos africanos para obter apoio no órgãos multilaterais, em especial às demandas do Terceiro Mundo, e para ampliar os mercados. De fato, em 1964 ocorreu a primeira visita de um presidente da África subsaariana independente ao Brasil, quando Léopold Senghor, do Senegal, respondeu a um convite feito anteriormente por Goulart (SARAIVA, J., 1994). Entre 1965 e 1966, o Brasil enviou duas missões comerciais ao continente africano que, no entanto, demonstravam que o interesse brasileiro estaria limitado aos países do Golfo da Guiné e à África do Sul (VIZENTINI, 1998). De acordo com José Saraiva (1994), havia dentro do governo uma visão de que os movimentos de libertação do continente estariam influenciados pelo comunismo. Mesmo com boa parte da África já independente em 1962, o Brasil voltou a adotar posições pró-Portugal, como à época de Kubitschek, e se alinhava incondicionalmente aos interesses de Salazar em Angola e Moçambique.

A posse de Costa e Silva, em 1967, representou uma mudança significativa na política externa brasileira. A Diplomacia da Prosperidade, assim denominada pelo chanceler Magalhães Pinto, recolocava a divisão Norte-Sul na pauta da política externa, a partir da

constatação de que as duas superpotências mundiais começavam um entendimento. Percebia-se mais uma vez, portanto, que o alinhamento automático junto aos Estados Unidos não traria os melhores resultados para o desenvolvimento e segurança nacionais, principais convicções do novo presidente. A política externa seria um instrumento para esse fim, a partir da reformulação e ampliação das bases e mercados para os produtos brasileiros, da ampliação dos fluxos financeiros e da aquisição de ciência e tecnologia para a independência econômica (CERVO; BUENO, 2012; ALTEMANI, 2005). Para Cervo e Bueno (2012, p. 410), “a política externa de Costa e Silva apresentou-se com ‘sentido realista’, isenção ideológica, sem espaço para ‘alinhamentos incondicionais ou oposições automáticas’”.

Além de retornar ao paradigma universalista no cenário internacional como forma de levar ao desenvolvimento econômico e à segurança nacional, a nova diplomacia concluiu que era conveniente “reforçar o poder e ampliar a margem de ação protagônica do Sul” (VIZENTINI, 1998, p. 85). Para esse objetivo, o Brasil passou a apoiar as reivindicações dos povos atrasados. Trabalhou na cooptação dos fóruns internacionais para a causa do desenvolvimento e buscou um plano de cooperação internacional, pelo qual buscava a transferência de recursos e tecnologia do Norte para o Sul (CERVO; BUENO, 2012).

Com a Diplomacia da Prosperidade, o Brasil passou a formar alianças para trabalhar na reformulação das regras internacionais econômicas e políticas que impediam o desenvolvimento do Terceiro Mundo. Essa postura de defesa do Sul nos fóruns multilaterais ficaria evidente a partir de 1968, durante a II Unctad realizada em Nova Délhi. Ao contrário do ocorrido na conferência anterior, o país manteve postura firme na defesa dos interesses dos países do Terceiro Mundo, o que levou o embaixador Azeredo da Silveira a ser eleito presidente do G-77 (VIZENTINI, 1998). No entanto, os resultados gerais do encontro na Índia foram desapontadores, já que os países do Norte mostraram estar dispostos apenas a discutir regras tarifárias (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

É importante frisar que a união dos países do Sul na Unctad e em reuniões ligadas ao desenvolvimento não se refletia em todos os pontos em discussão na Assembleia Geral da ONU. Em temas como paz e guerra, desarmamento e segurança coletiva, por exemplo, os países latino-americanos, ao contrário dos asiáticos e dos africanos, tendiam a apoiar os Estados Unidos, em virtude do TIAR e de interesses de defesa hemisférica (BUENO, 1994). Evidenciava-se, assim, a falta de união do Terceiro Mundo em relação a temas alheios ao desenvolvimento.

De toda forma, tal tendência não representava uma americanização da postura brasileira (e latino-americana) na ONU. A própria II Unctad marcou o início da controvérsia entre os EUA e o Brasil em relação ao Tratado de Não-Proliferação de armas atômicas (TNP). Para Magalhães Pinto, o tratado privava os países menos desenvolvidos dos benefícios da tecnologia nuclear. O resultado foi a recusa do Brasil³², juntamente à Índia, em assiná-lo nos termos propostos pelas superpotências, após a grande quantidade de críticas que o TNP recebeu na Assembleia-Geral da ONU – endossadas por Argentina, Índia, Iugoslávia, Romênia, entre outros. De acordo com o chanceler, tratava-se de “um acordo bilateral entre os dois poderes, que leva em consideração apenas algumas das exigências dos países nucleares” (VIZENTINI, 1998, p. 116). O TNP também ia de encontro à intenção brasileira de usar a energia nuclear como forma de acelerar o desenvolvimento (CERVO; BUENO, 2012).

A posição conjunta com a Índia em relação ao TNP se refletia também em outros ambientes. Os dois países mantiveram posturas semelhantes junto à II Unctad e ao G-77, o que motivou os chanceleres a declararem a intenção de ampliar a cooperação técnica, científica e cultural. Em fevereiro de 1968, Nova Délhi e Brasília assinaram o primeiro acordo comercial, e a primeira-ministra Indira Ghandi realizou uma visita oficial ao Brasil em setembro. Não obstante, as relações do Brasil com os demais países da Ásia continuavam debilitadas e se manifestavam apenas nos fóruns internacionais. O país continuava afastado da Guerra do Vietnã, ao ponto de fechar a embaixada no Vietnã do Sul, e se manteve oficialmente neutro, embora manifestasse discreto apoio à Israel, durante a Guerra dos Seis Dias que opôs o país judaico aos vizinhos Jordânia, Síria e República Árabe Unida (atual Egito) (VIZENTINI, 1998).

Em relação à África, percebe-se o ressurgimento do interesse brasileiro pelo continente, depois de três anos de relações modestas. Embora continuasse apoiando Portugal na ONU e na postura em relação às províncias ultramarinas, o Brasil manteve a ampliação da presença diplomática com o estabelecimento de relações com as novas nações, a realização de missões comerciais e a abertura de embaixadas em solo africano (ALTEMANI, 2005). O governo brasileiro buscou também a ampliação do intercâmbio comercial com a África do Sul, que persistia como o principal mercado para os produtos brasileiros naquele continente,

³² A rejeição ao TNP não impediu o Brasil de adotar medidas que prevíssem o desarmamento nuclear. Em 1967 o Brasil firmou, ao lado de 17 países latino-americanos e caribenhos, o Tratado de Tlatelolco, que previa a proibição de testes, o uso, a produção, a aquisição e a posse de qualquer arma nuclear na região. O tratado passou a vigorar plenamente em 1995 e, sete anos depois, havia sido ratificado por todos os 33 países da região (VIZENTINI, 1998; OPANAL, 2012).

embora condenasse explicitamente a política de segregação racial do *apartheid* (MRE apud VIZENTINI, 1998).

Já para a América Latina, a Diplomacia da Prosperidade representou a preferência pelos aspectos econômicos, ao invés de programas de ajuda ou de temas relativos à segurança. O Brasil deu ênfase à ação nos órgãos multilaterais, como a OEA e a ALALC, em detrimento das relações bilaterais, tendo em vista a integração de setores da economia e o desenvolvimento regional. Em 1967, foi aprovada pelos chefes de estado dos países-membro da OEA a criação do Mercado Comum Latino-Americano, previsto para entrar em vigor três anos depois (VIZENTINI, 1998; CERVO; BUENO, 2012).

Os temas econômicos continuariam permeando as relações latino-americanas da política externa brasileira. Ainda em 1967, o Brasil liderou em Lima, durante reunião preparatória à XXII Reunião do FMI, uma postura de não-discriminação dos países subdesenvolvidos na tomada de empréstimos, de forma a liderar o bloco latino-americano. Dois anos depois, os 19 chanceleres da região apresentaram ao presidente dos EUA, Richard Nixon, um documento (o Consenso de Viña del Mar³³) no qual pediam mais comércio e ajuda. Apesar de os Estados Unidos terem repellido os termos do documento, Magalhães Pinto ressaltou que ele reiterava as posições brasileiras que vinham sendo adotadas no GATT e na Unctad (CERVO; BUENO, 2012; VIZENTINI, 1998).

A ênfase no multilateralismo verificada nas relações com a América Latina do governo Costa e Silva foi amenizada durante o governo Garrastazu Médici. De acordo com Vizontini (1998), o novo governo buscou o desenvolvimento por meio das relações bilaterais sem, no entanto, excluir o multilateralismo, que passou a ser mais pautado e menos radical. Foi por meio do bilateralismo que o país executou projetos de cooperação, como o de Itaipu, com o Paraguai, e de compra de gás, com a Bolívia, entre outros. Essas manobras, no contexto sul-americano, visavam, além de ampliar o comércio e canais de relacionamento político-econômico, evitar o isolamento brasileiro na região. Além disso, a perspectiva de *Brasil Potência*, além de provocar desconfiança nos vizinhos, trouxe a impressão de que o país poderia desenvolver-se sem vínculos regionais. Isso explica a posição brasileira em rejeitar a criação de um mercado comum (COUTO, 2009; VIZENTINI, 1998).

³³ O Consenso de Viña del Mar é o nome pelo qual ficou conhecido o documento final da reunião dos principais países da OEA no Chile, em 1969, que visava discutir a intensificação da cooperação interamericana. Nixon tinha interesse no estabelecimento de novas diretrizes políticas para a América Latina, mas a guerra do Vietnã, a aproximação com a China e a crise que culminou em sua renúncia fizeram com que os planos não fossem levados adiante (AHRENS, 2012).

A nova estratégia de política externa estava mais preocupada com o próprio interesse nacional, impulsionado pelas altas taxas de crescimento econômico verificadas no início dos anos 1970, do que propriamente com a prosperidade coletiva do Terceiro Mundo, como no governo anterior. Para Médici e seu chanceler, Mário Gibson Barbosa, era evidente a impossibilidade de se levar adiante um desenvolvimento dependente. A multipolaridade vista durante o governo Costa e Silva teria de ser relegada a um segundo plano, vista a opção pelo desenvolvimento e autonomia no sistema internacional. O Brasil buscou diferenciar-se dos demais países subdesenvolvidos como forma de ser reconhecido como potência emergente.

Isso não representou necessariamente um afastamento das posições defendidas anteriormente junto aos órgãos multilaterais. A postura brasileira nos fóruns como o G-77 e outras agências especializadas continuavam refletindo os princípios gerais da política externa brasileira, como o direito à autodeterminação e o pragmatismo (SOUTO apud VIZENTINI, 1998). Gibson Barbosa apresentou, junto à Assembleia, a necessidade de que os anos 1970 fossem a Segunda Década do Desenvolvimento (CERVO; BUENO, 2012). Ainda em 1970 o Brasil seria eleito (e, em 1972, reeleito) para um mandato junto à Ecosoc.

Apesar de, àquela época, esse órgão necessitar de reforma em virtude do predomínio da visão das grandes potências, de acordo com a visão do Itamaraty, o país se manteve articulado junto aos demais países em desenvolvimento para pleitear mudanças na estrutura do comércio internacional, de forma a facilitar o acesso aos mercados dos países desenvolvidos, e na facilitação da transferência e acesso à tecnologia. O Brasil também apresentou no mesmo ano junto à Assembleia Geral, em nome dos países latino-americanos, um projeto de resolução prevendo o fortalecimento da segurança internacional por meio do desarmamento e do desenvolvimento econômico, mantendo assim o conceito de solidariedade econômica coletiva defendido desde a década de 1950³⁴ (BUENO, 1994).

A preocupação brasileira com o desenvolvimento do Sul também se manifestou na III Unctad, realizada em Santiago. Apesar do relativo fracasso da reunião, provocado principalmente pela cada vez maior relutância dos países ricos em alterar o *status quo*, o Itamaraty celebrou o protagonismo brasileiro na aprovação de medidas relativas à reforma monetária internacional, transportes marítimos e transferência de tecnologia, o que viria ao encontro das ambições brasileiras naquele período (BUENO, 1994; ALDEN; MORPHET;

³⁴ A segurança econômica coletiva era, na visão de Cervo e Bueno (2012, p. 402), a doutrina-síntese patrocinada pelo Brasil nos órgãos multilaterais. Para os autores, ela “retirava do confronto bipolar e deslocava para o confronto material as possibilidades da paz internacional”.

VIEIRA, 2010). Também merece destaque a atuação brasileira junto à Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, quando as teses dos países ricos e pobres se confrontaram novamente, como na reunião de Santiago, e a diplomacia brasileira atuou na união das posições do Terceiro Mundo, de forma a obter resultados satisfatórios (CERVO; BUENO, 2012). Por fim, o Brasil compareceu, na condição de observador, da V Conferência do MNA, realizada em Argel em 1973 (VIZENTINI, 1998).

No entanto, as relações inter-regionais com os demais países do Sul continuavam modestas e pontuais. O Brasil ainda não estabelecera relações diplomáticas com a República Popular da China e as relações com os países asiáticos era meramente comercial, com exceção da Índia, com quem o Brasil ampliara a cooperação técnica e científica, em especial sobre o conhecimento atômico –o que levou representantes brasileiros a visitar instalações indianas (VIZENTINI, 1998). As relações com os países do Oriente Médio mantiveram-se pautadas pela equidistância no conflito árabe-israelense e apenas foram aprofundadas em 1973, com o primeiro choque do petróleo. Ao fim desse ano o país instalou representações diplomáticas em quatro grandes países exportadores –Arábia Saudita, Iraque, Líbia e Kuaite. (CERVO; BUENO, 2012).

O ano de 1973 também marcou uma mudança na política brasileira em relação à África. Até então, as relações afro-brasileiras mantinham o mesmo estado ambíguo, em que o Brasil se aproximava das nações independentes sem, no entanto, comprometer os vínculos com Portugal. Representações diplomáticas foram estabelecidas em 20 dos 37 países, enquanto 13 países se instalavam em Brasília (CERVO; BUENO, 2012). Em 1972, Barbosa visitou nove países africanos como forma de demonstrar o interesse da diplomacia brasileira em alcançar a África (SARAIVA, J., 1994). Não obstante, no ano seguinte Barbosa fez valer sua opinião e, pela primeira vez, o Brasil não manifestou o alinhamento automático com Portugal, ao se abster em pontos em que costumava votar com esse país na ONU (CERVO; BUENO, 2012; VIZENTINI, 1998).

O Brasil deixou de se posicionar favoravelmente às posições portuguesas na África por dois motivos, de acordo com Altemani (2005): os crescentes embaraços provocados pelos votos brasileiros a favor de Portugal nos fóruns multilaterais, o que levantava a desconfiança dos países africanos, e a inclusão do Brasil numa lista de seis países que poderiam sofrer um embargo de petróleo árabe caso fossem mantidos os apoios aos governos de minoria branca da África austral.

Para José Saraiva (1994), tomava corpo nesse período uma nova matriz nas relações com a África fundamentada em quatro eixos: uma inserção internacional agressiva como forma de manter o desenvolvimento promovido pelo Estado; a busca por novos mercados exportadores e de fontes de petróleo, devido à crise de 1973; a manutenção de uma influência no Atlântico Sul; e, por fim, a formação de uma nova relação com as nações de língua portuguesa da África.

Essa nova matriz ficaria ainda mais visível com o advento do Pragmatismo Responsável, implementado por Ernesto Geisel e seu chanceler Azeredo da Silveira a partir de março de 1974. A nova política externa marcou o rompimento definitivo com a antiga relação ambígua com a África, iniciada no fim do governo Médici. Era a aceitação da visão técnica do Itamaraty, que considerava as relações com a África Negra mais importantes do que o alinhamento a Portugal, postura simbolizada pelo ministro da Fazenda, Delfim Netto (SARAIVA, J., 1994). A nova gestão presidencial reconheceu a independência de Guiné-Bissau e Silveira desejou a conclusão dos processos de independência de Angola e Moçambique na Assembleia Geral da ONU em 1974. No ano seguinte, Brasília estabeleceu representação em Luanda antes mesmo da retirada das tropas portuguesas de Angola. Além da mudança de postura em relação à descolonização portuguesa, foram realizados diversos encontros bilaterais com representantes africanos, num nítido sinal de aproximação (VIZENTINI, 1998).

Assim como na África, o governo Geisel também manteve a aproximação gradual junto ao Oriente Médio iniciada por seu antecessor. No entanto, além de objetivar a manutenção do fornecimento de petróleo e o fortalecimento da cooperação Sul-Sul, o Brasil passou a ter uma maior aproximação política com o mundo árabe, simbolizada pelo voto na ONU a favor da resolução que considerou o sionismo uma forma de racismo³⁵ (VIZENTINI, 1998).

Por fim, como um terceiro eixo de construção de novas relações, vale a pena citar o reestabelecimento das relações diplomáticas com a República Popular da China, em agosto de 1974, com vistas ao comércio e ao desenvolvimento econômico, mas que também foi facilitado pela convergência em alguns aspectos como a reforma da ordem econômica

³⁵ O voto condenatório ao sionismo representa, para Vizontini (1998, p. 246), o abandono pela diplomacia da postura “equidistante”, embora discretamente favorável a Israel, em relação à questão palestina. Para ele, o gesto não seria “apenas uma expressão retórica, mas acima de tudo, uma tentativa de garantir o fornecimento de petróleo”.

internacional e o estreitamento das relações com os países do Terceiro Mundo (VIZENTINI, 1998; CERVO; BUENO, 2012)

Ainda que a aproximação junto à África e ao Oriente Médio fossem consequência do Plano Nacional de Desenvolvimento, com o objetivo de continuar a ampliação dos mercados receptores de exportações brasileiras, é necessário ressaltar que havia um objetivo dentro do aspecto multilateral por trás da própria aproximação. A renúncia ao alinhamento automático aos interesses de Portugal não foi gratuita. O Brasil possuía, à ocasião, uma infraestrutura econômica que poderia sustentar o discurso e o pragmatismo da diplomacia brasileira. O Brasil não disputava a hegemonia com os países do Norte, mas também não era completamente dependente deles, podendo executar uma política exterior que buscasse seus próprios interesses (ALTEMANI, 2005; BARROS apud VIZENTINI, 1998). O resultado foi uma política externa universalista, independente, que levou à maior distensão das relações com os EUA desde 1964³⁶ (MELLO, 2000). Vizentini (1998, p. 264) destaca uma maior agressividade nos discursos multilaterais do governo Geisel, quando temas como a descolonização e a retirada de Israel dos territórios ocupados passaram a ser mais explorados com vistas, sobretudo, à adesão de países em desenvolvimento às causas brasileiras. A aproximação, portanto, aos países em desenvolvimento teria sido uma “espécie de tática para modificação da ordem internacional em nome do interesse nacional”.

Para Fonseca Júnior (2006), essa nova postura brasileira na diplomacia tinha relação com a dialética Norte-Sul contextualizada pela Política Externa Independente. Em ambos os modelos havia a consciência de que a economia é integrada e interdependente, o desconforto em relação à divisão internacional do trabalho entre centro e periferia e a proposta de criação de mecanismos multilaterais para atenuar as diferenças.

O Pragmatismo Responsável também ficou caracterizado pela atuação da diplomacia brasileira em prol dos países do Sul, sempre exercendo um intenso protagonismo, no combate às tentativas de congelamento do poder mundial. O Brasil também insistiu no diálogo Norte-Sul e na instauração da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI)³⁷, atuando em

³⁶ Entre os motivos que levaram a essa distensão estão a assinatura do tratado de transferência de tecnologia nuclear com a Alemanha Ocidental, a denúncia do acordo militar EUA-Brasil e divergências em relação aos direitos humanos (MELLO, 2000; VIZENTINI, 1998).

³⁷ O conceito da NOEI surgiu em 1974 a partir da aprovação de uma resolução na Assembleia Geral da ONU que pedia a promoção de uma ordem econômica mais equilibrada, assim como medidas para incrementar as relações Norte-Sul. De acordo com Alden, Morphet e Vieira (2010), a NOEI foi inspirada no pensamento cepalino e seus apoiadores diziam que o maior obstáculo ao desenvolvimento era a desigualdade dos poderes econômico e político internacionais.

conjunto aos países do G-77. Essa visão ficaria mais explícita em 1975, quando Silveira propôs a formação de um mecanismo para negociações amplas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento (VIZENTINI, 1998; FONSECA JÚNIOR, 2006). Dois anos depois, ministros de países do Sul e do Norte se encontrariam em Paris, na Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional, mas sem que houvesse um consenso em temas específicos. De acordo com Alden, Morphet e Vieira (2010), essa reunião marcou o fim do diálogo Norte-Sul dos anos 1970. A partir desse encontro, houve um constante declínio dessa dialética, fenômeno que seria acentuado na década seguinte.

Em relação ao Sul próximo, não houve alterações significativas entre as políticas de Médici e Geisel para a América Latina. As relações continuaram essencialmente focadas no bilateralismo e nas relações comerciais. A busca por desenvolvimento tecnológico, industrial e energético fez com que fossem priorizadas as relações com o Japão e a Europa Ocidental. Vizentini (1998) destaca a melhoria das relações com a Argentina a partir de 1976, ano do golpe contra Isabelita Perón, que andavam estremecidas desde a questão de Itaipu. No entanto, apesar de haver um discurso de que as relações latino-americanas seriam prioritárias, Geisel deu mais atenção às visitas à Europa Ocidental, como forma de promover o pragmatismo de sua política externa.

A posse de Figueiredo na presidência, em 1979, não representou grandes alterações na política externa brasileira. A escolha pelo chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, ex-secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores durante o governo anterior, marcou a continuidade da prevalência do pensamento do Itamaraty sobre outros atores governamentais. A Diplomacia do Universalismo, como ficou conhecido o período, marcou poucas alterações em relação à doutrina do Pragmatismo Responsável. Durante os seis anos do governo Figueiredo, o Brasil definiu-se como parte do Terceiro Mundo e continuou a atuar em convergência com o MNA e o G-77 nos fóruns internacionais. A cooperação com os países do Sul foi ampliada, naquilo que, para Vizentini (1998), não representou uma mudança no curso da política externa, e sim uma adaptação aos novos ambientes externo, com o recrudescimento da Guerra Fria, e interno, com o processo de abertura do regime militar.

Essa adequação externa fez-se necessária devido a alteração de forças no contexto internacional. A balança do poder global voltou, durante os anos 1980, a estar apoiada no eixo Leste-Oeste, e não mais no Norte-Sul, como na década anterior. Ao assumir a presidência dos Estados Unidos, em 1981, Ronald Reagan buscou a reconstrução da hegemonia americana,

que estava enfraquecida devido a fatores econômicos, como a ascensão da Europa Ocidental e do Japão e a formação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), e políticos, como a derrota na Guerra do Vietnã, a Revolução Iraniana e a ocupação do Afeganistão pela URSS. Somada a esses fatores, estava a formação dos grupos de países do Terceiro Mundo, como o MNA e o G-77, que durante os anos 1970 colocaram os EUA na defensiva (ALTEMANI, 2005).

A elevação das taxas de juros pelo governo Reagan provocou a chamada “crise da dívida”, que, prejudicados pelo avanço da Revolução Científico-Tecnológica em curso nos países do Norte, sem que houvesse transferência aos pares, o Sul arcou com as maiores consequências. De acordo com Vizentini (1998), a própria crise, que provocou maior dificuldade na concessão de empréstimos e submeteu as economias domésticas às demandas dos instrumentos internacionais, foi uma forma de pressão e um golpe mortal no projeto de desenvolvimento do Terceiro Mundo, entre eles o Brasil. O resultado foi a desarticulação dos países do Sul, que tiveram dificuldades em agir coordenadamente.

Essas dificuldades ficaram visíveis nas reuniões da Unctad e do MNA realizadas em 1979 e 1983, quando não houve consenso entre os participantes. Também foram malogradas as reuniões na ONU em 1980 e a Cúpula Norte-Sul de 1981, quando o Brasil se empenhou por “Negociações Globais” para fortalecer o diálogo Norte-Sul. Para Reagan, os problemas apresentados pelo Terceiro Mundo apenas seriam resolvidos com a liberalização da economia, visão contestada por esse grupo de países (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010; CERVO; BUENO, 2012; ALTEMANI, 2005).

A solução apresentada por Guerreiro aos países do G-77, que se reuniram no Rio de Janeiro em 1983, seria o fortalecimento da cooperação Sul-Sul (CERVO; BUENO, 2012). Era a formalização de um caminho alternativo às frustrantes negociações Norte-Sul. Para Altemani (2005, p. 185), tratava-se da “operacionalização recente de uma ideia já mais antiga de cooperação técnica ou econômica entre países menos desenvolvidos”. De acordo com o mesmo autor, a realização da cooperação Sul-Sul era consequência do fracasso do diálogo Norte-Sul. Para Vizentini (1998, p. 282), além do valor intrínseco, a cooperação Sul-Sul “poderia reforçar o poder de barganha brasileiro em negociações econômicas globais”.

A instrumentalização desse tipo de cooperação foi representada pela atuação junto aos demais grupos de países ao Sul. A política para a África subsaariana foi defendida por Guerreiro, que buscava uma presença brasileira qualitativa naquele continente (VIZENTINI,

1998). O Brasil passou a diminuir a importância da África do Sul, cada vez mais isolada da comunidade internacional devido à manutenção do *apartheid* e tratou de diversificar a pauta de países, ampliando a sua influência. A Nigéria, já no início da década de 1980, passou a ser responsável por mais de metade das trocas comerciais brasileiras, graças, sobretudo, ao intercâmbio feito por petróleo daquele país. O Brasil passou a ser referência na chamada “tecnologia tropicalizada”, mais adaptada à realidade africana, além de seu milagre econômico da década anterior servir de inspiração para os países da África (SARAIVA, J., 1994).

O Estado brasileiro teve grande importância no aumento da presença na África. O Itamaraty participou ativamente dessa expansão, aproveitando os espaços diplomáticos, como embaixadas, para favorecer os negócios interatlânticos. Outros países da costa ocidental africana, como Angola, Gabão, Congo e Zaire (atual República Democrática do Congo), passaram a figurar com importância cada vez maior na balança comercial brasileira, enquanto as transações com a África do Sul eram reduzidas a cerca de 1% do total exportado para aquele continente. No entanto, remanesciam empecilhos às relações com a África: a industrialização ainda era incipiente naquele continente, o que reduzia o número de produtos manufaturados que pudessem ser importados, e ainda havia um peso muito grande das ex-metrópoles na política econômica daqueles países (SARAIVA, J., 1994).

A Ásia também recebeu forte atenção durante o governo Figueiredo. O Oriente Médio continuou recebendo atenção especial, sobretudo após o segundo choque do petróleo de 1979. Em troca do abastecimento do óleo mineral, o Brasil desenvolveu laços com Argélia, Líbia, Iraque, Irã e Arábia Saudita, que envolviam desde prestação de serviços a exportação de equipamentos bélicos (VIZENTINI, 1998). A China continuava com espaço crescente dentro da política externa brasileira, sendo objeto de uma visita de Figueiredo em 1984, a primeira de um chefe de Estado brasileiro a um país da Ásia continental. Acordos de cooperação científica e tecnológica foram firmados pelos dois chanceleres, mas o comércio bilateral continuou relativamente limitado, embora tenha aumentado de USD 17 milhões para USD 775,7 milhões entre 1974 e 1983 (BARBOSA, Antônio, 1994). As relações com a Índia mantiveram-se pautadas pela cooperação tecnológica, embora sem grandes alterações em relação ao comércio, e pela atuação convergente nos fóruns multilaterais e nas discussões Norte-Sul. De acordo com Vizentini (1998), havia, também, a intenção desde a posse de Guerreiro de estabelecer relações com a Coreia do Norte, o Vietnã, o Camboja e o Laos. No

entanto, a acentuação do conflito Leste-Oeste e a abertura do regime militar brasileiro impediram esse movimento rumo aos países socialistas asiáticos.

Mas, entre todos os grupos de países pertencentes ao Sul Global, a América Latina foi aquele que recebeu mais atenção durante o governo Figueiredo. Pela primeira vez durante o regime militar, a aproximação junto aos países da região deixou o campo da retórica para assumir uma posição central na diplomacia brasileira. A opção pelo bilateralismo foi substituída pelo multilateralismo quando Guerreiro apoiou a formação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em agosto de 1980. Outras ações multilaterais foram realizadas, como o Grupo de Cartagena, que uniu diversos governos latino-americanos para discutir de forma coletiva a crise da dívida (VIZENTINI, 1998; CERVO; BUENO, 2012).

A aproximação à América Latina teve como pilar a convergência em face da Argentina, no início da década. Os dois países haviam encerrado a polêmica em relação à usina de Itaipu³⁸ e possuíam alguns pontos em comum, expressos em comunicado conjunto após a visita de Figueiredo a Buenos Aires, como a preocupação com a corrida armamentista das grandes potências e a visão de que a desigualdade Norte-Sul deveria ser corrigida. A presença de tantos pontos em comum levaria a uma gradual aproximação entre os dois países, que seria aprofundada durante os governos de José Sarney e Raúl Alfonsín, na década de 1980.

Apesar das mudanças de ordem interna, em razão do fim do regime militar e da convocação de uma Assembleia Constituinte, não houve alterações fundamentais nos preceitos diplomáticos entre os governos Figueiredo e Sarney. Persistiam os conceitos de autonomia e universalismo nas relações internacionais brasileiras. A “diplomacia para resultados”, implementada pelo chanceler Olavo Setúbal, herdou as principais diretrizes da gestão anterior, devido principalmente à cada vez maior crise da dívida externa: as negociações Norte-Sul e a aproximação cada vez maior perante a América Latina (ALTEMANI, 2005).

³⁸ Durante onze anos as relações bilaterais entre Brasil e Argentina permaneceram delicadas devido à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. O governo argentino se queixava por não ter sido consultado antes de iniciar-se a obra, já que o país seria um dos coproprietários do rio Paraná. Para a interpretação brasileira, bastaria apenas anunciar previamente a construção da hidrelétrica, sem depender de autorização argentina, comprometendo-se a arcar com eventuais prejuízos (VIZENTINI, 1998; FAJARDO, 2004).

Além da crise econômica comum a todos os países latino-americanos, que levariam à “década perdida”³⁹, outro fator foi fundamental para aproximações na região: a redemocratização. Até o fim dos anos 1980, caíram os últimos regimes autoritários da América do Sul, o que, na visão de Corrêa (2006), abriu caminho para novos processos de associação e integração na região.

De fato, a aproximação mais marcante seria a promovida por Sarney e Alfonsín. Em 1985, os dois presidentes reconheciam as dificuldades do momento econômico internacional e reclamavam o reforço do poder latino-americano para negociar com o resto do mundo (FLORES NETTO apud ALTEMANI, 2005). No ano seguinte houve a decisão de unir os dois países em um mercado comum, aberto a outros países da região, por meio do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que culminaria no Mercado Comum Brasil-Argentina em 1988 (BANDEIRA, 2006; CORRÊA, 2006).

Sarney também intensificou a agenda bilateral na região, tendo visitado até o fim de seu mandato todos os países sul-americanos, além do México e da Costa Rica. Ainda no ambiente regional, é importante destacar que, em julho de 1986, as relações diplomáticas com Cuba foram finalmente reestabelecidas, sepultando uma das lacunas deixadas pelo regime militar (CORRÊA, 2006).

Em relação à África, houve uma redução do relacionamento econômico comercial devido à crise da dívida, que também afetou os países subsaarianos. Por outro lado, a dimensão política ganhou destaque, com uma maior ênfase aos países lusófonos e a consolidação de medidas para implementar sanções internacionais, que se estendiam até a área esportiva, à África do Sul (CORRÊA, 2006). A China teve grande destaque, com a visita de Sarney a Pequim e um conseqüente aumento do intercâmbio comercial, enquanto as relações com os países árabes foram mantidas apesar das constantes tensões bélicas naquela região (VIZENTINI, 2008).

Nos fóruns multilaterais, o principal destaque da diplomacia Sul-Sul foi a iniciativa brasileira em aprovar, na Assembleia Geral da ONU, o projeto de resolução que criava a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, de forma a impedir a militarização dessa região. O projeto foi aprovado, embora o representante dos EUA tenha votado contra o projeto

³⁹ Os anos 1980 ficaram conhecidos como “década perdida” devido aos problemas econômicos e sociais sofridos pelos países latino-americanos, como a involução dos indicadores, queda no produto interno bruto, inflação, altas taxas de juros, fuga de capitais, envelhecimento do parque industrial, entre outros (CORRÊA, 2006).

(VIZENTINI, 2008). Além disso, a postura do Brasil ainda era em favor da retomada do diálogo Norte-Sul, como evidenciado em discursos na própria Assembleia e na atuação brasileira nas reuniões do GATT. Abreu Sodré, chanceler a partir de 1986, criticava o GATT, que, em seu entender, seria incapaz de corrigir as distorções do comércio internacional (CERVO; BUENO, 2012). Ao mesmo tempo, continuavam as discussões no G-77, MNA e no novo G-15⁴⁰, que, da mesma forma, continuavam tendo pouca repercussão junto aos países do Norte (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

Uma explicação para essa baixa repercussão é apresentada por Corrêa (2006), segundo quem teria havido uma inversão no eixo das discussões dos grandes temas da agenda internacional. Para esse autor, ao longo dos anos 1980, pautas como o desenvolvimento econômico, a instauração da NOEI e o direito do mar, que partiam do Sul para o Norte, deram lugar a acusações como o narcotráfico, degradação ambiental, direitos humanos, democratização, entre outros, o que causavam pressão em direção ao Sul. Além disso, essa década ficaria marcada pela vigência, no plano econômico, dos preceitos neoliberais de livre mercado que permeariam as políticas econômicas de Reagan e Thatcher nos EUA e no Reino Unido, respectivamente, o que marginalizou ainda mais um Terceiro Mundo que continuava em busca de desenvolvimento. Hirst e Pinheiro (1995) acrescentam, ainda, mais três aspectos que contextualizaram a segunda metade dos anos 1980: o reordenamento do sistema internacional, a partir do fim da Guerra Fria; o aprofundamento do processo mundial de globalização e o esgotamento do modelo brasileiro de desenvolvimento interno por meio da substituição de importações.

Esse contexto foi fundamental para a mudança paradigmática constatada com a posse de Fernando Collor de Mello, em março de 1990. O novo governo encerrou um ciclo de 60 anos em que o desenvolvimento por meio da industrialização nacional foi o eixo de atuação dos setores econômicos e diplomáticos nacionais. O Brasil aderiu ao movimento de liberalização da economia promovido na mudança da década por outros países latino-americanos, como Argentina, México, Peru e Venezuela, e buscou uma nova forma de inserção internacional. Com a assunção dos Estados Unidos como potência hegemônica, esses governos substituíram a dialética Norte-Sul pela busca pela globalização e a adequação de

⁴⁰ O G-15 foi criado em 1989, durante a nona reunião do MNA, em Belgrado, por 15 países pertencentes ao G-77 e/ou ao MNA. Seu objetivo, desde então, é promover a cooperação Sul-Sul e melhoras no diálogo Norte-Sul, principalmente com os países do G-8 (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

seus mercados a essa nova realidade, deixando de priorizar o terceiro-mundismo e alinhando-se aos países desenvolvidos (CERVO; BUENO, 2012; CERVO, 2008).

De fato, o governo Collor de Mello trabalharia desde a posse com três prioridades: a atualização da agenda internacional do Brasil de acordo com as novas questões internacionais; a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos; e a descaracterização do perfil terceiro-mundista do país de forma a elaborar um discurso em que o fim da Guerra Fria deveria trazer oportunidades, e não aprofundar a questão Norte Sul (HIRST, PINHEIRO, 1995).

A implementação dessa nova agenda de política externa caracterizou, na visão de Cervo e Bueno (2012), a ascensão do paradigma do estado normal em substituição ao nacional-desenvolvimentismo. Do novo paradigma resultou a aplicação, no Brasil, das reformas sugeridas pelo Consenso de Washington, ou seja, políticas de rigidez fiscal e de privatização de empresas públicas, abertura econômica e a redução do papel do Estado.

Cervo (2008), no entanto, afirma que essa mudança de paradigma deveu-se mais a uma questão de governo do que necessariamente de política de Estado, ou seja, oriunda do ministério das Relações Exteriores. Dentro do Itamaraty havia, no fim dos anos 1980, avaliações que constatavam o esgotamento do modelo em curso e a necessidade de ajustar a política econômica internacional do país, além de “reavaliar os custos crescentes do modelo de economia fechada, apontando para a necessidade de se dar início à liberalização da economia” (LIMA, M., 1994, p. 68). Mas essa própria avaliação falava em uma reavaliação de forma seletiva e negociada. Por outro lado, outros diplomatas também falavam na necessidade de o Brasil ajustar-se aos novos parâmetros externos sem deixar de considerar os limites gerados pela adesão inequívoca aos valores do Norte, ou seja, mantendo os objetivos de reforma da ordem internacional (LIMA, M., 1994).

Maria Lima (1994) aponta que nenhuma das duas visões foi considerada, corroborando a visão de Cervo de que a mudança de paradigma tal como executada partiu do Palácio do Planalto. Para essa autora, a ruptura de 1990 e o retorno da aliança com os Estados Unidos tem semelhanças com a ocorrida em 1964. Tal qual a política externa de Castello Branco, havia motivações ideológicas, com a estratégia de modernização via internacionalização e “a adoção de padrões políticos, econômicos e culturais dominantes no mundo capitalista avançado” (PRZEWORSKI apud LIMA, M., 1994), e pragmáticas, com o intuito de remover áreas de contenciosos com os EUA e reestabelecer a reputação brasileira

frente aos atores econômicos internacionais de forma a solucionar a crise da dívida. O novo alinhamento seria ilustrado nos discursos presidenciais e do chanceler Francisco Rezek, por meio dos quais ficou evidente que “o eixo básico do quadro de referência da política externa consistia na melhoria das relações” bilaterais com os Estados Unidos, através da ‘coincidência de aspirações’, buscando em Washington um aliado para uma nova inserção internacional do país” (MELLO, 2000, p. 83).

Esse alinhamento ao Norte, simbolizado pela aliança especial com os Estados Unidos, não representou um abandono total das relações com o Terceiro Mundo. O Brasil não deixou o G-77, nem abandonou o posto de observador que possuía junto ao MNA. Além disso, na primeira reunião de cúpula do G-15, Rezek propôs uma posição comum em relação à dívida externa, ao contrário da Argentina, que se opôs à ideia de transformá-lo em um clube de endividados (MELLO, 2000). No entanto, exceção feita ao Cone Sul, a prioridade das relações exteriores estava voltada para o Norte, como justificado pelo chanceler que disse que “as relações internacionais são baseadas no princípio da troca, e a verdade é que a maioria dos países mais pobres tem pouco a oferecer” (MELLO, 2000, p. 85).

A convergência de ideias entre Collor de Mello e Carlos Menem, sucessor de Alfonsín, fez com que o Brasil e Argentina acelerassem o processo de integração regional. Os presidentes, em reunião realizada em julho de 1990, decidiram pela antecipação em cinco anos do prazo para o início do mercado comum, passando a vigorar em dezembro de 1994. Em março de 1991, Uruguai e Paraguai realizaram o Tratado de Assunção e passaram a formar parte do Mercosul (MELLO, 2000; BANDEIRA, 2006).

