

## **INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS BRICS NA AGENDA DO BRASIL: A OPÇÃO MULTILATERAL DO GOVERNO LULA**

Hermes Moreira Jr.<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo demonstrar que a institucionalização dos BRICS esteve alinhada à proposta de diversificação de parcerias e composição de uma nova geografia do comércio e da política mundial durante o governo Lula. Nesse sentido, a articulação de potências emergentes em diversos temas globais como comércio, finanças, desenvolvimento, mudanças climáticas e ciência & tecnologia visava fortalecer o multilateralismo e estabelecer uma nova correlação de forças no cenário internacional.

**Palavras-chave:** BRICS; multilateralismo; Política Externa Brasileira.

### **INSTITUTIONALIZATION OF BRICS IN BRAZIL: THE LULA'S MULTILATERAL CHOICE**

**Abstract:** This paper aims to demonstrate that the institutionalization of BRICS was aligned with the proposal of diversification of partnerships and composition of a new world geography of trade and politics during the Lula administration. In this sense, the articulation of emerging powers in several global themes such as trade, finance, development, climate change and science & technology aimed at strengthening multilateralism and establishing a new balance of power in international relations.

**Keywords:** BRICS; multilateralismo; Brazilian Foreign Policy.

---

<sup>1</sup> Doutor em Relações Internacionais pela UNESP. Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Realizou Estágio de Pós-Doutorado no Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina, atuando como Pesquisador Visitante junto ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. E-mail: hermesmoreira@ufgd.edu.br

## **INSTITUCIONALIZACION DE BRICS EN BRASIL: LA OPCIÓN MULTILATERAL DE LULA**

**Resumen:** Este trabajo pretende demostrar que la institucionalización de los BRICS fue alineada con la propuesta de diversificación de asociaciones y composición de una nueva geografía mundial del comercio y política durante el gobierno Lula. En este sentido, la articulación de las potencias emergentes en varios temas globales como comercio, finanzas, desarrollo, cambio climático y la ciencia y tecnología pretendía reforzar el multilateralismo y establecer un nuevo equilibrio de poder en las relaciones internacionales.

**Palabras-clave:** BRICS; multilateralismo; política exterior brasileña.

### **Introdução**

Após duas décadas convivendo com uma grave situação econômica e fiscal, e mergulhado em uma profunda crise político-institucional, ao longo dos anos 2000 o Brasil conseguiria estabilizar seu ambiente doméstico para, posteriormente, traçar uma nova estratégia de inserção internacional. Alcançada tal estabilidade, passava a ser recolocado na ordem do dia o debate sobre o papel do Brasil no cenário internacional, seja para analistas, políticos, acadêmicos e empresários. A despeito da intensa disputa entre interpretações, perspectivas e projetos que buscam explicar os eventos domésticos e internacionais que permitiram ao Brasil figurar, naquele período, entre as maiores e mais dinâmicas economias do planeta, é fato que entre 2003 e 2010 a literatura brasileira e internacional se debruçou com maior intensidade sobre os rumos da ação externa do nosso país.

Com efeito, a formulação e a execução da política externa brasileira adquiriram novos contornos, com temas e formas de engajamento diversificadas sendo empreendidas no cotidiano de sua atuação internacional. Ademais, a política externa ganhou destaque junto à imprensa, academia e centros de pesquisa, devido à ampliação da quantidade e qualidade de informações e análises sobre o comportamento internacional do país. Desse modo, se consolidava o papel de estudos sobre o ativismo brasileiro no exterior.

Nesse sentido, a nova configuração das relações internacionais proporcionou ao Brasil, em meio a tal diversificação de seu engajamento in-

ternacional, estabelecer parcerias consideradas estratégicas com Estados menos tradicionais em seu espectro de relações bilaterais. As parcerias formalizadas com os chamados grandes países periféricos (Dupas, 2005), vieram ao encontro das expectativas geradas por agentes do mercado (O'Neill, 2001; Wilson, 2003, Goldman Sachs, 2007) de que estes, capitaneados por Brasil, Rússia, Índia e China, os chamados BRIC, seriam os responsáveis pelo aquecimento da economia global nos próximos anos e, conseqüentemente, local seguro e ideal para ampliação de seus negócios e ganhos de capital por parte de seus investidores.

