



Chroniques des Amériques

Volume 14, numéro 4, octobre 2014

A projeção internacional do Brasil para um mundo multipolar (2003-2010)

Brazil's international projection for a multipolar world (2003-2010)

Bruno Muxagato

RESUMO. Durante a última década, o Brasil teve uma projeção internacional sem precedentes na história do país, principalmente devido à ação diplomática proativa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse período, a política externa brasileira converteu o Brasil em um ator global. Para isso, combinou a construção de uma liderança do Brasil na América do Sul com relações Sul-Norte (eixo vertical) e Sul-Sul (eixo horizontal). A problemática que pretende explorar este trabalho baseia-se na questão central da multipolaridade do sistema internacional através do exemplo da inserção internacional do gigante sul-americano. O artigo tem como objetivo apresentar a diplomacia brasileira durante os dois mandatos presidenciais de "Lula" (2003-2006 e 2007-2010), analisando suas várias iniciativas no cenário internacional e os fatores determinantes da sua ação. O objetivo é entender, numa perspectiva realista das relações internacionais, como os eixos diplomáticos adotados pelos formuladores da política externa brasileira têm contribuído para transformar o país em um grande ator do mundo multipolarizado e do debate global.

PALAVRAS-CHAVE. Brasil, potência, política externa, afirmação internacional, sistema multipolar, liderança, autonomia, universalismo, *smart power*.

ABSTRACT. During the past decade, Brazil has enjoyed the most important unprecedented international projection in all of its history, mainly due to the proactive diplomatic efforts of the Luiz Inácio Lula da Silva's administration. Brazilian foreign policy was based on the construction of Brazilian leadership in South America, combining the South-North relations (vertical axis) and South-South relations (horizontal axis) in order to convert Brazil into a global player. This article aims to explore the central issue of multipolarity in the international system through the example of the international insertion of Brazil. In this sense, this work aims to present the Brazilian diplomacy during the two "Lula" presidential terms (2003-2006 and 2007-2010), analyzing its various initiatives on the international scene and the determinants of its action. The objective is to understand, according to the realistic theory of international relations, how diplomatic axes adopted by Brazilian policymakers have contributed to transform their

country into a leading player in the multipolar world and global debate.

KEYWORDS. Brazil, power, foreign policy, international affirmation, multipolar system, leadership, autonomy, universalism, smart power

Moradores das comunidades, operários, engraxates: um dos seus se tornou Presidente do Brasil”. Eis as palavras usadas por um apresentador do principal canal da televisão brasileira, a Rede Globo, para anunciar a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República Federativa do Brasil, em 27 de outubro de 2002 (Seitenfus, 2006: 276). Essa eleição representou uma virada na história política do país sul-americano. Com efeito, pela primeira vez chegava ao mais alto cargo do Estado um político de esquerda, sem graduação universitária e tampouco oriundo das elites tradicionais. A chegada ao poder desse antigo operário metalúrgico e líder sindicalista anunciava mudanças na cultura política brasileira e profundas transformações sociais. O fato não somente teve importante impacto no plano doméstico, como marcou o início de um “fenômeno Lula” no exterior, principalmente construído e difundido pelos meios de comunicação europeus e americanos¹. Foi principalmente destacado o perfil atípico do presidente brasileiro, a ponto de alguns observadores não hesitarem em compará-lo com Lech Walesa, o líder da independência polonesa na década de 1980 (Libération, 2002). Ao longo dos seus dois mandatos, Lula apostou em sua personalidade carismática e suas origens populares, ao mesmo tempo em que cultivava um estilo político muito pessoal, no intuito de manter sua forte popularidade em nível nacional e internacional.

A eleição de Lula ocorreu em um contexto internacional particular, marcado pelo desenvolvimento da globalização e pelo crescimento de alguns países comumente denominados “BRICS”. Com a desconcentração do poder mundial, o Brasil do Governo Lula almejou adaptar-se à nova configuração sistêmica para aproveitar-se das dinâmicas de mudança e defender, da melhor forma possível, os seus interesses no concerto das nações.

¹ Ver notadamente os primeiros artigos publicados pelos jornais estrangeiros a respeito da vitória de Lula: “Lula fait basculer le pays à gauche”, *Le Figaro*, 28 de outubro de 2002; “Le tournant brésilien”, *L’Humanité*, 29 de outubro de 2002; “Rupture brésilienne”, *Le Devoir*, 30 de outubro de 2002; “Leftist Handily Wins Brazilian Presidential Race”, *New York Times*, 28 de outubro de 2002.

Tratava-se para o gigante sul-americano apoiar-se tanto em seus trunfos materiais, quanto no voluntarismo político do poder executivo, a fim de se construir como potência e alcançar projeção internacional. Com o Lula, o Brasil passou de uma política externa passiva e oportunista, para uma política visando o exercício no exterior de uma influência política, econômica e cultural do Estado e o seu reconhecimento, por parte de seus pares, como ator imprescindível do cenário mundial.

De fato, após oito anos de Governo Lula, o Brasil (quinto país do mundo em termos territorial e demográfico) tornou-se a sexta potência econômica mundial e soube se impor como ator global presente em todas as negociações de interesse multilateral. O presidente brasileiro multiplicou assim os encontros internacionais no decurso dos quais soube se aproveitar do seu carisma e das suas aptidões de negociador para valorizar o país no exterior e assim pôr um fim à imagem estereotipada do Brasil como sendo mera terra do samba e futebol².