A prioridade dada ao Mercosul fez parte do processo denominado “regionalismo aberto”, um novo tipo de regionalismo surgido no fim dos anos 1980 em diversas regiões do planeta que visavam não apenas “o desenvolvimento do comércio intrazona, mas também o estímulo às trocas com terceiros países” (MRE, 2012). Para Alden, Morphet e Vieira (2010), esse novo modelo aproveitou as mudanças estruturais na região durante a mudança da década – como a alteração do modelo de industrialização, de substituta de importações a orientada às exportações, de forma a aproveitar-se das quedas graduais de barreiras tarifárias durante a Rodada Uruguai do GATT. Ainda para esses autores, o regionalismo aberto passou a ser a mais virtuosa fonte de cooperação entre os estados do Sul a partir dos anos 1990.

A política externa de Collor de Mello seria alterada a partir da reforma ministerial de abril de 1992, quando Celso Lafer assumiu o ministério das Relações Exteriores. Lafer

ocupava o posto de chanceler à época da realização da Cúpula da Terra para o Rio de Janeiro, a Eco-92, que seria a maior investida brasileira em termos multilaterais. De acordo com Cervo e Bueno (2012), o Brasil agregou os temas desenvolvimento e meio ambiente, substituindo a dialética Norte-Sul pela cooperação em temas ambientais, no que foi uma vitória da atuação diplomática brasileira.

Para Mello (2000), a gestão do novo chanceler voltou a estar alinhada ao pensamento do Itamaraty e, embora curta, traria as diretrizes para as relações internacionais do governo Itamar Franco. Ainda para essa autoria, o discurso diplomático fazia menções ao Mercosul, que seria uma plataforma de inserção competitiva no plano mundial, e à autodenominação do Brasil como *global trader*. Ou seja, o país, com sua pauta de exportação e de mercados consumidores diversificada, não poderia vincular-se aos Estados Unidos, a exemplo do México e do Canadá, sendo necessária uma liberalização do comércio em escala global (MRE apud MELLO, 2000).

Franco, ao substituir Collor de Mello na presidência, indicou o senador Fernando Henrique Cardoso para a chancelaria e adotou um discurso de política externa voltada ao desenvolvimento do país, de sentido universalista e sem alinhamentos que não estivessem “ligados aos interesses do povo brasileiro” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 9). Sem prejuízo das relações com os Estados Unidos, que nas palavras dessas autoras foram “desdramatizadas”, era aberto outra vez um espaço dentro da diplomacia brasileira para a inserção junto aos países do Sul. Essa nova movimentação ficou evidente em três aspectos: a atuação nos foros multilaterais, a aproximação junto aos pares do Sul e a atuação no processo de regionalização hemisférica.

O Brasil buscou recuperar o papel ativo junto aos foros multilaterais, trazendo novamente ao debate temas como a superação do subdesenvolvimento e da pobreza (HIRST; PINHEIRO, 2005). Celso Amorim, substituto de Cardoso no MRE, trabalhou o debate de forma a pedir condições mais favoráveis aos países do Sul, resgatando o discurso dos três “D” de Araújo Castro, mas substituindo “descolonização” por “democracia” (MELLO, 2000). Além disso, a reforma e democratização dos órgãos da ONU entrou na pauta multilateral brasileira. Amorim, ao discursar na abertura da Assembleia Geral da ONU em 1994, pleiteou a reforma do CSNU com a inclusão dos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil (ARRAES, 2006).

Quanto aos pares do Sul, houve intentos de reatar o nível de relacionamento observado durante os anos 1980. As relações sino-brasileiras continuaram no nível trabalhado anteriormente, com um contínuo incremento da cooperação tecnológica bilateral. A grande novidade foi a assinatura de um protocolo de intenções em que os dois países trabalhariam na exploração conjunta de minério de ferro brasileiro. O relacionamento bilateral com a Índia não teve grandes avanços, salvo a assinatura de um acordo de cooperação científico-tecnológica, embora os dois países continuassem com ideias convergentes na agenda bilateral. A Rússia passou a ser vista como um alvo de possível cooperação, com a expectativa de obter daquele país acesso às tecnologias nuclear e aeroespacial, entre outras, herdadas do período soviético, mas sem que houvesse avanços significativos nas relações entre os países (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Já para a África, houve uma tentativa de reestabelecer a política africana vigente até meados dos anos 1980, enfraquecida devido às dificuldades econômicas, à instabilidade política naquele continente e ao menor ativismo internacional do Brasil. O país reaproximou-se da África do Sul com o fim do *apartheid* e relançou a ideia da Zona de Cooperação do Atlântico Sul proposta durante o governo Sarney. Além disso, o Brasil participou do processo de pacificação de Angola e propôs a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Apesar da breve retomada do paradigma universalista durante o governo Franco, o ambiente regional continuou prioritário. Isso ficou visível a partir do lançamento da iniciativa de formação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1993, durante cúpula do Grupo do Rio. Tratava-se de uma reação ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês), que entraria em vigor em janeiro de 1994 e unificaria as alfândegas dos EUA, México e Canadá. Por iniciativa do ministro Cardoso, o governo brasileiro passou a priorizar a completa integração sul-americana, inspirada na união em curso por meio do Mercosul. A ideia brasileira foi avalizada pelos próprios países do bloco do Cone Sul, além da Colômbia e da Venezuela (VIZENTINI, 2008; CERVO; BUENO, 2012). Para Couto (2009), a ALCSA seria um mecanismo para garantir acesso de manufaturas brasileiras aos países vizinhos sem a concorrência dos produtos estadunidenses, em uma época em que o Chile e a Argentina já demonstravam interesse em formar parte do NAFTA.

Cardoso sucederia Franco no Palácio do Planalto em janeiro de 1995. O novo presidente herdou um país com a moeda estabilizada, após um período de hiperinflação, e em

meio a um processo de abertura econômica, com a redução de tarifas e corte de barreiras não-tarifárias (CARDOSO, 2001). A manutenção da estabilidade macroeconômica seria, portanto, um dos objetivos do novo governo, assim como a manutenção de um ambiente externo favorável ao crescimento econômico do Brasil (ALBUQUERQUE, 2006).

De acordo com Cervo (2006), Cardoso retomou o conceito de desenvolvimento associado aos EUA adotado por Dutra e Castello Branco, onde o Brasil garantiria a estabilidade monetária e a regulação sugerida pelo capitalismo, por meio do Consenso de Washington⁴¹, com o setor externo promovendo o desenvolvimento com investimentos, empresas e tecnologia. Era, portanto, a retomada de alguns dos preceitos do estado normal adotado por Collor de Mello, desvinculando-se do paradigma nacional-desenvolvimentista que vigorou até 1989 e que fora brevemente restaurado por Franco (VIZENTINI, 2008). Cervo (2006, p. 19) também diz que a retomada do tema do desenvolvimento foi

contaminada pela filosofia neoliberal da mudança (...). A diplomacia brasileira percebeu e aceitou dois corretivos: que o desenvolvimento passasse à dependência dos países ricos, por meio de instruções ou decisões da OMC, do Banco Mundial e do FMI, e que fosse vinculado, com ou sem hipocrisia, aos novos temas da era da globalização (...).

Essa adesão às regras do neoliberalismo caracterizou, nas palavras de Vigevani e Cepaluni (2007, p. 304), a política externa de Cardoso, que “procurou ter uma posição menos forte, de perfil mais moderado, em que a ação externa se daria em um contexto de colaboração com iniciativas resultantes de órgãos internacionais, evitando assumir um papel internacional que resultasse em responsabilidades e riscos”.

Essa nova orientação da política externa ficaria evidente no Plano Plurianual enviado ao Congresso Nacional por Cardoso no primeiro semestre de governo e que vigoraria entre 1996 e 1999. O texto, ao falar em estabilidade econômica, reforma do Estado e programa de desestatização, mostra como a prioridade do governo era um retrato do pensamento neoliberal predominante na América Latina (LESSA, A.; COUTO; FARIAS, 2009).

Ainda dentro desse contexto, o Brasil retomou uma forte relação com os EUA, depois de alguns anos de controvérsias. Cardoso aceitou a proposta de iniciar as negociações para a criação da ALCA, não por concordar com ela, mas por temer as consequências de se opor ao processo e se isolar no continente na oposição aos Estados Unidos (VIZENTINI, 2008).

⁴¹ Consenso de Washington é o nome pelo qual ficaram conhecidas as práticas neoliberais promovidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) entre os anos 1980 e 1990. Elas envolviam políticas de rigidez fiscal e de privatização de empresas públicas, abertura econômica e redução do papel do Estado na economia (CERVO, BUENO, 2010; DIRLIK, 2007).

Também foram solucionados contenciosos que datavam desde os anos 1970, como a assinatura do TNP e a adesão brasileira ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MCTR, na sigla em inglês) e ao Grupo de Supridores Nucleares –medidas que, ainda de acordo com Vizentini, representaram a aceitação das demandas das grandes potências.

A opção pelo Norte, em virtude das relações econômicas capitaneadas pelo Consenso de Washington, não significou o abandono do universalismo da política externa brasileira. A inserção global foi exercida com a defesa constante do multilateralismo nas relações comerciais (VIZENTINI, 2008). A posição do Brasil junto à Índia, em oposição aos países do Norte durante a Rodada Uruguaí do GATT, foi fundamental para a criação da Organização Mundial do Comércio (ALBUQUERQUE, 2006). No entanto, o debate Norte-Sul continuava enfraquecido. O chanceler Lampreia (1998, p. 5) afirmou, ao caracterizar o mundo dos anos 1990, que “já a partir do início da década [houve o] fim da divisão do mundo em esferas ideológicas opostas, do conflito Leste-Oeste; fim, também, como conceito para ação, do denominado conflito Norte-Sul”. O G-77 dormitava, em função da ausência de diálogo e das divergências entre seus pares, e as reuniões da Unctad de 1992 e 1996 tiveram poucos resultados práticos em favor dos países do Sul, estando os debates mais voltados a áreas específicas (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010). Houve a realização da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada na Dinamarca em março de 1995, que foi uma tentativa, incentivada pelos países desenvolvidos, de superar o descaso com que o tema do desenvolvimento vinha sendo tratado depois da década de 1970 (ALVES, 1997). Dentro da recém-criada OMC, a agenda brasileira estava basicamente relacionada à agricultura, sendo que o país procurou se opor à inclusão de temas como normas trabalhistas e ambientais, tecnologia e regras de investimento (ALBUQUERQUE, 2006).

Outro ponto de ênfase durante o governo Cardoso foi a defesa do regionalismo. Para Mello (2000), o regionalismo exercido sobretudo no Mercosul seria a continuação do universalismo retomado por Franco. Na opinião de Vigevani, Oliveira e Cintra (2004), durante os primeiros anos do governo Cardoso houve uma adequação ao paradigma vigente ao novo contexto internacional, substituindo o conceito de autonomia pela distância, ou seja, fora do conflito Leste-Oeste, pela autonomia pela integração, que seria uma forma de realizar uma agenda internacional proativa. O resultado dessa ênfase no regionalismo é a diminuição dos esforços bilaterais, substituídos pelo relacionamento entre blocos. As relações com o Japão e a Alemanha, outrora candidatas a potências ocidentais, foram reduzidas. O potencial russo foi explorado por meio da assinatura de acordos, mas sem resultados em termos de

comércio, enquanto o destaque das relações sino-brasileiras foi a cooperação no campo aeroespacial (CERVO; BUENO, 2012).

De toda forma, é consenso entre os autores de que a atuação regional mereceu bastante atenção durante o governo Cardoso. Albuquerque (2006, p. 506) chega a dizer que “em nenhum outro período, desde a Revolução de [19]30, o entorno regional do Brasil mereceu tanta prioridade”. De fato, além da consolidação do Mercosul, Cardoso exerceu a diplomacia presidencial para solucionar conflitos, como na guerra entre Peru e Equador e nas crises políticas internas do Paraguai e do Peru. No entanto, a ideia da integração sul-americana somente seria retomada na virada do século (COUTO, 2009).

O Brasil, assim como os demais países latino-americanos, foi fortemente afetado pelas crises financeiras internacionais do fim dos anos 1990. Mesmo sob a égide do Consenso de Washington, o país alcançou taxas modestas de desenvolvimento e crescimento econômico. O aumento dos fluxos de capitais, em especial do especulativo, deixou as economias frágeis e suscetíveis a prejuízos. De acordo com Cervo e Bueno (2012), o livre fluxo de capital tornou-se uma nova via de dependência, já que a remessa de lucros e a desapropriação dos ativos nacionais aumentaram a dependência estrutural do país. A resposta a essa situação surgiria a partir do segundo governo Cardoso, quando a política externa voltou a ser valorizada como ferramenta para a estratégia de desenvolvimento (LESSA, A.; COUTO; FARIAS, 2009).

CAPÍTULO II

DO NORTE PARA O SUL: A MUDANÇA DE FOCO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO COMEÇO DO SÉCULO XXI

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em janeiro de 1999, ficaria marcado por uma reorientação do modelo de inserção internacional do Brasil. Para Vizentini (2008), ela é explicada pela conjuntura econômica à época. Ainda durante a campanha eleitoral de 1998, houve grande fuga de capitais (em torno de 50%), provocada pelas crises asiática e russa do fim dos anos 1990, e a reeleição poderia ter sido ameaçada caso houvesse um segundo turno. Além disso, a crise cambial, marcada pela desvalorização do Real frente ao Dólar, demonstrou a vulnerabilidade externa do Brasil. Essa percepção é corroborada por Pecequilo (2008), que acrescenta que a chamada década bilateral, ou seja, o período de relações estreitas com os EUA verificado ao longo dos anos 1990, dava sinais de esgotamento. Isso teria acontecido devido à ausência de concessões pelos EUA e pela União Europeia (UE), tanto na Organização Mundial do Comércio (OMC) quanto nas negociações relativas à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Todo esse contexto teria levado a uma reavaliação no que tange às principais metas e aos direcionamentos da política exterior brasileira. Para a autora,

países como o Brasil, que matizaram a agenda neoliberal, passaram por dificuldades (estagnação, desemprego), mas sem quebra da ordem vigente. A atualização do Plano Real em 1998/1999, as oscilações cambiais, a crise do Mercosul, fazem parte do processo que levou à mudança da política externa a partir de 1999/2000 (PECEQUILO, 2008, p. 141).

O resultado desses processos é percebido com a mudança de comportamento em termos de política externa. De acordo com Vizentini (2008), no primeiro mandato de Cardoso havia uma adesão submissa à globalização neoliberal, enquanto no segundo foi elaborado pelo presidente o conceito de globalização assimétrica. Para André Silva (2008, p. 150), esse novo conceito está ligado à “recuperação do discurso de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações internacionais”.

De fato, havia uma mudança de postura. Como visto no capítulo anterior, os anos 1990 ficariam marcados no Brasil e em diversos países da América Latina pelo advento do que Cervo intitula Estado Normal. A busca por credibilidade internacional, um dos requisitos para

a manutenção do sucesso do plano Real, levaria à adoção das premissas neoliberais, como as prescrições do Consenso de Washington e a submissão às vontades dos países do Centro (CERVO; BUENO, 2012). Cervo explica ainda que “esse quadro desfavorável forçou o governo brasileiro a evoluir da subserviência do Estado Normal a uma política de comércio exterior mais realista e condizente com o comportamento do Estado Logístico”, o que marcou a mudança de paradigma (CERVO; BUENO, 2012, p. 507).

O modelo de Estado Logístico é “o papel de intermediário entre os segmentos sociais e sua ação externa exercido pelo Estado, como amálgama superior do interesse nacional, a equalizar objetivos de produtores e consumidores, empresários e assalariados” (CERVO; BUENO, 2012, p. 526). Para Cervo, esse paradigma surge a partir da impotência das potências do Norte e do contrapoder surgido ao Sul no início do século XXI. A globalização entrou em uma fase mais global, onde todos os atores estariam amarrados: ricos e pobres, desenvolvidos e emergentes. Para o referido autor, isso explicaria a estagnação do multilateralismo na virada do século.

Já em relação à retomada de credibilidade internacional por parte do governo brasileiro está o trabalho realizado pelos entes diplomáticos para a recuperação da imagem do País. Vigevani, Oliveira e Cintra (2004, p. 41) lembram que esse trabalho possibilitou “a atração de investimentos externos diretos (...), o apoio de organismos multilaterais e de governos de países desenvolvidos em momentos de ameaça de crise financeira e econômica, como a crise cambial de 1999”. Um dos elementos diretamente relacionados à tentativa de recuperação da imagem internacional do País foi a assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), finalmente ratificado pelo Brasil em 1998; nesse sentido, Corrêa (1999, p. 6), secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE) à época, defende que “o Brasil (...) ‘resgatou hipotecas’ que ainda pesavam sobre nossa presença no mundo. A ratificação em 1998 do TNP foi a iniciativa de maior relevância e visibilidade nesse sentido”.

No entanto, a adesão ao TNP também representou a tendência do primeiro governo Cardoso de se submeter a pressões internacionais. Altemani (2005, p. 260-261) menciona que o gesto refletia a inexistência de um projeto nacional e lembra que a assinatura do Tratado

não teve nenhum sentido prático, não representou nenhuma barganha que correspondesse ou minimizasse os constrangimentos que anteriormente o País padecera pela sua recusa de não adesão e que, aparentemente, a única razão seria a de apresentar FHC como um estadista de porte internacional e um Brasil cordato com os regimes internacionais, mesmo que pudesse afetar os interesses nacionais.

Pecequilo (2008, p. 139-140) acrescenta, ainda, que a assinatura do TNP juntou-se às demais concessões realizadas durante os anos 1990, que não trariam o retorno esperado:

um dos marcos desta postura foi a ratificação do Tratado de Não-Proliferação em 1998 e outros regimes, que somados à estabilidade econômica e política alcançadas, eram apresentados como prova da responsabilidade nacional. Segundo os cálculos governamentais, essa dinâmica levaria ao reconhecimento do país como pilar da nova ordem. Essas contribuições positivas, que substituíam a barganha, garantiriam uma espécie de “bilhete de entrada para o Norte” e a realização dos propósitos nacionais. Os principais objetivos? Comércio livre e justo nas negociações da OMC e da Alca e um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Os objetivos alcançados? Nenhum.

Ainda na esteira do que afirma Pecequilo, entre 1995 e 2000, 90% dos julgamentos na OMC foram favoráveis aos países ricos. A União Europeia não abria mão dos subsídios agrícolas e os EUA mantinham as barreiras às importações de produtos brasileiros. A solução, à época, veio com o Mercosul, que entre 1991 e 1998 acolheu boa parte das exportações brasileiras, mas que a partir de 1999, com a desvalorização do Real e a adoção do câmbio flexível, presenciou a corrosão das regras aduaneiras e a multiplicação de contenciosos entre Brasil e Argentina (CERVO; BUENO, 2012). Esse quadro inspirou Corrêa (1999) a enumerar alguns pontos da agenda diplomática brasileira para 1999, que acabariam inspirando a ação do Itamaraty ao longo da década seguinte. Para esse autor, era fundamental não perder a imagem de solidez junto à sociedade internacional adquirida ao longo dos últimos anos.

A crise financeira internacional estava em primeiro lugar na agenda. Corrêa (1999), ao lembrar a perda brasileira de USD 40 bilhões em reservas em poucos meses, cita o entendimento de que era necessária a construção de uma nova arquitetura financeira internacional onde o Brasil deveria necessariamente ter assento nos foros de discussão. Cardoso, inclusive, levou ao primeiro-ministro britânico Tony Blair a necessidade de ampliação do então G-7, grupo das sete maiores economias mundiais. Dez anos depois, o G-8 (grupo formado pela adesão da Rússia ao G-7) seria substituído pelo G-20 financeiro como principal fórum de discussão da crise econômica internacional iniciada em 2008 (CERVO; BUENO, 2012).

O protecionismo dos países desenvolvidos também foi mencionado pelo secretário-geral do Itamaraty, que ressaltou a necessidade de retomar as negociações comerciais multilaterais para a retomada do desenvolvimento nacional. Essas negociações levariam à mal sucedida Rodada do Milênio da OMC, que seria substituída pela Rodada do Desenvolvimento, em Doha, e mantidas no mesmo estado de paralisia até a formação do G-20 na OMC, em 2003 (PECEQUILO, 2008; CERVO; BUENO, 2012).

Por fim, são mencionados os mecanismos de integração regional. Em um cenário em que o Mercosul atravessava a maior crise desde a sua criação, Corrêa (1999) afirmou que seria necessária a conclusão de acordos de preferências tarifárias com os países da Comunidade Andina. Para Corrêa, o Brasil estaria “convencido de que, ao incentivar a conformação de uma grande área de prosperidade compartilhada na América do Sul”, estivesse contribuindo para “criar, finalmente, as condições necessárias para que nossa região, como um todo, assuma um papel relevante no cenário mundial” (CORRÊA, 1999, pp. 22-23).

Essa preocupação com o ambiente regional veio em um momento em que estavam a pleno vigor as negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Para Vizentini (2005), a formação da ALCA representaria o fim do Mercosul, já que as vantagens da Tarifa Externa Comum do bloco seriam anuladas. Além disso, as crises brasileira de 1999 e argentina de 2001, aliadas à pressão dos EUA para implantar a ALCA o mais rápido possível, fizeram com que o contexto hemisférico ganhasse relevância na pauta diplomática brasileira no segundo mandato de Cardoso. Essa nova agenda diplomática seria ensaiada ainda no primeiro semestre de 1999, no discurso que Luiz Felipe Lampreia fez à turma de formandos do Instituto Rio Branco (CORRÊA, 1999).

A nova postura ficaria evidente quando Cardoso enviou ao Congresso o Plano Plurianual (PPA) referente ao quadriênio 2000-2003. No texto, o presidente defendia a participação do Brasil nas discussões da nova ordem econômica internacional formada a partir das crises do fim dos anos 1990. O respeito e a credibilidade internacional do País abriam caminho para aumentar a sua participação nas discussões globais. Para Antônio Lessa, Couto e Farias (2009, p. 97), “as crises financeiras internacionais do final dos anos [19]90 haviam mostrado que não bastava apenas seguir as regras internacionais postas, mas também precisava-se tratar de modificá-las”.

De acordo com o PPA, o Mercosul continuaria em primeiro lugar como parceiro-chave na estratégia de desenvolvimento do Brasil. Mesmo com a crise do Real, que levou à redução de quase 30% das exportações argentinas para o Brasil, houve uma reafirmação da prioridade conferida ao bloco ao longo da década como parceiro fundamental e preferencial na estratégia de inserção internacional do País (LESSA, A.; COUTO; FARIAS, 2009). A própria ênfase ao Mercosul já havia sido afirmada por Cardoso em seu discurso de posse, em janeiro daquele ano. Para o presidente reeleito, o bloco consistia na “dimensão prioritária e irreversível de nossa diplomacia” (CARDOSO, 1999, p. 25). No entanto, no entender de

Antônio Lessa, Couto e Farias (2009), é a partir desse contexto de dúvida em relação ao futuro do Mercosul que houve a reafirmação da América do Sul como um todo como plataforma regional preferencial do Brasil, a consolidar-se no ano seguinte com a reunião de presidentes sul-americanos, em Brasília.

A opção pelos ambientes regionais, seja o Mercosul ou a própria América do Sul, ia ao encontro da perspectiva de Cardoso, que falava em afirmar “nossa soberania pela participação e pela integração, não pelo distanciamento” (CARDOSO, 1999, p. 25). Para Mello (2000, p. 153-154), “o universalismo dos anos [19]90 se expressa primordialmente no regionalismo: é nesta área que o Brasil encontrou seu principal espaço de reafirmação de autonomia, na resistência à integração hemisférica, no processo de integração sub-regional do Mercosul e nas suas novas iniciativas na América do Sul”.

A “autonomia pela integração” substituiu o conceito de “autonomia pela distância” vigente durante a maior parte da Guerra Fria. Além de promover a integração regional como ferramenta de inserção internacional do tipo *global player*, o objetivo desse movimento “não seria a adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004, p. 34). E ainda para esses autores, “a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, p. 32). Essa visão vai ao encontro do conceito de institucionalismo pragmático trazido por Pinheiro (2000, p. 326), para quem “quanto maior a presença brasileira no sistema internacional através das instituições, maior o acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação”.

É nesse contexto, portanto, que o contexto sul-americano na política externa brasileira volta a ser priorizado. Durante o segundo mandato de Cardoso, o Brasil assumiu uma postura mais ativa na América do Sul, tanto no sentido de integração, iniciada por meio da cúpula presidencial de 2000, quanto no gerenciamento de crises regionais (LIMA, M.; HIRST, 2006). Lampreia (apud SOLIANI, 2000) afirmava que era “na América do Sul que residia o seu palco histórico, (...) um desafio de cooperação e de otimização de recursos por meio da integração comercial, energética e política, com o fortalecimento das instituições

democráticas”. Era a recuperação do conceito da Área Sul-Americana de Livre Comércio (ALCSA), lançado no governo Franco mas deixado em segundo plano durante o primeiro mandato de Cardoso (ALMEIDA, 2004).

O Brasil convidou, para agosto daquele ano, os onze chefes de Estado dos demais países sul-americanos para uma reunião de cúpula em Brasília. O MRE informou que quatro temas seriam tratados: democracia, comércio, infraestrutura de integração e drogas e delitos conexos. De acordo com Couto (2009, p. 50), “a América do Sul era vista como um espaço mais apropriado para a projeção internacional do Brasil”, e não a América Latina, já que o México estava comprometido com o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês). Ainda assim, o México foi convidado a participar como observador do encontro.

A reunião de Brasília levantou dúvidas sobre os reais motivos do encontro. Lampreia ressaltou que não se tratava de um “jogo anti-EUA e anti-ALCA”, e sim de uma reunião com o objetivo de “criar uma maior aproximação entre os países da América do Sul, com vistas a permitir que as possibilidades, as potencialidades que existem na região sejam exploradas da melhor maneira possível” (LAMPREIA apud COUTO, 2009, p. 52). Cardoso defendeu a construção de um espaço sul-americano que juntasse Mercosul, Comunidade Andina, Chile, Guiana e Suriname, de forma que “a América do Sul unida poderia defender com maior força seus interesses comuns” (CARDOSO apud COUTO, 2009, p. 51).

Na visão de Bandeira (2006), a ampliação do comércio com a região, provocada pela desvalorização do Real e pela crise do Mercosul, teria de ser viabilizada por uma série de projetos. Para Altemani (2005), a reunião formou uma associação direta entre diferentes países para tratar não apenas de temas político-econômicos, como a ALCA, mas também sobre o desenvolvimento físico de infraestrutura. Esse, aliás, é o principal legado dessa reunião. O anexo do Comunicado de Brasília apresentou um Plano de Ação para a integração das infraestruturas sul-americanas nos próximos dez anos, que daria origem à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (COUTO, 2009). No entanto, mesmo com uma segunda reunião realizada no Equador, em 2002, a integração sul-americana permaneceria em estado retórico até o governo Lula da Silva (ALMEIDA, 2004).

Altemani (2005) afirma que não foi apenas em direção ao ambiente sul-americano que houve uma aproximação durante o segundo governo Cardoso. Para ele, também foram relevantes a série de negociações com a União Europeia, principalmente via Mercosul, e a

institucionalização das relações entre a América Latina e a Ásia Oriental por meio do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (Focalal), como forma de se precaver às eventuais dificuldades provocadas pela eminente formação da ALCA. Essa visão é corroborada pelo discurso de Celso Lafer, que substituíra Lampreia no MRE, durante a conferência de Doha da OMC, realizada em outubro de 2001. Para o chanceler, o multilateralismo seria a melhor garantia de que a globalização traria o bem comum, numa época de desaceleração econômica agravada pelo 11 de Setembro (LAFER, 2002).

Além dos blocos e regiões mencionados, também foi celebrado um acordo-quadro de livre comércio com a África do Sul, enquanto houve continuidade na aproximação em relação aos países intermediários, em especial a China e a Índia (ALTEMANI, 2005). Esse movimento pode ser entendido dentro de uma reaproximação em curso entre os países do Sul verificada ao fim da década de 1990. Alden, Morphet e Vieira (2010) afirmam que o G-77 e, conseqüentemente, a dialética Norte-Sul ressurgiram devido às questões econômicas da década e ficaram evidenciados na conferência da OMC de Seattle, em 1999, ainda nas discussões da Rodada do Milênio, quando

as linhas de batalha entre países desenvolvidos e em desenvolvimento foram redesenhadas. Uma nova coalizão de interesses entre os países do Sul, liderada pelas potências emergentes do Sul como Brasil, China, Índia e África do Sul, pareceu apresentar ao Norte uma estância unida de resistência depois de um longo período de desarticulação Sul-Sul (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010, p. 120).

No caso do Brasil, ainda não havia uma articulação política evidente para essa aproximação Sul-Sul, como ocorreria durante o governo Lula da Silva. Rubens Barbosa, em entrevista ao autor (APÊNDICE B), corrobora essa visão. Mas para o ex-embaixador em Washington havia ao final do governo Cardoso uma forte aproximação econômica entre os países do Sul:

o que mudou [de Cardoso para Lula da Silva] foi a ênfase maior na questão do Sul-Sul. Ela já existia. Se você pegar as estatísticas de comércio exterior, você vai ver que essa mudança começou depois da desvalorização da moeda aqui no Brasil, quando começou a aumentar o fluxo de comércio do Brasil com os países do Sul. Não tinha, é verdade, no governo Fernando Henrique, essa prioridade política que foi dada pelo governo Lula na relação Sul-Sul. Na área econômica já havia, mas não na área política.

De fato, o intercâmbio comercial do Brasil com os países que formam o BRIC, que diminuía 12,83% entre 1995 e 1998 (período que engloba as crises econômicas asiática e russa), cresceu 126,19% entre 1999 e 2002, enquanto o intercâmbio total do Brasil aumentou 10,65% neste período, conforme se percebe a partir dos dados emanados do Ministério:

Tabela 01: corrente de comércio brasileira com os países BRIC (em bilhões de Dólares)

	BRIC	Total	Participação
1995	3,712	96,478	3,85%
1996	3,487	101,092	3,45%
1997	3,721	112,739	3,30%
1998	3,326	108,903	2,97%
1999	3,087	97,314	3,17%
2000	3,790	110,970	3,42%
2001	5,626	113,888	4,94%
2002	6,982	107,681	6,48%

Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

Em termos proporcionais, Rússia, Índia e China, que eram responsáveis por 3,17% do comércio brasileiro, passaram a responder por 6,48% ao fim do segundo governo Cardoso. No entanto, é importante frisar que houve um enorme crescimento nas transações com a China, que passou a ser o segundo parceiro comercial do Brasil em 2002, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento do intercâmbio com a Índia foi pífio, nas palavras de Vigevani, Oliveira e Cintra (2003).

Essa posição de busca pelos países emergentes também foi influenciada pela assunção de George W. Bush, em 2001, e pela reorganização da ordem internacional após o 11 de Setembro. A prioridade dispensada pelos EUA à Europa, ao Oriente Médio e à Ásia, bem como as preocupações de segurança fizeram com que os EUA deixassem as relações continentais em segundo plano. O multilateralismo deu lugar ao bilateralismo, no campo comercial, e em ações como o Plano Colômbia, a preocupação com a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai e a instalação de uma base militar em solo paraguaio (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; PECEQUILO, 2008). Bandeira (2004, p. 254) vai mais além, ao afirmar que ações como a destituição do embaixador Bustani⁴², a denúncia do

⁴² O embaixador brasileiro José Maurício Bustani fora reeleito em 2001 diretor-geral da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ). Uma de suas primeiras medidas no segundo mandato foi o convite à Síria, ao Irã, ao Iraque e ao Sudão para ingressarem na organização. Os Estados Unidos levaram a cabo, desde

Acordo de Kyoto pelos EUA e a reação aos atentados de 2001, se juntam ao ataque às organizações multilaterais e têm, como consequência, o unilateralismo global, “que se acentuou durante a administração Clinton e foi explicitado e exacerbado pela administração de George W. Bush [...], entendendo que os Estados Unidos, como a única superpotência, deviam assumir e exercer, com exclusividade e isoladamente, o poder internacional de decisão”.

Como consequência, Cardoso “alterou o curso de sua política externa do eixo vertical norte para a América do Sul, reintegrando países emergentes como Rússia, China e Índia e intensificando o discurso da ‘globalização assimétrica’” (PECEQUILO, 2008, p. 141). Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) afirmam que a nova postura unilateral dos EUA não invalidou a questão da “autonomia pela integração”, mas que ela trouxe novos desafios e caminhos que se refletiram na insistência nas relações com China, Índia e África do Sul e na tentativa do equilíbrio do diálogo com os EUA em torno da ALCA. Miriam Saraiva (2007, p. 55) diz que “a nova conjuntura internacional após o 11 de setembro colocou a necessidade da diplomacia brasileira repensar sua inserção internacional reforçando a vertente multilateral e a aproximação com outros países do Sul”.

As consequências do 11 de Setembro também reativaram uma antiga pretensão brasileira: a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Depois de ressuscitá-la nos anos 1990, o Brasil desistiria temporariamente do pleito por um assento permanente em virtude da crise econômica de 1999, já que, para Lampreia, o país deveria arquivar o projeto “Brasil potência mundial” devido às carências do povo e à dificuldade em aplicar recursos na área militar (SILVA, André, 2008). Mas Cardoso, em viagem à Europa em outubro de 2001, reassumira o tema da reforma ao pedir a “democratização dos mecanismos decisórios de poder”, o que incluía o CSNU, para “atualizar as instituições [concebidas para reger o mundo da Guerra Fria] às circunstâncias do século XXI” (ARRAES, 2006, p. 35).

Cardoso manteria o discurso em favor da reforma das instituições ao longo dos próximos meses. Em discurso na Assembleia Geral da ONU, o presidente voltou a pedir a expansão do G-8 e a formação de um Conselho de Segurança mais representativo com a

meados de 2001, uma campanha para a sua destituição, obtendo êxito no Conselho Executivo da OPAQ em abril do ano seguinte. Para Rubens Barbosa (2011), os EUA pediram a saída de Bustani porque a adesão do Iraque e a consequente abertura de instalações militares iria eliminar o principal argumento que justificou a Guerra ao Iraque em 2003: a suposta existência de armas de destruição em massa pelo governo iraquiano. Barbosa diz que o caso Bustani é a “expressão clara da política externa do governo Bush e de seu arrogante unilateralismo” (BARBOSA, R., 2011, p. 195).

ampliação por meio da “inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje” (CARDOSO apud ARRAES, 2006, p. 36). O Brasil receberia o apoio da Rússia e da Alemanha ao pleito ainda em 2002.

A eleição de Lula da Silva manteria certa linearidade no discurso reformista. Em audiência em Washington com o presidente Bush em dezembro de 2002, ainda como presidente eleito, o futuro mandatário falou da necessidade da democratização do CSNU (AMORIM apud ARRAES, 2006). Em discurso junto ao *National Press Club*, ainda na capital norte-americana, Lula da Silva tratou da reforma como forma de “manter e aumentar a sua legitimidade”. Para ele, não fazia sentido “que entre os seus membros permanentes não estejam representantes da América do Sul e da África”. Por fim, afirmou que “no caso de uma reforma, o Brasil estará pronto a assumir novas responsabilidades” (LULA DA SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003, p. 17). No pronunciamento proferido durante a posse no Congresso Nacional, em janeiro de 2003, Lula da Silva defendeu “um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes” (LULA DA SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003, p. 43). Amorim, em seu discurso de posse como chanceler, também defendeu a ampliação do CSNU como forma de reforçar sua legitimidade e representatividade (AMORIM, 2011).

A persistência no tema da reforma do Conselho de Segurança está diretamente ligada à nova plataforma de política externa, definida por Amorim como política “altiva e ativa”. Não estavam previstos recuos como o demonstrado por Lampreia dois anos antes. Essa expressão foi cunhada logo após o embaixador ter sido anunciado como futuro chanceler do governo Lula da Silva, imediatamente após a eleição presidencial. Em entrevista ao autor, Celso Amorim (APÊNDICE C) explicou a origem do termo:

por que eu disse “altiva e ativa”? Porque isso era um contraste com alguns aspectos que, na minha avaliação e na avaliação de outros, vinham ocorrendo. Havia uma preocupação, a meu ver, excessiva, de não desagradar as grandes potências, sobretudo os Estados Unidos, que são a maior e a mais próxima de nós. Havia até dois episódios recentes que tinham ilustrado isso, principalmente a questão do embaixador Bustani [...], a maneira como vinha sendo negociada a ALCA... Então “altiva”, resumindo, “vamos dizer aqui o que a gente quer e o que a gente não quer”, independentemente, sem a preocupação principal de saber se estamos agradando ou desagradando. [...] E “ativa” tem a ver também com uma certa percepção que havia antes [...], de que o Brasil tinha de evitar protagonismos.

Para Pecequillo (2008), essa nova política externa estava ligada a uma diplomacia de alto perfil, mais adequada aos papéis de potência média e nação emergente pretendidos pelo País. De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães, que assumiu a secretaria geral do Itamaraty em janeiro de 2003, a intenção de levar adiante uma mudança de postura em relação aos Estados Unidos se tornaria evidente logo no começo daquele ano, nos meses que antecederam a ocupação do Iraque. Em entrevista ao autor, ele explica a mudança de atitude:

o presidente Lula tomou a decisão de se opor a essa invasão. Ele poderia não ter tomado essa decisão. Então, na realidade, havia um acontecimento externo, mas não necessariamente favorável. O Brasil poderia ter ficado numa posição de aguardar os acontecimentos. Mas o presidente Lula, logo no início de seu governo, entrou em contato com diversos outros líderes, inclusive com o presidente da França, chanceler da Alemanha, enfim, com outros dirigentes de outros países para justamente procurar fazer com que não se realizasse aquela invasão. Que depois, inclusive, se verificou ser ilegal e uma articulação montada na fraude de documentos. O Brasil, naturalmente, foi instado a apoiar a iniciativa americana, e não apoiou, inclusive procurou articular um movimento para que isso não viesse a ocorrer. Enfim, eu digo isso porque a situação internacional não era de nenhuma forma extraordinariamente favorável a esse tipo de iniciativa. Mas foi uma decisão política que iniciou um processo da política externa do governo Lula diferente do governo anterior (APÊNDICE A).

No entanto, ainda que pese a participação do chefe de Estado nas negociações contrárias à intervenção, é preciso ressaltar que não houve necessariamente uma mudança de posicionamento político. Rubens Barbosa diz que “não foi uma novidade o governo Lula se opor ao Iraque” e lembra que “o governo Fernando Henrique foi contra a guerra”, visão corroborada pela firme postura brasileira em defesa do embaixador Bustani, como explicado anteriormente.