Dentro desse contexto, o Brasil, durante o governo Lula da Silva (2003-2010), mas, sobretudo, no período referente a seu segundo mandato, investiu na institucionalização do BRIC. A diplomacia brasileira atuou no sentido de fazer dele mais do que um acrônimo de quatro países que conheceriam naqueles anos importantes taxas de crescimento econômico e aumento de sua parcela de participação na economia global, dotando-os de capacidade de articulação política e forte presença em espaços de discussão e deliberação multilateral. Procurou, a partir de suas reuniões ministeriais e encontros de cúpula, fomentar projetos de cooperação técnica e econômica, mas principalmente, envidou diversos esforços no sentido de garantir posições políticas conjuntas em temas da agenda global.

A crise financeira iniciada em 2008, que atingiu em cheio o centro do sistema econômico global, Estados Unidos e Europa Ocidental, contribuiu para a ampliação do processo de aproximação entre as economias dos grandes países periféricos. Além disso, em virtude de seus índices e desempenho econômico recentes, Brasil, Rússia, Índia e China passaram, em diferentes graus, é verdade, a ter papel mais atuante nas discussões sobre os rumos da economia global. Papel esse corroborado pelas grandes economias tradicionais, haja vista a opção pelas discussões de medidas de superação da crise no âmbito do G-20 financeiro, ao contrário das ortodoxas decisões tomadas no espaço do G-8. Fatores esses que concretizaram as expectativas daqueles que enxergavam nos BRICs alto potencial de participação em mecanismos multilaterais de decisão política, além de importantes representantes da nova configuração do comércio e economia global.

As declarações dos líderes políticos nos Encontros de Cúpula dos BRICs passaram a ser motivo de otimismo aos entusiastas desse novo modelo, ao as declararem como semente de uma futura institucionalização formal, como por exemplo através da proposta de criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICs. Ao passo que também eram minimizadas pelos

céticos, que não vislumbraram nelas nada mais do que mera formalidade diplomática, comum a quaisquer eventos dessa natureza.

Disso tudo, destaca-se o fato de ter se tornado central na análise da política externa brasileira contemporânea uma discussão séria sobre o papel dos BRICs no processo de formulação e execução de nossa política exterior. O objetivo desse texto é, portanto, refletir sobre o papel que o Brasil atribuiu aos BRICs em sua agenda internacional durante o governo Lula. Pois entendemos que houve alto grau de importância conferida à institucionalização dos BRICs, principalmente com base no destaque dado pelas “vozes autorizadas” da diplomacia brasileira ao papel que os BRICs deveriam exercer na conformação da atual ordem internacional. Nesse sentido, acreditamos que o posicionamento desses representantes da diplomacia e do governo brasileiro em relação aos BRICs buscou elaborar um quadro conceitual de dupla característica, cognitiva e normativa (Arbilla, 2000), no intuito de definir a “realidade” na qual a política externa se desenvolve e de prescrever os “melhores rumos” de atuação dessa política externa.

Ademais, partimos do pressuposto de que esse processo de institucionalização dos BRICs foi impulsionado pelo Brasil por identificar nessa estratégia a melhor alternativa para viabilizar os interesses brasileiros nesse contexto de “nova geometria econômica global” (Fiori, 2007). Todavia, acreditamos que o Brasil, ao compartilhar suas demandas em um grupo institucionalizado como o BRICs, fortalece suas posições nas instituições e fóruns multilaterais, contudo estimula uma plurilateralização em detrimento de uma multilateralização universalista das discussões da agenda global.

Assim, optamos por apresentar, num primeiro momento, uma discussão sobre o multilateralismo e seu significado na trajetória recente (*o período da estabilidade política e econômica*) da política externa brasileira, apresentando aspectos teóricos e aplicados nessa discussão. Em seguida, nos detemos no contexto do governo Lula da Silva, priorizando a análise de sua estratégia de inserção internacional baseada na diversificação de parcerias e no aprofundamento do eixo de cooperação Sul-Sul, bem como na compreensão do papel do Brasil dentro do arranjo coletivo proporcionado pelos BRICs. Por fim, nas considerações finais deste texto, abordamos a questão da plurilateralização dos temas da agenda internacional, apresentando nossa interpretação desse processo no âmbito da proposta de uma nova conformação da ordem internacional.

## **O multilateralismo como valor e opção estratégica na política externa brasileira**

A diferenciação das capacidades e dos limites de ação dos Estados no sistema internacional traz consigo o debate sobre as possíveis alternativas para exercício do interesse nacional por parte daqueles Estados com baixo nível de capacidade ou dimensão limitada de ação. Nesse sentido, o comportamento internacional desses atores deve priorizar estratégias de engajamento e alcance compatíveis com suas possibilidades, evitando quaisquer medidas que levem à política de poder, ou seja, aos mecanismos clássicos da política internacional baseados na força, na coerção e na dominação.