Entretanto, a ação externa brasileira foi principalmente marcada por um ativismo presidencial sem precedentes, com inúmeras viagens oficiais, tanto aos países em desenvolvimento quanto aos países ditos do “primeiro mundo”. Porém, o presidente não estava sozinho, sendo um “quarteto diplomático” o responsável pela formulação e a implementação efetiva da política externa. Além do Lula, encontrava-se assim o seu conselheiro diplomático e antigo Secretário de Relações Internacionais do PT, Marco Aurélio Garcia, que se implicou principalmente nas questões regionais. Outro ator do processo de decisão foi o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, por sua vez, muito ativo nos temas de ordem multilateral. Finalmente, havia o Secretário-Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães (até novembro de 2009), sendo este último conhecido pelas suas posições baseadas na aproximação do Brasil com os outros países em desenvolvimento (“Estados periféricos”), em detrimento das relações Sul-Norte (Guimarães, 1999). O conjunto desses atores políticos, todavia, perseguia um objetivo comum, relativo a fazer do Brasil um ator de primeiro plano nas evoluções do sistema internacional favoráveis à emergência de novas potências.

Desde então, impõem-se três questões centrais: qual foi precisamente a estratégia diplomática adotada pelo governo Lula para inserir o Brasil no sistema internacional multipolar a despontar? De que maneira pretendeu o país participar da construção de um novo multilateralismo,

² Apesar das alocações do Presidente Lula estarem repletas de metáforas futebolísticas.

adequado aos seus interesses de potência? Quais foram os obstáculos encontrados pela diplomacia brasileira no processo de projeção internacional, tanto na esfera regional quanto mundial?

A potência não se define somente com base nos recursos materiais, mas igualmente através de um elemento não quantificável, isto é, a representação. Segundo Sebastian Santander:

O peso demográfico, territorial, econômico ou comercial não pode bastar para caracterizar uma potência, tampouco uma nova configuração das relações políticas e econômicas internacionais. Ainda é necessário que esses diferentes elementos estejam mobilizados de maneira consciente e sistemática pelos atores em questão no intuito de produzir influência (Santander, 2009: 56).

O reconhecimento externo também determina a construção do *status* de potência (Hurell, 2006). Tratava-se então para o governo Lula de implementar uma diplomacia ativa e inovadora, baseada nos trunfos intrínsecos do Brasil, além de destinada a elevar o *status* internacional do país no quadro de um sistema mundial em mutação e sua participação aos processos decisórios.

Durante os dois mandatos do presidente Lula, impôs-se uma nova maneira de conduzir a diplomacia. Embora a maior parte da agenda diplomática contenha mais elementos de continuidade do que de ruptura (Seintenfus, 2007: 11-21), novos elementos surgiram, notadamente na definição das prioridades da política externa. Assim sendo, Lula afirmou em várias ocasiões a sua escolha clara em favor do multilateralismo e da manutenção das boas relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências internacionais, ao mesmo tempo em que dava uma grande importância às relações com o mundo em desenvolvimento. No plano regional, o presidente brasileiro quis associar “o destino econômico, político e social do Brasil ao da América do Sul”.

Dentre as mais marcantes iniciativas da política externa multidimensional do Governo Lula, podemos citar a ação visando o aprofundamento da integração regional (MERCOSUL, UNASUL) e a afirmação da liderança brasileira na América do Sul; a elevação da densidade das relações Sul-Sul e Sul-Norte; a criação e a consolidação de grupos de geometria variável, tais como os G-20 comercial e financeiro³, o fórum de discussão IBAS⁴ e as coligações

do BRIC(S)⁵ e do BASIC⁶; a implementação das cúpulas ASA⁷ e ASPA⁸; o comando da MINUSTAH⁹, no Haiti, ou ainda a mediação de crises regionais e extra regionais. Ademais, convém destacar a ação voluntarista brasileira para exigir uma reforma geral do sistema multilateral e uma democratização da governança mundial.

A afirmação da potência brasileira no sistema multipolar, uma visão realista

A política externa é tradicionalmente definida como “o instrumento pelo qual um Estado tenta determinar os contornos do seu ambiente político internacional” (Charillon, 2002: 13). De acordo com a corrente realista das relações internacionais, ilustrada pela obra *O Príncipe* de Maquiável, essa política funda-se essencialmente em um conjunto de ações e decisões intencionais tomadas pelo Chefe de Estado no intuito de realizar os seus objetivos em um ambiente internacional coagente. Portanto, a política externa de um Estado seria antes de tudo a política do “Príncipe”, Chefe do Estado ou do Poder Executivo (Battistella, 2006: 327).

Ademais, segundo o teórico Hans Morgenthau, em matéria de política externa, cada Estado busca defender “o interesse nacional definido em termos de potência” (Morgenthau, 1985: 5). Existe, portanto, uma vontade permanente de maximização da potência do Estado, tendo este último que evoluir em um sistema internacional caótico por natureza. Neste quadro, quando um precário equilíbrio se instaura nas relações de força e quando emerge uma ordem mínima no seio do sistema, a existência e a efetividade do direito internacional e das instituições multilaterais estão ligadas à sua conformidade com os interesses dos Estados mais poderosos.