A altivez da nova política externa também estaria refletida nos discursos de posse de Lula da Silva e Amorim. Os dois pronunciamentos trouxeram afirmações pontuais de que a América do Sul seria a região prioritária da nova gestão. Para o presidente, a revitalização do Mercosul e a integração sul-americana eram um projeto político para a construção de uma América do Sul estável, próspera e unida. O PPA apresentado em 2003 criticava a postura discreta adotada até então no relacionamento com os vizinhos e defendia uma articulação de forma a favorecer o desenvolvimento harmônico dos países da região (LESSA, A.; COUTO; FARIAS, 2009). Ainda neste aspecto, Miriam Saraiva (2007, p. 48), diz que

a construção de uma liderança na região [durante o governo Lula da Silva] é defendida com mais vigor e busca aprofundar o comportamento que já seguido na gestão de Cardoso, mas de forma mais ativa. A diplomacia brasileira incluiu em sua agenda um projeto mais claro de construção de uma liderança regional articulado à segurança regional, à defesa da democracia, aos processos de integração regional e às perspectivas de desenvolvimento nacional.

Não obstante tenha feito uma opção pela América do Sul, não houve um abandono das outras iniciativas regionais, ou seja, a aproximação com os demais grupos de países e regiões. Amorim (2011, p. 16) discursou em sua posse que “nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão”. A aproximação com os países emergentes, iniciada durante o segundo governo Cardoso, também foi lembrada por Lula da Silva em seu discurso no Congresso Nacional. De acordo com o presidente, além do fortalecimento do entendimento com os EUA, a UE e demais países desenvolvidos, como o Japão, havia a intenção de aprofundar as relações com China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outros, assim como a disposição em contribuir para o desenvolvimento das potencialidades africanas (LULA DA SILVA; AMORIM; GUIMARÃES; 2003). Amorim (2011) incluiu a cooperação com Angola e Moçambique, que mereceriam atenção especial, e com os integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

É possível afirmar, portanto, que houve durante a transição de poder uma assunção do papel multilateral que o Brasil deveria exercer ao longo dos próximos anos, de uma forma mais enfática em relação ao observado durante o segundo governo Cardoso. Para Vizentini (2006, p. 166), “a nova diplomacia procurou negociar e barganhar com mais força a agenda internacional do País diante dos grandes poderes mundiais”. Essa nova configuração de política externa ficaria mais evidente com as ações realizadas pelo governo Lula da Silva ao longo dos oito anos de mandato.

Esse novo comportamento também pode ser explicado pela presença de defensores do universalismo dentro do alto escalão do governo. Para Rubens Barbosa, o perfil de Amorim foi fundamental para fazer com que o Itamaraty respaldasse a ação de Lula da Silva no exterior. Além disso, havia a presença de Samuel Pinheiro Guimarães na Secretaria-Geral do MRE, e de Marco Aurélio Garcia, assessor especial do presidente e ex-secretário de relações internacionais do Partido dos Trabalhadores (PT) de Lula da Silva. Guimarães foi um crítico visceral da política de alinhamento ao Norte exercida durante o governo Cardoso, enquanto Garcia era uma figura chave na defesa dos interesses do governo nas relações latino-americanas, em especial com a Bolívia, Venezuela e Cuba (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

A diversificação de parceiros estratégicos não é explicada apenas pelos motivos econômicos que levaram à aproximação comercial desde a crise do Real. Para Pecequillo (2008, p. 144), houve uma mudança no ordenamento do sistema mundial ao começo do

século. Os EUA, ainda que soberanos de um ponto de vista militar e em pleno exercício de sua unilateralidade, “tendem a compartilhar [o poder] nas demais esferas devido à intensificação dos processos de interdependência e transnacionalização por eles mesmos capitaneados”. Ainda para a pesquisadora, “a diversificação dos polos de poder, incluindo potências desenvolvidas e emergentes caracteriza este momento: China, Índia, Rússia, União Europeia, Japão, Brasil e África do Sul são alguns destes agentes [da nova configuração multipolar]”.

De acordo com Maria Lima (2005), não houve mudanças significativas em termos de política econômica multilateral: os dois governos tinham como objetivos em comum a revitalização do Mercosul, a intensificação da cooperação com a América do Sul e os países africanos, relações maduras com os EUA, o incremento das relações bilaterais com os demais países emergentes e a reforma do CSNU e dos mecanismos que iriam reger as relações econômicas. A diferença entre as duas políticas externas, para a autora, residiria na visão que cada um dos mandatários tinha da ordem internacional. Com Cardoso, a visão dominante era de que havia um predomínio indiscutível dos Estados Unidos e que, portanto, dever-se-ia buscar a consolidação das relações com a corrente principal do comércio, que envolveria EUA, Europa e Japão. Para Lula da Silva, a ordem seria mais variada, com uma União Europeia favorecida com a criação do Euro e com um espaço para a formação de um movimento contra-hegemônico, formado pela Europa ampliada, a Rússia, China e Índia. A busca pela credibilidade, que seria a principal característica da diplomacia de Cardoso, permanecia no governo Lula da Silva por meio da manutenção da política econômica ortodoxa, enquanto a nova política externa seria heterodoxa ao envolver a diversificação de parcerias. Essa mudança de papel é definida por Vigevani e Cepaluni (2007). Os autores afirmam que o País substituiu a ideia, trabalhada por Cardoso, de “autonomia pela participação” no sistema internacional, pelo conceito de “autonomia pela diversificação”, ou seja, a busca por uma inserção no cenário mundial por meio da acentuação das formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras.

Dentre a diversificação de parcerias, destaca-se desde o começo do governo Lula da Silva uma ênfase maior na cooperação Sul-Sul, ou seja, a formação de coalizões com os países emergentes e/ou pertencentes ao Sul Global⁴³. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283), o objetivo da cooperação era “buscar maior equilíbrio com os países do Norte,

⁴³ Altemani (2005, p. 263) define “cooperação Sul-Sul” como a formação de uma frente [...] para discussão e defesa conjunta de interesses relativamente mútuos entre esses países ante aos desenvolvidos”.

realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do País e consolidando mudanças de programa na política externa”. Para Maria Lima (2005, p. 13), tratava-se de um “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, como é o caso, por exemplo, da iniciativa IBAS⁴⁴”.

Celso Amorim se recorda de que essas alianças começaram a ser forjadas logo nos primeiros dias de governo. Na noite da posse, o presidente peruano Alejandro Toledo tratou com Lula da Silva da formulação de acordos comerciais que, na visão de Amorim, iriam desembocar na União das Nações Sul-Americanas (Unasul)⁴⁵. No dia seguinte, Amorim reuniu-se com a ministra das relações exteriores sul-africana, ouviu dela a necessidade de criar novos mecanismos para coordenar a ação conjunta dos países do Sul. Essa foi a ideia que resultou na formação do IBAS (grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul) (AMORIM, 2010). Maria Lima e Hirst (2006) destacam, também, que desde o início do governo Lula da Silva houve a tentativa de vincular as questões sociais domésticas, como incentivado durante a campanha presidencial, às questões Norte-Sul, como evidenciado com a liderança brasileira na campanha da ONU contra a fome e a pobreza.

Para Maria Lima (2005), a visão do governo Lula da Silva era de que a cooperação Sul-Sul não substituiria o relacionamento com os EUA ou a União Europeia, e sim representaria uma oportunidade de ampliação do comércio exterior, já que os mercados do Sul possuíam grande potencial por terem complementaridades naturais. Essa opinião é compartilhada por Vizentini (2008), que diz que a cooperação ao Sul não necessariamente representava uma aliança anti-OCDE⁴⁶, e por Pecequillo (2008), para quem Lula da Silva buscou a junção de dois eixos, um vertical e um horizontal, para recuperar o status de potência média emergente. O vertical seriam as relações com o Norte, enquanto o horizontal

⁴⁴ O fórum IBAS, também conhecido como G-3, foi criado em junho de 2003 com a Declaração de Brasília. Seu propósito central é a consolidação de uma parceria estratégica entre países em desenvolvimento e envolve três interesses principais: o compromisso com instituições e valores democráticos; a vinculação das políticas de desenvolvimento ao combate a pobreza; e o fortalecimento das instituições multilaterais (OLIVEIRA, A.; ONUKI; OLIVEIRA, E., 2007). A formação e a atuação do fórum IBAS serão detalhadas ao longo do próximo capítulo desta dissertação.

⁴⁵ A Unasul é a evolução das conversas relativas à integração regional iniciadas com a reunião dos presidentes sul-americanos de 2000 e foi criada em maio de 2008, em Brasília. Essa evolução será estudada no terceiro capítulo desta dissertação.

⁴⁶ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada em 1961 com a adesão dos EUA e Canadá à Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), grupo criado para auxiliar a implementação do Plano Marshall de recuperação econômica ao fim da Segunda Guerra. Em 2012, 34 países formavam parte da OCDE, todos possuidores de altos indicadores econômicos e sociais (OCDE, 2012). Alguns autores consideram os países integrantes da OCDE como “os países do Norte”, embora nem todos estejam no centro da governança econômica mundial.

é representado pelas parcerias com as nações emergentes, por suas semelhanças como grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento como Índia, China, África do Sul e a Rússia [...]. A agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos (PECEQUILO, 2008, p. 145).

Essa postura universalista é caracterizadora da política externa deste século, na opinião de Cervo e Bueno (2012). Ela ficou evidente quando Lula da Silva discursou no Fórum Econômico de Davos (Suíça), em janeiro de 2003, e pediu “um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade” (apud CERVO; BUENO, 2012, p. 530). Desde então, na opinião dos autores, o conceito de “multilateralismo da reciprocidade”⁴⁷ permeia a política externa nas ações relativas ao comércio, como visto na OMC, e à segurança, embora em menor grau, principalmente nas discussões em torno da reforma do CSNU.

A questão da reciprocidade foi uma das matrizes para a formação do G-20 da OMC, em agosto de 2003, nas reuniões preparatórias para a reunião de Cancún, a ser realizada no mês seguinte. O grupo, formado por vinte países emergentes⁴⁸, fez com que os interesses do Sul entrassem na pauta de discussão daquela reunião, o que evitou a aceitação automática das propostas dos países ricos (CERVO; BUENO, 2012). Para Amorim (2007, p. 15), “graças a um esforço constante de coordenação e mobilização política e à busca permanente de entendimento com outros grupos de países em desenvolvimento [...] foi possível alterar o rumo das negociações”.

À ocasião da formação do G-20, Lula da Silva afirmou que estaria sendo criada “uma nova geografia mundial”, com a participação conjunta dos países do Sul. Maria Lima (2005 p. 20) destacou que, para alguns analistas, tratava-se de um retorno à política terceiro-mundista empregada pelo Itamaraty entre as décadas de 1960 e 1970, mas que agora girava

em torno dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento e na explicação da hipocrisia da posição negociadora dos países desenvolvidos. Para o Brasil, a criação do G-20 [...] é uma oportunidade de mais uma vez desempenhar o papel de ‘intermediário indispensável’ entre os ‘fracos’ e os ‘fortes’.

Na opinião de Antônio Lessa (2003, p. 7), a atuação na formação do G-3 (IBAS) e do G-20 representava a “retomada da capacidade de articulação política do Brasil” e indicava o

⁴⁷ Cervo e Bueno (2010, p. 497) dizem que o conceito de “multilateralismo da reciprocidade” possui dois pressupostos: “a existência de regras para compor o ordenamento internacional sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras a fim de garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros”.

⁴⁸ A criação do G-20 no âmbito da OMC será detalhada e caracterizada no próximo capítulo.

“relançamento do perfil reivindicatório da política externa brasileira, em baixa desde o final dos anos oitenta.”

No entanto, em que se pese a retomada do diálogo predominante na segunda metade do século XX, a expressão “terceiro-mundista” foi rechaçada por Amorim, que disse que a mobilização em torno do G-3 e do G-20 possuía elementos novos e pragmáticos (LIMA, M., 2005). A visão do chanceler é corroborada por Vizentini (2006, p. 190), para quem a formação dessas alianças faz parte de uma “geometria variável”, ou seja, “uma postura ativa e pragmática, buscando aliados para cada problema, contestando sem desafiar os grandes”.

A política de cooperação junto aos países do Sul possui alguns objetivos entrelaçados. Celso Amorim diz que o primeiro deles “era reequilibrar mais as nossas relações, não ficar muito dependente de um ou dois centros de poder no mundo, aproveitar oportunidades comerciais, atuar de maneira solidária com outros países em desenvolvimento”, o que seria “coerente com o que estava ocorrendo no Brasil em termos sociais”. O segundo objetivo seria a ajuda na reforma das instituições por meio do reforço da multipolaridade, já que “esses países em desenvolvimento, embora grandes, fortes e importantes, isoladamente não teriam tanto peso, em conjunto teriam mais”.

Ainda na opinião de Amorim, a reforma dos mecanismos de governança global é uma das principais metas da política externa brasileira: “é um objetivo importantíssimo, totalmente coerente com a perseguição de outros objetivos”. No entanto, o ex-chanceler frisa que se trata de uma meta de longo prazo, sem previsão de quando irá acontecer plenamente. O próprio Itamaraty, ao elaborar um balanço do governo Lula da Silva, admitia que

apenas um Conselho de Segurança verdadeiramente representativo e transparente, que permita um grau maior de participação dos Estados-Membros, poderá representar adequadamente os interesses da comunidade internacional. O Brasil considera 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, ademais, a capacidade do país de influir em decisões de alcance global segundo os princípios que defende e que regem sua política externa e que correspondem, em grande medida, àqueles igualmente defendidos por uma ampla maioria dos demais países em desenvolvimento (MRE, 2012, p. 4)

Cabe ressaltar que não foi apenas aos países do Sul que o Brasil se aliou para levar adiante seus pleitos de reforma dos mecanismos de governança do Conselho de Segurança. Em 2004, juntou-se a Alemanha, Índia e Japão para formar o G-4, grupo que visa a ampliação do CSNU e pede a inclusão dos referidos países como membros permanentes. Para a

diplomacia brasileira, o assento definitivo seria, ao menos até fins do segundo governo Lula, uma iniciativa para avançar no papel brasileiro global, transformando-o num agente dentro da esfera geopolítica (ARRAES, 2006; CERVO, 2008).

Ainda que se pese essa aproximação pontual feita junto à Alemanha e ao Japão, há divergências em relação às consequências do relacionamento com os países desenvolvidos em geral advindas dessa atuação junto ao Sul. Antônio Lessa (2003, p. 7) já advertia que a vontade de esboçar um novo modelo de cooperação Sul-Sul não deveria “erigir-se como alternativo às relações com o Norte – sabidamente a dimensão em que países como o Brasil mais realizam interesses”. Para Pecequillo (2008), a seu turno, houve uma “combinação de eixos de cooperação”, como visto anteriormente, a opinião de Rubens Barbosa, em entrevista ao autor, é de que durante o governo Lula da Silva o Norte foi relegado a um segundo plano:

À diferença do que ocorreu no governo anterior [Cardoso], as relações com os Estados Unidos, com a União Europeia, com o Japão, passaram a ter uma importância menor. Não houve nenhum esforço maior de aproximação, de ampliação de comércio. O resultado disso é que hoje nós estamos com um déficit de oito bilhões de dólares com os Estados Unidos, perdemos as exportações de manufaturas e o Brasil hoje está com uma relação comercial com os Estados Unidos igual a da China, onde exportamos produtos primários e importamos produtos manufaturados. [...] [Hoje] a prioridade é dos países do Sul, então todas as missões comerciais, as visitas do presidente, eram primariamente dedicadas a esses países. Não houve nenhuma missão comercial importante para os Estados Unidos. [...] Vários projetos que tinham começado ficaram paralisados, não se ampliou a cooperação em muitas áreas que existem hoje entre os Estados Unidos, na parte de meio ambiente, de tecnologia, na inovação, tudo isso ficou paralisado por uma questão ideológica (APÊNDICE B).

Já de acordo com a percepção de Samuel Pinheiro Guimarães, também em entrevista, a aproximação ao Sul não implicou em prejuízo nas relações com os países do Norte:

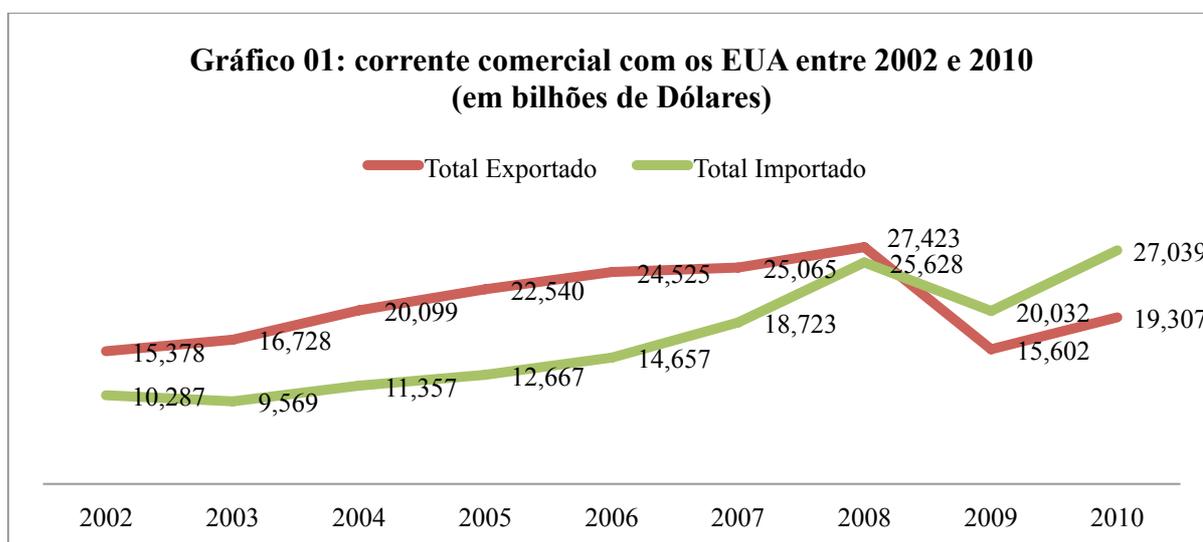
Havia relações muito estreitas com os Estados Unidos, com a Europa, e, tradicionalmente, as relações com a África eram muito menores, com a Ásia também. Então foi dada ênfase para poder desenvolver essas relações, porque as outras praticamente se desenvolvem naturalmente, com comércio estabelecido, muito antigo, com as empresas operando, enquanto com a África e a Ásia não, nem mesmo com a América do Sul. Então foi dada essa ênfase, mas sem prejuízo com os relacionamentos. Se você verificar, o comércio com os Estados Unidos se expandiu muito ao longo desses anos, com a Europa também. As vezes se expande em termos percentuais de uma forma mais significativa, porque a base é muito baixa. Mas se formos ver em termos absolutos, em termos nominais, ano a ano, possivelmente aumentou mais com esses países. Mas é claro que, naturalmente, com os países onde o comércio não existia, o aumento é de 300%, 400%. Mas se você for ver em termos absolutos, de um ano para o outro, talvez tenha crescido mais em relação aos países do centro. Em termos relativos, no sentido de percentuais de crescimento, pode ter havido um crescimento maior em relação à África, aos estados asiáticos, porque ela [a relação comercial] era muito pequena. E as vezes diminui o percentual dos países em uma razão interessante. Uma vez eu fiz um estudo que era mostrar que a participação do Brasil no comércio exterior americano não tinha caído. E, digamos, com uma participação de 5%, com a entrada da China no comércio internacional de uma forma muito rápida e com valores muito elevados, então quando a China

aumenta sua participação na pauta com os Estados Unidos, os outros países têm de diminuir, porque tudo soma 100. Se a China passa de 1% para 10%, os outros diminuem. O Brasil foi um dos poucos que não diminuiu, curiosamente. O da França diminuiu. Quando diziam “não, não há atenção com os Estados Unidos”, é tudo fruto de posições ideológicas. Essas é que são as verdadeiras posições ideológicas (APÊNDICE A).

Celso Amorim, em entrevista ao autor, ressalta a atuação de Cardoso junto aos países do Sul: “eu acho que ele também sempre manteve relações importantes com outros países em desenvolvimento”. Mas destaca uma mudança de comportamento a partir de 2003:

Houve [uma inflexão ao Sul], não há dúvida. Sem prejuízo das relações que a gente tinha, tradicionais, mas eu acho que o Sul tinha recebido muito menos atenção [...]. Basta ver para onde ele [Cardoso] viajou mais frequentemente, para onde o ministro de relações exteriores viajou mais frequentemente. A ênfase continuava sendo a relação com os países desenvolvidos, e isso é um fato real. Eu acho que a mudança se passa com o governo Lula. E isso se reflete não só em ações diplomáticas, mas também em dados de comércio, em dados de investimento (APÊNDICE C).

De fato, como evidenciado por Rubens Barbosa, houve um recuo da balança de comércio com os Estados Unidos. Ao comparar-se os dados consolidados de 2002, último ano de Cardoso, com os do último ano de Lula da Silva, é possível perceber que a relação deixou de ser superavitária para se tornar deficitária –embora o ápice do lucro tenha ocorrido em 2006, antes da valorização do Real e da crise financeira internacional de 2008, fatores que influenciaram no aumento das importações e na diminuição das exportações àquele país:



Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

Em relação à participação no comércio, também houve uma redução. Em 2002, os Estados Unidos eram o destino de 25,44% das exportações e a origem de 21,78% das importações brasileiras. Oito anos depois, esses valores eram de 9,56% e 14,89%, respectivamente. Para Arraes (2012), a diminuição da participação dos Estados Unidos na

pauta exportadora brasileira se deve mais ao trabalho de diversificação efetuado pelo Brasil do que por uma questão técnica, já que, até 2008, as exportações aumentaram e a participação brasileira no comércio mundial saltou de 0,96% para 1,25% entre 2001 e 2008. Além disso, é necessário destacar o protecionismo americano, que impediu uma maior exportação de biocombustíveis, cítricos e aço.

Tabela 02: corrente de comércio com os EUA (em bilhões de Dólares)

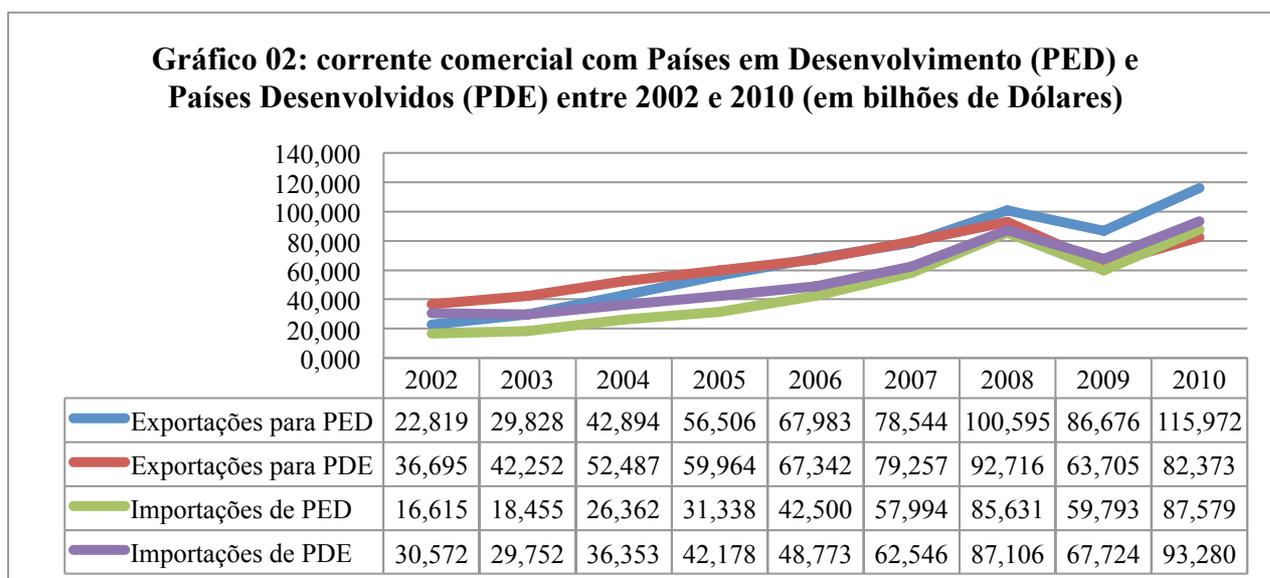
	Total exportado	Participação nas exportações brasileiras	Total importado	Participação nas importações brasileiras	Saldo
2002	15,378	25,44%	10,287	21,78%	5,090
2003	16,728	22,85%	9,569	19,80%	7,159
2004	20,099	20,79%	11,357	18,07%	8,742
2005	22,540	19,02%	12,667	17,21%	9,873
2006	24,525	17,80%	14,657	16,05%	9,867
2007	25,065	15,60%	18,723	15,52%	6,342
2008	27,423	13,85%	25,628	14,82%	1,795
2009	15,602	10,20%	20,032	15,68%	-4,431
2010	19,307	9,56%	27,039	14,89%	-7,732

Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

Arraes (2012) também destaca que, ao longo do governo George W. Bush (2001-2009), os pontos de maior atrito nas relações Brasil-EUA estiveram na área econômica: além das dificuldades relativas à exportação, houve uma insatisfação com o fim das negociações relativas à ALCA⁴⁹, em nível regional, e com a Rodada Doha, de uma forma global.

⁴⁹ A última reunião para discutir a ALCA ocorreu na Argentina, em novembro de 2005. A divisão entre as propostas de Bush, em favor da ALCA, e de Chávez, para a formação da Alternativa Bolivariana das Américas (ALBA), terminaram em impasse. Essa divisão, somada à desconfiança dos países do Mercosul quanto à flexibilização em relação ao protecionismo agrícola e à assinatura de acordos bilaterais com países latino-americanos, terminaram por afundar a iniciativa de livre comércio das Américas (ARRAES, 2012)

Fenômeno semelhante ao norte-americano é percebido ao se analisar os números do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) relativos aos países desenvolvidos e em desenvolvimento⁵⁰. O segundo grupo superou o primeiro como principal destino das exportações, mantendo-se sempre superavitário entre 2002 e 2010, enquanto a balança comercial com os desenvolvidos também tornou-se deficitária:



Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

Além do aumento na corrente de comércio, tanto nas exportações quanto nas importações, alguns grupos de países ao Sul aumentaram consideravelmente sua participação relativa na pauta comercial brasileira entre janeiro de 2003 e janeiro de 2011, como evidenciado na tabela a seguir:

⁵⁰ A lista dos países considerados desenvolvidos e em desenvolvimento pelo MDIC encontra-se no Anexo desta dissertação.

Tabela 03: transações brasileiras por região/grupo de países em janeiro de 2003 e em janeiro de 2011

	Exportações em 2003	Importações em 2003	Exportações em 2011	Importações em 2011
EUA e Canadá	25,58%	20,79%	12,87%	16,82%
União Europeia	25,34%	27,25%	24,27%	20,4%
América Latina e Caribe	17,68%	19,04%	21,45%	17,73%
Ásia	13,89%	17,36%	24,71%	32,35%
Oriente Médio	5,8%	3,72%	5,36%	0,86%
Europa Oriental	4,26%	2,09%	2,25%	2,32%
África	3,86%	6,57%	5,36%	6,53%
Provisão de Navios e Aeronaves	1,72%	-	1,59%	-
Outros da Europa Ocidental	1,54%	2,59%	1,73%	1,88%
Oceania	0,33%	0,54%	0,41%	0,69%
Não declarado	-	0,04%	-	0,42%

Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

A Ásia passou a ser o maior parceiro comercial do Brasil, assumindo a maior participação tanto como destino das exportações quanto como origem das importações. A América Latina e o Caribe continuaram como terceiro mercado consumidor de produtos brasileiros, mas superaram os Estados Unidos e o Canadá. A África, ao seu turno, aumentou sua participação na pauta exportadora, igualando-se ao Oriente Médio e superando a Europa Oriental.

A leitura dos números mostra como os países do Sul passam a ocupar cada vez mais o lugar no Norte nas relações econômicas brasileiras como principais parceiros comerciais.

Vários fatores podem explicar o aumento da participação dos países em desenvolvimento na balança comercial brasileira: a confecção de uma rede global mais abrangente a ponto de aumentar as relações entre blocos, a maior ênfase dada ao multilateralismo, ou mesmo os efeitos da crise econômica internacional iniciada em 2008, que prejudicaram mais os países desenvolvidos. Mas não se pode deixar de destacar o papel exercido pelo governo brasileiro, que soube enxergar as mudanças na ordem mundial e na multipolaridade, na formação dessa mudança.

Como visto anteriormente, o Brasil atuou de forma a consolidar o paradigma de Estado logístico, atuando na internacionalização da economia brasileira. De acordo com Cervo e Bueno (2012), Lula da Silva e Amorim trabalharam no propósito de tornar o País globalizado, incentivando os empresários a investirem em outros países com apoio do Estado e financiamento de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). Esses autores lembram ainda que essa internacionalização acompanhou a tendência dos países emergentes, que detinham cerca de 5% dos investimentos diretos no exterior em 1990 e possuíam mais de 20% em 2007. Em 2008, cerca de mil empresas brasileiras tinham negócios no exterior, sendo a maior parte na América Latina –uma das regiões em que houve maior aumento na participação comercial

Nota-se esse tipo de percepção também em relação à diplomacia exercida por meio das missões do chefe de Estado ao exterior. Vilela e Neiva (2011) analisaram todas as viagens e discursos presidenciais relativos às visitas oficiais ao longo dos 16 anos de mandato de Cardoso e Lula da Silva. A conclusão dos autores é que Cardoso visitou mais a Europa, enquanto seu sucessor buscou mais outras regiões, em especial a África, o que confirma a relevância da diplomacia presidencial na busca pelo Sul, como ressaltado por Amorim. Guimarães destaca a importância das viagens:

é preciso verificar quantas vezes o presidente anterior foi à África, e quantas vezes o presidente Lula foi. Claro que nós tínhamos relações com a África, mas outra coisa é a presença do presidente. São coisas muito distintas. Para países de pequena dimensão, a visita de um presidente estrangeiro é algo muito importante, é uma deferência.

Os destinos mais perseguidos pelos presidentes são coerentes com a busca de credibilidade internacional, característica dos mandatos de Cardoso, e de autonomia, de Lula da Silva. No entanto, não são situações excludentes: Cardoso também fez viagens aos países emergentes, e Lula da Silva participou de diversos encontros ao Norte, entre visitas de Estado e participação em fóruns, como evidenciado pela tabela a seguir:

Tabela 04: viagens ao exterior de Cardoso e Lula da Silva

	América Latina e Caribe	Ásia	Europa e América do Norte	África Subsaariana	Oriente Médio e Norte da África
Número de países visitados por Cardoso	15	8	14	3	0
Total de viagens de Cardoso	62	8	47	4	0
Porcentagem do total	51%	7%	39%	3%	0%
Número de países visitados por Lula da Silva	24	8	18	19	13
Total de viagens de Lula da Silva	107	14	68	28	15
Porcentagem do total	46%	6%	29%	12%	6%

Fonte: Biblioteca Virtual da Presidência da República. Elaborado pelo autor.

De toda forma, a maior atenção ao continente africano⁵¹, que inclui diversas iniciativas técnicas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), é exemplificada com os números das embaixadas – das 35 inauguradas entre 2003 e 2010⁵², 15 estão na África (VILELA; NEIVA, 2011).

Outras iniciativas presidenciais, como a visita a países do Oriente Médio e da América Latina levariam à formação de outras iniciativas junto a países do Sul, como a formação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) e da cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), cujas histórias e objetivos serão detalhados no próximo capítulo desta dissertação.

Os países emergentes também receberam mais atenção por Lula da Silva. Altemani (2005) lembra que o presidente, na sua proposta de universalização, privilegiou o contato com China, Índia, África do Sul e Rússia. Para esse pesquisador, há duas motivações na ampliação desse relacionamento: um comercial, já que por serem países emergentes existe a

⁵¹ Amorim (2010) diz que, exceto a América do Sul, a região que mais recebeu atenção durante o governo Lula da Silva foi a África. As ações destinadas a esse continente serão detalhadas no próximo capítulo.

⁵² Além das 35 embaixadas, foram abertos 58 consulados honorários e 21 consulados-gerais, consulados ou vice-consulados entre 2003 e 2010 (MRE, 2012).

possibilidade de absorção dos produtos brasileiros, e um político, já que há a perspectiva de atuação conjunta em organismos internacionais.

A atuação dentro de um aspecto político se deve ao reordenamento da ordem internacional no pós-Guerra Fria, que gerou um “impasse contínuo na definição das regras que possam reger o comércio internacional”. O objetivo seria, portanto, “a formação de uma estratégia de posicionamento comum”, de uma frente “para discussão e defesa conjunta de interesses relativamente mútuos entre esses países ante aos desenvolvidos” (ALTEMANI, 2005, p. 263)

Dentre os países citados por Altemani (2005), Rússia, Índia e China se juntariam ao Brasil para formar o BRIC, grupo dos quatro maiores emergentes mundiais que seria acrescido da própria África do Sul em 2011 e tornar-se-ia BRICS⁵³. Embora recente, o agrupamento mostrou ser coerente aos objetivos brasileiros do início do século. De acordo com Cervo e Bueno (2011, p. 555), o bloco “condiciona o ordenamento traçado no G-20 financeiro, as políticas do FMI e do Banco Mundial, a reforma da ONU, a rodada de Doha e os regimes jurídicos em domínios importantes das relações internacionais”. Para esses autores, o BRIC está ao lado do G-8 na nova configuração do poder mundial.

De fato, a consolidação do G-20 financeiro mostra que houve uma mudança da geopolítica mundial durante os primeiros anos do século XX. Uma mudança difícil de se imaginar na virada do século, na opinião de Amorim (APÊNDICE C). Para ele, poucos iriam acreditar que o G-8 seria ampliado para permitir a inclusão dos países emergentes, como solicitado por Cardoso ainda em 1997. Em artigo, Amorim (2010) afirma que a ascensão dos grandes países em desenvolvimento é o maior fenômeno do pós-Guerra Fria, e que a crise de 2008 mostrou o peso que eles possuem atualmente nos assuntos globais. Gonçalves (2011, p. 20) diz que “a importância cada vez maior de países como China, Índia, Brasil e África do Sul para a tomada de decisões de alcance global consolida-se como novo traço distintivo da política internacional da atualidade”.

A atuação em conjunto dos países emergentes também se manifestou na reforma das chamadas instituições de Bretton-Woods. Esses países pediram a transferência do poder de voto dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, de forma que as cotas no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial (BM) refletissem de forma mais fiel o

⁵³ A adesão da África do Sul ao BRIC será detalhada no próximo capítulo desta dissertação.

peso dos emergentes na economia global. Em 2008, a participação brasileira no FMI foi elevada de 1,4% para 1,8% do total de cotas. Três anos depois, o BM transferiu 3,13% das cotas para os países em desenvolvimento, que passaram a ter 47,2% do total (sendo 2,24% pertencentes ao Brasil). Outros pleitos, como a eleição dos chefes dessas instituições sem limites geográficos⁵⁴, ainda constavam na pauta da reforma levada pelos emergentes em 2010. (MRE, 2012).

Considerando aspectos políticos e econômicos da atuação brasileira no começo deste século, é possível dizer que o País aproximou-se dos países do Sul impulsionado por uma visão pragmática, ou seja, para atuar de acordo com seus interesses em cada momento. A determinação de que a América do Sul seria o eixo prioritário nas relações internacionais, visão mantida no balanço oficial do governo Lula da Silva elaborado pelo Itamaraty, mostra como é importante o fortalecimento do ambiente regional. Amorim diz que a grande diferença em termos de América do Sul de Cardoso para Lula da Silva está na ênfase dada ao comércio, que durante a gestão desse último teria sido aprofundado.

De fato, ao se analisarem os dados da balança comercial, é possível perceber que houve um aumento da participação sul-americana na pauta exportadora brasileira e a relação deixou de ser deficitária para tornar-se superavitária:

⁵⁴ As eleições do diretor-gerente do FMI e do presidente do Banco Mundial seguem um “acordo de cavalheiros”, onde a Europa Ocidental é responsável por indicar o primeiro e os Estados Unidos o segundo (LIMA, J., 2012).

Tabela 05: corrente de comércio com a América do Sul entre 2002 e 2010
(em bilhões de Dólares)

Ano	Exportações	Participação	Importações	Participação	Saldo
2002	7,494	12,40%	7,631	16,15%	-0,137
2003	10,172	13,90%	7,655	15,84%	2,516
2004	15,723	16,26%	9,278	14,77%	6,444
2005	21,238	17,92%	10,734	14,58%	10,504
2006	26,751	19,41%	14,963	16,38%	11,788
2007	31,905	19,86%	18,516	15,35%	13,388
2008	38,364	19,38%	24,140	13,95%	14,225
2009	27,009	17,65%	19,115	14,97%	7,893
2010	37,169	18,41%	25,912	14,26%	11,257

Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

Esse maior volume vai ao encontro das intenções brasileiras de internacionalização da economia, uma das premissas do paradigma de estado logístico proposto por Cervo e Bueno (2012). Miriam Saraiva (2011) afirma que os investimentos brasileiros na região cresceram de forma a ocupar oportunidades surgidas pela limitação industrial nos países vizinhos.

O atual processo de integração sul-americana tem sido levado a termo também por um processo de cooperação Sul-Sul, mas, ao contrário da cooperação realizada com os países emergentes, esta é caracterizada por um aspecto mais técnico, assim como na África. O Brasil aumentou a presença de ministérios no ambiente regional, como o da Saúde, da Ciência e Tecnologia e da Educação, internacionalizou políticas por meio da ABC e deu espaço para o BNDES atuar em projetos externos (SARAIVA, M., 2011). O resultado desse processo de cooperação é a assunção, lenta, mas cada vez mais progressiva, de um papel de líder regional, onde o Brasil seria o *paymaster* do processo de integração, arcando com os custos que ele traz. Para Garcia (apud SARAIVA, M., 2011, p. 137), “existe uma solidariedade maior do Brasil com os vizinhos. Não queremos que o país seja uma ilha de prosperidade em meio a

um mundo de miseráveis. Temos que ajudá-los sim. Essa é uma visão pragmática. Temos superávits comerciais com todos eles”.

O pragmatismo também se fez presente na atuação em outras regiões globais. Dentre as coalizões multilaterais formadas ao início deste século, Amorim (APÊNDICE C) diz que cada uma delas tem um objetivo. Para ele, o IBAS possui um foco mais político, por se tratar de países com mais semelhanças, e estaria mais afinado quanto à reforma do CSNU e na cooperação técnica com outros países em desenvolvimento. Por outro lado, o BRIC estaria mais atuante em termos econômicos, como percebido nas discussões em torno do G-20 e da reforma do FMI e do BM. Já um terceiro grupo, formado por Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC), estaria mais unido no debate relativo às mudanças climáticas.

O próprio chanceler destaca que a única coisa em comum em todos esses grupos é a presença do Brasil. Ele lança mão do conceito de “geometria variável”, ou seja, que o mundo não é sempre igual, para justificar essas atuações pragmáticas. O BRIC, que é o bloco com maior repercussão dentre todos os formados no início deste século, também estaria dentro dessa visão. Quando indagado pelo autor sobre o por que de sua criação, Amorim respondeu:

nós não estamos propondo fazer uma confederação dos BRICS para ser uma unidade política nova. Não é isso que está se propondo. É um fórum de concertação para concertar naquilo que pode concertar, no que puder. Mesmo naquilo que a gente não concorda ainda, é interessante conversar, por exemplo, sobre a reforma do Conselho de Segurança, que é um tema difícil. Já nos temas econômicos e comerciais houve uma maior convergência que tem ajudado muito (APÊNDICE C).