Nesse contexto, como fruto da articulação de diversos desses novos atores, somada à presença de ampla maioria de Estados com baixo nível de capacidade e dimensão limitada de ação e ao respaldo de potências que buscavam desarticular os equilíbrios de poder instaurados, os mecanismos multilaterais adquirem força e são revestidos por alto grau de legitimidade no bojo dos esforços para se encontrar um modelo de governança global compatível com o ambiente anárquico característico das relações internacionais. Torna-se possível, então, ao Brasil, ainda que possua capacidade reduzida e dinâmica de ação limitada, exercer papel protagônico nas relações internacionais devido ao foco de atuação direcionado para as negociações desenvolvidas nos mecanismos multilaterais. Todavia, como veremos a seguir, o conceito de multilateralismo não é capaz de explicar, por si só, a dinâmica das relações entre os atores no âmbito de suas instituições. Outros fatores contêm relevância para auxiliar a compreensão do grau de efetividade do multilateralismo como alternativa à política de poder, ou por outro lado, como formato velado de adoção dessa política.

Em um grande esforço conjunto para aprofundar os debates sobre o multilateralismo, Ruggie (1993) propôs uma definição básica, que seria o ponto de partida para a classificação do multilateralismo. Seguindo sua interpretação, multilateralismo pode se referir tanto a “a relações coordenadas entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios (RUGGIE, 1993, p. 8) ou a um “formato institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios gerais de conduta” (Ruggie, 1993, p. 11). Nessa definição, inicial, Ruggie já entendia que esses “princípios” seriam responsáveis por especificar a conduta adequada para cada tipo de ação dos Estados, sem levar em conta os interesses particulares de cada uma das partes envolvidas na negociação (BARBÉ, 2010).

Não obstante, essa definição inicial equivaleria a um conceito minimalista de multilateralismo. De acordo com sua leitura, a concepção completa, ou maximalista, de multilateralismo deve ser sustentada sobre três características fundamentais: 1) *indivisibilidade dos objetivos* para todos que participam do processo; *princípios gerais de conduta* inerentes a todos os membros da instituição; e *reciprocidade difusa*. Dessa forma, a noção de multilateralismo se investiria de um caráter normativo, ainda que expressasse a opção por um padrão de interação coletiva ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais nas suas diversas dimensões: como método de negociação, de ação ou de regulação, (VIGEVANI, 2010; MELLO, 2011).

Como observa Fonseca Jr. (2008), o multilateralismo é a expressão da necessidade de regras para a interação no sistema internacional, “[...] é sempre uma aposta política (...) é uma aposta amplamente aceitável na medida em que, quando os objetivos são cumpridos, todos ganham” (p. 75). Sobretudo, porque as diferenças de poder, desenvolvimento e valores que entre os Estados são reais, estão “incorporadas ao processo multilateral balizado normalmente pela regra da igualdade jurídica” (FONSECA JR., 2008, p. 104).

Haveria, no entanto, uma distinção entre os projetos multilaterais minimalistas e maximalistas. Distinção que poderia também ser apresentada nos termos “multilateralismo quantitativo” e “multilateralismo qualitativo”, representando, respectivamente, o projeto político funcional baseado na qualidade formal de relacionamento entre três ou mais Estados dentro de uma coalizão ou Instituição, e o projeto político normativo, que envolve desprendimento a interesses imediatos e destaca a priorização dos princípios constitutivos (BARBÊ, 2010). Isso nos leva ao entendimento de que no âmbito do chamado “multilateralismo minimalista” (quantitativo e funcional) o grau de autonomia dos Estados se torna ferramenta estratégica para o exercício de seus interesses nacionais de forma legítima e velada, sendo implementado, preferencialmente, pelas potências dominantes ou instaladas. Ao passo que o “multilateralismo maximalista” (qualitativo e normativo), garantiria maior possibilidade às potências emergentes e aos Estados de menor desenvolvimento relativo de auferir ganhos na disputa com as potências instaladas.

Nesse sentido, a ação guiada para o multilateralismo se encontraria no escopo da teoria da escolha racional, uma vez que a cooperação em âmbito multilateral acaba sendo observada pelos Estados, seja em sua ver-

são funcional ou normativa, opção estratégica de acordo com suas capacidades e limites, pois todos os participantes da ação coletiva estão à espera de receber benefícios dessa cooperação (Lima, 1990). O plano multilateral pode funcionar, assim, como objeto de percepção e análise da alteração das capacidades e limites, bem como das aspirações dos Estados no cenário internacional.