Por sua vez, Raymond Aron confirma que a primeira característica de um sistema internacional é a configuração da relação de forças (Aron, 2004). O autor opõe igualmente o sistema multipolar, em que o equilíbrio depende da rivalidade entre várias unidades, à

de assuntos econômicos e financeiros. O G-20 financeiro não deve ser confundido com o G-20+, um grupo de países em desenvolvimento criado para as negociações comerciais junto à Organização Mundial do Comércio.

4 O IBAS (ou G3) é um grupo composto pela Índia, o Brasil e a África do Sul.

5 Acrônimo do grupo formado pelo Brasil, a Rússia, a Índia e a China. O BRIC tornar-se-ia BRICS com a participação da África do Sul, a partir de 2011.

6 Brasil-África do Sul-Índia-China.

7 Cúpula América do Sul-África.

8 Cúpula América do Sul-Países Árabes.

9 Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti.

3 O G-20 é um grupo de 19 países (África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia) mais a União Europeia, cujos ministros, chefes dos bancos centrais e chefes de Estado reúnem-se regularmente para tratar

configuração unipolar ou bipolar, em que o equilíbrio apenas pode ser alcançado com a existência de uma ou duas potências predominantes. Tanto Aron quanto Morgenthau são favoráveis a um sistema multipolar supostamente mais estável. A noção realista de polaridade remete assim à redistribuição do poder e à estruturação do sistema mundial a partir de polos de poder mais ou menos numerosos (Atar, 2009: 652).

Podemos aplicar esse quadro de análise realista à política externa do Brasil. Em um sistema internacional em plena evolução, os mandantes de Brasília adquiriram consciência acerca da impossibilidade das grandes potências tradicionais tomarem sozinhas as decisões concernentes ao conjunto da humanidade. Os atores do Norte sofrem uma falta de legitimidade que apenas poderia ser amenizada através de um diálogo com as potências emergentes. Desde logo, torna-se possível um mundo multipolar. Trata-se, para o Brasil, de engajar-se nesta “corrida das potências” a fim de ocupar um lugar que lhe permita influenciar tanto quanto possível os processos decisórios em escala mundial.

Para entender a ação internacional brasileira, convém voltar às mudanças sistêmicas ocorridas após a Guerra Fria. Na década de 1990, após a queda do rival soviético, os Estados Unidos tornaram-se a hiperpotência de um mundo unipolar, gozando desde então de uma supremacia simultânea nos domínios militar, econômico e tecnológico. Todavia, a atual configuração do sistema internacional parece evoluir rumo à multipolaridade, principalmente com a afirmação internacional de um crescente número de países do Sul que surgem como os “ganhadores” da globalização (Santander, 2009: 9). Essas potências emergentes participam ativamente da transformação do mundo ao exigirem um lugar mais representativo nas instâncias multilaterais. Foi o banco de investimento Goldman Sachs que, pela primeira vez, reuniu os grandes países emergentes sob o acrônimo “BRIC” (Wilson e Purushothaman, 2003). Tratava-se então de designar atores com fortes taxas de crescimento e possuidores de diferentes fatores tradicionais de potência: território grande com recursos naturais abundantes; população importante em fase de qualificação; níveis significativos de produção e exportação; estabilidade política e coesão nacional. Trata-se de um conjunto de critérios que tornam esses países fortemente atrativos junto aos investidores estrangeiros (Jaffrelot, 2008: 13).

Se adotamos o ponto de vista realista, é singular o lugar ocupado pelo Brasil. Existe de fato um desequilíbrio na capacidade militar brasileira diante das outras potências, impedindo o país de enxergar o uso da força como

instrumento de poder. Portanto, o tradicional pacifismo brasileiro fundar-se-ia sobretudo em um realismo impregnado de idealismo pragmático: é desejável criar uma comunidade internacional, mas essa última não romperia de maneira alguma com o jogo das potências. Desta maneira, o *soft power* do país sul-americano não se explicaria por um ideal de paz mundial, mas pela fraqueza dos instrumentos de coerção dos quais dispõe. Para defender os seus interesses de potência, os brasileiros foram obrigados a privilegiar a capacidade diplomática do país de, a um só tempo, dialogar com o mundo todo e promover o multilateralismo. Neste aspecto, as instâncias multilaterais não podem ser consideradas como uma etapa na exigência de um sistema internacional idílico, ao mesmo tempo pacífico, justo e democrático, mas, ao contrário, como um instrumento dos Estados mais poderosos a fim de melhor defenderem os seus interesses nacionais, em um sistema cada vez mais competitivo e historicamente oligárquico.

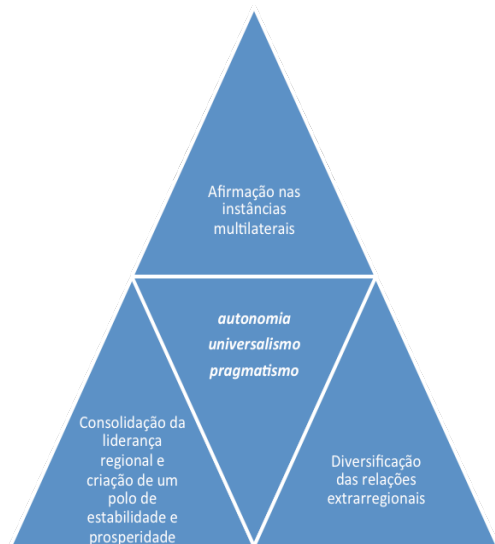
A estratégia de inserção internacional do Brasil baseava-se, por conseguinte, em uma projeção de potência fundada em fatores tradicionais (economia, território, demografia, recursos naturais, estabilidade do sistema político, coesão nacional), bem como no caráter moderador e pacífico do país, reconhecido em plano tanto regional quanto mundial. Ademais, uma intensa diplomacia desideologizada, nas mais variadas frentes, devia transformar o país em um ator global capaz de defender os seus interesses de potência da melhor forma possível, em níveis político e econômico. A escolha dos parceiros na projeção internacional brasileira apoiou-se no conceito “de autonomia pela diversificação” (Vigevani e Cepaluni, 2007), consistente em desenvolver as relações Sul-Sul ao mesmo tempo em que se mantêm ligações estreitas com as potências do Norte.