Embora seja possível verificar um viés ideológico e retórico na busca pelo Sul, principalmente no que remete ao discurso de correção de desigualdades e de aproximação, é possível constatar, por esses atos, que o principal vetor da aproximação junto aos países em desenvolvimento é o pragmatismo da política externa brasileira. Isso fica evidente ao analisar-se o discurso de Lula da Silva perante o Congresso Nacional durante a posse do segundo mandato:

nossa política externa --motivo de orgulho pelos excelentes resultados que trouxe para a nação-- foi marcada por uma clara opção pelo multilateralismo, necessário para lograr um mundo de paz e de solidariedade. Essa opção nos permitiu manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo. Estamos mais próximos da África --um dos berços da civilização brasileira. Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-americana de Nações (LULA DA SILVA, 2007, s/p.).

O segundo governo de Lula da Silva traz a impressão de que houve uma ainda maior universalização da política externa. Para Miriam Saraiva (2011, p. 133), “elementos de caráter externo e interno contribuíram para o reforço do ativismo internacional” a partir de 2007. Essa visão é compartilhada por Rubens Barbosa (APÊNDICE B), para quem a forte personalidade do presidente e do chanceler Amorim, aliado à estabilidade econômica e “ao fato de o Brasil ter uma posição sobre o meio ambiente, sobre democracia, sobre direitos humanos, sobre energia, sobre comércio exterior, e [sobre] os organismos internacionais”, respaldaram a ação de Lula da Silva no exterior.

Outros acontecimentos levam a essa constatação: o sistema internacional multipolarizado, que abriu novos caminhos para a ascensão brasileira (SARAIVA, M., 2011); a consolidação do BRIC a partir da primeira reunião de chefes de Estado, em 2009, com forte incentivo da diplomacia brasileira (MRE, 2012); a crise financeira de 2008 e a ascensão do G-20 como principal foro de discussão econômica (CERVO; BUENO, 2012); a obtenção do grau de investimento pelas agências analisadoras de risco como consequência da internacionalização da economia brasileira (LESSA, A.; COUTO; FARIAS; 2009); a intensa agenda de visita de chefes de Estado ao Brasil; a participação brasileira, embora sem resultados concretos, na crise nuclear iraniana; a promoção do biocombustível nacional; e o anúncio do País como sede da Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Olímpicos de Verão, que contribuíram para promover a imagem do Brasil (LESSA, M.; GAVIÃO, 2011). Soma-se a isso a história pessoal de Lula da Silva, que como líder sindical e um dos fundadores do PT, “dava grande legitimidade à intenção brasileira de liderança ao Sul” (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010, p. 147).

No entanto, essa maior presença mundial não trouxe todos os resultados almejados pelo País. Cervo e Antônio Lessa (2010), ao analisarem os oito anos de governo Lula da Silva, apontam duas falhas: a ausência de um acordo global que regule o comércio mundial de forma a atender às pretensões brasileiras e a falta de resultados na reforma dos mecanismos de governança global, em especial o CSNU, apesar de toda a retórica dispensada nesse sentido. Na opinião de Rubens Barbosa, o ativismo apresentado pelo País durante o governo Lula da Silva pode até atrapalhar as pretensões de reforma das instituições, embora acredite que “o Brasil vá acabar entrando para o Conselho de Segurança pelo peso da sua economia e pela atividade que o Brasil tem nos fóruns internacionais, nos temas globais”.

De toda forma, a política externa brasileira do começo deste século soube aproveitar as novas oportunidades surgidas, percebendo o espaço que os países emergentes ganhavam na ordem internacional. A aproximação aos países em desenvolvimento durante a primeira década do século XXI pode ser considerada útil e justificável em termos econômicos, mas não deixa de ser a concretização dos interesses do Brasil em expansão comercial e de levar adiante os pleitos de reforma das instituições, ainda que sem resultados completos até então.

Além disso, é importante destacar que o Brasil não abandonou a relação com os países do Norte ao aproximar-se dos pares do Sul. A própria formação do G-20 econômico mostra isso. Em nenhum momento se propôs que os BRICS formassem um condomínio exclusivo para discutir os rumos econômicos, e sim que eles forjassem a sua inclusão no então principal foro econômico (o G-8), em num movimento que agregou outras economias em desenvolvimento. Essa mudança, incentivada pela diplomacia de Lula da Silva, é caracterizada por Cervo e Antônio Lessa (2010) como uma transição da velha dialética assimétrica Norte-Sul para uma divisão mundial mais simétrica, envolvendo o Norte e os países emergentes. Em outras palavras, o Brasil passou a utilizar o Sul para ter mais espaço no Norte.

Portanto, não é possível falar em um sulismo como um novo modelo de inserção, paralelo ao americanismo e ao universalismo. A aproximação ao Sul verificada ao começo deste século seria uma inflexão do universalismo, ainda mais pragmático do que o percebido em outros momentos da política externa brasileira por relacionar objetivos econômicos com aspirações tradicionais como a reforma dos mecanismos de governança global. E o meio para alcançar esses objetivos seria justamente a busca pelo Sul, como revela Guimarães:

Normalmente os interesses brasileiros são semelhantes aos interesses de outros países subdesenvolvidos, que é o nosso estágio de desenvolvimento. Nas negociações internacionais você verificará que os países desenvolvidos em geral têm posições conjuntas. Nos interessa, para o Brasil, os vínculos que ele cria com os países sul-americanos, os países latino- americanos, asiáticos, são vínculos que serão extremamente importantes na articulação das negociações internacionais, na área comercial, na área financeira, hoje em dia no G-20 financeiro, no G-20 comercial, no meio ambiente e para dezenas de negociações ao mesmo tempo. (...) É de grande importância ter o apoio de outros países para defender, inclusive, nossas ideias. Por exemplo: a reivindicação brasileira a ser membro permanente do Conselho de Segurança. Ela, para ser aprovada, necessita de 128 votos. Na África são 54 estados. Nada passa sem o apoio africano. Se o Brasil deseja ser membro do Conselho de Segurança, ele tem que ter o apoio de outros países, porque há uma votação na Assembleia-Geral. O Brasil precisa do apoio dos outros países (APÊNDICE A).

O relatório executivo do Itamaraty, lançado ao final de 2010, mostra como a prioridade ao longo do governo Lula da Silva esteve junto aos pares do Sul e qual a prioridade

que foi dada a cada região. Ao tratar da política externa, o Ministério dividiu as áreas de atuação em quatro “eixos fundamentais”: 1) América do Sul, que seria o eixo prioritário; 2) África Ocidental, representando uma fronteira “que havia sido esquecida”; 3) Ásia, que seria “o espaço essencial para a participação do Brasil no mercado global”; e, finalmente, 4) Europa e América do Norte, “áreas tradicionais de vinculação política, econômica e cultural” que permaneceram como parceiros relevantes do Brasil, “em particular no esforço de reforma da governança política e econômica global” (MRE, 2012, p. 18).

É possível afirmar, portanto, que existem duas noções combinadas de Sul na política externa brasileira do começo deste século: um Sul retórico, próximo, voltado à correção de desigualdades e assimetrias, composto principalmente por países da América Latina, Caribe e África e mais ligado à personalidade histórica de Lula da Silva, do PT e de assessores como Guimarães e Garcia; e um Sul pragmático, global, voltados aos interesses econômicos e de reforma, que inclui os países emergentes que também anseiam uma maior participação na atual ordem internacional e é mais voltado à tradição universalista brasileira.

Essas duas noções não são excludentes. Amorim (2010, p. 231) diz que “a cooperação Sul-Sul é uma estratégia diplomática que se origina no autêntico desejo de exercer solidariedade em direção aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, isso ajuda o Brasil a expandir sua participação nos assuntos mundiais”. É possível perceber a junção dessas duas noções, retórica e pragmática, na condução da política externa ao longo deste século. O próprio IBAS surgiu da “definição comum de interesses e de identidade, mostrando a possibilidade de adaptação entre iniciativas globais e regionais” (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010, p. 187). A aproximação junto à América do Sul, em que pese a construção de uma ferramenta de integração e de fortalecimento econômico regional, tem sido aplicada também como forma de expandir o comércio brasileiro, considerando o aumento dos indicadores relativos à exportação nessa região. O relacionamento com a África, além de envolver a cooperação técnica, trouxe um aumento na corrente de comércio de 5 para 26 bilhões de dólares entre 2002 e 2008 (AMORIM, 2010).

Ainda no que tange à aproximação ao Sul, a grande diferença entre o governo Lula da Silva e o de seu antecessor reside na noção retórica, já que, como lembra Rubens Barbosa, não houve durante a gestão Cardoso uma prioridade política à questão Sul-Sul – embora já houvesse a aproximação econômica. A impressão que se tem, no entanto, é que o governo Cardoso, mais especificamente no segundo mandato, ficou sem orientação frente às mudanças

na ordem internacional. Bernal-Meza (2005, p. 32) é crítico em relação à política externa adotada àquele momento:

sob a era Cardoso, o Brasil perdeu o rumo da política externa. As contradições entre o discurso anti-norte-americano e a prática econômica de subordinação, ao mesmo tempo em que se buscava o multilateralismo como expansão da presença brasileira e que se deixava iniciativas como o Mercosul num estado de letargia, ou impulsionava-se encontros regionais no mais alto nível (cúpula de Brasília) e logo perdia-se a oportunidade por falta de iniciativas, marcaram as contradições que impediram considerar o Brasil como exemplo de política de “alto perfil”.

O governo Lula da Silva, ao seu turno, ao eleger o Sul como norte de sua inserção internacional, deu mais coerência à sua linha de atuação e, portanto, soube evitar essas contradições. Os esforços de cooperação Sul-Sul estão presentes tanto em ações extremamente econômicas, como o G-20, em coalizões pontuais, como o IBAS e em arranjos políticos como os que levaram a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), precursora da Unasul (BURGES, 2009).

Afinado com essa percepção, Bernal-Meza (2010) atesta que o Brasil foi o único país latino-americano a readotar o realismo como paradigma de política externa e que isso se refletiu em diferentes relações com os demais pares do Sul: quando a relação era mais próxima, como nas questões sul-americanas, o País adotou uma estratégia próxima à de dominação; enquanto no Sul-Sul da esfera multilateral, como nas relações com a Índia e a China, o Brasil buscou um comportamento de liderança coletiva. Esse padrão de comportamento vai ao encontro do pragmatismo da política externa brasileira do começo deste século.

CAPÍTULO III

COOPERAÇÃO, COALIZÕES E AGRUPAMENTOS: O SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

Nos primórdios do século XXI, a comunidade internacional manteve tendências das relações internacionais já observadas ao longo dos anos 1990, em especial quanto à formação dos blocos. No entanto, como observam Cervo e Bueno (2012), em âmbito global, esse movimento não teve o mesmo dinamismo daquele verificado na última década do século XX. Isso se torna evidente com a desistência, por parte da União Europeia (UE), em aprovar uma Constituição comunitária. A solução, no caso europeu, foi substituí-la pelo Tratado de Lisboa⁵⁵. Ainda para esses autores, essa desaceleração também foi observada na América do Sul, onde alguns governos buscaram soluções introspectivas, centradas em projetos nacionais, para melhora das condições econômicas e sociais.

Ao seu turno, a política exterior brasileira do início deste século, como demonstrado no capítulo anterior, preocupou-se em ampliar uma rede global, por meio de contatos com países mais próximos ou distantes, sejam eles do Norte, do Sul, ou mesmo de ambos os polos geopolíticos. Isso é exemplificado com o reforço do “multilateralismo da reciprocidade”, evidenciado por Lula da Silva ainda em 2003, e o uso da diplomacia na formação de coalizões e agrupamentos, e da economia, com a internacionalização promovida por esse presidente (CERVO; BUENO, 2012).

No âmbito dessa formação de coalizões⁵⁶ pode-se destacar as iniciativas de cooperação Sul-Sul, ou seja, aquelas que envolvem países de história e indicadores socioeconômicos semelhantes dentro do sistema internacional, como explicado anteriormente. Para autores como Pecequillo (2008), esse tipo de cooperação, conforme verificada recentemente, diferenciando-se da anterior Cooperação Técnica entre Países em

⁵⁵ O Tratado de Lisboa foi a solução encontrada pelos dirigentes europeus para manter o processo de integração regional, ameaçado depois que franceses e holandeses recusaram a aprovação da Constituição comunitária. O novo texto é menos ambicioso do que o projeto supranacional anterior e dá mais autonomia às identidades nacionais –como exemplificado pela não-inclusão da bandeira e do hino da UE como símbolos da União (ÁLVARES, 2013).

⁵⁶ De acordo com Narkilar e Woods (apud OLIVEIRA, A.; ONUKI; OLIVEIRA, E., 2007, p. 18), coalizões “são grupos que se formam com propósitos de barganha e negociações coletivas. Refere-se a qualquer grupo de tomadores de decisão que participam de uma negociação e que concordam em agir coordenadamente a fim de chegar ao consenso”.

Desenvolvimento (CTPD) e encontrando outros caminhos e fundamentos⁵⁷, representa a dimensão terceiro-mundista da política externa brasileira contemporânea. Esse pode ser considerado um resgate do terceiro-mundismo liderado pelo Brasil nos anos 1970 do século XX.

Embora as primeiras coalizões internacionais dentro dessa perspectiva Sul-Sul tenham sido consolidadas em 2003, para alguns pesquisadores elas tiveram início ainda no século passado, dentro do processo de integração junto à América do Sul. Para Pecequillo (2008, p. 148), as iniciativas registradas a partir na década de 1970 já haviam levado a região à um *status* de “prioridade primeira”. Miriam Saraiva (2007) afirma que a ideia lançada por Itamar Franco para formar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), seguida pela reunião de presidentes liderada por Fernando Henrique Cardoso em 2000, foram modelos brasileiros de criação de mecanismos regionais de cooperação dentro de uma perspectiva de ações fora da dialética Norte-Sul.

Na opinião de Cervo e Bueno (2012, p. 548), essas iniciativas sul-americanas serviram de base para “estabelecer ou consolidar a rede de cooperação e poder ao sul, partindo da América do Sul e avançando para alianças com outras regiões com o fim de realizar sua meta de país globalista”. Para esses autores, as raízes dessa rede de cooperação foram lançadas em solo sul-americano para, depois de fortalecida sua base, levar o movimento ao resto do planeta. Essa globalização das redes vai ao encontro da nova matriz de inserção internacional mencionada por André Silva e Andriotti (2012, p. 69), para quem a política externa de Lula da Silva buscou os mecanismos de cooperação Sul-Sul para “aprofundar a integração regional na América do Sul, retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais, [e levar adiante] a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes”.

De fato, a partir de 2003 essas iniciativas de cooperação se tornaram mais evidentes. Como explica Miriam Saraiva (2007), a posse de Lula da Silva levou à construção de uma nova estratégia de inserção internacional, na qual a cooperação Sul-Sul ganhou um novo peso como ferramenta de consolidação de um multilateralismo mais favorável. Para a autora, houve um trabalho de recuperação da dialética Norte-Sul para que ela fosse recolocada no

⁵⁷O conceito de CTPD surgiu em 1978, junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ele seria substituído pela Cooperação Sul-Sul em 2004, após decisão da Assembleia Geral da ONU. De acordo com Lopes (2008), a diferença entre os dois conceitos está na abrangência. Enquanto a CTPD buscava cooperação estritamente técnica, a Cooperação Sul-Sul abrangeria também aspectos políticos e econômicos entre os pares do Sul global.

centro da política internacional, tanto em aspectos políticos, como a reestruturação da Organização das Nações Unidas (ONU), quanto em temas comerciais, como a busca por equilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Maria Lima e Hirst (2006) explicam essa mudança pela assunção de uma estratégia mais autonomista por parte do governo Lula da Silva. Para as autoras, a ênfase dada à cooperação Sul-Sul evidencia a combinação clássica de temas do Sul, como o desenvolvimento, a luta contra a pobreza e a defesa do multilateralismo, com os ganhos econômicos e comerciais oriundos do aumento da importância estratégica dispensada ao Sul global pelo Brasil.

Para Maria Lima (2005, p. 31), esses ganhos vêm das oportunidades surgidas com a ampliação do comércio brasileiro, em que não teria havido uma substituição do relacionamento com os Estados Unidos ou com a União Europeia, mas sim uma diversificação para outras áreas que não se deu em detrimento do relacionamento com os tradicionais parceiros. De acordo com a autora, o comércio com os países do Norte “já teria alcançado um valor limite a partir do qual os incrementos seriam apenas marginais. Ao contrário, os novos mercados do Sul apresentariam grande potencial por serem economias com complementaridades naturais”. Pecequillo (2008, p. 150) vai ao encontro de Maria Lima e afirma que Lula da Silva, ao dar maior atenção às relações Sul-Sul, não abandonou as relações com o Norte. Para ela,

esta coadunação dos eixos [Sul-Sul e Norte-Sul] tem se provado essencial para a recuperação do status como potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria. Portanto, não existe escolha entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, os eixos Norte-Sul, horizontal ou vertical, mas sim a sua combinação.

É possível dizer que as iniciativas sul-americanas, para utilizar o termo de Cervo e Bueno (2012), foram aprofundadas ao começo do governo Lula da Silva. Miriam Saraiva (2011, p. 129) afirma que “a integração com os países vizinhos seguiu sendo identificada com o caminho para melhor inserção internacional, mas que possibilitaria a realização do potencial brasileiro e a formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional”. É nesse contexto que se desenvolve e realça a iniciativa para uma maior integração sul-americana.

Como visto anteriormente, Cardoso realizou, no ano 2000, uma reunião de presidentes sul-americanos em Brasília, onde ficou decidida a implantação de um plano de Integração da

Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA). Esse encontro foi seguido de uma outra reunião presidencial, organizada em 2002 no Equador, que culminou no Consenso de Guayaquil, documento que versa sobre a infraestrutura regional e a IIRSA (COUTO, 2009).

Até então, a iniciativa sul-americana buscava uma aproximação maior em termos de infraestrutura. Com Lula da Silva, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), caracterizou-se uma nova estratégia política para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), na qual as questões de infraestrutura se mesclariam à integração regional. Para esse fim, seria fundamental contar com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como financiador de empreendimentos nos países vizinhos. Por sua vez, Miriam Saraiva (2011, p. 130) destaca que Lula da Silva aprofundou um comportamento levado a termo por Cardoso, mas com um novo peso à liderança regional, que combinaria elementos de *soft power*. Para a autora, o Brasil “recuperou (...) os princípios da não intervenção e incluiu em sua agenda um projeto de construção de uma liderança regional articulando os processo de cooperação e integração regional às perspectivas e ao impulso do desenvolvimento brasileiro”. Ainda para Miriam Saraiva (2007, p. 48), “a diplomacia brasileira incluiu em sua agenda um projeto mais claro de construção de uma liderança regional articulado à segurança regional, à defesa da democracia, aos processos de integração regional e às perspectivas de desenvolvimento nacional”.

A CASA foi formada em dezembro de 2004, na cidade peruana de Cusco, durante a terceira reunião dos presidentes sul-americanos. De acordo com Pereira (apud COUTO, 2009), foi necessário um desgastante e prolongado esforço negociador, principalmente com a Colômbia, o Uruguai e o Chile, para concretizar a criação do agrupamento. Guimarães, em entrevista ao autor (APÊNDICE A), diz que o processo, conduzido em grande parte pelo Brasil, enfrentou a objeção de alguns países à ideia de se criar uma comunidade sul-americana:

havia grande resistência de certos países, achando que não era necessário. Inclusive eu me lembro, como eu participei no início muito disso, quando na primeira reunião fomos negociar o texto inicial, um delegado de um país disse que não reconhecia a existência do próprio conceito de América do Sul. Ele achava que América do Sul não era um conceito. Quer dizer, algo que é geográfico. Ele não reconhecia. E, finalmente, com muita paciência, com muita insistência, conseguimos vencer as resistências de alguns países e as suspeitas de outros.

Ao final da reunião peruana, foi elaborado um documento (a Declaração de Cusco) que formalizou a CASA. O texto relata a história comum às nações sul-americanas e trata de desafios internos e externos comuns, além de mencionar a “convergência de seus interesses

políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional” como justificativa para a formação do grupo (CASA, 2005, p. 14). A Declaração também menciona a intenção de

desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva subregional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais (CASA, 2005, p. 15).

A constituição da CASA era resultado de uma grande articulação da diplomacia brasileira, que desde o início do governo Lula da Silva concentrou esforços diretos em sua formação (SARAIVA, M., 2007). Couto (2009, p. 57) afirma que a instituição da CASA representava a formação do espaço sul-americano, ou seja, a “institucionalização política da região, apoiada por projetos concretos de interconexão física capaz de impulsionar uma maior interdependência regional”.

À reunião de Cusco sucedeu mais um encontro presidencial, realizado em Brasília em setembro de 2005. Nesse encontro foram aprovados um programa de ação e a ampliação dos temas a serem discutidos na Comunidade Sul-Americana: diálogo político, integração física, meio ambiente, integração energética, mecanismos financeiros sul-americanos, assimetrias, promoção da coesão, inclusão e justiça sociais e telecomunicações. Além disso, foi prevista a criação de um foro sul-americano de consulta e coordenação política, com base nos mecanismos já existentes no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações (CAN) (COUTO, 2009).

A adoção dos mecanismos já em curso nesses dois blocos mostra outro aspecto em que a iniciativa sul-americana diferenciou-se entre os governos Cardoso e Lula da Silva. Amorim, em entrevista ao autor (APÊNDICE C), destaca que sua gestão, ao contrário da anterior, tentou aprofundar o comércio, que, para ele, é a base para a integração: “o que nós fizemos no período inicial do governo Lula, mais ou menos com etapas importantes em 2004, e depois de 2004, sobretudo, na realidade (...) a gente faz quase uma área de livre comércio sul-americana.” Em opinião divergente, Cervo e Bueno (2012) afirmam que a integração sul-americana, diferentemente dos processos observados em outros ambientes, como o europeu, iniciou-se com a aproximação política e geopolítica, em vez da econômica.

É possível perceber que houve, de fato, uma integração em termos econômicos, mas que a aproximação sul-americana ocorreu, sobretudo, por iniciativa política dos chefes de Estado da região. Guimarães, em entrevista ao autor, diz que o fato de haver no começo do século vários chefes de Estado sul-americanos alinhados ideologicamente, favoreceu os esforços para a integração regional (APÊNDICE A).

Em 2006, depois de mais de vinte reuniões ministeriais, foi realizado mais um encontro de nível presidencial da CASA, na cidade boliviana de Cochabamba. À ocasião, foram discutidos o reforço do lado institucional da Comunidade, além de temas já debatidos anteriormente, de âmbito financeiro, de infraestrutura e de desenvolvimento social. Também foram firmados acordos para isenção de vistos e de passaportes para turistas sul-americanos em viagens intrarregionais, passo importante para a integração das populações. Ao analisar a Declaração de Cochabamba, Couto (2009, p. 59) afirma que

os países apresentaram uma leitura do cenário internacional, no qual percebem uma debilidade do multilateralismo e um processo de aprofundamento das assimetrias entre os países, vindo na integração regional a construção de uma alternativa face ao processo de globalização que aprofunda as diferenças entre ricos e pobres e contribui para a marginalidade econômica. Dessa forma, caberia à Comunidade Sul-Americana de Nações buscar o desenvolvimento de um espaço integrado nas esferas política, social, cultural, econômica, financeira, ambiental e em infraestrutura.

No ano seguinte, realizou-se mais uma reunião de nível presidencial, desta vez na Ilha de Margarita, Venezuela. Após três dias de diálogo, decidiu-se pela alteração do nome da comunidade sul-americana, que passou de CASA para União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Além disso, foi acertado que a sede da secretaria permanente do órgão de integração sul-americana estaria localizada em Quito, no Equador, e não mais no Rio de Janeiro, como previsto anteriormente. A mudança ocorreu em meio às pressões e concessões em que, principalmente, estiveram envolvidos Brasil e Venezuela na balança regional de poder (COUTO, 2009). A Unasul seria finalmente criada, com a firmação do tratado constitutivo, durante reunião de cúpula realizada em Brasília, em maio de 2008.

Para Cervo e Bueno (2012), a Unasul nasceu com três objetivos: políticos, geopolíticos e econômicos. O primeiro residia na intenção de expressar uma voz una dos países em meio ao multilateralismo, como forma de representar os interesses da região. A esfera geopolítica está ligada, sobretudo, às questões de segurança interna, cujos contenciosos passaram a ser resolvidos por meio da ação diplomática local⁵⁸, sem interferência da

⁵⁸ O mecanismo para a solução de contenciosos militares é o Conselho de Defesa Sul-Americano, que forma parte, junto ao Conselho de Chefes de Estado, ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores e ao Conselho

Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)⁵⁹. Por fim, o objetivo econômico está na atuação em prol de uma integração produtiva, sem substituir os mecanismos já existentes, como o Mercosul e a CAN.

O próprio Mercosul não foi abandonado ao longo da primeira década do século. Como mencionado no capítulo anterior, houve uma preocupação do governo Lula da Silva em revitalizar o bloco, que passara por uma crise desde 1999. Para Vigevani *et al.* (2008), a crise do Mercosul era provocada por questões conjunturais, como as crises brasileira de 1999 e argentina de 2001; por questões estruturais, com as políticas protecionistas e os déficits comerciais entre Brasil e Argentina; e por valores enraizados, quando houve a percepção de que, para o Brasil, a crise argentina de 2001 mostrou que o Mercosul representa uma perspectiva estreita, e que, para a Argentina, a crise de 2001 foi provocada pela crise brasileira de 1999. Esses autores concluem que os benefícios econômicos da integração são necessários, mas não suficientes para garantir continuidade. Essa visão foi percebida pelos governo brasileiro, que procurou fortalecer o bloco e as relações bilaterais com a Argentina, oferecendo ao país vizinho um importante espaço de ação externa. A aproximação foi iniciada ainda durante o curto governo de Eduardo Duhalde e consolidada em 2003, com a ascensão de Lula da Silva e Néstor Kirchner (SARAIVA, M., 2008).

No entanto, como Miriam Saraiva (2008 e 2011) pondera, o cenário não era favorável ao fortalecimento do bloco. A parceria entre os dois países começou a enfraquecer a partir de 2005. Kirchner adotou uma estratégia econômica interna heterodoxa, buscando recompor o parque industrial para aproveitar um mercado mais ampliado. Apesar disso, a economia argentina seguiu dependendo do desempenho do setor agropecuário e percebeu-se a colocação, pela Casa Rosada, de entraves burocráticos tanto na área de livre comércio quanto na tarifa externa comum, o que

esvaziou a confiança que agências governamentais e agentes econômicos exportadores brasileiros depositavam no mercado argentino, junto com a perda de interesse de agentes econômicos brasileiros no Mercosul em termos mais gerais. O intercâmbio comercial diminuiu em termos relativos dentro da balança comercial brasileira (SARAIVA, M., 2011, p. 133).

de Delegados, da estrutura principal da Unasul. Não houve consenso durante a reunião de Brasília para a criação do Conselho de Defesa devido a objeções da Colômbia, da Venezuela e da Bolívia, que pediram mais tempo para analisar a proposta. A institucionalização do Conselho de Defesa seria efetuada apenas em dezembro de 2008 (CERVO; BUENO, 2012; ARAÚJO, 2010).

⁵⁹ A OEA e o TIAR são mecanismos que contam com a participação dos pares do Norte do continente, ou seja, os Estados Unidos e o Canadá. A grande novidade trazida pela Unasul é a assunção da capacidade própria de dirimir controvérsias internas, sem a interferência de países alheios à região.

Além disso, havia outro ponto de atrito. A diplomacia do governo Kirchner buscou uma maior aproximação junto à Venezuela, como forma de contrabalancear a construção de uma liderança brasileira na região. Miriam Saraiva (2011) destaca que esse comportamento gerou um perfil instável nas relações bilaterais, onde a Argentina não apoiou a candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU.

A solução, para o governo brasileiro, foi abraçar a adesão da Venezuela ao Mercosul. Essa ideia fora proposta por Hugo Chávez ainda em 2001, quando Cardoso o visitou em Caracas. À época, o presidente brasileiro comprometeu-se em levar a proposta aos demais sócios do bloco. A intensificação das relações bilaterais em todos os campos, inclusive o ideológico, verificada a partir de 2003, com a posse de Lula da Silva, foi fundamental para que a Venezuela percebesse uma oportunidade de ingressar como membro do bloco. O ingresso venezuelano seria, na opinião de Miriam Saraiva (2011), uma forma de contornar o avanço do protagonismo chavista na região. A decisão política sobre a adesão foi formalizada durante reunião de cúpula do Mercosul, em dezembro de 2005, sendo o Protocolo de Adesão firmado em julho do ano seguinte. A Venezuela aderiria como membro pleno do bloco em julho de 2012 (GALVÃO, 2012).

Esses movimentos de integração regional, representados pela ênfase ao Mercosul e à institucionalização da Unasul, foram intensificados ao longo do segundo mandato de Lula da Silva⁶⁰. Para Miriam Saraiva (2011), o fracasso nas negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) representou o abandono de uma política pan-americana por parte dos Estados Unidos. Se com Bush ainda havia uma forte relação bilateral entre Brasil e EUA, a ascensão de Barack Obama marcou uma ausência de política específica para a região. De acordo com a autora, isso favoreceria a criação de oportunidades para uma política brasileira autônoma na região. Essa postura ficou evidente na preferência de setores do Itamaraty em utilizar a integração regional como ferramenta de ampliação do alcance das indústrias brasileiras na região, em medida a ocupar espaços vazios decorrente da limitação industrial dos demais países sul-americanos. Essa visão de Miriam Saraiva vai ao encontro do conceito de “estado logístico” cunhado por Cervo (2008) e que caracteriza o paradigma de inserção internacional do Brasil ao começo deste século.

⁶⁰ Embora os dois projetos de integração possuam características em comum, é possível perceber que o Mercosul detém um foco mais econômico, enquanto a Unasul é um agrupamento mais político e voltado às iniciativas de integração física e energética.

Essa utilização da integração regional como ferramenta de desenvolvimento do setor industrial brasileiro ficou evidente com o crescimento dos investimentos na região. O BNDES passou a financiar obras de infraestrutura tocadas por empresas brasileiras em outros países sul-americanos, assim como a IIRSA passou a ter papel importante como impulsionador dos investimentos. O resultado é a assunção lenta e gradual, apresentada no capítulo anterior, de um papel de *paymaster* na região, mesmo a contragosto de integrantes do governo Lula da Silva (SARAIVA, M., 2011).

Cabe destacar que a integração regional não é percebida apenas para fins políticos. Além do incentivo ao turismo com o fim da exigência de visto, são verificadas ações nas áreas de educação, cultura, saúde e tecnologia. Os presidentes sul-americanos decidiram pelo desenvolvimento de projetos conjuntos de erradicação do analfabetismo e de fomento de bolsas de estudo. No Brasil, desde 2005 está prevista a obrigatoriedade de oferta da língua espanhola aos alunos do ensino médio, sendo também facultativa aos alunos do ensino fundamental – embora, até 2013, esta obrigatoriedade ainda não tenha saído do papel. Também merece destaque a formação dos canais *Integración*, vinculado à TV Brasil e cuja programação cultural é voltada à integração sul-americana, e *TeleSUR*, de perfil mais noticioso, com sede na Venezuela e que conta, em sua formação acionária, com a participação de países das Américas do Sul e Central e do Caribe. Além disso, houve a iniciativa de aproximação dos países sul-americanos por meio do Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras, como forma de integrar ações e serviços de saúde, inclusive a animal, e a adoção do padrão japonês de TV digital, adaptado pelo Brasil, em nove países sul-americanos (COUTO, 2009; BRASIL, 2005; ABERT, 2013).

O papel de líder regional assumido pelo Brasil se mostrou presente ainda em 2005, quando o Itamaraty realizou em Brasília a primeira cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Idealizada por Lula da Silva ainda em 2003, a ASPA reuniu em Brasília 22 representantes de países árabes e 11 de sul-americanos para, principalmente, discutir temas ligados ao intercâmbio comercial mas que, invariavelmente, também incluíram discussões políticas. Na cúpula, foram alcançados mais avanços que recuos no campo econômico e mais recuos que avanços no campo político (MRE, 2012e; MANZUR, 2005). Cervo (2005) afirma que a diplomacia tentou evitar que a cúpula tomasse uma direção política, mas temas como a condenação das sanções unilaterais impostas à Síria pelos Estados Unidos, a questão palestina e a disputa pelas Ilhas Malvinas entre Reino Unido e Argentina formaram parte do documento final.

De toda forma, a cúpula ASPA realizaria ao longo dos anos mais duas edições, organizadas pelo Secretariado-Geral da Liga dos Estados Árabes e pela Secretaria-Geral da Unasul em 2009 e 2012 (esta inicialmente prevista para 2011, mas adiada devido aos desdobramentos da “Primavera Árabe”). A realização contínua de reuniões de cúpula encontra espaço dentro da perspectiva de universalização da política externa brasileira, que, ao seu turno, embasava a realização da ASPA, como lembra Manzur (2005). Guimarães, em entrevista ao autor, destaca o ineditismo da reunião e a intenção, desde o começo, de incluir os demais países sul-americanos no encontro:

As iniciativas de política externa vão gerando novos fatos. Para dar também um exemplo, a iniciativa do presidente Lula de convocar uma reunião entre a América do Sul e os países árabes. Essa reunião foi firmemente contestada por Israel e pelos Estados Unidos, a própria realização dela, como se os países da América do Sul não pudessem ter contato com os países árabes. Como resultado dessa reunião, o comércio do Brasil e os demais países da América do Sul com os países árabes aumentou muito. Claro que, no passado, existiram iniciativas em relação aos países árabes, mas essa foi uma decisão, inclusive, de natureza política, naturalmente que depois apoiada por uma série de visitas do presidente [Lula da Silva]. O que, naturalmente, cria um ambiente, uma receptividade pela ação da política externa brasileira muito grande. A mesma coisa na iniciativa da realização de uma reunião entre os países da África e os países da América do Sul. Eu queria lembrar que não é uma reunião entre o Brasil e os países árabes. A proposta brasileira foi de uma reunião entre os países da América do Sul e os países árabes, entre os países da África e os países da América do Sul. Poderia ser uma reunião do Brasil com relação aos países árabes, com os países africanos, mas o Brasil incorporou nesse processo os outros países da América do Sul, o que, naturalmente, foi reconhecido pela chancelaria (APÊNDICE A).

Os avanços no campo econômico destacados por Guimarães podem ser constatados ao se analisar os números da balança comercial brasileira com os países da Liga Árabe entre 2002 e 2010:

**Tabela 06: intercâmbio comercial do Brasil com os países da Liga Árabe
(em bilhões de Dólares)**

	Exportações	Participação	Importações	Participação
2002	2,605	4,31%	2,297	4,86%
2003	2,760	3,77%	2,721	5,63%
2004	4,036	4,17%	4,161	6,62%
2005	5,209	4,40%	5,305	7,21%
2006	6,676	4,84%	5,371	5,88%
2007	6,967	4,34%	6,458	5,35%
2008	9,818	4,96%	10,481	6,06%
2009	9,390	6,14%	5,221	4,09%
2010	12,575	6,23%	6,965	3,83%

Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

Os dados mostram que houve um aumento considerável das exportações brasileiras aos países da Liga Árabe a partir de 2005 – salvo um pequeno recuo em 2007, em termos proporcionais. Também houve um aumento nas importações, mas com uma redução de mais de 50% do volume importado entre 2008 e 2009, o que acarretou em uma diminuição da participação de produtos oriundos dos países árabes na pauta de importação do Brasil.

Um outro momento em que a liderança brasileira se fez presente é percebido na realização da cúpula dos países da América Latina e do Caribe (CALC), em 2008. De acordo com o MRE (2012f), coube ao Brasil a iniciativa de convocar uma reunião dos 33 países da região – todos os americanos, excetuando os Estados Unidos e o Canadá. Entre os objetivos do encontro estavam a “promoção do desenvolvimento social e econômico e da integração na América Latina e no Caribe” e “o estabelecimento de diretrizes de cooperação entre os mecanismos regionais e sub-regionais de integração”.

Para Cervo e Bueno (2012, p. 556), a aproximação à América Central e ao Caribe revelou-se na iniciativa brasileira de comandar as tropas da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), onde o Brasil, “ao conduzi-las com preocupações econômicas e sociais”, obteve “a abertura das portas do Caribe à presença brasileira”. O resultado, além da realização da CALC, foi a concessão de apoio logístico a investimentos e negócios na região, em especial na exploração de recursos minerais e na produção de biocombustíveis, assumindo um posto que anteriormente era quase exclusivamente

pertencente aos EUA. Ainda para esses autores, o envolvimento da diplomacia brasileira nas consequências da deposição do presidente de Honduras, Manuel Zelaya⁶¹, demonstra como houve um aumento da importância do Brasil naquela região. André Silva e Andriotti (2012) reforçam esse argumento ao lembrar que o País passou ao *status* de país observador da Comunidade do Caribe (Caricom), hospedando uma cúpula Brasil-Caricom em Brasília, em abril de 2010. À ocasião, foram assinados 48 acordos bilaterais envolvendo cooperação em temas como a agricultura, saúde e educação. Guimarães (APÊNDICE A) destaca que quando o Brasil se aproxima dos países da América Central e do Caribe, eles “passam a ver no Brasil um interlocutor importante”, o que ajuda no credenciamento do País a um assento permanente no CSNU, uma vez que cada país possui um voto em uma futura reforma da ONU.

Ainda em 2010, foi aprovada a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), resultante da fusão da CALC com o Grupo do Rio⁶². A intenção, de acordo com o MRE (2012g, p. 1) era “reunir (...) o patrimônio de concertação política do Grupo do Rio com o plano de trabalho sobre integração e desenvolvimento elaborado no âmbito da CALC”.

Além de fornecer um potencial político à reunião de países latino-americanos e caribenhos, a formação de uma comunidade formada exclusivamente por países do Sul expõe, na opinião de Fagundes (2010) o distanciamento da política externa dos EUA para a América Latina – como lembrado por Miriam Saraiva (2011). E, além da aproximação do Brasil aos temas caribenhos, assume outra perspectiva: o México, após uma década de isolamento, resolveu aproximar-se da América do Sul. Essas duas ações somadas, na opinião de Cervo (apud PAULLIER, 2011), visavam “neutralizar a influência da Venezuela sobre o Caribe e a América Central, que era muito grande”. O protagonismo de Chávez na região poderia atrapalhar as ambições brasileiras na região central das Américas.

Assim como ocorrido com a ASPA, o Brasil também promoveu a aproximação dos países sul-americanos com outra região do planeta, o continente africano. Durante uma visita de Estado à Nigéria, em abril de 2005, Lula da Silva ouviu do presidente nigeriano, Olusegun

⁶¹85 dias após o golpe que o retirou da presidência, Zelaya refugiou-se na embaixada brasileira em Tegucigalpa, onde permaneceria por cerca de quatro meses (FOLHA, 2010).