Retomando o caso brasileiro, a opção pelo multilateralismo se encontra presente na história da política externa do país ao lado dos princípios tradicionais como: o pacifismo, o respeito ao direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, e a busca da equidade internacional. Ademais, é perceptível na análise de nossa política exterior o recurso ao pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país e à promoção do desenvolvimento econômico e social (LAFER, 2000; CERVO; BUENO, 2002).

A despeito dos elementos de continuidade e mudança, haja vista os condicionantes externos e as circunstâncias domésticas de cada período da realidade histórica da nação, a presença brasileira em organismos internacionais e arranjos multilaterais é um dos traços mais permanentes de sua política externa. De acordo com Miyamoto (2000), a presença do país em foros multilaterais foi se multiplicando cada vez mais porque esta era a opção mais plausível para um Estado com as características do Brasil: capacidade limitada de poder e influência.

Nessa mesma direção, Pinheiro (2000) observa que “devido à assimetria de poder em relação às chamadas potências centrais o Brasil busca exponenciar seus ganhos com a participação em fóruns globais, o que aumentaria a probabilidade de conquistar ganhos absolutos”. Entendem, portanto, que o país tem investido nas negociações multilaterais porque não tem, ainda, capacidade suficiente para projetar-se da maneira como deseja.

Sob outro viés, autores como Lafer (2000; 2001), Fonseca Jr. (1998) e Oliveira (2007) observam que a diplomacia brasileira alcançou legitimidade internacional graças ao seu legado histórico-diplomático que sempre buscou engendrar consensos na agenda internacional. E justamente com ênfase no multilateralismo, por espelhar a própria identidade internacional do país, constituída sob a imagem de mediador entre Estados fortes e fracos (LAFER, 2001).

De sua parte, não fica descartada a limitada influência internacional “restringida estruturalmente pelos instrumentos econômicos e militares

escassos e nem sempre plenamente mobilizáveis” (FONSECA JR., 1998). Mas se confere maior atenção à tradição principista de preferência pelo respeito a normas e condutas ditadas pelos regimes multilaterais e pelo direito internacional (FONSECA JR, 1998). E assim, o Brasil seria capaz de, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros Estados e forças, redirecionar e reformar o cenário internacional, buscando a possibilidade de participação nos assuntos globais por meio da elaboração dos regimes.

Pragmaticamente, ambas interpretações se complementam no ambiente multilateral, visto que nele o Brasil pode conferir efetividade à sua imagem internacional, exercendo com maior plenitude seu papel de mediador entre as grandes potências e os demais membros do sistema, assumindo posição de defesa dos direitos dos países menores, mas ao mesmo tempo pleiteando reconhecimento equivalente ao das grandes potências (MELLO, 2011). Prioritariamente, essa identidade de mediador é que possibilita ao Brasil a condição de ocupar no sistema internacional o *status* de *system-affecting country* e garantir, por meio de um marco legal internacional, a concretização de seus interesses nacionais legitimando suas próprias posições dentro da proposição de bens públicos globais. Consoante, faz com que haja uma desdramatização da agenda externa e uma orientação em direção à negociação diplomática dos conflitos internacionais, dotando o Brasil de capacidade de se expandir e diversificar laços com o mundo e conferindo ao país um estilo de comportamento internacional caracterizado por sua “moderação construtiva” (FONSECA JR. , 1998, p. 359).

Esse perfil de atuação tem se intensificado a partir dos anos 1990, com a conjunção de dois elementos com dinâmicas diferentes para o país, o processo de redemocratização, no âmbito doméstico, e o final da Guerra Fria e a desarticulação da bipolaridade, em âmbito sistêmico. A partir de então, uma séria de reformas em busca de estabilidade, credibilidade e formatação de uma nova identidade são desencadeadas no Brasil (SENNESE, 2001). Porém, dentro da lógica complexa de continuidades e mudanças em política externa, o padrão de continuidade detectado aponta a manutenção do discurso de reivindicação de melhores condições e críticas às assimetrias do cenário internacional.

A partir da era FHC (1995-2002), operacionalizou-se uma radical reinterpretação desse legado. Passou a se considerar que a ação do Brasil no mundo deveria pautar-se por uma nova agenda internacional pró-ativa,

determinada pela lógica da autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2003).