Tal inserção se deu em diferentes etapas complementares. Assim sendo, as autoridades brasileiras julgaram necessária e prioritária a criação de um polo sul-americano de estabilidade política e prosperidade econômica, sob a liderança do país. A afirmação regional do gigante lusófono constituía a condição prévia para se alcançar o *status* de ator global e legitimar o seu novo papel internacional. A América do Sul passou então a ser considerada pelo governo Lula como uma “vitrine diplomática” para as aspirações internacionais brasileiras. Consequentemente, essa postura fez os brasileiros distanciarem-se da sua prática tradicional de negação de qualquer aspiração à liderança, sem contudo perderem de vista o risco de exacerbar as rivalidades e desconfianças regionais. Através de processos integracionistas, o Brasil

buscou “atrair” os vizinhos sul-americanos para a sua zona de influência política e econômica. A integração regional visava igualmente dar ao país uma força de negociação impossível de se alcançar de modo individual. Tratava-se, portanto, de um instrumento fundamental para maximizar a projeção da potência brasileira.

Esquema simplificado da inserção “soberana” do Brasil no sistema internacional multipolar

Fonte: criação do autor.



No que tange às questões mais específicas ligadas à defesa e à segurança, o pacifismo absoluto do país foi posto em xeque. O Brasil buscou tornar-se uma potência militar média, a fim de obter “credibilidade” no sistema internacional. Uma força militar “robusta”, em complemento ao seu tradicional *soft power*, devia permitir reforçar a sua capacidade de negociação no plano mundial. Assim sendo, o Brasil adotou o conceito de *smart power* (Nossel, 2004), visando combinar estrategicamente diplomacia e força militar no intuito de construir um instrumento de projeção de potência e influência mais eficiente. Ademais, a ambição de Brasília induzia um reforço das capacidades militares do país para que as Forças Armadas pudessem ser usadas pelo Estado na realização dos seus objetivos em matéria de política externa.

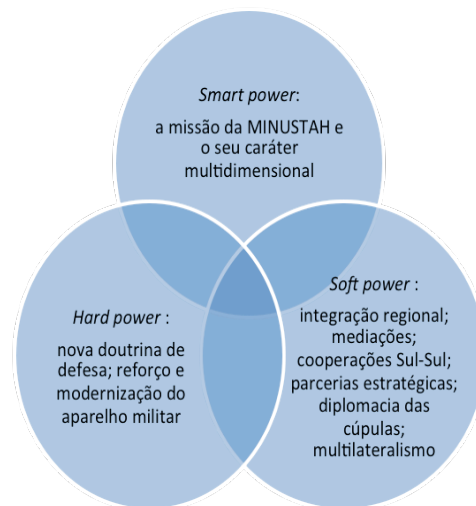
As três “faces” do exercício da potência brasileira

O Brasil também flexibilizou a sua tradicional postura estritamente não-intervencionista ao adotar o princípio de “não-indiferença”, com o objetivo de ser reconhecido como ator internacional capaz de contribuir para a resolução dos conflitos regionais e extrarregionais. Tratava-se de afirmar

a liderança e o poder de mediação do país na América do Sul e, ao mesmo tempo, de dar mais peso à candidatura no Conselho de Segurança da ONU. O Brasil pretendia assim aparecer como potência estabilizadora que, malgrado a ausência de armas nucleares, podia legitimamente pleitear uma vaga no restrito órgão da organização.

Por tanto, no quadro de um sistema internacional em plena transformação, marcado pela emergência de novas potências e pela desconcentração do poder mundial, o Governo Lula almejou a adaptação do Brasil à essa nova configuração no intuito de tirar proveito das dinâmicas de mudança e defender, da melhor forma possível, os interesses nacionais no cenário internacional. Neste contexto, a ação diplomática de Lula soube respeitar os princípios e objetivos tradicionais da política externa brasileira, acrescentando-lhes um dinamismo sem precedentes na projeção internacional do país.

Fonte: criação do autor.



Orientado pelos princípios autonomista e universalista, o Governo Lula buscou diversificar os mercados externos e as parcerias políticas e econômicas do Brasil, ao desenvolver as relações Sul-Sul e reequilibrar as relações com o Norte. Tratava-se igualmente de defender uma reforma do sistema multilateral, com vistas ao fortalecimento da participação do país nos processos decisórios internacionais. De fato, era do interesse do Brasil reduzir a sua vulnerabilidade externa por meio de uma participação direta nas tomadas de decisões no topo da governança mundial. O voluntarismo diplomático tinha igualmente como objetivo transformar o país em um ator global com capacidade de intervenção no conjunto dos temas de interesse multilateral. A política externa do

Governo Lula caracterizou-se então pelo seu pragmatismo através de uma ação diplomática intensa e desideologizada em todas as frentes possíveis, segundo uma visão essencialmente realista da defesa dos interesses nacionais.