⁶²O Grupo do Rio havia sido criado em 1986, no Rio de Janeiro, para atuar como um mecanismo permanente de consulta e coordenação política entre países latino-americanos e caribenhos. Ele foi o resultado da fusão entre o Grupo de Contadora, formado por México, Panamá, Colômbia e Venezuela, e o Grupo de Apoio à Contadora, composto por Peru, Brasil, Argentina e Uruguai. O objetivo desses dois últimos grupos era a promoção da paz na América Central, em especial na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala. Em 2010, ano de sua fusão com a CALC, possuía 24 integrantes. (ALDEN, MORPHET, VIEIRA, 2010; CELAC, 2012).

Obasanjo, o interesse em estabelecer um mecanismo de aproximação dos países da África com o Brasil. De acordo com o MRE (2012h, p. 1), Lula da Silva “acolheu de imediato a iniciativa, mas sugeriu a criação de um mecanismo que também incluísse os demais países da América do Sul”.

Em setembro do mesmo ano, Lula da Silva, ao receber o colega nigeriano em Brasília, incentivou a realização de uma cúpula das duas regiões aos moldes da ASPA, que fora realizada meses antes, aproveitando que Obasanjo ocupava a presidência da União Africana àquela época. As negociações chegaram a um resultado em novembro de 2006, com a organização da primeira cúpula América do Sul-África (ASA) (MRE, 2012h).

De acordo com Cervo e Bueno (2012), a aproximação da América do Sul com o continente africano resultou na realização de programas na área de saúde, em especial no combate à AIDS, na formação de linhas de crédito e na multiplicação das exportações. Como visto no capítulo anterior, a África é uma das regiões nas quais houve um aumento proporcional na pauta exportadora brasileira. E para o Brasil, particularmente, houve a participação de empreiteiras e a atuação de empresas públicas e de economia mista brasileiras, como a Embrapa e a Petrobras, naquela região. Lula da Silva aproveitou seu prestígio junto à região, corroborado por ter sido convidado de honra em uma reunião de Cúpula da União Africana, para incentivar o uso de uma voz comum contra os subsídios agrícolas dos países do Norte.

O próprio Itamaraty reconhece que a ASA emerge num momento em que há uma ascensão dos países em desenvolvimento no cenário político e econômico internacional. A cúpula seria “um mecanismo de cooperação entre duas regiões que são prioritárias na política externa do governo atual e cujo aprimoramento da convergência política faz-se necessário para estabelecer uma ordem mundial mais multipolar e mais democrática” (MRE, 2012h, p. 3). Mais do que um fórum de discussão de cooperação, como evidenciado pela formação de oito grupos de trabalho em diversas temáticas como comércio, turismo, energia, meio ambiente, segurança, entre outros, a ASA buscaria “dar forma a uma realidade que se configura dia a dia (...), [na qual] os países em desenvolvimento procuram contribuir para uma reforma da estrutura do poder mundial e para o estabelecimento de uma ordem menos centralizada, mais multipolar e mais democrática”.

De todo modo, a formação do fórum intergovernamental ASA representa aquilo que José Saraiva (2011, p. 192) qualifica como “mudança de rumo na dimensão africana da

inserção internacional do Brasil”, ou seja, uma nova política para a África de forma a reverter o quadro de oscilações que caracterizou as relações nas décadas anteriores –como observado no primeiro capítulo desta dissertação. Para esse autor, além das visitas de Estado de Lula da Silva à África – que, de acordo com Vilela e Neiva (2011), superaram em número as visitas de Cardoso —, a retomada da política africana do Brasil se formou em duas novas bases: uma formada pela “expansão do capitalismo brasileiro”, quando o Estado, dentro do paradigma logístico de Cervo, fomentou a internacionalização das empresas nacionais; e outra formada por um consenso social e político pró-África que emergiu da própria sociedade brasileira, por meio de instituições como o Parlamento, as universidades e demais grupos sociais, entre eles os afro-brasileiros.

José Saraiva (2011) concorda com a oficial do Itamaraty e afirma que a nova política africana também auxilia no trabalho, dentro do sistema internacional, de formação de uma plataforma comum de interesses. Isso se reflete na formação dos arranjos Sul-Sul, como a própria ASA, e no entendimento comum que Brasil e África têm nas negociações internacionais, como evidenciado nas questões agrícolas discutidas na OMC.

Essa visão vai ao encontro da opinião manifestada por Miriam Saraiva (2011, p. 135), para quem as iniciativas de cooperação Sul-Sul abrangem dois aspectos: enquanto com os vizinhos regionais as prioridades são conferidas à cooperação técnica e financeira, além da própria iniciativa de integração, junto aos parceiros de outros continentes “foram incrementados o intercâmbio tecnológico e as ações conjuntas nos foros multilaterais”. Tal percepção é também coerente com a opinião manifestada por Cervo e Bueno (2012), mencionada anteriormente, para quem o Brasil buscou o fortalecimento da América do Sul para que ela servisse de base para seu projeto de expansão global. Ainda para Miriam Saraiva (2011, p. 129), “a integração com os países vizinhos seguiu sendo identificada com o caminho para [uma] melhor inserção internacional”.

De toda forma, o País não esperou a consolidação do espaço sul-americano para iniciar a aproximação aos demais pares do Sul global. Como visto, ações nesse sentido ficaram explícitas ainda nos primeiros dias do governo Lula da Silva. Amorim, em entrevista ao autor (APÊNDICE C), considera as suas reuniões com o presidente do Peru e com a ministra de relações exteriores da África do Sul como fomentadoras da integração sul-americana e a formação do fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e, conseqüentemente, seriam marcos dessa nova inflexão da política externa brasileira.

Para parte expressiva da academia brasileira, a formação de alianças ao Sul-Sul seria consolidada em agosto de 2003, na reunião ministerial que antecedeu a formação do G-20 da OMC. Vigevani e Cepaluni (2007, p. 298) afirmam que os países formadores dessa coalizão, além de pleitear um maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos por meio do avanço das negociações da Rodada Doha, possuiriam uma identidade comum na busca por “uma ordem social e econômica mais ‘justa’ e ‘igualitária’”. O G-20 também coordenou ações para evitar a inclusão dos “temas de Cingapura”, expressão pela qual ficaram conhecidas as discussões promovidas pelos países desenvolvidos sobre investimento, facilitação comercial e políticas de concorrência (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010).

Areias (2010) afirma que tanto fatores políticos quanto econômicos facilitaram a iniciativa brasileira de liderar a formação do G-20. De um ponto de vista externo, a recusa da Austrália de se opor aos EUA e à UE, às vésperas de Cancún, criou um “vácuo de liderança”. Esse espaço foi percebido pelo Brasil como uma oportunidade de se projetar como líder dos países em desenvolvimento, trazendo para um âmbito político a dialética Norte-Sul. Para a autora, o País se alinhava à Índia como líder dos pares do Sul. Além disso, havia fatores internos, como a pressão do agronegócio brasileiro por uma postura mais ativa nas negociações multilaterais, e a necessidade de marcar uma diferenciação em termos de política externa em relação ao governo Cardoso.

A criação do G-20 às vésperas da reunião da OMC em Cancún foi a primeira iniciativa brasileira de destaque internacional dentro da estratégia de inserção internacional promovida por Lula da Silva. Para Vizontini (2006), a preocupação inicial do Brasil em relação à OMC residia no risco de isolar-se, ao lado de Argentina, China, Índia e África do Sul, no enfrentamento às principais potências mundiais. Alguns dos vinte países que participaram da reunião de agosto desertaram do grupo após os Estados Unidos oferecerem tratados bilaterais mais vantajosos. O número de países chegou a reduzir-se a doze, para depois ser ampliado novamente e chegar aos atuais 23⁶³.

Vizontini (2006) destaca o trabalho da diplomacia presidencial na consolidação do G-20 como instrumento de negociação junto à OMC. Lula da Silva pediu aos presidentes da Colômbia, do Uruguai e do Peru que seus países permanecessem no grupo, numa tentativa de

⁶³ O G-20 da OMC era composto, em dezembro de 2012, por 23 países de três continentes (África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue) e representava 60% da população rural, 21% da produção agrícola e 26% das exportações mundiais (MRE, 2012c).

neutralizar as iniciativas dos EUA. Além disso, organizou uma reunião ministerial no âmbito do G-20 em Brasília no fim de 2003 para uma melhor definição dos rumos do grupo. Ao discursar, o presidente brasileiro afirmou que a voz dos países desenvolvidos passou a ser ouvida na OMC e disse que

podemos ser mais ousados e pensar no lançamento de uma área de livre comércio entre os países do G-20 aberta a outros países em desenvolvimento. Afinal, muitos de nossos países já estão engajados individualmente e coletivamente em processos desse tipo na América do Sul, na África e na Ásia. Nós mesmos, do Mercosul, já estamos negociando com a Índia e a África do Sul, afora, obviamente, as iniciativas no interior de cada uma de nossas regiões. Por que, então, não tentar levar essa lógica às suas consequências naturais e tratar de termos uma grande área de livre comércio dos países do Sul? Não para que deixemos de lado os mercados dos países desenvolvidos, que continuarão a ser fundamentais. Mas para explorar plenamente o potencial que existe entre nós e que não depende de concessões dos países ricos (LULA DA SILVA, 2003).

O discurso de Lula da Silva evidenciou a necessidade de levar adiante as iniciativas comerciais que poderiam existir dentre os países em desenvolvimento. Essa percepção, apresentada justamente aos ministros que discutiam um melhor posicionamento frente aos países desenvolvidos no âmbito comercial, é coerente com duas linhas básicas de política externa constatadas por Altemani (2005, p. 264), para quem o presidente dava ênfase à “importância política e econômica dos países intermediários para reforço das pretensões internacionais do Brasil” e à “necessidade de avançar nos processos negociadores multilaterais e, em especial, na OMC”.

Dentro dessa perspectiva, é possível dizer que a liderança no processo de formação do G-20 possibilitou ao Brasil a assunção de um papel de *global player* nas questões agrícolas, em especial as relativas ao livre comércio de *commodities*, além de reforçar uma política incisiva na busca e ampliação de mercados, em especial aqueles do Sul (SARAIVA, M; 2007). Essa visão é corroborada por Areias (2010), para quem a formação do G-20 em 2003 trouxe, num primeiro momento, altos ganhos políticos e baixos custos de ação coletiva⁶⁴.

Os países integrantes do G-20 assumiram o pleito de Lula da Silva e isso ficaria evidente durante a reunião da XI Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em São Paulo em junho do ano seguinte. Vizontini (2006) afirma que todos os membros do grupo expressaram a necessidade de priorizar a

⁶⁴ Para Areias (2010), o enfrentamento com os EUA e a UE fez com que a coalizão, em um primeiro momento, se caracterizasse como uma *blocking coalition*, ou seja, de forma a bloquear a liderança dessas duas regiões. O custo era baixo porque, à essa época, era exigido dos membros apenas a sua participação nominal. Ainda não havia negociações internas entre os membros do G-20.

ampliação o comércio Sul-Sul. Para esse autor, desde a criação do G-20 foram gerados interesses e expectativas dentro dessa perspectiva, ainda que majoritariamente ligados à agricultura.

Vizentini (2006) também relata as negociações em conjunto com o G-90, aliança formada pelos países menores e mais pobres à mesma época do G-20. Amorim buscou apoio junto a esse grupo de países, durante a Conferência Ministerial do G-90, realizada em junho de 2004 em Georgetown (Guiana), para formar maioria na OMC. Em discurso, o chanceler destacou a busca por maior participação no comércio internacional e ressaltou a ideia de construir um mecanismo para incrementar o comércio Sul-Sul. Amorim argumentou as vantagens desse tipo de comércio citando a relação do Mercosul com os países andinos, onde o bloco teria desenvolvido “modalidades adicionais de tratamento especial e diferenciado nas suas relações com as economias mais frágeis e de menor escala” (AMORIM, 2003).

Amorim voltaria a tratar do comércio Sul-Sul no mês seguinte, em novo discurso junto ao G-90. O chanceler criticou mais uma vez as políticas protecionistas dos países desenvolvidos e lembrou os acordos de cooperação em andamento entre a América do Sul e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), destacando a possibilidade “de reproduzirmos ou aprimorarmos ainda mais esses mecanismos em nossas relações comerciais com outros parceiros em desenvolvimento em todo o mundo” (MRE, 2004, p. 44; VIZENTINI, 2006).

Além do G-90, Vizentini e André Silva (2010) destacam outros grupos ligados à OMC com os quais o G-20 teve possibilidade de articular ao longo dos dez primeiros anos do século, além de vitórias que os países em desenvolvimento obtiveram frente aos EUA e à União Europeia –embora a Rodada Doha não tivesse sido concluída até o fim de 2012. Mesmo sem um resultado definitivo na liberalização do comércio internacional, Cervo e Bueno (2012, p. 538) destacam o legado do G-20. Esses autores lembram que a OMC foi surpreendida com a articulação dos emergentes, o que levou a uma mudança no padrão de negociações. Não foram mais aceitos “acordos prévios entre países ricos, propostos à assembleia como consenso possível, de cima para baixo. Os interesses do sul passam a penetrar a dinâmica das negociações”.

Para Areias (2010), essa mudança está ligada à alteração do processo decisório da OMC, quando Brasil e Índia passaram a fazer parte do grupo de países que define o rumo da

instituição⁶⁵, aumentando consideravelmente o peso do G-20. No entanto, a autora afirma que a diplomacia brasileira não obteve os ganhos políticos esperados, como o apoio da China às candidaturas do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a outros postos em organismos internacionais.

Ao mesmo tempo, recrudesciam questionamentos entre os países em desenvolvimento sobre a capacidade do Brasil de representá-los na OMC graças ao forte peso do agronegócio brasileiro na formação da estratégia de negociação. Por fim, a eficácia do próprio G-20 acabou limitada pela baixa coerência de seus membros – em um primeiro momento, a coalizão possuía apenas um objetivo: uma posição de resistência aos EUA e à UE. No entanto, à medida que as negociações de Doha avançaram, a divergência entre os países fez com que os países não pudessem adotar uma estratégia negociadora mais flexível. Para Areias (2010, p. 176),

neste momento, a barganha intragrupo passa a representar um jogo de soma zero, no qual as barreiras impostas pela Índia e pelos demais países do G-33 sobre as suas importações representariam, necessariamente, custos para os países exportadores na medida em que barrava o acesso dos seus produtos aos mercados em expansão. Diante desta encruzilhada e diferentemente da experiência anterior do Grupo de Cairns, a estrutura do jogo intracoalizão era tal que não possibilitava que a agenda conjunta compensasse potenciais custos para certos membros.

Embora as negociações multilaterais tenham sido paralisadas em dezembro de 2008, permanece o legado da criação do G-20 para a diplomacia brasileira. Tratou-se de uma ferramenta utilizada para apresentar uma nova estratégia de negociação multilateral, utilizando o contrapoder do Sul como forma de fazer frente às pretensões dos países do Norte, em especial aos Estados Unidos e à Europa. O próprio Itamaraty destaca que, pela primeira vez na história da OMC, “um agrupamento de países em desenvolvimento contribuiu e alterou decisivamente a negociação de documento complexo e abrangente que define os compromissos centrais que resultariam de uma Rodada de negociações comerciais multilaterais.” (MRE, 2010c, p. 3).

Ainda que os ganhos políticos do agrupamento não tenham sido tão fortes devido à falta de convergência interna, como demonstra Areias, o G-20 foi importante na formulação da estratégia de coalizões ao longo do governo Lula da Silva, uma vez que definiu uma nova postura de atuação. Para o MRE (2010c, p. 1), “a liderança brasileira no G-20 trouxe retornos

⁶⁵ Esse grupo, inicialmente conhecido como *Quad*, depois como *Quint* ou *Five Interested Parties* (FIP) e, finalmente, G-6 foi formado por países que tentaram chegar a um acordo na Rodada Doha. Em 2005 ele chegou a sua formação final, composta por Austrália, Brasil, Estados Unidos, Índia, União Europeia e Japão (AREIAS, 2010; WTO, 2012).

consideráveis ao perfil negociador do país, que passou a fazer parte do núcleo de tomada de decisões da Rodada Doha e estar presente em diversos grupos, de composição e formato variados”. Além disso, a formação do grupo “modificou a geografia da negociação comercial, e sua forma de atuação construtiva e engajada representa exemplo para outros agrupamentos de países em desenvolvimento em outros foros multilaterais” (MRE, 2010c, p. 3).

De toda forma, a articulação em termos comerciais, representada pela formação do G-20, não foi a única na qual o País se mostrou presente quando o assunto era o Sul. Ainda em 2003, o governo brasileiro atuou, dentro dessa pretensão de estar presente em vários agrupamentos, em função da formação de um outro grupo, o G-3, que posteriormente ficaria conhecido como Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

Assim como o G-20, o IBAS também buscava a discussão de temas relativos ao comércio internacional --no entanto, os seus objetivos seriam mais amplos. Para Alden, Morphet e Vieira (2010), a soma de várias temáticas, como defesa, diplomacia multilateral, tecnologia, desenvolvimento social, questões ambientais, entre outras, formava algo mais próximo à cooperação Sul-Sul defendida pelos três chefes de Estado e seus ministros de relações exteriores. Ainda para esses autores, a grande novidade trazida pelo IBAS nas relações Sul-Sul, em relação às iniciativas anteriores como o G-77 ou o Movimento dos Não-Alinhados (MNA), é que se tratava de um agrupamento de três países emergentes que reconheciam entre si *status* de líderes regionais e potências intermediárias, obtendo dessa forma legitimidade internacional.

O G-3 foi criado em junho de 2003, em reuniões paralelas à cúpula do G-8 realizado em Évian-les-Bains, na França. No mesmo mês, os ministros das relações exteriores dos três países se reuniram no Brasil e emitiram a Declaração de Brasília, documento que formalizou os objetivos do IBAS. Logo em seu segundo parágrafo, a carta destaca o pioneirismo do encontro de

três países com democracias vibrantes, de três regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo. Nos últimos anos, notou-se a importância e a necessidade de diálogo entre países e nações em desenvolvimento do Sul (IBSA, 2003, p. 1).

É possível dizer que essa convergência surgiu da confluência de ideias e oportunidades observadas pelos dirigentes dos três países. Em comum entre eles, a mudança

nos rumos da política externa. Assim como o Brasil, tanto Índia quanto a África do Sul passaram por alterações nesse aspecto ao longo dos anos 1990.

Tal qual o Brasil, a Índia iniciou a última década do século XX atravessando dificuldades econômicas. Mas diferentemente da crise brasileira, provocada majoritariamente pela dívida externa e pela hiperinflação, a indiana também possuiu elementos internos, como questões separatistas e atentados contra dirigentes políticos; regionais, com os conflitos com os países vizinhos; e internacionais, com o fim da União Soviética⁶⁶. O resultado foi o isolamento global da Índia, que permanecia com uma economia fechada e de baixo crescimento. Os novos governantes concentraram-se, no começo da década de 1990, em buscar soluções pacíficas para as províncias rebeldes e abrir a economia, transformando-a em economia de mercado e incentivando os investimentos externos (KANT; SENGUPTA, 2007).

Ao mesmo tempo, os líderes indianos percebiam que as boas relações com os Estados Unidos eram fundamentais para a sua nova matriz econômica. Durante o fim dos anos 1990, quando a economia indiana crescia a taxas de cerca de 7% ao ano, havia uma percepção em não desagradar aos EUA. Para Kant e Sengupta (2007), uma boa relação com a América do Norte significaria a paz junto aos demais países do Ocidente –como ficou evidente em 2000, quando os EUA levantaram as sanções contra a política nuclear indiana e foram seguidos por países críticos às armas atômicas, como Áustria, Japão e Canadá. De acordo com os autores, havia pouco sentido em relançar agrupamentos, como o MNA, para contrabalancear o poder estadunidense em um país que adotara a economia de mercado e estava cada vez mais aberto aos investimentos externos.

No entanto, essa visão seria modificada na virada do século. Na conferência de Seattle (1999), o governo da Índia expôs seu descontentamento com a tentativa de inclusão unilateral, pelos países do Norte, de padrões ambientais e de trabalho. As exportações indianas também se reduziram no fim da década de 1990, situação agravada com a crise no sudeste asiático. Como consequência, surgiu a necessidade de ampliar os mercados, o que “impulsionou a Índia a adotar uma estratégia de negociação proativa” (KANT; SENGUPTA, 2007, p. 107).

⁶⁶ Kant e Sengupta (2007) afirmam que ao contrário do Brasil, que permaneceu aliado aos EUA durante a Guerra Fria, a Índia esteve cada vez mais isolada no cenário internacional em relação ao Ocidente, buscando refúgio junto ao Movimento dos Não Alinhados (MNA). O auge desse isolamento foi observado em 1971, durante a guerra que levaria à independência do Paquistão Oriental (futuro Bangladesh). O movimento diplomático, militar e moral foi realizado contra os desejos dos EUA e apoiado pela URSS e pelo MNA. A recusa em assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e os testes com armas nucleares realizados a partir de 1974 também foram mal vistos pelo Ocidente. As relações indoamericanas apenas seriam normalizadas a partir de janeiro de 1978, com a visita do presidente dos EUA, Jimmy Carter, à Nova Délhi.

Essa percepção é oriunda das consequências da fracassada reunião de Seattle que, no entanto, na visão do governo indiano, obteve três êxitos: pela primeira vez houve uma união entre os países mais pobres e em desenvolvimento; a imposição dos padrões dos países desenvolvidos não foi levada adiante; e o ponto de vista indiano obteve amplo respaldo. Como consequência, houve uma maior propensão à formação de uma coalizão junto aos países em desenvolvimento, o G-20.

O descontentamento indiano não se processou apenas no âmbito comercial. Assim como o Brasil, a Índia pleiteava – e ainda pleiteia – um assento permanente no CSNU, movida principalmente por suas disputas territoriais com o Paquistão e a China. Oportunamente, Brasil e Índia se juntariam à Alemanha e ao Japão em setembro de 2004 para formar o G-4, grupo que se apoia mutuamente na reforma da ONU e busca apoio para a inclusão dos mesmos como integrantes plenos do Conselho. A premissa básica da coalizão é expandir o número de membros permanentes e não-permanentes, de forma a melhorar a representatividade mundial e garantir a participação de países em desenvolvimento. Aos quatro países se junta a própria África do Sul, que apesar de não formar parte do G-4 participou da coleta de assinaturas para a reforma. O país africano também busca uma melhor representação do seu continente frente ao CSNU (KANT; SENGUPTA, 2007; MRE, 2013b).

A convergência de ideias entre os integrantes do IBAS foi percebida por Thabo Mbeki, presidente da África do Sul. Kant e Sengupta (2007) e Roelofse-Campbell (2007) afirmam que o dirigente sul-africano foi o mentor da ideia de reunir os três países do Sul em uma aliança. Assim como a Índia, a África do Sul passou por uma transformação ao longo da década de 1990, movida pelo fim do *apartheid* e a conseqüente reconstrução nacional. Foram abertas ou reabertas embaixadas em diversos países e fez-se uso de uma diplomacia proativa baseada “em direitos humanos, na democracia como base para resolver os problemas do mundo e na convicção de que se deveria promover os interesses do continente africano” (VAN AARDT apud ROELOFSE-CAMPBELL, 2007).

Essas diretrizes, que se confundiam com as premissas do ANC (Congresso Nacional Africano, partido que governa a África do Sul desde o fim do *apartheid*), foram trazidas à realidade Sul-Sul em 2000, quando Mbeki visitou oficialmente o Brasil e participou como convidado da cúpula do Mercosul de Florianópolis. À ocasião, o mandatário sul-africano celebrou com Cardoso um acordo de cooperação bilateral e destacou a importância de se fortalecer a “aliança estratégica” entre o Brasil e a África do Sul, por meio da cooperação

entre os países em desenvolvimento para reequilibrar os sistemas internacionais financeiros e comerciais. Ao mesmo tempo, na opinião de Mbeki, os pares do Sul deveriam buscar um mecanismo que permitisse uma “interação tática e estratégica”, estreita e contínua (MBEKI apud ROELOFSE-CAMPBELL, 2007, pp. 138-139).

A reunião de junho de 2003 confirmou a criação de uma comissão trilateral entre os países. Antes já havia comissões bilaterais entre o Brasil e a Índia e entre o Brasil e a África do Sul (esta criada durante a visita de Mbeki). Roelofse-Campbell (2007) afirma que, embora tenha cabido ao presidente sul-africano a ideia da articulação triangular de um ponto de vista geral, pertenceu ao Brasil a tarefa de desenvolvê-la e levá-la adiante, o que pode ser analisado dentro da perspectiva de realização de uma política externa “ativa e ativa” por parte de Lula da Silva. Para essa autora, o resultado dessa liderança brasileira foi uma pauta de reivindicações mais política na essência do fórum, como a reforma da ONU e do CSNU, deixando itens como a liberalização do comércio internacional em segundo plano. Esse ponto de vista vai ao encontro da opinião de Amorim, que afirmou que o IBAS é formado por países dotados de um foco mais definido na parte política do que na parte econômica (APÊNDICE C).

Alden, Morphet e Vieira (2010) lembram que o IBAS possui uma convergência de interesses, não apenas de ideologia. As mudanças econômicas observadas nos três países ao longo dos anos 1990, assim como seus *status* de democracias consolidadas, potências emergentes e uma população combinada de cerca de 1,25 bilhão, fazem com que as agendas políticas de Índia, Brasil e África do Sul convirjam em vários pontos. Para Maria Lima e Hirst (2005), o IBAS vai mais adiante, ao combinar temas clássicos da cooperação Sul-Sul, como desenvolvimento, luta contra a pobreza e a defesa do multilateralismo, com as instituições e os valores democráticos.

Além desses temas clássicos e de aspectos políticos, como o apoio à reforma do CSNU e às candidaturas de Índia e Brasil, o IBAS também possui outras pautas de cooperação. Assuntos como o desenvolvimento científico e tecnológico, em especial nas áreas de biotecnologia, tecnologia da informação e energia, o fomento de uma cooperação na área de tecnologia de defesa e indústria militar, a experiência brasileira no combate à disseminação do vírus HIV, além de temas como aeronáutica, informática e agricultura, foram levados adiante por governos e ministros dos três países (ROELOFSE-CAMPBELL, 2007; VIZENTINI, 2006).

Ao passo que os temas eram discutidos entre representantes dos países do IBAS, os dirigentes ressaltavam a importância da cooperação Sul-Sul que era promovida. Em visita a Nova Délhi, Lula da Silva afirmou que não adiantaria Índia e Brasil ficarem de “braços cruzados” esperando que os países ricos resolvessem os seus problemas e ressaltou que era “preciso que nós mesmos, países em desenvolvimento, assumamos a responsabilidade pelo nosso destino e juntemos forças para poder defender em pé de igualdade os nossos interesses, seja nas questões relativas à paz e à segurança internacional” (LULA DA SILVA apud VIZENTINI, 2006, p. 188). Ao mencionar o IBAS e o G-20, o presidente brasileiro afirmou querer “expandir essas parcerias e desenhar novos paradigmas de desenvolvimento, a partir da intensificação do diálogo Sul-Sul”.

Esse discurso é respaldado pela opinião de Alden, Morphet e Vieira (2010, p. 184), que afirmam que agrupamentos como o IBAS formam parte de uma reação às mudanças profundas ocorridas nas relações Norte-Sul na ordem internacional do pós-Guerra Fria. Para eles, depois da euforia liberal observada ao longo dos anos 1990, “muitos países do Sul começaram a reavaliar suas opções políticas e a anunciar uma postura mais ativista em direção ao mundo desenvolvido”.

Maria Lima e Hirst (2005) lembram que, embora houvesse essa prioridade aos temas políticos, a própria formação do IBAS se deu em um contexto em que o crescente protecionismo acarretava em cada vez maiores dificuldades de acesso aos mercados do Norte, o que fez com que os ganhos econômicos e comerciais da cooperação com os países do Sul gerassem cada vez maior importância ao Brasil.

Esses potenciais ganhos podem justificar a ênfase do governo brasileiro na realização do IBAS. De acordo com dados do MRE (2012d), entre 2002 e 2011 o comércio intrabloco cresceu 936%, enquanto o intercâmbio comercial dos países do IBAS com o resto do planeta aumentou 535%. Além disso, ao se analisar os valores da balança comercial, é possível perceber o crescimento da participação de Índia e África do Sul na pauta exterior brasileira:

**Tabela 07: intercâmbio comercial do Brasil com os países do Fórum IBAS
(em bilhões de Dólares)**

	Exportações	Participação	Importações	Participação
2002	1,132	1,87%	0,755	1,60%
2003	1,288	1,76%	0,688	1,42%
2004	1,690	1,75%	0,824	1,31%
2005	2,509	2,12%	1,544	2,10%
2006	2,402	1,74%	1,909	2,09%
2007	2,716	1,69%	2,692	2,23%
2008	2,857	1,44%	4,338	2,51%
2009	4,675	3,06%	2,624	2,05%
2010	4,802	2,38%	4,996	2,75%

Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

No entanto, como destacam Oliveira, Onuki e Oliveira (2007), a hipotética convergência de interesses de Índia, Brasil e África do Sul não se concretiza e, por isso mesmo, as coalizões Sul-Sul não podem ser explicadas apenas pela suposta convergência de identidades dos países em desenvolvimento. Essa constatação surge ao se analisar o posicionamento dos três países nas votações na ONU e na OMC. Para os autores, que estudaram um período de dez anos passando, inclusive, pela formação da coalizão, os interesses da Índia são os que mais se destoam dos demais participantes. Isso ajuda a explicar as divergências que surgiram entre o Brasil e a Índia no próprio G-20.

Outro aspecto a ser destacado é o baixo peso da África do Sul frente aos outros dos países participantes do Fórum. Roelofse-Campbell (2007) lembra que o país africano não é comparável a Brasil e Índia em termos econômicos, demográficos e nem geográficos. A África do Sul atuaria como um mediador entre os interesses dos outros países, tanto em termos geográficos – que Amorim referiu como “caminho das Índias” (apud ROELOFSE-CAMPBELL, 2007), como também por possuir um passado comum, de ancestrais ocidentais, lusófonos e indianos, o que facilitaria a assunção de um papel de interlocutor entre culturas tão distintas quanto a brasileira e a indiana.

De toda forma, ainda que pesem as divergências e diferenças internas, o IBAS possui um papel importante dentro da ordem internacional contemporânea. Alden e Vieira (2005) consideram o fórum a pedra fundamental nas iniciativas de aumento de cooperação entre os

países em desenvolvimento. Em comum entre eles está a detecção da falência das atuais instituições de governança global e o fato de Índia, Brasil e África do Sul enxergarem entre si, e na formação de agrupamentos, a oportunidade de legitimizar outra vez essas instituições, mas desta vez assumindo um papel de liderança.

Essas iniciativas atingiriam seu ápice no começo do século, com a formação do agrupamento BRIC, composto por Brasil, Rússia, Índia e China⁶⁷. Embora não seja necessariamente composta por países do Sul global – principalmente pela presença da Rússia, outrora potência global e cuja antecessora, a União Soviética, rivalizava com os EUA ao Norte —, o bloco ganha destaque mundial por reunir os grandes países em desenvolvimento ou periféricos, termo cunhado por Guimarães (1999).

A história do agrupamento se confunde com a história do termo BRIC, cunhado por O’Neill, economista da Goldman Sachs, em novembro de 2001. O acrônimo é um trocadilho com a palavra inglesa *brick* (tijolo) e foi utilizado para demonstrar que era necessária a “construção” de uma nova economia global. O’Neill (2001, p. 1) estimou que o peso dos países BRIC iria aumentar consideravelmente nos próximos dez anos, em função do crescimento do produto interno bruto dos países BRIC, em especial o da China, o que “levantaria importantes questões sobre o impacto na economia global das políticas fiscal e monetária dos BRIC”. Por fim, o economista sugeriu a reorganização do G-7, grupo formado pelas sete maiores economias mundiais, de forma a incorporar representantes desses países.

A sugestão de O’Neill seria acatada antes do prazo estimado, pois ainda em 2008 o G-20 financeiro, formado pelas vinte maiores economias do planeta e que incluía os países do BRIC, se transformaria no principal foro de discussão da crise econômica mundial em curso àquela época. Para Cervo e Bueno (2012), a ascensão do G-20 representa a nova configuração do poder mundial no começo do século XXI.

O BRIC continuaria sendo apenas um conceito das agências de classificação de risco, sem qualquer articulação entre os membros, até 2006, quando foi realizado um encontro dos chanceleres dos quatro países à margem da Assembleia-Geral da ONU. Em 2008 a Rússia hospedou a primeira reunião ministerial oficial do bloco, num momento em que a economia norte-americana começava a desacelerar. Em junho do ano seguinte, em meio à crise

⁶⁷ O BRIC tornar-se-ia BRICS em 2011, com a adesão da África do Sul. Essa modificação será explicada posteriormente.

financeira internacional, a Rússia realizaria, em Ecaterimburgo, mais uma reunião do BRIC, desta vez a primeira cúpula a envolver os chefes de Estado e de Governo dos quatro países.

Para Amorim (2008, s/p.), a formação do grupo BRIC estava relacionada à ampliação da agenda de atuação conjunta, de forma a “se fortalecer politicamente como um bloco que ajude a equilibrar e democratizar a ordem internacional deste início de século”, sendo que “a convergência (...) deverá reforçar a ação dos quatro em diversas instâncias e foros multilaterais”. Para ele, os sinais de desaceleração da economia mostravam a “capacidade de países ‘não-ricos’ de mitigar possíveis efeitos de uma crise que se origina principalmente no mundo desenvolvido”.

As questões econômicas estiveram presentes na declaração conjunta emitida pelos chefes de Estado reunidos em Ecaterimburgo. Além de exortar vigor para que as decisões tomadas durante as cúpulas do G-20 financeiro fossem implementadas e pedir a liberalização do comércio mundial, o BRIC pediu “o avanço da reforma das instituições financeiras internacionais, de forma a refletir as transformações da economia mundial”. Na parte final do comunicado, há menções à aspiração de que Brasil, Rússia, Índia e China busquem o aumento da cooperação nas áreas energética, social, de assistência humanitária, científica e educacional, além de destacar o “nosso apoio a uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa, baseada no império do direito internacional, na igualdade, no respeito mútuo, na cooperação, nas ações coordenadas e no processo decisório coletivo de todos os Estados” (MRE, 2009, s/p).

Percebe-se, portanto, que a primeira declaração conjunta do BRIC destacava tanto as questões da reforma das instituições internacionais, com a maior atenção dispensada ao G-20 financeiro e à liberalização do comércio, além da restrição do protecionismo, quanto o fomento da cooperação entre seus pares, aos moldes da cooperação Sul-Sul já realizada em fóruns como o IBAS. A impressão, de toda forma, é que o BRIC buscava a criação de um mecanismo de diálogo, sem uma institucionalização, para levar adiante as vontades de seus membros, de forma a aproveitar a aproximação e buscar uma maior cooperação entre eles. Essa visão é corroborada pela postura oficial do Itamaraty, para quem,

apesar de diferenças históricas, culturais, políticas e geográficas, a aposta dos governos do BRIC foi de que seus países podem encontrar agendas que lhes permitam agir como um coletivo de maneira tão ampla quanto possível. Trata-se de explorar as sinergias das convergências, tanto em termos do relacionamento entre os quatro países (cooperação intra-grupo) quanto na sua atuação nos diversos foros multilaterais e, de modo geral, no debate em curso sobre os rumos da governança

global, tendo como eixo fundamental a visão da necessidade de um ordenamento multipolar mais equânime e equilibrado (MRE, 2013).

Essa busca de agendas vai ao encontro da opinião de Guimarães, ao afirmar que o BRIC é um grupo formado por membros com “grandes perspectivas”, “de peso em suas regiões”, e que permite “a coordenação dos países, o melhor conhecimento das suas lideranças, melhor conhecimento dos programas, discutir a opinião que têm sobre determinados eventos internacionais” (APÊNDICE A).

Amorim, a seu turno, também afirma que a aproximação de países é algo natural a partir de seus *status* como grandes países em desenvolvimento com mercados significativos. Para ele, o objetivo não é fazer uma confederação dos BRICs, e sim um “fórum de concertação para concertar naquilo que puder”, ainda que em temas onde há divergências internas, como a reforma do CSNU (APÊNDICE C).

Já Rubens Barbosa defende que a formação do BRIC foi muito vantajosa para a imagem internacional do Brasil, uma vez que o País “passou a ser associado imediatamente à China, à Índia e à Rússia”. No entanto, para o embaixador, a grande disparidade entre os países dificulta a formação de uma agenda mínima comum, que seria o requisito para que o BRIC possa falar com uma única voz e passe a ter força na ordem internacional (APÊNDICE B).

Para Kocher (2011, p. 168), o BRIC vai além da perspectiva de uma cooperação Sul-Sul, ao trazer de volta a temática que vigorou entre as décadas de 1960 e 1970: “os BRICs apontam para as agendas e preocupações do terceiro mundo que desapareceram repentinamente no contexto das reformas econômicas liberais da década de 1980 e reapareceram em nova roupagem na primeira década do século XXI”. Para esse autor, o bloco não deve ser analisado da forma clássica, ou seja, como uma união ao estilo do Movimento dos Não Alinhados (MNA) ou o G-77, e sim como um agrupamento, já que “ao consórcio não lhe é facultada a formulação de uma forma de atuação prática, de curto ou longo prazo”. Kocher vai ao encontro da ideia transmitida pelo Itamaraty, para quem “o BRIC tem caráter informal. Não conta com um documento constitutivo. Não funciona com um secretariado fixo nem dispõe de fundos destinados a financiar quaisquer de suas atividades. Em última análise, o que sustenta o mecanismo como tal é a vontade política de seus membros” (MRE, 2013a).

A formação do BRIC também confirma a tendência brasileira de aproximar-se de Rússia e China em um âmbito bilateral. As relações com a principal sucessora da URSS,

como constatam Cervo e Bueno (2012), estão aquém do potencial, tanto no aspecto comercial quanto na cooperação tecnológica. De toda forma, Brasil e Rússia mantêm um bom entendimento político e geopolítico que vem sendo construído desde 1997, quando Cardoso e Bóris Iéltsin criaram a Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN), que visavam iniciativas tanto em âmbito político quanto em cooperação técnica, econômica e comercial (SEGRILLO, 2011).

De acordo com Segrillo (2011), houve uma diferença significativa nas relações russo-brasileiras durante o governo Lula da Silva. Para esse autor, Cardoso buscou o aumento do intercâmbio com a Rússia, mas sem priorizar as relações com aquele país, o que ocorreria apenas no mandato de seu sucessor –o que implicou, inclusive, na formação do BRIC. Isso se refletiria nos dados do comércio, que registraram um “impulso notável”, nas palavras do pesquisador, a partir de 2004, quando Vladimir Putin visitou o Brasil e foi colocada a meta de triplicar o intercâmbio comercial e alcançar USD 10 bilhões de corrente total até 2010.