Nas suas relações com o exterior, o Brasil comportou-se como um grande ator do Sul, sem complexos e em busca de uma redistribuição das cartas do poder mundial. Com este objetivo, o país agiu de forma a favorecer a multipolaridade do sistema internacional e a impor um termo ao domínio exclusivista das potências do Norte. Segundo a visão do Governo Lula, era necessário criar uma nova geografia econômica e política mundial, visando promover um sistema composto por diversos centros de poder, em equilíbrio e capazes notadamente de neutralizar o unilateralismo norte-americano. Em sua estratégia global, o Brasil de Lula valeu-se especialmente do multilateralismo para contribuir na multipolarização do mundo e construir uma nova ordem internacional mais justa e transparente. Tratava-se de institucionalizar a multipolaridade nascente, mediante a construção de um multilateralismo que levasse em conta os interesses do mundo em desenvolvimento. Porém, para atingir esses objetivos de democratização do sistema mundial e de elevação do *status* internacional do Brasil, era necessário gozar de apoios políticos. Razão pela qual as autoridades brasileiras elevaram a densidade das relações internacionais do país. Essa estratégia operou-se através de diferentes etapas complementares e indissociáveis.

A afirmação regional: a busca por uma legitimidade prévia às ambições mundiais

Em primeiro lugar, era necessário dar prioridade à afirmação regional e criar um polo sul-americano de estabilidade política e prosperidade econômica favorável à projeção internacional brasileira. Com efeito, era essencial garantir as premissas para o Brasil em seu espaço geopolítico imediato, no intuito de permitir ao país uma ação mais eficiente no plano internacional. Pudemos observar que sem a consolidação da liderança regional brasileira, a ação internacional de Brasília encontrava-se fortemente limitada. As dificuldades encontradas pelos brasileiros para a obtenção de um apoio unânime da região à sua candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU ilustram a importância das relações regionais, sobretudo quando se trata de um país de vocação mundial. Portanto, o regionalismo sul-americano constituía para Brasília um fundamento estratégico e necessário à construção e ao exercício do seu poder no exterior.

Para o Brasil, a estratégia constituiu em se comportar como potência preocupada em levar os benefícios da projeção internacional a todo o seu espaço regional. O gigante sul-americano age certamente de forma hegemônica na América do Sul, mas o Governo Lula trabalhou para que essa hegemonia não fosse vista com maus olhos pelos seus vizinhos. Notadamente, o Brasil fortaleceu o seu papel de *paymaster* regional para responder às acusações daqueles que o qualificam como potência dominadora e predadora. Assim sendo, Brasília buscou reduzir as assimetrias regionais, tanto através da diminuição dos desequilíbrios comerciais, quanto por meio de financiamentos às infraestruturas. Essa política de “generosidade” contribuía para a construção da liderança brasileira em bases consensuais, agindo contra a tradicional desconfiança dos vizinhos diante da ação do país lusófono. Ademais, o Governo Lula fez a escolha estratégica de não alimentar as tensões regionais quando os Estados mais modestos da região desafiaram a potência brasileira. De fato, Brasília preferiu, em todas as circunstâncias, privilegiar o diálogo e a negociação na resolução dos conflitos, provocando às vezes críticas no plano doméstico contra uma atitude considerada por demais conciliadora e contrária aos interesses econômicos imediatos do país.

Para garantir a sua liderança, o Governo Lula também trabalhou em prol do fortalecimento da integração do subcontinente a um alto nível intergovernamental, evitando ao mesmo tempo desenvolver de forma desproporcional e incontrolada a institucionalização dos diferentes processos integracionistas. O ponto essencial era o aprofundamento do diálogo e da cooperação sul-americana sob a égide brasileira, enfraquecendo simultaneamente a influência histórica dos atores externos norte-americano e europeus.

Desde os primórdios da era Lula, as autoridades brasileiras buscaram revitalizar o MERCOSUL por meio da ampliação da agenda de cooperação para os domínios político e social. Todavia, o aprofundamento da organização chocou-se tanto com os sentimentos exacerbados de soberania na região (notadamente por parte do próprio Brasil), quanto com as assimetrias estruturais entre os países membros. Em decorrência dessa situação de profundos desequilíbrios intragrupo, os parceiros mercosulianos temeram o “subimperialismo” auriverde e a possível transformação dos objetivos autonomistas brasileiros em política antiamericana. Esses receios acentuaram-se com o apoio brasileiro à adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Contudo, o principal obstáculo

ao desenvolvimento da organização residia no excessivo protecionismo argentino. Buenos Aires reagiu de forma particularmente defensiva quando a balança comercial entre a Argentina e o Brasil começou a se tornar amplamente favorável aos brasileiros, a partir de 2004. Diante do risco de uma acentuação dos desequilíbrios no comércio bilateral, o governo argentino preferiu conter os avanços do processo integracionista.

Além do MERCOSUL, o presidente Lula conferiu significativa importância à União das Nações Sul-Americanas. A criação da UNASUL fez jus ao projeto dos estrategistas de Brasília, consistente em reunir o conjunto dos países sul-americanos em um bloco político liderado pelo Brasil. A UNASUL rapidamente tornou-se a plataforma privilegiada dos brasileiros na organização do diálogo intrarregional e na garantia da estabilidade na América do Sul, em que pesem algumas dificuldades principalmente ligadas ao desenvolvimento do eixo bolivariano e à concorrência da Venezuela de Hugo Chavez no plano ideológico. Foi pelo viés desta nova iniciativa integracionista que o Brasil reforçou o seu papel como potência regional estabilizadora, apresentando-se como o principal mediador nas crises sul-americanas. A criação da organização igualmente contribuiu para a autonomização da América do Sul, graças à marginalização da ação da Organização dos Estados Americanos (OEA) no subcontinente, contribuindo assim para pôr fim à histórica ingerência dos Estados Unidos nas questões sul-americanas.

Ademais, sendo a construção da confiança um elemento da estratégia de “hegemonia consensual”, adotada pelo Governo Lula, os brasileiros investiram particularmente na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. Tratava-se de se apresentar como uma potência ávida por defender a transparência nos âmbitos da segurança e da defesa, em outras palavras, setores estratégicos e sensíveis no contexto sul-americano. Dessarte, Brasília buscou acima de tudo alcançar a coesão regional por meio da integração sul-americana, fator considerado como facilitador da projeção internacional brasileira. A América do Sul constituiu um espaço de referência para a afirmação dos interesses brasileiros e a criação de um polo regional multiplicador de potência.

Com os avanços em termos de regionalização, alguns sinais denotaram uma crescente aceitação pela maioria dos Estados sul-americanos da liderança regional brasileira, muito embora tenham subsistido as fortes reticências argentinas e colombianas neste âmbito. Por conseguinte,

as propostas de mediação brasileira nas crises regionais foram geralmente bem acolhidas e o papel de *paymaster* desempenhado pelo país foi amplamente encorajado pelos vizinhos sul-americanos. Além disso, em que pesem alguns desacordos no plano ideológico, países bolivarianos como a Bolívia e a Venezuela expressaram o seu apoio à candidatura do Brasil a um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU. Os parceiros sul-americanos igualmente ampararam as iniciativas do gigante lusófono visando a integração da região à sua estratégia internacional, notadamente através das cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA). Por mais simbólicos que tenham sido e embora sem real impacto nas relações inter-regionais, esses encontros foram necessários para construir a imagem de um Brasil porta-voz regional e do mundo em desenvolvimento em seu conjunto.

Convém sublinhar que as iniciativas inter-regionais também mostraram a dificuldade de Brasília em conciliar os eixos regional e mundial da sua política externa. Segundo o Governo Lula, os países sul-americanos certamente haveriam de participar da projeção internacional do Brasil, a fim de favorecer a sua ascensão como ator global. Porém, o que na realidade observou-se foi, antes de tudo, uma instrumentalização da região sul-americana. Assim sendo, não obstante os brasileiros “tenham se servido” pontualmente dos seus parceiros regionais para dar maior visibilidade a algumas das suas iniciativas diplomáticas, é fato que eles adotaram uma estratégia individualista tão logo os vizinhos começaram a constituir mais um peso do que um verdadeiro apoio à inserção internacional do país. Finalmente, em um difícil jogo de equilíbrio, tratava-se de levar em consideração tanto a necessidade de afirmar a potência regional brasileira e a construção de uma liderança consensual na América do Sul, quanto a capacidade do Brasil em agir de forma individual no contexto extrarregional.

Aproximações extrarregionais Sul-Sul, reequilíbrio das relações com as potências do Norte e papel mediador do Brasil

No plano internacional, o Governo Lula operou uma diversificação das relações políticas e econômicas do Brasil, ao dar significativa importância às relações Sul-Sul com a África, os Países Árabes e as potências emergentes. Os parceiros do mundo em desenvolvimento constituíam, a um só tempo, importantes apoios às reivindicações internacionais brasileiras e novos mercados, os quais permitiram ao país sul-americano diminuir a sua

dependência econômica diante do Norte. A aproximação com o Sul realizou-se por meio do desenvolvimento das trocas comerciais, assim como através da ajuda ao desenvolvimento e da cooperação multissetorial. Nesta esfera, a cooperação técnica oferecida pelo Brasil através da EMBRAPA e da ABC nas áreas da agricultura, da saúde ou ainda da educação e da capacitação profissional, constituiu uma poderosa alavanca para a projeção da influência brasileira em territórios há muito abandonados pelas autoridades brasileiras.

Com as potências emergentes, a estratégia consistiu em formar grupos no intuito de, pontualmente, coordenar as posições e defender os interesses do mundo em desenvolvimento, notadamente, na perspectiva da reforma global do sistema multilateral. Impulsionada pelo Brasil, a coordenação Sul-Sul teve grande impacto nos âmbitos econômico e financeiro. Com efeito, o BRIC tirou proveito da crise econômica mundial que assolou as potências do Norte para obter a institucionalização do G20 financeiro, em detrimento do G8, e o fortalecimento do peso dos países do Sul nas instituições de Bretton Woods. No quadro da OMC, o G20+ permitiu a um conjunto de países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil, maximizar o seu poder de barganha frente às potências do Norte e combater de forma mais eficiente as subvenções agrícolas dos europeus e norte-americanos. A ação coletiva das potências emergentes igualmente influiu no âmbito ambiental, tendo o BASIC conseguido expor as expectativas e as necessidades dos países do Sul no tocante ao combate contra o aquecimento climático, com base no princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Muito embora o Brasil tenha conseguido ampla coordenação política acerca de diversos temas multilaterais, além de importante cooperação intragrupo multissetorial, juntamente com a Índia e a África do Sul no quadro do fórum de diálogos IBAS, nada disso ocorreu em relação à China. A potência chinesa não pode ser colocada no mesmo nível que os outros emergentes. Trata-se de uma potência nuclear, membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, e da segunda potência econômica mundial, com vocação, segundo alguns analistas, para dirigir o mundo lado a lado com os Estados Unidos. A esse título, as relações do Brasil com a China são complexas e não devem ser tratadas como relações horizontais. Ademais, a negação do apoio de Pequim às pretensões brasileiras no CSNU (malgrado o reconhecimento brasileiro do *status* de economia de mercado da China)