Tabela 08: intercâmbio comercial do Brasil com a Federação Russa
(em bilhões de Dólares)

	Exportações	Participação	Importações	Participação	Corrente total
2002	1,253	2,07%	0,428	0,91%	1,680
2003	1,500	2,05%	0,555	1,15%	2,055
2004	1,658	1,72%	0,808	1,29%	2,466
2005	2,917	2,46%	0,722	0,98%	3,640
2006	3,443	2,50%	0,943	1,03%	4,386
2007	3,741	2,33%	1,710	1,42%	5,451
2008	4,653	2,35%	3,332	1,93%	7,985
2009	2,869	1,87%	1,412	1,11%	4,281
2010	4,152	2,06%	1,911	1,05%	6,063

Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

Como lembra Segrillo (2011), o aumento do intercâmbio até 2008 sugeria que a meta seria alcançada, mas com a economia russa afetada pela crise internacional em 2009, houve uma retração do valor comercializado. De toda forma, os números mostram que, apesar de todo o empenho dispensado pelos presidentes e com a formação da parceria estratégica entre os dois países, o potencial de comércio entre Brasil e Rússia ainda pode ser melhor explorado, e a meta sugerida por Putin, atingida.

As relações com a China, a seu turno, são cada vez mais expressivas para a pauta exportadora brasileira. Em 2009 o país asiático se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, que cada vez mais deixa de ser um exportador de *commodities* para se tornar destino dos investimentos globais chineses (CERVO; BUENO, 2012).

Para Wu (2007), a recente aproximação da última década reflete, além do crescimento econômico de China e Brasil, a percepção mútua de confiança entre eles. O Brasil reforçou as relações com o extremo oriente não apenas motivado pelo potencial do mercado chinês, mas também porque sabe que a China terá um papel importante em assuntos internacionais no futuro. Por sua vez, a liderança chinesa considera o Brasil um país de “paz e amizade” e capaz de solucionar os conflitos e disputas de maneira pacífica, além de possuir um importante papel no desenvolvimento da multipolaridade mundial e no estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional.

Como resultado dessa aproximação, é possível perceber uma convergência de ideias na esfera multilateral. Wu (2007) justifica essa paridade pelas semelhanças entre os dois países: a China é o maior país em desenvolvimento do hemisfério norte, enquanto o Brasil é o maior do sul, o que levou à associação estratégica entre eles,. Além disso, há um peso provocado pelas experiências e pelos anseios semelhantes em relação ao crescimento econômico e pela necessidade de buscar relações de longo prazo, estabilidade e benefício mútuo. Ainda para esse autor, na visão da China quatro pontos facilitaram a aproximação recente dos dois países: o fato de o Brasil ser um dos países do mundo com maior número de reservas minerais; possuir grandes recursos terrestres, como terras agricultáveis e clima favorável; ser a quinta maior população mundial com um forte mercado consumidor; e a estabilização econômica verificada durante a década de 1990, que “criou oportunidades históricas para a promoção do investimento mútuo e do comércio entre China e Brasil” (WU, 2007, p. 84).

Essa visão é corroborada por Becard (2008), para quem a China focou sua estratégia para a América Latina em três fatores essenciais: o aumento do seu poder relativo por meio da multipolaridade e da democratização das relações internacionais; a contenção dos interesses de independência de Taiwan; e o fortalecimento dos laços externos a fim de obter recursos para o desenvolvimento nacional. Esse último fator é explicado pelo interesse chinês em garantir maior acesso a produtos como petróleo, cobre, ferro, aço, soja, além de circuitos

integrados e máquinas elétricas, o que seria garantido com o aumento do comércio e de investimentos junto à América Latina.

Do ponto de vista brasileiro, a aproximação com a China teve fins comerciais e políticos. Becard (2008, p. 231) afirma que a prioridade recente conferida à Ásia, iniciada ainda durante o governo Cardoso, buscou a realização de cinco interesses brasileiros:

i) aumentar a margem relativa de manobra no plano externo frente aos principais parceiros internacionais; ii) atrair um maior número de investimentos externos e adquirir novas tecnologias de ponta; iii) abrir mercados de alta capacidade de consumo com vistas a uma maior inserção de produtos brasileiros; iv) aproveitar dos efeitos desenvolvimentistas advindos das relações com países asiáticos altamente competitivos; v) explorar as similaridades existentes entre o Brasil e os países em desenvolvimento asiáticos –sobretudo aquelas ligadas à necessidade de reestruturação do Sistema Internacional–, permitindo um aumento do poder de barganha nos fóruns multilaterais e ampliação dos espaços ocupados pelo Brasil nos negócios internacionais.

Lula da Silva, ao seu turno, buscou, nas palavras de Becard (2008, p. 247), “colocar as relações com os chineses em um novo patamar”. Para isso, realizou, em maio de 2004, viagem de negócios à Pequim, acompanhado de uma comitiva de sete ministros, além de governadores, parlamentares e de uma missão empresarial com mais de 400 integrantes. Em novembro do mesmo ano, o presidente recebeu em Brasília o líder chinês, Hu Jintao.

A expectativa do Brasil era, além de aumentar o comércio bilateral e de receber investimentos chineses na área de infraestrutura, receber o apoio chinês à demanda por um assento permanente no CSNU. Para isso, o País concedeu à China o *status* de economia de mercado e votou a favor da retirada de uma resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU que previa a visita de relatores ao país asiático para observação de direitos humanos. No entanto, como observa Becard (2008, p. 249), a China “se limitou a registrar que o Brasil deveria desempenhar ‘maior papel nas instituições multilaterais, como as Nações Unidas’, não apoiando explicitamente a reivindicação do Brasil no Conselho de Segurança”.

De toda forma, os primeiros anos do século XXI registraram um impressionante aumento na corrente de comércio bilateral entre os dois países:

**Tabela 09: intercâmbio comercial do Brasil com a República Popular da China
(em bilhões de Dólares)**

	Exportações	Participação	Importações	Participação
2000	1,085	1,97%	1,222	2,19%
2001	1,902	3,26%	1,328	2,39%
2002	2,521	4,17%	1,554	3,29%
2003	4,533	6,19%	2,148	4,44%
2004	5,441	5,63%	3,710	5,91%
2005	6,835	5,77%	5,355	7,28%
2006	8,402	6,10%	7,990	8,75%
2007	10,749	6,69%	12,621	10,46%
2008	16,523	8,35%	20,044	11,59%
2009	21,004	13,73%	15,911	12,46%
2010	30,786	15,25%	25,595	14,08%

Fonte: MDIC/SECEX/Aliceweb. Elaborado pelo autor.

Além de se tornar a principal parceira comercial do Brasil, a China também se aproximou nas esferas multilaterais. Junto aos G-20 comercial e financeiro e ao BRIC, o país asiático associou-se ao Brasil, África do Sul e à Índia para formar o BASIC, uma coalizão *ad hoc* que busca maior voz aos países em desenvolvimento nas decisões políticas de mudança climática (MRE, 2013c).

A formação do BASIC coincide com o movimento de inclusão da África do Sul ao BRIC, promovido principalmente pela China. O país africano já havia participado da reunião conjunta do IBAS e do BRIC, realizada em Brasília em abril de 2010. O agrupamento passaria a se denominar BRICS no ano seguinte, com a adesão plena sul-africana. Amorim (APÊNDICE C) reconhece a importância da presença de um país africano no BRIC, em um momento em que o bloco passa a ganhar cada vez maior importância. No entanto, teme pelo futuro do IBAS, grupo que, para ele, possui um foco político mais bem definido do que o próprio BRIC justamente por contar com países mais identificados em termos econômicos e democráticos.

De toda forma, as duas coalizões continuaram coexistindo durante o governo Rousseff. Embora, como ressaltado por Amorim (APÊNDICE C), o IBAS possua um foco mais definido, não é possível descartar a importância que o BRIC atingiu na ordem

internacional. Ainda que não possua uma agenda mínima comum, Amorim destaca que a articulação desempenhada por seus integrantes na escolha do diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2012, quando atuaram em conjunto⁶⁸, demonstra o novo peso dos países emergentes na ordem internacional.

Essa constatação ajuda a demonstrar que, dentre as coalizões e agrupamentos promovidos ou integrados pelo Brasil no começo deste século, o BRIC pode ser considerado a “joia da coroa”, ou seja, o apogeu desse mecanismo de coalizões e agrupamentos ao Sul. Da mesma forma, o bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, pela África do Sul, foi o desembocadouro natural dessa inflexão da política externa brasileira, iniciada com o fortalecimento da América do Sul como um bloco unido para, posteriormente, expandir-se em seu caminho natural, ou seja, a universalização em uma época de redefinições na ordem internacional.

Não é possível dizer qual será o futuro do BRIC. Os embaixadores ouvidos por este autor são unânimes ao afirmar que trata-se um grupo com um forte potencial e que deverá render bons dividendos ao País, mas também passam a impressão de que ainda falta alguma melhor definição sobre a que servirá o bloco. De toda forma, o BRIC, assim como os outros agrupamentos formados recentemente, representam a consolidação da política brasileira deste século XXI, que passou a dispensar maior atenção às relações com os países do Sul global para levar adiante os seus pleitos econômicos e políticos, voltados a um comércio internacional mais eficaz e justo, e a uma ordem internacional que dê uma maior voz aos países em desenvolvimento.

⁶⁸ Amorim, em entrevista ao autor, lembrou que o Brasil foi o primeiro país fora da Europa a ser visitado pela futura diretora-gerente do FMI, Christine Lagarde (APÊNDICE C).

CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou analisar a política externa brasileira do começo do século XXI, em especial o direcionamento percebido durante os dois mandatos de Lula da Silva em direção ao Sul global, ou seja, o espaço formado por países e regiões em desenvolvimento com os quais o Brasil atuou na busca por novas formas de comércio, de integração e de cooperação técnica, política, cultural e econômica, como eixo preferencial de atuação no começo deste século.

A opção do País por uma atuação junto ao Sul não implicou, necessariamente, abandono das relações com o Norte. Como evidenciado pela pesquisa, a despeito de a inflexão ao Sul permitir uma concepção que aparentemente contrariaria o paradigma universalista da Política Exterior do Brasil, constatou-se, ao longo deste trabalho, que as relações internacionais do País, no Período em tela, tanto com o Sul quanto com os pares desenvolvidos foram mantidas dentro, no âmbito do referido paradigma universalista de inserção internacional. Pecequillo (2008) define com clareza esse posicionamento, ao classificar as relações brasileiras no começo do século como uma junção dos eixos horizontal (de relações Sul-Sul) e vertical (de relações Norte-Sul).

É possível concluir, portanto, que a busca pelo Sul não representa a introdução de um terceiro paradigma nas relações internacionais brasileiras. A constatação é de que esse *sulismo* nada mais é do que uma inflexão do próprio universalismo que emergiu entre as décadas de 1950 e 1960, aprofundando-se no início do século XXI com novos contornos, e não um novo paradigma de atuação. A diferença, desta vez, é a presença de um forte fator ideológico na composição dessas novas estratégias de inserção internacional, como explorado nos capítulos desta dissertação.

A hipótese aqui inicialmente proposta foi confirmada. O Brasil de fato procurou o Sul como eixo preferencial de atuação com fins pragmáticos, de forma a consolidar-se como nação emergente, ampliar a corrente de comércio com os demais países e aumentar o seu prestígio internacional para levar adiante seus pleitos de reforma das organizações políticas e econômicas internacionais. A consolidação de mecanismos como os dois G-20 (comercial e financeiro), o IBAS, o BRIC(S), além dos demais agrupamentos formados recentemente, são

prova da atuação brasileira nesse sentido, ainda que sem muitos resultados até o momento – em especial em termos políticos.

O fator ideológico presente dessa mudança de eixo nas relações internacionais brasileiras está presente na decisão de priorizar o Sul. Ao valorizar esse eixo e, mais especificamente, a América do Sul, Lula da Silva e sua equipe de governo buscaram uma retórica de correção de desigualdades e de assimetrias na região.

Esse movimento sul-americano permitiu, como afirmam Cervo e Bueno (2012), a formação de uma plataforma para a expansão do universalismo da política externa brasileira contemporânea, onde a integração regional serviu como base para os novos anseios, entre eles um papel de destaque na governança global. A presença do elemento ideológico na formação dessa política se confundiu com aquilo que Rubens Barbosa (APÊNDICE B) denomina atuação “protagonística”, ou seja, o papel exercido por Lula da Silva e Amorim na busca com afincado por um melhor posicionamento do País frente as questões multilaterais.

Como destacado ao longo desta dissertação, o Sul nessa inflexão da política externa brasileira assumiu duas noções que se misturam. Há uma espécie de Sul, retórico e próximo, de identificação “terceiro-mundista”, formado principalmente por países da América Latina, Caribe e África e voltado a um desenvolvimento social; e um outro Sul, pragmático e global, mais voltado aos interesses de reforma das instituições políticas e econômicas e ao aumento das possibilidades comerciais brasileiras.

Essa postura “terceiro-mundista” não pode, ao seu turno, ser confundida com aquela exercida ao longo da segunda metade do século XX, em especial durante a década de 1970, como visto ao longo do primeiro capítulo desta dissertação. Àquela época, o interesse brasileiro pelo Sul era mais pragmático, com a busca por condições para levar adiante o projeto de desenvolvimento, ainda que envolvesse a formação de novos mecanismos para auxiliar as negociações entre o Norte e o Sul. Dessa forma, ela se confunde mais com a noção global de Sul verificada na atuação brasileira ao longo deste século. Não havia, durante o diálogo Norte-Sul verificado no século passado, uma preocupação social tão forte dentro da formação da política externa quanto a verificada ao longo deste século.

Em termos de resultados alcançados dentro da perspectiva global, os primeiros anos da inflexão ao Sul da política externa brasileira apontam mais pontos positivos em relação ao comércio do que em relação à reforma das instituições políticas globais.

Como observado no segundo capítulo desta pesquisa, a corrente comercial do Brasil com os países em desenvolvimento superou as transações com os países desenvolvidos na primeira década do século XXI. O Sul passou a ser o norte, ou seja, a origem e o destino principais da corrente comercial. Presume-se que essa modificação é fruto de uma postura mais ativa do governo brasileiro, que buscou novos mercados, enviou comitivas de empresários para visitas de Estado e formou novas coalizões com vista a expansão de negócios – naquilo que Cervo (2008) denomina “estado logístico”.

No entanto, vale destacar que esse movimento não coube exclusivamente à uma decisão do governo Lula da Silva. Como evidenciado anteriormente, já havia uma tendência de expansão do mercado com os países emergentes ainda no fim do século passado e que foi levada adiante por Cardoso por meio de visitas e de iniciativas de cooperação técnica. Como Rubens Barbosa destaca em entrevista reproduzida no Apêndice B desta dissertação, não havia a ênfase política com os países em desenvolvimento, embora houvesse uma aproximação econômica. O mérito de Lula da Silva está na capitalização desses ganhos, que auxiliaram a formação da base de expansão das coalizões ao Sul verificadas ao longo desses últimos anos. Cardoso, em meio aos problemas internos no fim de seu mandato, não pôde aproveitar a oportunidade para lançar mão de uma política externa dotada de uma postura mais ativa.

Ainda na seara econômica, é possível perceber recentemente alguns ganhos dessa aproximação em termos de governança. Amorim destaca a ascensão do G-20 financeiro como principal fórum de discussão econômica, lembrando que esse fato seria de difícil previsibilidade na virada do século (APÊNDICE C). Além disso, houve a inclusão do Brasil no grupo negociador da OMC, provocada sobretudo pela articulação que levou à formação do G-20 comercial, como analisado no terceiro capítulo.

Em relação à governança política global, ainda não foram alcançados os principais objetivos em termos de política externa brasileira contemporânea. Apesar de todos os esforços de aproximação, há poucos resultados em relação à reforma da ONU e, especialmente, do CSNU. Embora discordem de que esse seja o principal objetivo político nessa aproximação ao Sul, Amorim e Guimarães destacam os esforços nesse sentido. Guimarães, inclusive, chega a afirmar que cada país com o qual o Brasil se aproxima é um voto favorável à reforma (APÊNDICE A).

A liderança no movimento de aproximação junto aos países do Sul, principalmente nos grandes grupos como o G-20, o IBAS e o BRIC, fez com que o País passasse a acreditar em sua vocação global. No entanto, acontecimentos recentes dão a impressão de que a diplomacia brasileira ainda precisa maturar a sua posição internacional. Como lembram Cervo e Bueno (2012), a postura global do Brasil passou por articulações malsucedidas, como o refúgio concedido ao ex-presidente de Honduras, Manuel Zelaya, na embaixada brasileira em Tegucigalpa, e a tentativa de buscar o fim do impasse em relação ao programa nuclear iraniano, como visto no terceiro capítulo.

Se a inserção global do Brasil tem como base a América do Sul, talvez o motivo para esses insucessos esteja no próprio contexto regional. Embora tenha sido protagonista na realização do mecanismo de integração, por meio da Unasul, o País ainda enfrenta a desconfiança dos seus vizinhos, ainda que insista em uma “liderança não-hegemônica” na região. A Argentina faz parte do grupo de países que se opõe ao G-4; a Colômbia, o Peru e o Chile adotaram políticas que fizeram com que se afastassem da América do Sul e se aproximassem a outras regiões em determinados momentos; enquanto a Venezuela trava uma “guerra fria” com o Brasil em relação ao domínio ideológico sul-americano, travando uma disputa de poder silenciosa –como lembrado anteriormente e evidenciado pelas concessões que o Itamaraty fez dentro do próprio processo de formação da Unasul.

De toda forma, a adoção do Sul como norte da política externa trouxe resultados favoráveis ao Brasil. Como fora mencionado, o País, neste começo de século, é considerado por líderes mundiais, analistas e pela imprensa um dos grandes emergentes, obtendo respeito por parte dos países do Norte. Além disso, a universalização das relações, principalmente com países pequenos e periféricos, fez com que passasse a ser considerado uma referência por parte dos pares do Sul, em especial aqueles do Sul próximo, como verificado ao longo do terceiro capítulo.

Em relação ao Sul próximo, ou seja, aquele com o qual o Brasil se identifica na correção de desigualdades, os resultados são mais evidentes. Como analisado no terceiro capítulo, a cooperação Sul-Sul firmou-se com diversas regiões, como a África, onde se verificou a instalação de empresas brasileiras e o intercâmbio nas áreas de saúde e tecnologia, e a América do Sul, também com a expansão do setor produtivo brasileiro e com as iniciativas de integração. Ao contrário das iniciativas para essas duas regiões ao longo do século XX, pela primeira vez há, de fato, um resultado concreto da retórica de aproximação –

diferentemente do verificado na PEI, onde o estreitamento de laços ficou apenas no discurso, e durante o governo Geisel, quando a cooperação firmada tinha objetivos essencialmente pragmáticos e eram dificultados pelos vínculos dos novos países com as antigas metrópoles.

Outro objetivo da pesquisa consistia em traçar um quadro do Sul na política externa brasileira desde o fim da Segunda Guerra Mundial e o começo da Guerra Fria – período em que o Mundo foi dividido em zonas de influência e que, na opinião de Alden, Morphet e Vieira (2010), marcou o surgimento das primeiras noções da dialética Norte-Sul, como evidenciado ao longo desta dissertação. Para tanto, foram analisadas fontes primárias e secundárias, além de discursos e notas técnicas. Ainda durante a investigação bibliográfica constatou-se que há, na literatura, poucos trabalhos que versam sobre a presença do Sul em geral na história do campo diplomático. Há várias obras sobre temas exclusivos, como África, Ásia e América do Sul, mas poucos estudos que se dediquem aos estudos sobre o Sul. Diante da nova estratégia de inserção internacional do País, essa área de investigação pode ser uma boa fonte para pesquisas futuras.

Devido às características e abrangência próprias de uma dissertação de mestrado, a pesquisa se ateve essencialmente ao discurso e emanações oficiais, buscando analisar principalmente, mas não exclusivamente, as relações interestatais. Não se ignora, contudo, que na ordem internacional contemporânea, cada vez mais atores não-estatais são importantes na formação dos rumos em termos de política externa. Organizações não-governamentais, agências de classificação de risco, entidades de *lobby*, e mesmo os fluxos migratórios têm seu peso, podem ter influenciado significativamente os rumos tomados pelos entes diplomáticos brasileiros e merecem ser estudos mais a fundo em futuras pesquisas relacionadas a esta temática de busca pelo Sul.

Apesar disso, ainda não é possível lançar um prognóstico acerca de qual será o futuro dessa orientação. O governo Rousseff, em seus dois primeiros anos, não evidencia uma mudança de rumos na política externa. As relações com o Sul continuam sendo priorizadas como anteriormente, embora com um menor grau de protagonismo por parte do Brasil. No entanto, em um cenário econômico internacional em que os países do Norte continuam em crise e em que os emergentes passam a ter uma voz cada vez maior nos órgãos internacionais, não é possível imaginar uma mudança de rumos por parte da política externa brasileira –a não ser se a estratégia de reforma dos mecanismos de governança política for alterada, o que parece improvável no momento. O Sul continua sendo o melhor caminho para se chegar ao

norte da ordem internacional contemporânea, por oferecer melhores condições de diálogo, de articulação e os melhores resultados econômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERT. **Fórum Latino-Americano discute TV Digital**. Disponível em <<http://www.abert.org.br/site/index.php?/noticias/todas-noticias/forum-tv.html>>. Acesso em 05 de janeiro de 2013.
- AHRENS, Norbert. **1969: o Consenso de Viña del Mar**. DW Brasil. Disponível em <<http://www.dw.de/dw/article/0,,324979,00.html?maca=bra-uol-all-1387-xml-uol>> Acesso em 11 de outubro de 2012.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. A Política Externa do Governo Fernando Henrique. In: SEITENFUS, Ricardo; ALBUQUERQUE, José A. G.; CASTRO, Sérgio H. N. (org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. pp. 501-513
- ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco A. **The South in World Politics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco A. The New Diplomacy of the South: South África, Brazil, India, and Trilateralism. **Third World Quarterly**. Número 26. Jstor, 2005.
- ALMEIDA, Paulo R. de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 47, nº. 1. Brasília: IBRI, 2004, pp. 162-184.
- ALTEMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ÁLVARES, Pedro. **O Tratado de Lisboa e o futuro da Europa**. Disponível em <http://www.eurocid.pt/pls/wsd/docs/F20902/publicacao_tratado%20lisboa.pdf>. Acesso em 23 de janeiro de 2013.
- ALVES, José A. L. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 40, nº. 1. Brasília: IBRI, 1997. pp. 142-166.
- AMORIM, Celso. **Discurso do Chanceler Celso Amorim durante reunião do G-90**. Junho de 2004. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exterores/discurso-do-chanceler-celso-amorim-durante-reuniao>>. Acesso em 13 de dezembro de 2012.
- _____. Reunião do G-90: Discurso do Ministro de Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Reunião Ministerial do G 90, nas Ilhas Maurício, em 12 de julho de 2004. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Nº. 95, 2º. semestre de 2004. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2004.
- _____. **A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa**. Brasília: FUNAG/IPRI, 2007.
- _____. **Os Brics e a reorganização do mundo**. Edição de 08 de junho de 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0806200807.htm>>. Acesso em 05 de janeiro de 2013.

_____. Brazilian Foreign Policy under Presidente Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 53, nº especial. Brasília: IBRI, 2010. pp. 214-240.

_____. **Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim**. Vol. 1. Brasília: MRE/Departamento de Comunicações e Documentação, 2011.

ARAÚJO, Rafael R. **De Cardoso a Lula da Silva**: a evolução da política externa e a integração com a América do Sul. 60p. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

AREIAS, Ana C. **Os Limites da Cooperação**: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Organização Mundial do Comércio. 194 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

ARRAES, Virgílio. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões. In: LESSA, Antônio C.; ALTEMANI, Henrique (org.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 7-41.

_____. Relações Brasil e Estados Unidos no período Bush: expectativas e frustrações. **Boletim Meridiano 47**. Vol. 13, nº 133. Setembro/Outubro. Brasília: IBRI/RBPI, 2012. pp. 26-33.

AVANT, Deborah D.; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan K. (org.). **Who governs the globe?** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BANDEIRA, Luiz A. M. O Brasil e o Continente. In: CERVO, Amado L. (org.) **Desafio internacional**: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Ed. UnB, 1994. pp. 145-208.

_____. **As relações perigosas**: Brasil-Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. O Brasil e a América do Sul. In: LESSA, Antônio C.; ALTEMANI, Henrique (org.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 267-298.

BARBOSA, Antônio J. Outros Espaços. In: CERVO, Amado L. (org.) **Desafio internacional**: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Ed. UnB, 1994. pp. 333-352.

BARBOSA, Rubens. **O Dissenso de Washington**: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: Agir, 2011.

BBC. **Brazil country profile**. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country_profiles/1227110.stm>. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

BECARD, Danielly S. R. **O Brasil e a República Popular da China**: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004). Brasília: FUNAG, 2008.

BERNAL-MEZA, Raúl. Síntese da evolução do pensamento latino-americano em relações internacionais. In: PROCÓPIO, Argemiro (org.) **Relações internacionais**: os excluídos da Arca de Noé. São Paulo: Hucitec, 2005.

_____. International Thought in the Lula Era. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 53, nº. Especial. Brasília: IBRI, 2010, pp. 193-213.

BRASIL. **Lei nº. 11.161, de 05 de agosto de 2005**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11161.htm>. Acesso em 05 de janeiro de 2013.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado L. (org.) **Desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Ed. UnB, 1994. pp. 59-116

BURGES, Sean W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2009.

CARDOSO, Fernando H. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 44, nº. 1. Brasília: IBRI, 2001. pp. 5-12.

_____. **Pronunciamento do Presidente da República** – Posse no Congresso Nacional. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1999.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. 7a edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

CASA. **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

CATANHÊDE, Eliane. Celso Amorim: ‘Sempre digo que Pelé só teve um; igual a Lula não vai ter’. **Folha de S. Paulo**. Edição de 15 de novembro de 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/830614-celso-amorim-sem-pre-digo-que-pele-so-teve-um-igual-a-lula-nao-vai-ter.shtml>>. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

CELAC. **Página oficial de la CELAC**. Disponível em <<http://www.celac.gob.ve/>>. Acesso em 30 de dezembro de 2012.

CERVO, Amado L. Multiculturalismo e política exterior: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 38, nº. 5. Brasília: IBRI, 1995. pp. 133-146.

_____. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 45, nº. 1. Brasília: IBRI, 2002. pp. 5-35.

_____. A Cúpula América do Sul-Países Árabes: um balanço. **Meridiano 47**. nº. 58. Maio. Brasília: IBRI/RBPI, 2005. pp. 2-3.

_____. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação. In: LESSA, Antônio C.; ALTEMANI, Henrique (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 7-34.

_____. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 53, nº. Especial. Brasília: IBRI, 2010, pp. 7-32.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4ª edição, 1ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CERVO, Amado L.; LESSA, Antônio C. An assessment of the Lula Era. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 53, nº especial. Brasília: IBRI, 2010. pp. 5-6.

CORRÊA, Luis F. S. A Política Externa de José Sarney. In: SEITENFUS, Ricardo; ALBUQUERQUE, José A. G; CASTRO, Sérgio H. N. (org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. pp. 467-499.

_____. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 42, nº. 1. Brasília: IBRI, 1999. pp. 5-29.

COUTO, Leandro F. **O Horizonte Regional do Brasil: Integração e Construção da América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

DANTAS, Francisco C. de S. T. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DIRLIK, Arif. Global South: Predicament and Promise. **The Global South**. Volume 1, número 1. Indiana: Indiana University Press, 2007. pp. 12-23.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Teoria das Relações Internacionais. Brasília: UnB, 2000.

FAGUNDES, Pedro E. A América dos 33: a proposta de criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). **Mundorama**. Publicado em 10 de março de 2010. Disponível em <<http://mundorama.net/2010/03/10/a-america-dos-33-a-proposta-de-criacao-da-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos-celac-por-pedro-ernesto-fagundes/>>. Acesso em 30 de dezembro de 2012.

FAJARDO, José M. C. **Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: Ponto de Inflexão Entre a Disputa Geopolítica e a Política de Cooperação**. 173p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**. Volume 4. Palo Alto: Annual Reviews, 2001. p. 391-416.

FOLHA Online. **Zelaya deixa embaixada brasileira em Honduras rumo ao exílio**. 27 de janeiro de 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u685450.shtml>>. Acesso em 23 de janeiro de 2013.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Mundos Diversos, Argumentos Afins: Notas sobre Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável. In: SEITENFUS, Ricardo; ALBUQUERQUE, José A. G; CASTRO, Sérgio H. N. (org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. pp. 381-432

FRANCO, Alvaro da C. (org.). **Documentos da Política Externa Independente**. Volume 2. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

FURTADO, Celso. Desarrollo y subdesarrollo. In: CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados**. Volume 1. Santiago: Cepal, 1998.

G-15. **Historical background**. Disponível em <<http://www.g15.org/gfhistory.html>>. Acesso em 04 de outubro de 2011.

G-20. **About the G-20**. Disponível em <http://www.g20.org/docs/about/about_G20.html>. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

G-77. **Joint Declaration Of The Seventy-Seven Developing Countries Made At The Conclusion Of The United Nations Conference On Trade And Development**. Disponível em <<http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html>>. Acesso em 13 de junho de 2012.

GALVÃO, Thiago G. **Uma história de parceria: as relações entre Brasil e Venezuela (1810-2012)**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

GONÇALVES, Williams. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano de, et al. **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. pp. 11-31.

GUIMARÃES, Samuel P. **Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HAAS, Ernst B.. **The Uniting of Europe: Political, Social, And Economic Forces 1950 – 1957**. Stanford: Stanford University Press, 1968.

HOLLANDE, François. **Allocution de M. le Président de la République lors du Dîner d'Etat avec Mme Dilma Rousseff, Présidente de la République Fédérative du Brésil**. 11 de dezembro de 2012. Disponível em <<http://www.elysee.fr/declarations/article/allocution-de-m-le-president-de-la-republique-lors-du-diner-d-etat-avec-mme-dilma-rousseff-presidente-de-la-republique-federative-du-bresil/>>. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

HIRST, Monica. O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). **Cena Internacional**. Ano 5, nº. 3. Brasília: IREL, 2003.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 38, nº. 1. Brasília: IBRI, 1995, pp. 5-23.

HOBBSAWM, Eric. **Age of Extremes: the short twentieth century. 1914-1991**. Londres: Abacus, 1995.

IBSA. **Declaração de Brasília**. 6 de junho de 2003. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/declaracao-de-brasilia/view>>. Acesso em 13 de dezembro de 2012.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

KANT, Tushar; SENGUPTA, Dipankar. Brasil como socio: un punto de vista índio. In: HOFMEISTER, Wilhelm; ROJAS, Francisco; SOLÍS, Luis G. (org.). **La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: perspectivas y desafíos**. Tomo 2: África, Asia y Europa. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, pp. 97-133.

KOCHER, Bernardo. Os Brics no governo Lula. In: FREIXO, Adriano de, et al. **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. pp. 157-178.

LAFER, Celso. Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 10, nº. 39/40. Rio de Janeiro: IBRI, 1967, pp. 81-100.

_____. **Mudam-se os tempos: Diplomacia Brasileira – 2001/2002**. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

LAMPREIA, Luiz F. P. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 42, nº. 2. Brasília: IBRI, 1998, pp. 5-17.

LAKE, David A.. **Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance**. Nova Orleans: International Studies Quarterly, 2010.

LESSA, Antônio C. O primeiro ano da política externa do governo Lula: renovação ou continuidade? **Boletim Meridiano 47**. Nº 40/41. Novembro/Dezembro. Brasília: IBRI/RBPI, 2003. pp. 6-7.

LESSA, Antônio C.; COUTO, Leandro F.; FARIAS, Rogério de S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 52, nº. 1. Brasília: IBRI, 2009, pp. 89-109.

LESSA, Mônica; GAVIÃO, Leandro. Política externa, mídia e propaganda nos governos Lula da Silva (2003-2010). In: FREIXO, Adriano de, et al. **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. pp. 51-69.

LESSA, Renato; HOLLANDA, Cristina B. (org.). **San Tiago Dantas: coletânea de textos sobre política externa**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

LIMA, José A. **Na eleição do Banco Mundial, a Velha Ordem venceu de novo**. Artigo em revista semanal. Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/economia/na-eleicao-do-banco-mundial-a-velha-ordem-venceu-de-novo/>>. Acesso em 22 de outubro de 2012.

LIMA, Maria R. S de. **Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira**. América Latina Internacional, vol. 2, n. 1, 1994, pp. 63-71.

_____. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 48, nº. 1. Brasília: IBRI, 2005, pp. 24-59.

LIMA, Maria R. S. de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**. Vol. 82, Issue I. pp. 21-40.

LOPES, Luara L. A. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador**. 164 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2008.

LULA DA SILVA, Luiz I. **Discurso de posse para o primeiro mandato**. 01 de janeiro de 2003. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/download>>. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

_____. **Discurso de posse para o segundo mandato**. 01 de janeiro de 2007. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>>. Acesso em 23 de outubro de 2012.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em encontro com delegações da reunião ministerial do G-20**. 12 de dezembro de 2003. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/12-12-2003-discorso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-encontro-com-delegacoes-da-reuniao-ministerial-do-g-20/download>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

LULA DA SILVA, Luiz I.; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel P. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

MALAN, Pedro. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira**. São Paulo: DIFEL, 1984. pp. 53-106.

MANZUR, Tânia M. P. G. Análise da Cúpula América do Sul – Países Árabes. **Meridiano 47**, n.º. 58. Maio. Brasília: IBRI/RBPI, 2005. pp. 4-8.

_____. **Opinião Pública e Política Exterior do Brasil (1961-1964)**. Curitiba: Juruá, 2009.

MELLO, Flávia de C. **Regionalismo e Inserção Regional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. 219 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MORAVCSIK, Andrew. The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. **Journal of European Public Policy**. Oxford: Routledge, 2005. pp. 349-386.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MRE. **Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos BRICs**. Ecatimburgo, 16 de junho de 2009. Declaração Conjunta. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/06/17/cupula-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-brics>>. Acesso em 06 de janeiro de 2013.

_____. **Mercosul**. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul/>>. Acesso em 31 de julho de 2012.

_____. **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em 22 de outubro de 2012.

_____. **G-20 comercial.** Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy_of_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/rodada-doha-da-omc/g-20-comercial/>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

_____. **Comércio Exterior do IBAS.** Brasília: MRE-DPR, 2012.

_____. **Oriente Médio.** Cúpula América do Sul/Países Árabes. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.1-oriente-medio-cupula-america-do-sul-paises-arabes/view>>. Acesso em 30 de dezembro de 2012.

_____. **América Central e Caribe.** CALC. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.2.1-america-central-e-caribe-calc/view>>. Acesso em 30 de dezembro de 2012.

_____. **América Central e Caribe.** CELAC. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.2.2-america-central-e-caribe-celac/view>>. Acesso em 30 de dezembro de 2012.

_____. **África.** Cúpula América do Sul / África. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.15-africa-cupula-america-do-sul-africa/view>>. Acesso em 30 de dezembro de 2012.

_____. **Reforma da Governança Global.** BRICSs. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.1.4-reforma-da-governanca-global-brics/view>>. Acesso em 05 de janeiro de 2013.

_____. **Reforma da Governança Global.** Reforma do Conselho de Segurança. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.1.2-reforma-da-governanca-global-reforma-do-conselho-de-seguranca/view>>. Acesso em 06 de janeiro de 2013.

_____. **Temas Multilaterais.** Mudança do Clima. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.6-temas-multilaterais-mudanca-do-clima/view>>. Acesso em 06 de janeiro de 2013.

_____. **Reforma da Governança Global.** G-20. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.1.5-reforma-da-governanca-global-g20/view>>. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

MUNIZ, Camille B. de A. (org.). **Discursos Selecionados do Presidente Jânio Quadros.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

NAM/CSSTC. Non Aligned Movement / Centre for South-South Technical Cooperation. **Historical Background.** Disponível em <<http://csstc.org/i-about.html>>. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

O'NEILL, Jim. **Building Better Global Economic BRICs.** Global Economics Paper No: 66. Londres: Goldman Sachs, 2001.

OBAMA, Barack. **Remarks by President Obama and President Rousseff of Brazil in Brasilia, Brazil.** 19 de março de 2011. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/19/remarks-president-obama-and-president-rousseff-brazil-brasilia-brazil>>. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

OCDE. **History of Organisation for Economic Co-operation and Development.**

Disponível em < <http://www.oecd.org/about/history/>>. Acesso em 17 de outubro de 2012.

OLIVEIRA, Amâncio J. de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. **Coalizões sul- sul e as negociações multilaterais:** os países intermediários e a coalização IBAS. 1. ed. São Paulo: Mídia Alternativa Comunicação e Editora, 2007.

OPANAL. Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. **Welcome from Secretary General.** Disponível em <<http://www.opanal.org/welcome/Welcome.htm>>. Acesso em 25 de junho de 2012.

PAULLIER, Juan. Celac: el significado de una OEA sin EE.UU. **BBC Mundo.** Publicado em 2 de dezembro de 2011. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/12/111201_venezuela_celac_integracion_cch.shtml>. Acesso em 30 de dezembro de 2012.

PECEQUILO, Cristina S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Ano 51, nº. 2. Brasília: IBRI, 2008. pp. 136-153.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional.** Vol. 22, nº. 2, jul/dez 2000. Rio de Janeiro: IRI, 2000. pp. 305-335.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à história das relações internacionais.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

ROEFOFSE-CAMPBELL, Zélia. Sudáfrica y Brasil: Vecinos a Ambos Lados del Atlántico. In: HOFMEISTER, Wilhelm; ROJAS, Francisco; SOLÍS, Luis G. (org.). **La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional:** perspectivas y desafíos. Tomo 2: África, Asia y Europa. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, pp. 135-158.

SARAIVA, José F. S. Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO, Amado L. (org.) **Desafio internacional:** a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Ed. UnB, 1994. pp. 263-332.

_____. (org.). **História das relações internacionais contemporâneas:** da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. A África e a Política Externa na Era Lula: relançamento da política atlântica brasileira. In: FREIXO, Adriano de, et al. **A política externa brasileira na era Lula:** um balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. pp. 179-197.

SARAIVA, Miriam G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Ano 50, nº. 2. Brasília: IBRI, 2007. pp. 42-59.

_____. As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul. **Contexto Internacional.** Vol. 30, nº. 3. Rio de Janeiro: IRI, 2008. pp. 735-775.

_____. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In: FREIXO, Adriano de, et al. **A política externa brasileira na era Lula:** um balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. pp. 119-143.

SEGRILLO, Ângelo. As relações Brasil-Rússia: aspectos históricos e perspectivas atuais. In: FREIXO, Adriano de, et al. **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. pp. 145-156.

SILVA, Alexandra de M. Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK. **Contexto Internacional**. Vol. 14, n.º 2, jul/dez 1992. Rio de Janeiro: IRI, 1992. pp. 209-239.

_____. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Revista Estudos Históricos**. Volume 8.º, n.º 15. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1995. pp. 95-118.

SILVA, André L. R. da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso**. 360 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, André L. R. da; ANDRIOTTI, Luiza S. A cooperação Sul-Sul na Política Externa do Governo Lula (2003-2010). **Conjuntura Austral**. Vol. 3, n.º 14, out/nov 2012. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

SOLIANI, André. Diplomacia: Lampreia rejeita sonho de potência mundial. **Folha de S. Paulo**. Edição de 24 de abril de 2000. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2404200014.htm>>. Acesso em 27 de setembro de 2012.