confirma que a solidariedade entre emergentes para a reforma da governança mundial tem os seus limites.

De toda forma, a aproximação com o Sul, em toda sua diversidade, não ocorreu em detrimento das relações com o Norte. O Brasil de Lula buscou apresentar-se como um ator capaz de manter relações privilegiadas com a Tríade e de simultaneamente desenvolver as suas relações Sul-Sul. Tratava-se de demonstrar que o país sul-americano poderia tornar-se uma “ponte” no diálogo entre o mundo em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Todavia, a estratégia adotada pelo Governo Lula diante das grandes potências industriais não consistia na perpetuação das relações tradicionais de tipo dominantes/dominados. Com efeito, Brasília almejou tratar com os europeus e os norte-americanos com base em uma estrita reciprocidade e em um diálogo de igual para igual, notadamente no que tange às parcerias estratégicas. Por vezes, o novo “estilo Lula” criou profundos desentendimentos com os parceiros do Norte, particularmente na área comercial (implosão da ALCA; impasse nas discussões relativas ao acordo de livre comércio MERCOSUL-UE; interrupção das negociações na OMC), embora tenha igualmente originado uma evolução nas relações com o mundo desenvolvido, considerada como mais favorável aos interesses brasileiros. Paralelamente, europeus e norte-americanos começaram a reconhecer no Brasil um grande ator estratégico no cenário internacional, favorecendo assim o desenvolvimento de relações bilaterais privilegiadas em áreas de interesses comuns (na área militar com a França ou ainda na área energética com os Estados Unidos).

No que diz respeito ao papel mediador do Brasil, houve à passagem do princípio de não-intervenção àquele de “não-indiferença” na política externa brasileira. Pudemos observar o crescente envolvimento do Brasil na resolução das grandes crises mundiais, em especial no Oriente Médio e Próximo. As tentativas de mediação no conflito israelo-palestino e na crise nuclear iraniana revelaram o interesse das autoridades brasileiras no reconhecimento do seu país como potência mediadora crível do sistema internacional. Orientada por esse objetivo, a escolha das zonas de intervenção diplomática não veio ao acaso, haja vista que os brasileiros pretenderam intervir em casos capazes de proporcionar uma maior visibilidade internacional.

Por mais que a oferta brasileira de bons officios no conflito israelo-palestino tenha sido favoravelmente acolhida, o mesmo não ocorreu em relação à questão nuclear iraniana. As grandes potências deixaram patente que a afirmação internacional do país sul-americano, por meio de

iniciativas diplomáticas ambiciosas, encontra os seus limites ao se chocar com os interesses do Norte em matéria de segurança. Do lado brasileiro, a questão iraniana era de interesse estratégico, muito além da mera afirmação da potência brasileira, posto que se tratava igualmente de defender o desenvolvimento tecnológico do Sul em seu conjunto e, notadamente, na área sensível referente à energia nuclear.

Por fim, nos últimos anos revelou-se a adoção pelo Brasil da estratégia do *smart power*, quando as autoridades brasileiras escolheram amparar a sua retórica diplomática com o uso das forças armadas. Em termos de capacidade, o componente militar da parceria estratégica franco-brasileira ilustra perfeitamente tal estratégia, ao permitir a modernização do aparato militar brasileiro. É igualmente digna de menção a ação do Brasil nas missões de manutenção da paz da ONU: comando da MINUSTAH no Haiti e participação na FINUL, no Líbano. Para o Governo Lula, era essencial provar ao mundo que a projeção político-econômica do Brasil podia avançar concomitantemente com a projeção militar (importante critério no que diz respeito à candidatura ao Conselho de Segurança).

Conclusão

Nos anos 2000, o Brasil tornou-se um participante ativo nas relações internacionais, perseguindo a sua vocação de ator mundial com interesses e responsabilidades em todas as regiões do mundo. Não obstante, sob várias questões, o Governo Lula aparentava mais improvisar do que realmente agir em função de um claro plano de ação, coerente e planejado. Embora essa “diplomacia instintiva” tenha permitido aumentar a notoriedade internacional do Brasil, ela igualmente sofreu revezes no que diz respeito ao apoio à candidatura brasileira para o CSNU, posto que a América do Sul enquanto bloco, a União Africana e a China, para não falar dos Estados Unidos, da União Europeia e da Rússia, mostraram todos várias reticências em apoiar sem ambiguidade as pretensões brasileiras. Ademais, fracassaram durante os mandatos do presidente Lula todas as candidaturas do país sul-americano visando a obtenção da direção de uma grande organização internacional (OMC em 2005 e 2009, BID em 2005). Convém igualmente destacar que a postura do governo no tocante aos direitos humanos no mundo foi reiteradas vezes criticada (Cuba, China, Darfur, Irã, Zimbábue, etc.), prejudicando fortemente a credibilidade do Brasil neste aspecto.

Contudo, é fato que o prestígio internacional do Brasil e a sua influência mundial cresceram consideravelmente. Podemos assim afirmar que os resultados da intensa diplomacia do Governo Lula, nas mais variadas frentes, foram globalmente positivos, embora fosse preciso sublinhar o fato de a ação externa brasileira ter tirado grande proveito de um contexto internacional favorável. No âmbito comercial, as diversas iniciativas diplomáticas permitiram um aumento do comércio exterior brasileiro e uma diversificação dos mercados. No plano político, o país reforçou a sua posição no seio do sistema multilateral: OMC, G20 Financeiro, FMI, Banco Mundial e regime internacional do clima. Por fim, no Conselho de Segurança da ONU, o Brasil foi eleito em duas ocasiões como membro não permanente em seis anos (em 2004 e 2010). No conjunto desses centros decisórios, Brasília soube tirar proveito das suas alianças com outros atores do Sul, bem como das suas boas relações com o Norte, para exigir uma melhor representação dos seus interesses. Por conseguinte, o Brasil de Lula participou de maneira efetiva na construção de um mundo multipolar e de um novo multilateralismo.

Grande parte dos sucessos obtidos pela diplomacia brasileira no cenário internacional foi incontestavelmente fruto da ação pessoal de Lula, chegando a ser chamada de “diplomacia presidencial”. A personalidade, o carisma e a grande popularidade do antigo sindicalista, elevado à condição de presidente da sexta potência econômica mundial, foram colocados a serviço da projeção internacional do Brasil. Ademais, provavelmente foi também graças ao ativismo e à força de sedução de Lula que o país pôde obter o direito de organizar os dois mais importantes eventos esportivos em nível mundial: a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em 2016.

Coloca-se desde então a questão da era pós-Lula no que tange à inserção internacional do gigante sul-americano. Os primeiros anos de Dilma Rousseff à frente do Estado brasileiro mostraram claramente uma mudança radical de estilo na conduta da política externa. Embora notoriamente marcada por certa continuidade em relação às linhas-mestras adotadas pelo governo precedente, o tom é aparentemente menos voluntarista, provavelmente em razão da falta de entusiasmo e de envolvimento da presidente nas questões internacionais. Ora, o *status* internacional alcançado por um país depende tanto dos fatores materiais da potência, quanto da ação das autoridades políticas.

Bibliografia

ARON, Raymond (2004). Paix et guerre entre les nations. Paris: Calmann-Lévy, 794 p.

ATAR, Franck (2009). Dictionnaire des relations internationales. Paris: Seuil, 1084 p.

BATTISTELLA, Dario (2006). Théories des relations internationale. Paris: Les Presses de Sciences Po, 694 p.

CHARILLON, Frédéric (2002). Politique étrangère. Nouveaux regards. Paris: Les Presses de Sciences Po, 437 p.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro (1999). 500 anos de periferia. Porto Alegre: Contraponto, 166 p.

HURELL, Andrew (2006). Hegemony, liberalism and global order: what space of would-be great powers?. International Affairs, n° 82, p. 1-19.

JAFFRELOT, Christophe (2008). L'enjeu mondial. Les pays émergents. Paris: Les presses de Sciences Po, 381 p.

LIBERATION (2002), "Atouts", [<http://www.liberation.fr/evenement/0101429303-atouts>]. Disponibilidade: 3 de fevereiro de 2013.

MORGENTHAU, Hans (1985). Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. Nova York: Alfred A. Knopf, 688 p.

NOSSEL, Suzanne (2004). Smart Power. Foreign Affairs.
SANTANDER, Sebastian (2009). L'émergence de nouvelles puissances : vers un système multipolaire ?. Paris: Ellipses, 249 p.

SEINTENFUS, Ricardo (2006). Lula et le monde : image, parole et action. In: VAN EEUWEN, Daniel (org.). Le nouveau Brésil de Lula. Paris: Éditions de l'aube, 349 p.

SEINTENFUS, Ricardo (2007). O Brasil e suas relações internacionais. Carta Internacional, vol. 2, n° 1, p. 11-21.

VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, vol. 29, p. 273-333.

WILSON, Dominic, PURUSHOTHAMAN, Roopa (2003). Dreaming with BRICS: The Path to 2050?. Global Economics Paper, n° 99, 24 p. [http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CEUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.goldmansachs.com%2Fceoconfidential%2FCEO-2003-12.pdf&ei=rVkvUeC0A4HU0QWjxYHwDQ&usg=AFQjCNF_vrhH0buWkl0q08ZShVx7eSwCdg&bvm=bv.42080656,d.d2k]. Disponibilidade: 8 de fevereiro de 2013.

Direction

Mathieu Arès, professeur
adjoint, Université de Sherbrooke

Hugo Loiseau, professeur
agrégé, Université de Sherbrooke

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca

Observatoire des Amériques

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : oda@uqam.ca

Site web : www.ameriques.uqam.ca



Rédaction

Bruno Muxagato. Docteur en Science Politique-relations internationales. (Universités de Brasilia et de Cergy-Pontoise. Membre du centre de recherche CREDA et CICC. Professeur Université de Paris XIII Sorbonne Paris-Cité.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).