TICKNER, Arlene. Latin America: Still policy dependent after all these years? In: TICKNER, Arlene; WÆVER, Ole (org.). **International Relations Scholarship Around the World: Worlding Beyond the West**. New York: Routledge, 2009.

TSE. **Resultado da Eleição – 1º turno**. Disponível em <<http://www.tse.gov.br/sieeseireweb/seire.jsp?docsPerPage=30&selectTurno=1&anoConexao=1998&index=0&selectPartido=:TODOS:&ordemColuna=2&selectSituacao=:TODOS:&modulo=RE&selectEstado=BRASIL&operacao=3>>. Acesso em 25 de setembro de 2012.

UNCTAD. **A Brief History Of UNCTAD**. Disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/A-Brief-History-of-UNCTAD.aspx>>. Acesso em 13 de junho de 2012.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**. Volume 15, p 31-61. São Paulo: USP, 2004.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Vol. 29, n.º 2, jul/dez 2007. Rio de Janeiro: IRI, 2007. pp. 273-335.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 51, n.º 1. Brasília: IBRI, 2008. pp. 5-27

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 54, n.º 2. Brasília: IBRI, 2011. pp. 70-96.

VIZENTINI, Paulo F. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998.

_____. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: LESSA, Antônio C.; ALTEMANI, Henrique (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 159-194.

_____. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3ª. edição. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

VIZENTINI, Paulo; SILVA, André L. R. da. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 53, nº. Especial. Brasília: IBRI, 2010, pp. 54-72.

WARD, Jeremy K. Winston Churchill and the “Iron Curtain” speech. **The History Teacher**. Vol. 1, Nº. 2. Notre Dame (IN): Society for History Education, 1968.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. In: **International Security**. Volume 20, número 1. pp. 71-81. JSTOR, 1995.

WTO. **Memberships, alliances and bureaucracy**. Disponível em <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm>. Acesso em 17 de dezembro de 2012.

WU Zhihua. Percepciones de la política internacional de Brasil desde China. In: HOFMEISTER, Wilhelm; ROJAS, Francisco; SOLÍS, Luis G. (org.). **La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: perspectivas y desafíos**. Tomo 2: África, Asia y Europa. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, pp. 67-95.

ANEXO

PAÍSES CONSIDERADOS DESENVOLVIDOS E EM DESENVOLVIMENTO PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC), DE ACORDO COM A SUA METODOLOGIA DE PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS⁶⁹.

Países desenvolvidos

Alemanha, Andorra, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chipre, Cingapura, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hong Kong, Ilha da Madeira, Ilha de Man, Ilhas Alborán-Perejil, Ilhas do Canal, Ilhas Canárias, Inglaterra, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Liechtenstein, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos (Holanda), Portugal, Reino Unido, San Marino, Suécia, Suíça, Taiwan e Vaticano.

Países em desenvolvimento

Afeganistão, África do Sul, Albânia, Alemanha Oriental, Angola, Anguilla, Antígua e Barbuda, Antilhas Holandesas, Arábia Saudita, Argélia, Argentina, Armênia, Aruba, Azerbaijão, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarus (Bielorrússia), Belize, Benin, Bermudas, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Botsuana, Brunei, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Butão, Cabo Verde, Camarões, Camboja, Catar, Cazaquistão, Chade, Chile, China, Colômbia, Congo, Coreia do Norte, Costa do Marfim, Costa Rica, Coveite (Kuaite), Croácia, Cuba, Djibuti, Dominica, Egito, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Equador, Eritreia, Eslováquia, Eslovênia, Estados Federados da Micronésia, Estônia, Etiópia, Fiji, Filipinas, Gabão, Gâmbia, Gana, Geórgia, Gibraltar, Granada, Groenlândia, Guadalupe, Guam, Guatemala, Guiana, Guiana Francesa, Guiné, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Haiti, Honduras, Hungria, Iêmen, Iêmen Democrático, Ilha Christmas (Navidad), Ilha Johnston, Ilha Norfolk, Ilha Wake, Ilhas Cayman, Ilhas Cocos (Keeling), Ilhas Comores, Ilhas Cook, Ilhas Falkland (Malvinas), Ilhas Feroe, Ilhas Lebuán, Ilhas Mariana do Norte, Ilhas Marshall, Ilhas

⁶⁹ Fonte: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=605>. Acesso em 19 de outubro de 2012.

Midway, Ilhas do Pacífico, Ilhas Salomão, Ilhas Turcas e Caicos, Ilhas Virgens Americanas, Ilhas Virgens Britânicas, , Ilhas Wallis e Futuna, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Iugoslávia, Jamaica, Jordânia, Kiribati, Laos, Lesoto, Letônia, Líbano, Libéria, Líbia, Lituânia, Macau, Macedônia, Madagascar, Malásia, Malavi, Maldivas, Mali, Malta, Marrocos, Martinica, Maurício, Maurítânia, México, Mianmar, Moçambique, Moldávia, Mongólia, Montenegro, Montserrat, Namíbia, Nauru, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Niue, Nova Caledônia, Omã, Palau, Palestina, Panamá, Papua Nova Guiné, Paquistão, Paraguai, Peru, Pitcairn, Polinésia Francesa, Polônia, Porto Rico, Quênia, Quirguistão, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República Dominicana, República Tcheca, Reunião, Romênia, Ruanda, Rússia, Saara Ocidental, Saint Kitts e Nevis, Samoa, Samoa Americana, Santa Helena, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Pedro e Miquellon, São Tomé e Príncipe, São Vicente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Sérvia, Seychelles, Síria, Somália, Sri Lanka, Suazilândia, Sudão, Suriname, Tadjiquistão, Tailândia, Tanzânia, Tchechoslováquia, Território Britânico do Oceano Índico, Timor Leste, Togo, Tonga, Toquelau, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turcomenistão, Turquia, Tuvalu, Ucrânia, Uganda, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguai, Uzbequistão, Vanuatu, Venezuela, Vietnã, Vietnã do Norte, Zâmbia, Zimbábue e Zona do Canal do Panamá.

APÊNDICE A

ENTREVISTA COM O EMBAIXADOR SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES⁷⁰.

Embaixador, é possível perceber, nos últimos doze anos, uma mudança de rumos na Política Externa Brasileira. Desde a virada do século, e de uma forma mais evidente, desde a conferência de Cancun da OMC em 2003, o Brasil tem assumido uma posição de maior liderança e união frente aos países do Sul Global. A partir desse movimento, de 2003, evidenciou-se a institucionalização de grupos de países periféricos, como o G-20 da OMC, o Fórum IBAS, entre outros grupos de países pertencentes ao Sul. Para o senhor, sobre que base se deu essa mudança? Ele teve impulso a partir de uma percepção de que o Brasil deveria olhar e se alinhar com os pares do Sul ou foi fruto da conjuntura econômica e política do começo do século?

Essas decisões de política externa naturalmente se verificam dentro de um contexto internacional, obviamente, e também dentro de um contexto econômico e político nacional. Mas eu queria apenas dar um exemplo para mostrar como determinadas decisões decorrem muito mais de iniciativas do que propriamente de apenas uma mera conjuntura internacional favorável: quando o presidente Lula assumiu, em 2003, logo nos seus dois primeiros meses iniciou-se um processo de articulação da invasão do Iraque pelos Estados Unidos. E o presidente Lula tomou a decisão de se opor a essa invasão. Ele poderia não ter tomado essa decisão. Então, na realidade, havia um acontecimento externo, mas não necessariamente favorável. O Brasil poderia ter ficado numa posição de aguardar os acontecimentos. Mas o presidente Lula, logo no início de seu governo, entrou em contato com diversos outros líderes, inclusive com o presidente da França, chanceler da Alemanha, enfim, com outros dirigentes de outros países para justamente procurar fazer com que não se realizasse aquela invasão. Que depois, inclusive, se verificou ser ilegal. E uma articulação montada na fraude de documentos. O Brasil, naturalmente, foi instado a apoiar a iniciativa americana, e não apoiou, inclusive procurou articular um movimento para que isso não viesse a ocorrer.

Enfim, eu digo isso porque, digamos... a situação internacional não era de nenhuma forma extraordinariamente favorável a esse tipo de iniciativa. Mas foi uma decisão política que

⁷⁰ Guimarães concedeu a entrevista em seu escritório particular, em Brasília, no dia 04 de maio de 2012. À época, o embaixador ocupava o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul.

iniciou um processo, digamos, da política externa do governo Lula, diferente do governo anterior.

Foi um divisor de águas?

Certamente. Uma posição de independência, de altivez. Depois, as iniciativas de política externa vão gerando novos fatos. Para dar também um exemplo, a iniciativa do presidente Lula de convocar uma reunião entre a América do Sul e os países árabes. Essa reunião foi firmemente contestada por Israel e pelos Estados Unidos, a própria realização dela, como se os países da América do Sul não pudessem ter contato com os países árabes. Como resultado dessa reunião, o comércio do Brasil e os demais países da América do Sul com os países árabes aumentou muito. Claro que, no passado, existiam iniciativas em relação aos países árabes, mas essa foi uma decisão, inclusive, de natureza política, naturalmente que depois apoiada por uma série de visitas do presidente [Lula]. O que, naturalmente, cria um ambiente, uma receptividade pela ação da política externa brasileira muito grande. A mesma coisa na iniciativa da realização de uma reunião entre os países da África e os países da América do Sul. Eu queria lembrar que não é uma reunião entre o Brasil e os países árabes. A proposta brasileira foi de uma reunião entre os países da América do Sul e os países árabes, entre os países da África e os países da América do Sul. Poderia ser uma reunião do Brasil com relação aos países árabes, com os países africanos, mas o Brasil incorporou nesse processo os outros países da América do Sul, o que, naturalmente, foi reconhecido pela chancelaria, não é verdade?

Essas são todas iniciativas que, digamos, foram criando espaços cada vez mais amplos de atuação da política externa brasileira. Eu estou mostrando alguns desses aspectos, a mesma coisa, não tenho certeza quanto à data, da constituição do chamado G-4 sobre a reforma do Conselho de Segurança. Foi uma iniciativa em grande parte nossa. Então tudo isso leva, por outro lado, toda a atenção que o Presidente Lula decidiu dar, está no discurso de posse dele, à América do Sul. A grande prioridade é a construção da infraestrutura. Isso teve uma importância muito maior do que as pessoas imaginam. Por que? Porque, ao dizer isso, e ao dar uma ênfase à infraestrutura, o presidente estava tocando num ponto muito importante, que é a capacidade de financiamento, pelo Brasil, de obras de infraestrutura, que os países da América do Sul tinham dificuldades de obter financiamento de longo prazo no mercado internacional. Então o Brasil, ao oferecer esse financiamento, estava dando a possibilidade a

esses países de realizarem obras importantes para o seu desenvolvimento econômico. É o caso da Bolívia, Equador, da Argentina mesmo, que se beneficiou, e nós também, é óbvio, digamos, que fez uso de uma série de empréstimos para a construção de gasodutos na Argentina, e assim por diante. Isso também não é algo que dependeu, quer dizer, que dependeu até de uma forma contrária. A conjuntura internacional era desfavorável a esses países. Então o Brasil tomou uma circunstância desfavorável e transformou numa iniciativa de política externa brasileira, o que naturalmente os países da região ficaram, digamos, muito satisfeitos devido à dificuldade que eles têm de acesso, até hoje, mesmo, ao mercado internacional de capitais, e mesmo ao Banco Mundial, ao Banco Interamericano. Eu posso citar exemplos, a questão do Haiti, e aí por diante.

Quanto à sua pergunta, é preciso verificar quantas vezes o presidente anterior foi à África, e quantas vezes o presidente Lula foi. Claro que nós tínhamos relações com a África, mas outra coisa é a presença do presidente. São coisas muito distintas. Para países de pequena dimensão, a visita de um presidente estrangeiro é algo muito importante, é uma deferência. Então se verificará que o número de viagens do presidente Lula foi muito maior. Enfim, toda a prioridade dada à CPLP, a prioridade ao Mercosul, a ideia de constituir a Unasul. É claro que tudo isso levou um tempo, né. É óbvio que nós já tínhamos relações com os países da África, é óbvio que já tínhamos relações com a América do Sul. É comparar o número de empréstimos do BNDE[S] antes e depois. E, se você fizer isso na sua tese, será um ponto interessante que mostrará, justamente, a diferença, entende? E isso se reflete, inclusive, no número de embaixadas estrangeiras aqui em Brasília. Aumentou de uma forma muito significativa. O que significa isso? O interesses dos outros estados no Brasil, porque para um pequeno estado ter uma embaixada, é um custo significativo. Então o número de embaixadas de pequenos estados em Brasília aumentou de uma forma muito grande. Isso significa o quê? O interesse, eles demonstram ter relações cada vez mais estreitas com o Brasil.

Embaixador, quais são as vantagens que essa aproximação junto aos países do Sul, tanto em aspectos políticos ou econômicos, trouxe para o Brasil? Já seria possível perceber, passados dez, doze anos?

A primeira coisa é verificar o aumento do comércio do Brasil com os países africanos, com os países árabes, com os países da América Latina. Houve um aumento muito significativo, isso do lado comercial. Depois, há o lado dos investimentos. Houve uma série de oportunidades

para investimentos em empresas brasileiras no exterior. É um sistema econômico onde estão as grandes empresas. Não há pequenas empresas na economia internacional. São grandes empresas. Então, para isso, é preciso que as empresas comecem a atuar no exterior nos países mais próximos a ela, então você verificará que as empresas começam a fazer investimentos na América do Sul, depois você vê um pouco na África, mas pouco ainda. Mas na América do Sul ele existe com grande intensidade, principalmente no Mercosul, que é a região mais próxima do centro econômico brasileiro, que está de Minas Gerais pra baixo. E depois as oportunidades para as firmas de engenharia, inclusive através daqueles processos de construção da infraestrutura. Então é uma vantagem muito grande, se reflete no nosso comércio com os países vizinhos, da América do Sul e dos outros países. Então o comércio se caracteriza por uma exportação de manufaturados, que são os produtos onde há maior valor agregado. Essas são as áreas para onde nós exportamos manufaturados, não é a para a China, nem para a Europa. Tem alguma coisa, para os Estados Unidos é importante, mas para esses países do Sul, em geral, se você fizer um levantamento das estatísticas, verificar o que é manufaturado e o que não é, você verificará que a maior parte é manufaturado.

Bem, isso tudo de um ponto de vista econômico em geral. Depois, pela experiência que a cooperação técnica, isso leva a laços políticos importantes porque hoje em dia das questões que antes eram domésticas são decididas internacionalmente. Vou dar um exemplo: até uns anos atrás, todas as questões de meio ambiente eram decididas pelos países. Cada país tinha sua legislação, etc. De alguns anos para cá, do Protocolo de Montréal, talvez até antes, os países negociam normas que vêm a ser incorporadas ao seu ordenamento jurídico, Ora, muito bem. Acontece que os países não são iguais. Os países têm interesses diferentes. Normalmente os interesses brasileiros são semelhantes aos interesses de outros países subdesenvolvidos, que é o nosso estágio de desenvolvimento. Nas negociações internacionais você verificará que os países desenvolvidos em geral têm posições conjuntas. Nos interessa, para o Brasil, os vínculos que ele cria com os países sul-americanos, os países latino-americanos, asiáticos, são vínculos que serão extremamente importantes na articulação das negociações internacionais, na área comercial, na área financeira, hoje em dia no G-20 financeiro, no G-20 comercial, no meio ambiente e para dezenas de negociações ao mesmo tempo. Então são muito importantes, porque eles vão determinar o quadro jurídico em que se desenvolve a ação do Estado brasileiro e a ação das empresas. Então elas são muito importantes por isso, pois elas se transformam em leis, eventualmente. É de grande importância ter o apoio de outros países para defender, inclusive, nossas ideias.

Por exemplo: a reivindicação brasileira a ser membro permanente do Conselho de Segurança. Ela, para ser aprovada, necessita de 128 votos. Na África são 54 estados. Nada passa sem o apoio africano. Se o Brasil deseja ser membro do Conselho de Segurança, ele tem que ter o apoio de outros países, porque há uma votação na Assembleia-Geral. O Brasil precisa do apoio dos outros países. Os Estados Unidos precisam do apoio dos outros países. Tanto é que, quando, por exemplo, fazem uma ação no Iraque, criam uma ficção, de que existe uma força multinacional. Na realidade são 90% de soldados americanos, mas no entanto aparece como uma força multinacional. Pra quê? Não precisa, mas para a imagem deles, de que não é uma intervenção americana, é uma intervenção internacional. Mesmo os Estados Unidos precisam do apoio de outros países, quanto mais o Brasil.

Essa atuação como líder dos países emergentes, uma liderança que o Brasil assumiu na OMC...

(Interrompendo) Liderança é uma palavra que eu não acho correta. Liderança não se assume. Os outros é que lhe dão liderança. Você não assume liderança. Nenhum país diz “eu vou ser o líder desse grupo”. Os estados são soberanos e iguais. Os estados reconhecem que um outro país representa bem os interesses daquele conjunto. A permanente ideia de que o Brasil tem de ser líder, o Brasil não tem que ser líder de nada. Ele não tomou uma decisão de ser líder. A liderança é algo que decorre naturalmente. Ela não decorre de ser líder. Se o Brasil, hoje em dia, exerce, é ouvido, é chamado, é respeitado pelos outros países, decorre de um processo político longo.

Então essa, digamos, nova posição do Brasil, favorece as relações com os países do centro? Pode trazer mais benefícios?

Certamente, pois não traz prejuízo. Porque o Brasil não tem que ter... o Brasil tem interesse nos seus interesses. Quer dizer, não tem que favorecer as relações, o Brasil defende os seus interesses. Naturalmente, o Brasil tem relações muito próximas com países como os Estados Unidos, países europeus, principalmente alguns como a Alemanha, França. Por que? Porque nós temos um comércio... quando você vai verificar o comércio da França com o Brasil, ou mesmo da Alemanha, você vai ver que hoje em dia é inferior ao comércio com a Argentina, de longe, bem longe. Mas nós temos interesses, naturalmente, são grandes mercados, são

países que têm grande desenvolvimento tecnológico, que são grandes investidores no Brasil e que, além disso, tem uma posição na política internacional importante. Então ter boas relações com esses países, nós tivemos, e temos. Agora não quer dizer que tenhamos que ter a posição deles. Inclusive porque isso prejudica.

A academia, ao estudar a política externa brasileira, trata de dois paradigmas brasileiros recentes: o americanismo, que é o alinhamento preferencial junto aos Estados Unidos, e o universalismo, ou globalismo, que surgiu a partir das décadas de 1950, 60, com a Política Externa Independente. Seria possível dizer que essa política externa brasileira do século XXI, voltada aos países do Sul, seria um terceiro paradigma, seria um “sulismo”, digamos assim, uma expressão voltada ao Sul?

Eu acho que, durante todo o período do presidente Lula, foi dada uma atenção também muito... quer dizer, como havia relações muito estreitas com os Estados Unidos, com a Europa, e, tradicionalmente, as relações com a África eram muito menores, com a Ásia também, então foi dada ênfase para poder desenvolver essas relações, porque as outras praticamente se desenvolvem naturalmente, com comércio estabelecido, muito antigo, com as empresas operando, enquanto com a África e a Ásia não, nem mesmo com a América do Sul. Então foi dada essa ênfase, mas sem prejuízo com os relacionamentos. Se você verificar, o comércio com os Estados Unidos se expandiu muito ao longo desses anos, com a Europa também, entende? As vezes se expande em termos percentuais de uma forma mais significativa, porque a base é muito baixa. Mas se formos ver em termos absolutos, em termos nominais, ano a ano, possivelmente aumentou mais com esses países –possivelmente, não tenho certeza. Mas é claro que, naturalmente, com os países onde o comércio não existia, o aumento é de 300%, 400%. Mas se você for ver em termos absolutos, de um ano para o outro, talvez tenha crescido mais em relação aos países do centro. Em termos relativos, no sentido de percentuais de crescimento, pode ter havido um crescimento maior em relação à África, aos estados asiáticos, porque ela [a relação comercial] era muito pequena. E as vezes diminui o percentual dos países em uma razão interessante. Uma vez eu fiz um estudo que era mostrar que a participação do Brasil no comércio exterior americano não tinha caído. E, digamos, com uma participação de 5%, com a entrada da China no comércio internacional de uma forma muito rápida e com valores muito elevados, então quando a China aumenta sua participação na pauta com os Estados Unidos, os outros países têm de diminuir, porque tudo soma 100. Se

a China passa de 1% para 10%, os outros diminuem. O Brasil foi um dos poucos que não diminuiu, curiosamente. O da França diminuiu. Quando diziam “não, não há atenção com os Estados Unidos”, é tudo fruto de posições ideológicas. Essas é que são as verdadeiras posições ideológicas.

O senhor já publicou sobre a dialética centro-periferia, sobre a assimetria centro-periferia, algo que vem desde os estudos cepalinos de Celso Furtado, desde a década de 1950, e que serviu de base para a formação da Política Externa Independente, de 1961 a 1964. É possível perceber alguns aspectos dessa relação centro-periferia nesta inflexão ao Sul da política externa brasileira neste século?

Tem muito a ver. Inclusive porque desde o presidente Jânio Quadros... você pode ver o discurso que o ministro San Tiago Dantas fez na cerimônia de formatura da minha turma no Instituto Rio Branco, em 1963. Você pode ver como era um discurso perfeitamente nítido.

É um discurso de 50 anos, mas que permanece atual?

Muito, muito atual. Naturalmente ainda era a época do colonialismo. E naturalmente muitos países ainda não eram independentes. Então isso era claramente percebido, desde aquela época, a importância do desenvolvimento das nossas relações com os países africanos, com os países da América do Sul, com os países asiáticos. É só lembrar que o Jânio Quadros manda uma das primeiras missões comerciais à China, chefiada por Joao Goulart. Ele queria que se estabelecessem relações com a China continental. Ele queria estabelecer, ele tinha determinado, antes e depois da sua renúncia, o reestabelecimento das relações diplomáticas com a União Soviética. Quer dizer, havia todo um sistema no sentido do universalismo desde aquela época. E que se perdeu um pouco, mas que depois foi retomado quando se vê o discurso dele. É um discurso, inclusive, interessante, porque ele é preocupado com a questão social no Brasil, o San Tiago Dantas. Ele vinculava a questão de política externa à questão social. E isso é um empreendedorismo extraordinário. Mas na época não havia todas as condições. Mesmo assim gerou uma reação muito grande dentro da sociedade brasileira, contrária.

Mas, enfim, eu acho que, digamos, há uma certa retomada porque no período anterior ao presidente Lula, o período do presidente Fernando Henrique, havia talvez uma visão menos, que dava menos ênfase às relações do Brasil com os países do Sul. Eu acho que essas questões as vezes ficam mais claras quando se vê, por exemplo, a questão das visitas. Isso fica nítido. Porque é claro que havia relações entre os países, isso é óbvio. Você verifica isso pela atenção pessoal política. Quando o presidente do Brasil vai ao Senegal, ele vai visitar o local de onde partiram os escravos para o Brasil... teve um impacto sobre a sociedade africana enorme, ele pedindo perdão, inclusive. Isso foi um negocio extraordinário. Foi uma negociação política. Se por um lado você verifica as iniciativas econômicas, os empréstimos, os financiamentos, as obras, assim por diante, aí você pode comparar. O argumento é sempre o mesmo: “não, nós sempre tivemos”, “isso não é nenhuma novidade”. É claro que a novidade é a intensidade. Você pode conhecer uma pessoa e não ser amigo próximo dela. É claro que à medida que você frequenta mais, se relaciona mais, é diferente. E outra pessoa não frequenta, conhece, mas não tem a mesma intensidade. Há uma diferença enorme.

Quanto à América do Sul... a integração sul-americana é um tema sensível à história diplomática brasileira. Embora tenha havido algumas tentativas de integração ao longo da segunda metade do século XX, apenas neste século foi consolidado o modelo de união de países da Unasul. Na sua opinião, por que nunca tinha havido um consenso para a institucionalização da integração sul-americana? E qual a importância do Brasil na formação da Unasul?

A constituição da Unasul foi uma iniciativa em grande parte conduzida pelo Brasil. Inclusive havia resistências em alguns países à própria ideia de existir uma união das nações sul-americanas. É a primeira instituição, digamos, dessa natureza, em que só participam os países da América do Sul, e não há participantes das grandes potências. Então foi de uma grande importância, essa foi uma iniciativa muito importante e brasileira. E que hoje já mostra os seus resultados. Ela é uma questão diferente de outros mecanismos de integração que são mais econômicos, como por exemplo o Mercosul, mas também tem uma finalidade política, até pela sua abrangência geográfica. Naturalmente todos os países da América do Sul. Do Mercosul são quatro países além da Venezuela, em processo de adesão.

E por que nunca tinha havido um consenso para essa institucionalização?

No governo anterior, do presidente Fernando Henrique, houve a primeira reunião, se não me engano, de presidentes da América do Sul. E houve também a constituição da chamada Iniciativa de Integração Regional, que era uma ideia de definir projetos básicos de infraestrutura, mas sem os recursos para financiar. Então é verdade que isso... eram reuniões de presidentes, outra coisa é você criar uma organização. E havia grande resistência de certos países, achando que não era necessário. Inclusive eu me lembro, como eu participei no início muito disso, quando na primeira reunião fomos negociar o texto inicial, um delegado de um país disse que não reconhecia a existência do próprio conceito de América do Sul. Ele achava que América do Sul não era um conceito. Quer dizer, algo que é geográfico. Ele não reconhecia. E, finalmente, com muita paciência, com muita insistência, conseguimos vencer as resistências de alguns países e as suspeitas de outros e foi criada a Unasul, com grande sucesso.

Dá para dizer que foi uma reação à ALCA?

Não acho que seja. Eu acho que é um processo diferente. Por exemplo, a posição do Brasil em relação à ALCA, voltando à sua primeira pergunta. Foi algo que foi uma decisão tomada no início do governo [Lula] de modificar o rumo das negociações, de não aceitar o caminho que estava sendo tomado. Porque vinha sendo tranquilamente aceito pelo governo anterior e iria nos levar a uma situação muito grave. A situação internacional era favorável? Não, não era, pelo contrário. Os Estados Unidos naquela época estavam em plena... iam invadir o Iraque. A União Soviética já havia se desagregado, está totalmente alinhada aos Estados Unidos. Enfim, não era uma situação favorável.

Há certas teorias hoje em dia, “não, tudo foi possível porque a situação internacional foi favorável”. Não tem nada a ver. É claro que, as vezes a situação internacional criou condições para a atuação política, mas isso depende de você aproveitar as oportunidades que surgem, articular com outros países. A iniciativa contra a fome e a pobreza, que o presidente Lula lançou em parceria com o presidente do Chile, da França, foi tudo uma articulação política hábil e que naturalmente os países mais pobres do mundo viram com grande simpatia. Tudo isso está gerando um capital de simpatia.

Embaixador, ainda no começo do século percebeu-se que, em que vários países da América do Sul, assumiram presidentes ideologicamente alinhados à esquerda. O senhor acredita que esse quadro da primeira década do século pode ter favorecido a integração regional?

É verdade. Os presidentes do Mercosul, são todos presidentes de diferentes posições de esquerda. Varia, não são todos iguais. Na Bolívia também, no Equador, na Venezuela, o próprio Peru, hoje em dia. Com exceção do Chile, que voltou a ter um presidente à direita...

E a Colômbia, que sempre esteve à direita...

É, mas até de uma certa forma até mudou um pouco. Quer dizer, ficou um pouco menos à direita com o atual presidente. Então naturalmente isso gera um certo entendimento, uma certa identidade de pontos de vista sobre quais são as soluções para os problemas sociais, econômicos e políticos do seu país e também para a região. Eu acho que favorece os esforços de integração.

A reforma do Conselho de Segurança ainda continua sendo um dos objetivos gerais da política externa brasileira. A postura do Brasil no início deste século, com a busca de novas alianças, a nova posição junto aos países do Sul, como visto na OMC, e a atuação em mecanismos de solução de controvérsias, como na recente questão iraniana, tudo isso pode referendar o pleito nacional por um assento permanente junto ao Conselho?

No sistema das Nações Unidas há, tradicionalmente, há muitos e muitos anos, desde o processo de descolonização, que o Conselho de Segurança não representava devidamente os membros das Nações Unidas. O número de países subdesenvolvidos, de territórios coloniais que se tornaram independentes é muito grande. Quando a ONU foi criada, eram 51 estados. Agora são 194. Todos esses, em geral, são países subdesenvolvidos, em áreas periféricas. Há um permanente desejo de reforma do Conselho de Segurança. No Conselho de Segurança são colocados aqueles países que são mais capazes de contribuir para a segurança internacional. Então a capacidade de o Brasil agir internacionalmente, de cooperar com outros países, gera condições que o credenciam para essa candidatura. Inclusive porque o próprio sistema de

escolha dos líderes do Conselho é um sistema de eleição. É preciso ter o apoio dos outros países.

Então, por exemplo, a questão da CELAC, a Comunidade Latino Americana e do Caribe. Tudo isso inclui os países menores da região numa organização em que eles têm voz para defender seus interesses regionalmente. Tudo isso credencia o Brasil. Essa foi uma iniciativa brasileira. Tudo isso naqueles países que têm dificuldade mesmo de expor sua visão, suas opiniões, defender seus interesses passam a ter ali um foro. Todos os países menores, caribenhos, pequenos estados do caribe. Essas iniciativas acabam fundo. Quando o Brasil abre uma embaixada num pequeno país do caribe, onde as vezes só tem duas ou três embaixadas. Só tem a americana, a cubana, às vezes a venezuelana... mas todos são países próximos. De repente o Brasil vem e abre a embaixada, cria condições de diálogo, de programas de cooperação. Para esses países, é de uma importância extraordinária. E eles naturalmente ficam mais, digamos, passam a ver no Brasil um interlocutor importante.

Eu gostaria de falar um pouco sobre o fórum IBAS, criado em 2004 prevendo a cooperação Sul-Sul. Quais são as vantagens para Índia, Brasil e África do Sul em promover essa troca de experiências exclusivamente ao Sul? Estariam elas relacionadas com uma independência em relação o Norte ou mais com eventuais semelhanças entre essas três democracias?

O IBAS, também uma iniciativa da política externa, porque não era necessário que existisse, entre Índia, Brasil e África do Sul, é um organismo que reúne países de grande dimensão, países que são multiétnicos, de níveis de desenvolvimento semelhantes e que têm interesses no sistema internacional também semelhantes. Os interesses dos grandes estados, não sei se você teve a oportunidade de ler um livro chamado Quinhentos Anos de Periferia... há uma diferença, os Grandes Estados da Periferia são uma coisa, os pequenos estados são outra. Os Grandes Estados naturalmente têm uma diversidade de interesses muito grande e portanto a cooperação entre eles é muito importante. Essa cooperação permite definir posições conjuntas não só abstratas, como “nós somos a favor da paz”. Mas essas questões, elas colocam momentos específicos. Somos a favor de tal e qual tipo de política ambiental. E depois teve uma negociação, ou tem os programas de negociação bilateral. Então é algo de grande importância econômica e política para o Brasil, porque as oportunidades de comércio, de investimentos, de intercâmbio, de cooperação tecnológica, são muito grandes para países

semelhantes ao Brasil, são maiores, né, do que com países muito menores. Como dizia o presidente Lula: é muito mais fácil vender certos produtos manufaturados, e ele mencionava a geladeira, na África do que na Europa. É mais difícil, né?

Mas enfim, as oportunidades de comércio, de investimento, são muito significativos. A cooperação tecnológica... quer dizer, os problemas são semelhantes. Os problemas na área de políticas habitacionais, políticas de saúde, como a AIDS, por exemplo. A AIDS é um problema grave na África do Sul e o Brasil tem uma política muito exitosa, então as possibilidades de cooperação são muito grandes, e eles também têm políticas exitosas em outros campos, que nós podemos aprender.

Embaixador, e o BRIC, ou BRICS? Ele é o grupo que teve maior destaque político durante o governo Lula, durante a sua participação no governo. Só que existem algumas dúvidas, tanto na academia quanto na comunidade internacional, do que que é o BRICS. Porque nele há democracias e não-democracias, são países emergentes ou já consolidados, potências do Conselho de Segurança e países que pleiteiam vagas no Conselho, grandes exportadores de manufaturas e de commodities, enfim... O senhor poderia dizer a que veio o BRICS e quais os motivos que levaram o Brasil a tomar a iniciativa de institucionalizar o BRICS?

Não é institucionalizado, que eu saiba. Não há uma secretaria do BRICS. Há reuniões periódicas, reuniões de ministros, reuniões de presidentes, mas não há, que eu saiba, uma institucionalização, uma secretaria, um órgão permanente. O BRICS, como você sabe muito bem, surge a partir da iniciativa de um economista da Goldman Sachs, uma dessas firmas falidas. Ele achou que esses países, não incluiu a África do Sul, eram quatro países, o BRIC, eram países que tinham grandes perspectivas. Por que? Por aquelas razões óbvias que eu mencionei sobre o IBAS e se você verificar, o BRICS é o IBAS mais a Rússia e a China. Já tem o Brasil, a África do Sul e a Índia, e mais a Rússia e a China. São países de grandes dimensões, de grandes populações e que tem uma perspectiva econômica favorável, achava ele. Algumas vezes grandes detentores de recursos naturais, como a Rússia, é o caso do Brasil também, da África do Sul. Já não é o caso da Índia nem da China. Eles até que têm, mas é muito aquém do que necessitam. A China tem 95% das terras raras do mundo, que são essenciais para todos os produtos avançados como computadores e etc., são minerais raríssimos, e eles tem 95% das reservas mundiais.

Esses processos políticos não tem uma finalidade de curto prazo. Eles permitem a coordenação dos países, permitem o melhor conhecimento das suas lideranças, melhor conhecimento dos programas, discutir a opinião que têm sobre determinados eventos internacionais, que é claro que a política internacional é comandada pelos Estados Unidos, não é comandada pela Índia, nem pelo Brasil. São os Estados Unidos que dão o tom da política internacional: “agora este tema é um tema importante”. A posição em relação ao Irã, por exemplo. É algo extremamente preocupante. Quando os países do BRICS se reúnem, se têm uma posição sobre um tema qualquer, aquilo tem um peso grande porque são cinco países de peso nas suas regiões. É o caso da África do Sul no continente africano, é o caso do Brasil, da Índia, da China, da Rússia... a Rússia tem uma situação diferente, mas tem uma grande influencia também, é a segunda maior potencia nuclear do mundo... enfim, então é muito importante isso porque as vezes as pessoas na academia querem resultados concretos. Na política os resultados não são concretos. Vamos supor que os países do BRICS tomam uma posição em relação a um tema qualquer. Aquilo pode influenciar o curso daquela questão. Não é um resultado concreto. Nem tudo são negócios, pelo menos num primeiro momento.

É possível perceber a influência do BRICS, por exemplo, na eleição para presidente do Banco Mundial, do FMI...

Em todos os organismos internacionais, se os BRICS têm uma posição conjunta... as vezes podem não ter, porque há diferenças. Mas quando conseguem ter uma posição conjunta há uma grande influência, naturalmente. Porque inclusive levam consigo essa influência sobre outros países.

Os BRICS querem reformas das instituições?

São os países emergentes, não só economicamente, mas também são politicamente. É claro que em alguns casos eles já fazem parte das instituições, como por exemplo a China e a Rússia já fazem parte do Conselho de Segurança. Mas o Brasil, a Índia e a África do Sul não fazem. A importância da China e de todos os países emergentes economicamente têm interesse em modificar as regras do Fundo Monetário Internacional, da Organização Mundial do Comércio, do Banco Mundial, e assim por diante. São justamente países que estão se desenvolvendo agora, os outros se desenvolveram antes.

Para encerrar, embaixador, o senhor acredita que essas mudanças dos últimos anos na política externa brasileira, esse posicionamento junto ao Sul, isso pode ser algo consolidado na diplomacia brasileira, como forma de política exterior, ou poderá perder intensidade ao longo dos próximos anos, caso haja alguma alteração brusca das prioridades na política externa.

Eu acho difícil porque, de uma certa forma, a política externa está vinculada à situação interna do país e à sua situação externa. Na época em que os Estados Unidos tinham 65% das exportações brasileiras a importância dos Estados Unidos era enorme. Hoje os Estados Unidos têm 15%, talvez, então diminuiu. Então isso gera não só novas oportunidades como, ao mesmo tempo, gera novas necessidades. Se o Brasil tem um comércio muito intenso com a África, isso gera necessidades de adotar novas posições políticas. Depois que o Brasil tem certas características, o Brasil foi subdesenvolvido. Sendo um país subdesenvolvido, ele tem interesse que as normas internacionais não prejudiquem o seu desenvolvimento. Então ele necessariamente necessita do apoio dos outros países. Para ter o apoio dos outros países ele precisa levar em conta a opinião dos outros países. Então isso é óbvio.

Eu acho que, digamos, a possibilidade de uma mudança muito radical em qualquer momento é muito menor, porque depois que se desenvolvem esses laços de cooperação, laços financeiros, laços comerciais, fica simplesmente difícil, por exemplo, dizer: “vamos sair da Unasul”. Isso não existe. Pode passar pela cabeça. Criar a Unasul foi uma decisão que podia não ter ocorrido. Na realidade a política externa do presidente Lula cristalizou certos temas, ela consolidou certos temas. A importância da América do Sul, a importância da África, a importância das relações com os países africanos, a posição do Brasil. Pode haver, não sei, no futuro, mas a princípio foram se criando interesses que levam à necessidade de ter certas atitudes políticas. Eu não acredito que haja... talvez só uma pequena alteração, mas não... você viu o discurso da presidenta [Dilma], agora no [Instituto] Rio Branco? Foi um discurso em que você pode ver se houve alguma alteração. Tentativas no início de interpretação dos jornais, de que havia modificação na política externa... se você ler o discurso dela, que é um discurso feito de improviso, sem ler nenhum papel. E isso é importante, porque se ela falou de improviso é porque é o que está na cabeça dela, não está no papel de ninguém. Aquilo é o que ela acha. Então o discurso é muito bom, muito amplo, cobre todos os temas. E mostra

semelhança e continuidade da política externa. Alguns no início do governo queriam argumentar que havia uma mudança e aquilo durou um mês, dois.

Falava-se muito no caso da Sakineh, no Irã.

Ninguém fala mais nisso, não sei se você já reparou. Esse assunto sumiu da pauta. Para você ver como as coisas são instrumentalizadas. Era um assunto que tinha uma importância extraordinária, agora sumiu. Não se fala mais nesse assunto.

APÊNDICE B

ENTREVISTA COM O EMBAIXADOR RUBENS BARBOSA⁷¹.

Nos últimos doze anos pode-se perceber uma inflexão ao Sul na política externa brasileira. Houve algumas iniciativas da diplomacia no sentido de formar grupos de países emergentes, ou pertencentes ao chamado Sul Global, como o G-20 da OMC, o fórum IBAS, a UNASUL, a CELAC, o BRICS, entre outros que foram formados. Esse protagonismo brasileiro, na formação dos grupos, é constantemente ressaltado pelos agentes que participaram do governo Lula, como uma manifestação da independência da política externa, onde o Brasil teria assumido uma postura “altiva e ativa”, como o ex-chanceler Celso Amorim diz. E, para esses agentes, teria havido uma ruptura, uma nítida mudança de rumos em relação à diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso, e essa ruptura teria iniciado ainda em 2003, com a posição brasileira em relação à invasão do Iraque, e mais adiante com essa postura de formar o G-20 na OMC. Eu gostaria de saber se, na opinião do senhor, como embaixador em Washington durante esse período de transição, como foi realizada essa mudança de plataformas. Foi realmente uma ruptura visível entre os governos Fernando Henrique e Lula?

Eu acho que essa mudança a que você se refere, ela ocorreu mais no segundo mandato do que no primeiro. No primeiro, até metade do primeiro mandato, houve uma continuidade da política externa do Fernando Henrique. Nada mudou. O governo Fernando Henrique foi contra a guerra do Iraque. Portanto não foi uma novidade o governo Lula se opor ao Iraque. Houve mudanças de ênfases, mas não de política. No segundo mandato as prioridades da política externa não mudaram. Quer dizer, o Mercosul, a integração regional, nada mudou, a aproximação com os organismos internacionais, nada mudou. O que mudou foi a ênfase maior na questão do Sul-Sul. Ela já existia. Se você pegar as estatísticas de comércio exterior, você vai ver que essa mudança começou depois da desvalorização da moeda aqui no Brasil. Quando começou a aumentar o fluxo de comércio do Brasil com os países do Sul. Não tinha, é verdade, no governo Fernando Henrique, essa prioridade política que foi dada pelo governo Lula na relação Sul-Sul. Na área econômica já havia, mas não na área política. A criação do G-20 não tem nada que ver com o governo brasileiro, o governo brasileiro foi convidado a

⁷¹ Barbosa concedeu a entrevista por telefone em 15 de maio de 2012. À época, o embaixador trabalhava como consultor na Rubens Barbosa & Associados (RB&A).

entrar no G-20. O governo brasileiro teve a ver com a criação da UNASUL, da CELAC, de tudo isso que você falou. A questão dos BRICS também não é uma invenção do governo brasileiro. O que o governo brasileiro fez, e foi muito importante, acho das coisas mais importantes que o Celso Amorim fez, foi buscar institucionalizar essa relação entre os quatro países-membros do BRIC.

Em relação aos países desenvolvidos, como a gente já mencionou que a prioridade era o Sul, à diferença do que ocorreu no governo anterior, as relações com os Estados Unidos, com a União Europeia, com o Japão, passaram a ter uma importância menor. Não houve nenhum esforço maior de aproximação, de ampliação de comércio. O resultado disso é que hoje nós estamos com um déficit de oito bilhões de dólares com os Estados Unidos, perdemos as exportações de manufaturas e o Brasil hoje está com uma relação comercial com os Estados Unidos igual a da China, onde exportamos produtos primários e importamos produtos manufaturados. Mas eu acho que houve um grande grau de continuidade na política mas, como você ressaltou, a política no segundo mandato, pela personalidade do Lula e pela personalidade do Celso Amorim, foi mais afirmativa e procurou ser “protagonística”, coisa que nenhum governo anterior quis ser, nem esse governo atual. Só nesses oito anos do Lula que o Brasil procurou se inserir no debate de temas para os quais o Brasil não tinha força, como a questão da Palestina, questão do Irã, questão do Oriente Médio em geral e, apesar da retórica, ter uma participação maior aqui na América Latina. E a participação nossa aqui na América Latina, eu acho que foi até desastrosa, por causa dos resultados da política.

Em relação a essa protagonismo brasileiro nós avançamos nessa questão do Irã e essa foi uma atitude, uma posição de política externa que, no mínimo, é controversa. Eu acho que o Brasil não ganhou nada e perdeu muito nessa ação em relação ao Irã. Sobretudo porque, como o presidente Lula disse, nós não tínhamos nenhum interesse nisso. Não ganhamos nada com isso. Eu acho que a gente se meteu uma coisa tão arriscada que trouxe grande prejuízo para a imagem do presidente Lula, para a imagem do Brasil no exterior, sem você ter nada em troca, sem pedir nada, eu acho que é uma atitude meio gratuita de política externa. Em geral, em resumo, é como eu vejo esse fase que você perguntou.

Embaixador, tratando dessa questão do Irã, o senhor acredita que esse protagonismo brasileiro nos últimos anos, essa tentativa de solução da controvérsia do Irã, são fatores que podem auxiliar o Brasil a alcançar um dos grandes objetivos em termos de política

externa, que é a reforma do Conselho de Segurança e a obtenção do assento permanente no Conselho?

Ao contrário, eu acho que isso atrapalhou. Porque no momento em que você interfere da maneira como foi feita a negociação e a assinatura daquele acordo, contrário à comunidade internacional, isso sustentou duas coisas: primeiro, uma atenção maior para o programa nuclear brasileiro, que é igual ao iraniano, coisa que não existia no passado. E, segundo, naquele momento, acho que agora a situação evoluiu, mas naquele momento ela prejudicou a pretensão do Brasil. Porque, como eu disse, o Brasil não tem força política para influir decisivamente nesses acontecimentos. O Brasil sempre quis ter uma participação no conflito Israel-Palestino. Mas não teve e não vai ter tão cedo. Porque você não tem como, não ter poder, nem os Estados Unidos têm poder para resolver aquilo, como é que nós vamos fazer? O presidente Lula declarou que o Brasil queria influir no conflito do Oriente Médio promovendo um jogo de futebol entre Israel e a Palestina. Quer dizer, isso aí é visto com uma certa cautela no exterior. E na verdade é aquela coisa, estamos discutindo um dos problemas mais graves da conjuntura internacional e o Brasil entra sem coordenação com ninguém, a partir de uma leitura que pode ser dúbia da carta que foi recebida do Obama. Houve uma interpretação aqui no Brasil que foi contestada pelos Estados Unidos. Não era uma leitura direta do que foi escrito nessa carta. E o Brasil se escudou nisso para fazer essa negociação.

Então eu acho que o Brasil vai acabar entrando pro Conselho de Segurança pelo peso da sua economia e pela atividade que o Brasil tem nos fóruns internacionais, nos temas globais. Mas não pelo ativismo que nós estamos demonstrando. Ou que demonstramos no governo anterior, agora a política mudou, o Brasil hoje tem uma política muito menos protagonista em relação ao Irã, em relação a direitos humanos, em relação aos Estados Unidos desapareceu por viés ideológico, e a política externa é muito mais pragmática, muito mais prática e não busca o protagonismo que o governo anterior buscava. Eu acho que esse caminho em que o Brasil se afirma, mais pelo seu *soft power* do que por essa ideia de que o Brasil tem que participar de tudo, tem que resolver tudo, se afirma mais para se credenciar como um futuro membro do Conselho de Segurança.

O senhor mencionou anteriormente a questão do BRIC, ou dos BRICS, com a inclusão da África do Sul e, na sua opinião, a que vem esse grupo de países? Ele pode ser um mecanismo útil e eficaz para mudanças na governança política e econômica mundial, como por exemplo na busca do Brasil por mais cotas no Fundo Monetário Internacional, enfim, para que o senhor acredita que veio esse grupo, o BRIC?

Eu acho que a institucionalização dos BRICS foi muito positiva para o Brasil. O Brasil é o país que mais se beneficia da existência dos BRICS. Se não tivesse havido os BRICS, o Brasil dificilmente estaria hoje com a visibilidade que tem, porque com a institucionalização dos BRICS o Brasil passou a ser associado imediatamente à China, à Índia e à Rússia, o que não ocorria antes de 2008, porque esse grupo foi criado em 2001 e só foi institucionalizado em 2008. Passou sete anos e o Brasil estava se recuperando, já estava no governo Lula com uma situação econômica melhor, mas não era associado nem à Rússia, nem à China, nem à Índia. Depois que criou esse grupo, o Brasil foi associado a esses outros três grandes países. A que veio esse grupo é outro problema, porque não há, como se sabe, uma agenda comum e há uma disparidade muito grande entre os países, por causa da posição da China. E é um grupo que está em processo de desenvolvimento. Você tem uma agenda interna dos BRICS que está sendo bem desenvolvida, os contatos com melhor conhecimento entre os quatro países. Há uma lista enorme de reuniões, se você pegar o comunicado conjunto dessas reuniões dos BRICS você vai ver a grande número de reuniões de todos os líderes, de bancos de desenvolvimento, de bancos centrais, de ministros, agências dos governos, o que é muito bom para um melhor conhecimento entre os quatro países. E é uma agenda externa que ainda está por fazer. Porque o BRICS só vai ter força na medida em que esse grupo tenha alguns pontos em que possa falar com uma única voz. Enquanto ele não falar com uma única voz ele não tem a força que é a soma dos quatro países. Vai ser a voz de cada um, independentemente. Quando eles tiverem condições de ter uma agenda mínima que seja, aí o peso dos BRICS vai ser muito maior. Por exemplo, já há uma agenda comum que está sendo decidida há mais de ano na questão da governança internacional através das reuniões do G-20. Há uma articulação entre os quatro países. Acho que, até aqui, é a primeira vez que os BRICS conseguiram arranjar uma agenda comum, e aí eles têm força para mudar as cotas do Fundo Monetário [Internacional], eles têm força para reivindicar uma participação maior desse grupo emergente no processo decisório global.

Voltando à questão dos Estados Unidos, o senhor acredita que há uma relação de causa e efeito dessa aproximação junto aos países do Sul na relegação ao segundo plano das relações com os Estados Unidos e com a União Europeia?

Eu acho que sim, porque a prioridade é dos países do Sul, então todas as missões comerciais, as visitas do presidente, eram primariamente dedicadas a esses países. Não houve nenhuma missão comercial importante para os Estados Unidos, mesmo as missões que houve para a Europa foram da FIESP, não foram do governo. E para os Estados Unidos houve uma perda de oportunidade, porque vários projetos que tinham começado ficaram paralisados, não se ampliou a cooperação em muitas áreas que existem hoje entre os Estados Unidos, na parte de meio ambiente, de tecnologia, na inovação, tudo isso ficou paralisado por uma questão ideológica. E se procurou fazer tudo isso que a gente ia fazer com os Estados Unidos, fazer com os países em desenvolvimento. E é isso que aconteceu.

Embaixador, o senhor disse que no atual governo, o governo Dilma, não há um espaço tão grande para o protagonismo do Brasil quanto havia no governo Lula, especialmente no segundo mandato. O senhor acredita que esse protagonismo foi uma situação única na história da política externa brasileira, ou é algo que pode vir a repetir futuramente?

Eu acho que isso virá naturalmente. O que houve na época do Lula e do Celso Amorim é que a personalidade dos dois era muito forte, e por razões externas e internas o presidente Lula procurou ocupar um espaço e o Itamaraty respaldou essa ação do presidente Lula no exterior. Então esse protagonismo derivou de motivações internas e externas. E a personalidade dos dois, do presidente e do ministro. Isso ajudou a essa visibilidade maior do Brasil em vários campos, como já mencionamos aqui, no Oriente Médio, na América Latina, na África também, que foi uma das prioridades do governo anterior. Então são fatores que determinaram esse protagonismo. Agora nada disso teria sido possível se a economia não estivesse forte. Essa projeção externa do Brasil está respaldada pela estabilidade econômica, pelo crescimento da economia que possibilitou uma entrada do Brasil no mercado internacional e num conseqüente aumento dos fluxos de investimento para o Brasil. Então houve uma conjunção de fatores positivos, a personalidade, a decisão de privilegiar o Sul, a emergência da China, esses fatores todos que eu mencionei, o fortalecimento da economia, tudo isso ajudou a essa projeção externa do Brasil. E, sobretudo, o fato do Brasil ter uma posição sobre o meio ambiente, sobre democracia, sobre direitos humanos, sobre energia,

sobre comércio exterior, e os organismos internacionais. Isso é um conjunto de fatores que explicam por que houve essa projeção externa do Brasil.

Para finalizar, Embaixador, o senhor acredita que essa busca pelo Sul foi um fator que levou a esse maior protagonismo, ou foi esse maior protagonismo do Brasil que levou a essa busca de novos campos de atuação, que foi o caso do Sul Global?

A definição de política externa, em 2003, incluiu essa questão da prioridade do Sul. A relação Sul-Sul foi definida logo no começo do governo. Demorou algum tempo para ela se implementar, com o IBAS, com tudo isso que a gente falou. Então a decisão política de incluir o Sul como prioridade, ela precedeu a essa projeção externa. A projeção externa do Brasil foi aumentando a partir da segunda metade do primeiro mandato e se consolidou no segundo mandato, por todas essas razões que eu mencionei a você.

APÊNDICE C

ENTREVISTA COM O EMBAIXADOR CELSO AMORIM⁷².

Embaixador, nos últimos doze anos nós percebemos uma mudança de rumos na política externa brasileira, talvez de uma forma mais intensa a partir de 2003, com a rodada da OMC em Cancún, quando o Brasil assumiu uma posição de maior liderança, de união frente aos países do Sul Global. E, a partir desse movimento, com a criação do G-20, houve a formação de alguns grupos de países periféricos, como o IBAS, o próprio G-20 da OMC, BRIC, CELAC, entre outros grupos. Então eu pergunto ao senhor: durante a sua gestão como chanceler, houve uma inflexão da política externa ao Sul, o Sul se tornou o foco preferencial de atuação?

Olha, eu acho que houve uma inflexão. Essas coisas sempre prefiro que outros julguem, mas houve, não há dúvida. Sem prejuízo das relações que a gente tinha, tradicionais, mas eu acho que o Sul tinha recebido muito menos atenção. Alias, se você olhar o meu discurso de posse, isso já está lá mais ou menos embutido. O próprio discurso de posse do Presidente [Lula], que foi mais ou menos uma página sobre política externa, talvez ele não use essa palavra especificamente, pois quando ele fala de América do Sul, ele fala de África, não deixa de demonstrar essa prioridade. Claro que ele tinha de ser muito genérico, era um discurso sobre todos os temas, só tinha aquele trechinho sobre política externa. Mas no meu, eu acho que debruço muito sobre isso, sim. Não me recordo mais exatamente todas as palavras, não reli porque eu mesmo o escrevi na época, mas sem dúvida houve.

Logo de início, no governo, você tem o IBAS, no segundo dia de governo, quando eu recebo o ministro da África do Sul, você deve estar a par disso porque tenho citado em outros textos meus, isso fica claro, além, naturalmente, da integração do Mercosul, da integração sul-americana, que também, de certa maneira, recebe impulso também no primeiro dia de governo, com a visita do [presidente peruano Alejandro] Toledo. Ele fica para um jantar depois da posse, e ali se começa a discutir já os acordos de comércio que viriam, depois de várias outras etapas, a desembocar na Unasul, embora a Unasul não seja predominantemente comercial. Mas o caminho foi esse.

⁷² Amorim, à época ministro de Estado da Defesa, concedeu a entrevista em seu gabinete, em 06 de setembro de 2012.

Bem, isso para citar dois exemplos. Você falou da OMC, não preciso falar porque você mesmo já mencionou, mas eu também mencionaria a nossa postura em relação à ALCA e Mercosul, onde que deveriam estar as prioridades, também tem essa marca que você mencionou.

Como o senhor já mencionou, no discurso de posse do presidente, e no seu discurso de posse no Itamaraty, os senhores disseram que a América do Sul seria prioridade. Já havia um processo de integração em curso, iniciado em 2000 quando o presidente Cardoso convocou os presidentes sul-americanos para uma reunião aqui em Brasília, em agosto de 2000. Acredito que a esse processo tenha se dado continuidade, ao passo que hoje nós temos a Unasul, formalizada em 2008. Dentro desse aspecto, eu teria duas perguntas para o senhor: esse processo de integração sul-americana foi inspirador dessa busca de coalizões ao Sul, verificada ao longo de sua gestão? E essa busca pelo Sul, se ela tiver sido inspiradora, teve início ainda durante o governo Cardoso, ou houve uma mudança significativa quando o senhor e o presidente Lula assumiram?

Essa também é mais um tipo de pergunta que acho melhor os analistas responderem. O que eu posso dizer a você é que a minha preocupação pessoal com a América do Sul, no foco de atenção, remonta a um período anterior, remonta a um período em que eu fui ministro do Itamar Franco. Se você olhar nas minhas palestras, não preciso me alongar, nós tentamos lançar na época a ideia de uma ALCSA, é um contraponto à ALCA que mal se desenhava. Até antes da sigla, isso eu acho, não tenho certeza, mas antes da sigla ALCA aparecer já estávamos falando da ALCSA, que não colou naquela época. Não colou porque as condições não estavam dadas, mas aí é uma outra análise. Só para mostrar que isso é uma preocupação que vários governos brasileiros tiveram, que é integrar a América do Sul.

Eu acho que, durante muito tempo, isso ficou meio em segundo plano, essas tentativas. Mas o Fernando Henrique Cardoso, sem dúvida alguma, o presidente Cardoso teve o mérito de fazer essa reunião presidencial. E nessa reunião presidencial... primeiro que essa reunião presidencial tem, naturalmente, um impacto político muito grande por si mesma. Segundo porque também saiu algo de operacional que era a integração de infraestrutura. Agora, ele não tentou, ainda naquela época, aprofundar o que inevitavelmente é sempre uma base para a integração, que é o comércio. Eu sei que as vezes as pessoas, seja pelo lado conservador, seja por um lado excessivamente até, digamos, revolucionário, criticarão, “ah, mas o comércio não

é tudo”. Claro que o comércio não é tudo. Mas se você acompanhar os processos históricos, inclusive, até de formação de nacionalidades, quanto mais de integração de blocos, sempre o comércio entra nisso, e isso não seria fácil. E isso foi o que nós fizemos no período inicial do governo Lula, mais ou menos com etapas importantes em 2004, e depois de 2004 sobretudo, na realidade, na prática, a gente faz quase uma área de livre comércio sul-americana. Então eu acho que eu faria essa referência histórica.

Repito: eu acho que essa ação do presidente Fernando Henrique Cardoso é importante, e eu acho que ele também sempre manteve relações importantes com outros países em desenvolvimento. Não vou dizer que a visão dele fosse totalmente... mas eu diria que basta ver para onde ele viajou mais frequentemente, para onde o ministro de relações exteriores viajou mais frequentemente. A ênfase continuava sendo a relação com os países desenvolvidos, e isso é um fato real. Eu acho que a mudança se passa com o governo Lula. E isso se reflete não só em ações diplomáticas, mas também em dados de comércio, em dados de investimento, enfim, isso aí é fácil de constatar.

Essas atitudes do presidente Lula se encaixariam naquilo que o senhor mencionou uma vez e acabou caracterizado, “política ativa e ativa” do governo, que acabou inspirando...

Eu mencionei, sim. Eu mencionei essa expressão quando no momento em que a escolha do meu nome foi anunciada. Eu tive de fazer um discurso muito curtinho, então eu tive de encontrar, não tinha que ficar fazendo uma preleção, então eu achei melhor qualificar só a atitude, mais bem do que os temas, e aí eu usei essa expressão, “ativa e ativa”. Que depois ficou, tanto que no programa da presidenta Dilma, no programa de campanha aparece uma política “ativa, ativa e soberana”.

E o que seria essa altivez, essa política ativa? A volta do pragmatismo? A assunção do papel de *global player*, a busca por um papel que lhe é cabido pela dimensão do País?

Por que eu disse “ativa e ativa”? Porque isso era um contraste com alguns aspectos que, na minha avaliação e na avaliação de outros, do que vinha ocorrendo ultimamente. Havia uma preocupação, a meu ver, excessiva, de não desagradar as grandes potências, sobretudo os

Estados Unidos, que são a maior e a mais próxima de nós. Havia até dois episódios recentes que tinham ilustrado isso, principalmente a questão do embaixador [José Maurício] Bustani na Conferência de Armas Químicas, mas havia várias outras, a maneira como vinha sendo negociada a ALCA... Então “ativa”, resumindo, “vamos dizer aqui o que a gente quer e o que a gente não quer”, independentemente, sem a preocupação principal de saber se estamos agradando ou desagradando. E, de fato, quando o presidente Lula tomou várias atitudes, você mesmo referiu a Cancún, eu mencionei as nossas atitudes na ALCA, mas eu poderia mencionar a primeira viagem do Lula ao Oriente Médio. A pergunta da mídia brasileira: “mas vocês consultaram Washington antes?” Então “ativa” é isso.

E “ativa” tem a ver também com uma certa percepção que havia antes, não vou dizer que ela fosse totalmente dominante, mas ela era importante, de que o Brasil tinha de evitar protagonismos. Era muito comum, eu mesmo como embaixador, frequentemente recebia instruções que diziam “evitar protagonismo”. Mas não, pelo contrário: o Brasil tem de agir, então tem de ser ativo. Então achei que essas duas palavras, muito simples e ainda tinham a vantagem dessa espécie de aliteração, elas resumiam a atitude que prevaleceria no novo governo, bem mais do que definir temas que eu não poderia naquele momento, não tinha nem tempo. Então foi isso. A expressão surgiu ali na hora e acabou ficando.

O senhor mencionou em artigo, na edição especial sobre o governo Lula da Revista Brasileira de Política Internacional, em 2010, que a tendência de multipolarização da ordem global não foi acompanhada pela democratização das instituições multilaterais. Essa atuação junto aos países do Sul, essa postura ativa do Brasil, também teria como objetivo, além da cooperação, a construção de meios, de articulações, para se levar a uma reforma da governança global?

Essas políticas têm sempre muitos objetivos. Você não pode dizer que o objetivo era esse. Eu acho que o primeiro objetivo era reequilibrar mais as nossas relações, não ficar muito dependente de um ou dois centros de poder no mundo, aproveitar oportunidades comerciais... quer dizer, tem muita coisa. Atuar de maneira solidária com outros países em desenvolvimento, o que também é coerente com o que estava ocorrendo no Brasil, o que ocorreu no Brasil, em termos sociais. Agora eu achava, eu sabia que esse processo também contribuiria para, primeiro reforçar a própria multipolaridade, porque esses países em desenvolvimento, embora grandes, fortes e importantes, isoladamente não teriam tanto peso,

em conjunto teriam mais. Em segundo lugar, também poderiam nos ajudar na reforma das instituições. A gente não pode prever tudo como pode acontecer. Eu não previa, obviamente, quando nós fizemos o IBAS, ou criamos o G-20 da OMC, ou tivemos a atitude que adotamos em relação à ALCA, que essas coisas teriam outros impactos, inclusive ajudando a criar o G-20 financeiro, ajudando a criar o BRICS mais tarde, essas coisas também. A gente estava atuando nesse sentido, nessa direção. E, obviamente, a reforma do Conselho de Segurança é um ponto dentro dessa, digamos, necessidade de atualização das instituições à luz das mudanças na realidade. Agora, eu não resumiria a isso, até porque reconheço as complexidades dessa mudança. Mas achava, e continuo achando, que é uma reforma necessária. Quando vai ocorrer, não sei. De que forma vai ocorrer exatamente, também não sei. Claro que a gente tem de dizer aquilo que a gente acha mais certo para ver se depois, na hora da reforma, alguma coisa parecida com aquilo acontece.

Veja bem: na área financeira já houve algum avanço. Talvez até quando eu tenha escrito esse artigo, quando eu escrevi, eu tenha subestimado que algumas das reformas, sobretudo de poder de voto no FMI, foram ocorrendo, depois continuaram ocorrendo, não terminaram, mas continuaram ocorrendo. Na área financeira, até porque os arranjos são menos formais, não estão sujeitos a veto, e etc., e aquilo [a reforma do Conselho de Segurança] é um processo complicado, de reforma da Carta da ONU, algumas coisas avançaram de maneira mais óbvia, também porque, obviamente, não é o reduto último do poder individual dos países.

E isso foi percebido, inclusive, recentemente, na eleição da diretora-gerente do FMI, quando os BRICS foram consultados.

É, você vê que o primeiro país que a Christine Lagarde visitou, fora os europeus, foi o Brasil. É um sintoma de que pesa, de que a voz é escutada.

Por falar no BRICS, de todas essas coalizões que foram formadas no início deste século, talvez ele seja o de maior destaque político internacional, de maior visão, que chama mais atenção. Só que, tanto na imprensa, como na academia, há algumas dúvidas. O que os países têm em comum, além de serem grandes emergentes, como citado no relatório da Goldman Sachs de 2001? São democracias e países nem tão democráticos, países exportadores de manufaturas e países exportadores de *commodities*, você tem dois países

que são do Conselho de Segurança... então, gostaria de perguntar ao senhor, com o Brasil sendo, inclusive, um dos principais incentivadores desse grupo BRICS, afinal, a que veio o BRIC? O senhor poderia definir?

Primeiro, o seguinte: é uma associação óbvia. Tanto é assim que até o Goldman Sachs percebeu que havia entre esses países alguma coisa em comum. Isso não quer dizer que seja tudo em comum. Mesmo quando se faz uma integração regional, frequentemente você tem países com posições muito diferentes sobre muitos temas. Aí, no caso, a proximidade regional pesa. Nesse caso, não. Mas são países, sobretudo se você pegar os originais BRIC... eu sou muito a favor da entrada da África do Sul, embora tenha um aspecto que eu comentarei depois, mas obviamente que não tem o mesmo peso.

Mas se você pegar China, Índia, Rússia e Brasil, são países de grande peso no relacionamento internacional hoje: grandes países em desenvolvimento, grandes mercados... era natural que eles se aproximassem um do outro, que eles conversassem mais. Eu acho que esses fóruns têm esse mérito. Quando as pessoas dizem, “ah, mas eles não têm isso, não têm aquilo”, mas nós não estamos propondo fazer uma confederação dos BRICS para ser uma unidade política nova. Não é isso que está se propondo. É um fórum de concertação para concertar naquilo que pode concertar, no que puder. Mesmo naquilo que a gente não concorda ainda, é interessante conversar, por exemplo, sobre a reforma do Conselho de Segurança, que é um tema difícil. Já nos temas econômicos e comerciais houve uma maior convergência que tem ajudado muito. Pela primeira vez, eles foram ouvidos de maneira mais evidente na sucessão do FMI, mas não só isso. Na questão da reforma das cotas, como lhe falei, também eles tiveram muita importância e fizeram sentir seu peso. Não foi uma coisa só teórica, não, “Vocês estão querendo que a gente ponha mais dinheiro aí para socorrer as economias desenvolvidas? Tudo bem, então vamos reformar também os mecanismos”. Eu acho que é uma coisa real. Por serem países grandes, países em desenvolvimento, ainda que com regimes políticos diversos, eles enfrentam muitos problemas parecidos. Então é útil que eles conversem entre eles. E também sobre outros temas, que eles conversem sobre energia, sobre tecnologia... há esse interesse natural. Claro que, em certas áreas, há diferenças. Mas isso é assim no mundo, sempre. Igual a você, não tem. Igual a você, só você.

E a questão da África do Sul?

Da África do Sul, eu iria comentar o seguinte: quando a África do Sul pediu... eu acho que a presença da África do Sul é importante, por quê? Porque a África do Sul é um país muito respeitável, muito importante, também. Segundo, porque tem uma grande simbologia, por ser um país africano. E, digamos, no BRIC talvez faltasse um país africano, uma grande região do mundo em desenvolvimento, com vários países, muita importância, e não tinha uma presença. Então a presença da África do Sul tem esse sentido, também. Agora, eu tinha uma preocupação, e isso se liga a outra coisa que você mencionou, que é o próprio IBAS. A minha preocupação é que a África do Sul, entrando no BRICS, isso esvaziasse o IBAS. E essa preocupação eu tive o tempo todo, e acho que o governo atual continua tendo. Eu não acompanho mais essa questão da mesma forma, mas aí [no IBAS], sim, você tem países que, além de serem grandes países em desenvolvimento, um em cada região do mundo, são países que têm mais semelhanças entre si, sobretudo na parte da democracia.

O IBAS tem um foco mais definido do que o BRICS?

Na parte política, eu diria que sim. Na parte econômica, não necessariamente. Mas, mesmo na parte econômica, você vê que há conversações. Hoje em dia esses temas comerciais andam meio parados, mas de qualquer maneira tem havido conversações entre Índia, os países da SADC e o Mercosul. Na realidade, liderados pelos países de maior peso, exceto a Índia, porque lá é complicado, por causa do Paquistão. Então, também existe [conversações] na área econômica. Mas na área política, claro, há mais afinidades, porque os três são mais interessados em reforma. São democracias, têm boas relações, quer dizer, hoje em dia não sei o que quer dizer “ocidental”, mas têm boas relações tanto com a Rússia como com a China, que são membros permanentes, com suas posições conhecidas, quanto têm com os Estados Unidos e com a Europa. Em termos de sistema político estejam mais próximos dos países ocidentais, em termos de preocupações sociais, talvez estejam próximos dos outros. Então eles têm essa capacidade de focalizar... eles se sentem mais, eu diria, como país em desenvolvimento. Há um elemento subjetivo nisso. A Rússia, talvez por ser herdeira da União Soviética, outra superpotência do mundo bipolar, eu acho que ela não se sente muito a vontade com a alcunha de país em desenvolvimento. Isso tudo contribuiu para que o IBAS tenha esse foco político mais definido. Agora, em certas situações, os BRICS têm atuado, tem servido de mecanismo de consulta. Veja, ao mesmo tempo em que o mundo é multipolar, para

usar uma expressão dos analistas franceses antigos, também é uma geometria variável. Não é sempre igual. Num tema como a reforma do Conselho, o IBAS está mais afinado. Num tema como o meio ambiente, a China entra nesse grupo, o BASIC, e a Rússia não. Por que? Não é porque ela seja muito diferente, mas é porque ela, lá trás, no Protocolo de Kyoto, não ficou listada entre os países em desenvolvimento. Então isso acaba gerando outras diferenças. São grupos variáveis. Você tem o BRICS mais atuante na economia, o IBAS mais atuante na parte política e também nessa cooperação técnica com outros países em desenvolvimento, até por uma afinidade natural, e você tem o BASIC para questões de clima. É uma geometria variável. Qual a coincidência desses grupos, do nosso ponto de vista? Nós estamos em todos eles.

Embaixador, a postura externa do começo deste século guarda semelhanças, pelos campos de atuação, pela universalização das relações, com políticas externas anteriores, como a Política Externa Independente, o Pragmatismo Responsável de Geisel e Azeredo da Silveira... o senhor acredita que essas duas formas de atuação tiveram influência na política externa do governo Lula?

O País é o mesmo, né? É claro que sempre houve uma oscilação entre mais de uma percepção de qual o melhor caminho para o Brasil. O País evoluiu, mudou com o tempo, mas algumas das necessidades básicas são as mesmas. É difícil dizer o que foi uma influência ou o que foi uma coincidência de percepções. Obviamente que, de um ponto de vista pessoal, eu devo dizer que, seguramente, a política externa da época do San Tiago Dantas teve uma influencia na minha geração toda, e não só em mim, pessoalmente. E, de certa maneira, com as limitações que havia dentro do regime militar, na época, a política do Geisel e do Silveira também buscou diversificar parcerias, dentro de algumas limitações. Procurou diversificar parcerias, teve gestos afirmativos de independência, em relação à Angola, ao próprio Oriente Médio, o reconhecimento da China, para citar os três que ficaram mais famosos. Isso faz parte, quer dizer, essas visões do mundo, seja da época do Geisel e do Silveira, seja da época do San Tiago Dantas, essas visões do mundo elas obviamente influem, como influi também a própria situação do Brasil. É claro que há influências, isso sempre existe. Agora, não diria que, “ah, está na hora de voltar à política do Geisel”. Nem mesmo San Tiago Dantas... talvez tenha ficado mais como um ícone, embora a duração tenha sido muito curta, mas é diferente. Muita coisa, sem dúvida alguma, serviu como inspiração. Eu, por exemplo, tive a

oportunidade de ir à reunião da OEA quando foi, digamos, revogada, ou melhor, quando foi tornada sem efeito a suspensão de Cuba da OEA e, na ida, fui lendo os discursos do San Tiago Dantas e vi que tudo era muito atual.

A impressão que tenho, como pesquisador, é que San Tiago Dantas marcou uma ruptura de um modelo de orientação americanista, essencialmente ocidental, e foi a pessoa que sintetizou a visão globalista de política externa.

É, tem de fazer justiça. Mesmo no período Juscelino, houve uma primeira tentativazinha de sair daquela camisa-de-força muito estreita. Começa as relações comerciais com os países do Leste... O San Tiago teve não só atitudes positivas mas também uma capacidade de perceber e sintetizar o que estava ocorrendo. Mas o antecessor dele, o Afonso Arinos, também começou uma política externa talvez inspirado pelo próprio presidente – não vamos esquecer que o Jânio Quadros, na sua visita, fez questão de ir ao Egito, por exemplo, fez uma viagem totalmente heterodoxa para os padrões da época. Isso não é uma pessoa só. É o País que sente novas necessidades, que percebe que o mundo está ficando diferente. Acho que a chegada do Lula ao poder deu a toda a sensação de que este País é diferente, de que este País está ficando diferente, está mudando. Então nós temos que levar, isso também se projeta na política externa.

O senhor acredita que o Brasil já faz por merecer uma vaga no Conselho de Segurança?

Não é uma questão de merecer ou não merecer. Eu acho que o Brasil, pelo peso que tem, em todos os fóruns, o Brasil hoje está presente. É natural que, sendo o maior país aqui da região... se a reforma do Conselho de Segurança seguir padrões similares ao que foi o Conselho de Segurança inicialmente, eu acho que o Brasil tem de estar dentro. Eu não sei se pode haver alguma coisa diferente, eu também não sei, porque essas coisas... é muito difícil prever como elas ocorrerão. Mas até a secretária de Estado norte-americana, quando veio aqui, disse que o Conselho de Segurança tem de ser reformado, isso é certo, e que é muito difícil imaginar um Conselho de Segurança sem que o Brasil esteja dentro. Se a própria secretaria de Estado norte-americana diz isso... Agora, eu não subestimo as dificuldades do processo. Até porque, digamos assim, uma das grandes potências se esconde atrás da outra, para deixar que ela seja

mais negativa em determinado momento. Obviamente, ninguém gosta de abrir mão do poder. A não ser quando isso é indispensável para resolver outros problemas.

O que eu acho, e situações como essa da Síria demonstram isso, por exemplo... vale até escrever um artigo sobre isso. Saiu muita coisa sobre a falência da ONU, sobre a falência da diplomacia. Na realidade é a falência da ONU como está. A falência da diplomacia pelos mecanismos atuais. Eu acho que, se você tivesse, por exemplo, países, como os três do IBAS, talvez num outro contexto um país como o Egito, pelo fato de ser islâmico. Mas esses países, ou algum deles, poderiam até ajudar a encontrar soluções. Digamos, numa interposição com China e Rússia de um lado, os três ocidentais do outro, é muito difícil de preencher, de superar. É uma necessidade do sistema. É possível que, em algum momento, isso seja percebido de maneira mais clara. Quando a Condoleezza Rice convidou esses três países que eu mencionei para a reunião de Annapolis, países que não são do Oriente Médio, nem islâmicos –embora Índia, África do Sul e Brasil tenham uma proporção relativamente pequena de islâmicos. Quando ela convidou esses três países para estar presentes é porque ela viu que talvez eles pudessem desempenhar um papel. Assim é que são as coisas. É difícil dizer exatamente como que vai ser. Esse pleito do Brasil começou a ser formulado de maneira mais clara ainda no governo Sarney. Foi reafirmado no governo Itamar e no governo Fernando Henrique não foi abandonado. A ênfase variou um pouco. Eu mesmo, como embaixador na ONU, sempre me empenhei muito por isso. Mas qual a importância da ação naquele momento? Naquele momento, o que a gente tinha era que botar o pé na porta, porque senão a porta iria fechar e nós ficaríamos do lado de fora. Porque, naquele momento depois da primeira Guerra do Golfo, o maior interessado, aparentemente, na reforma do Conselho, era os Estados Unidos. Por que? Porque queriam o Japão e a Alemanha para dividir os custos que estavam embutidos no multilateralismo afirmativo, que era uma das posições na época. E acho que nós conseguimos botar o pé na porta. Como vai ser depois? Não sei.

Embaixador, o senhor concorda que um dos principais objetivos da política externa brasileira, em termos globais, é a reforma dos mecanismos de governança?

Eu acho que sim, é um dos principais objetivos. Mas eu acho que esse é um objetivo de longo prazo. Você não sabe se vai alcançar. Pode até acontecer antes, dependendo das circunstâncias do mundo. Eu sempre que analiso essa questão, eu reporto ao que ocorreu na área econômica. Quem, no ano 2000, poderia dizer duas coisas: que nos mecanismos

informais da área financeira o G-8 seria substituído por um outro fórum incluindo países em desenvolvimento, que é o G-20? Quem poderia prever isso? Você poderia até imaginar, porque até existia o G-20, mas ninguém dava bola para ele. Os ministros não iam sequer nas reuniões, agora vão os presidentes. Quem poderia dizer? Pouca gente.

Quem poderia dizer, no âmbito da OMC, que era tradicionalmente decidido entre os Estados Unidos e a União Europeia, e às vezes com o Japão e Canadá, passaria depois para um G-4, que envolvia Índia e Brasil, e hoje em dia, na prática, é um G-5? Se você for procurar uma espécie de um diretório dos países mais influentes, são os Estados Unidos e o Canadá, o Brasil, Índia e China. Em breve a Rússia vai fazer parte desse grupo, vai demorar um pouquinho... a China vai demorar um pouquinho. São grandes mudanças que estão ocorrendo. É claro que é muito mais fácil isso ocorrer quando se trata de fóruns informais do que quando se trata de instituições formalizadas. E mais difícil ainda quando a instituição formalizada é formalizada da maneira que são as Nações Unidas, por uma Carta, que é uma Constituição, que prevê todo um sistema de mudança e é um sistema de mudança muito complexo. Então varia.

Por que eu digo isso? Porque, se você disser que um dos principais objetivos não foi alcançado, então a política externa fracassou? Não, ela foi fazendo muitas outras coisas. Essa é uma conclusão fácil. Se você define isso como principal objetivo e não alcança, fracassou. O que eu quero dizer é o seguinte: esse é um dos objetivos, é um objetivo importantíssimo. E ele é totalmente coerente com a perseguição de outros objetivos. Se ele fosse incompatível... mas não, ele é totalmente coerente com a diversificação das nossas relações, com o maior empenho na integração sul-americana, enfim, tudo isso é coerente. É claro que aqui e ali você tem de fazer um “ajustezinho” natural, mas não é “vamos fazer isso em vez daquilo”.

Por isso que eu acho importante fazer essa ressalva, para não permitir que as pessoas que sempre procuram olhar o Brasil de maneira pequena e dizer que “o Brasil não pode, o Brasil não deve”, que essas pessoas não se valham dessa caracterização da reforma do Conselho como um dos principais objetivos para não dizer que a política externa fracassou, porque ela foi indo, foi fazendo outras coisas, aqui e por lá, e aquilo também não foi enterrado, tampouco.