Como observa Fonseca Jr. (1998), esse perfil da diplomacia brasileira geraria uma renovação de suas credenciais no cenário internacional (pela participação e construção de regimes e normas internacionais); pela ampliação de sua condição de competitividade internacional (sobretudo pelo aprofundamento da integração econômica dos blocos regionais); e pela sua situação doméstica conformada pelas transformações políticas, econômicas e sociais em curso (promovendo reformas institucionais e atraindo investimentos).

E nesse contexto das transformações em curso na ordem internacional contemporânea, pela distribuição de capacidades ou de arranjos de equilíbrio de poder, o Brasil permanece com papel fundamental no desenvolvimento dos arranjos e mecanismos institucionais multilaterais. A intensificação do unilateralismo por parte do governo norte-americano, a ascensão chinesa no comércio e na economia global, a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, a valorização das *commodities* agrícolas além de outras alterações em alianças e coalizões nos mecanismos multilaterais (VIGEVANI, 2010) renderam ao Brasil um novo impulso à formulação de uma diplomacia ativa e universalista. Uma nova diplomacia que retomara a visão desenvolvimento nacional como fonte de independência econômica e política, mas sem um retorno ao distanciamento característico das décadas passadas, e sim o impulso a um institucionalismo pragmático capaz de, nas palavras de um dos formuladores dessa nova fase o embaixador Pinheiro Guimarães, “recuperar os tradicionais princípios de não-intervenção e autodeterminação, historicamente, pilares da política externa brasileira” (GUIMARÃES, 2005, p. 417).

### **A política externa do governo Lula da Silva, o BRICS e os interesses brasileiros no arranjo coletivo**

Uma série de fatores de ordem política e econômica levou a um novo arranjo doméstico que possibilitou ao Partido dos Trabalhadores, e seu candidato Luiz Inácio Lula da Silva, após três derrotas consecutivas, vencer as eleições presidenciais no ano de 2002, em sua quarta disputa. Assumiria um novo grupo, conhecido interna e internacionalmente pelo seu ímpeto crítico às políticas adotadas pelo governo anterior ao longo dos anos 1990, sobretudo aquelas voltadas à adesão de condicionantes propostos pelas

organizações internacionais como a liberalização cambial, a diminuição de subsídios à indústria, a adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual, a maior liberalização de importações e de investimentos, a privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa.

Ademais, despertava atenção da comunidade internacional – e em alguns casos desconfiança e desconforto – a linha de ação que poderia ser exercida pelo novo governo. Isso porque, além de combativos da diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso e de sua opção pelo seu modelo de integração e participação nos arranjos institucionais multilaterais, o Partido dos Trabalhadores sempre demonstrou forte engajamento com temas internacionais, sobretudo como críticos aos programas das instituições econômicas multilaterais como o FMI e o BIRD, e aos projetos de promoção do livre comércio capitaneados pelos países desenvolvidos.

Aprofundando essa visão, a proposta articulada para a campanha de 2002 preconizava a inserção soberana no mundo e a recuperação dos espaços de autonomia na gestão da economia nacional, com a promoção de políticas dirigidas a reduzir a dependência e a vulnerabilidade externas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Todavia, ao contrário do que grande parte dos analistas internacionais, e parcela da sociedade brasileira (tanto por parte dos que apoiaram o projeto do PT quanto daqueles que se opuseram a ele), o governo Lula manteve o compromisso de seu antecessor com a estabilidade macroeconômica e a abertura comercial. Outrossim, adicionou três outras prioridades: a inclusão e o aumento da cobertura e gasto social público; uma política industrial organizada em torno de parcerias público-privadas, com coordenação e financiamento de longo prazo via BNDES; e uma política externa voltada a impulsionar uma “nova geografia mundial” (LIMA, 2010).

Mas, mais do que isso, aprofundou a direção que FHC vinha imprimindo ao final de seu governo ao intensificar relações e estabelecer coalizões na lógica da geometria variável de poder com países em desenvolvimento no âmbito da OMC, tais como Índia e África do Sul (OLIVEIRA, 2005). Ainda segundo Oliveira,

Imediatamente após suas posses, Lula e Amorim declararam ser necessário reinterpretar as premissas clássicas da política externa brasileira, dando a elas um novo sentido. O objetivo seria garantir a sustentação de uma estratégia de inserção internacional do país diferente daquela presente

na maior parte do governo Cardoso e que fosse mais adequada às demandas das novas elites econômicas, das coalizões sociais e políticas no poder, da percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento. Nesta perspectiva, a diplomacia do governo Lula passou a considerar o multilateralismo como um movimento amplo de desconcentração e de novas regulamentações do poder no sistema internacional, de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005, p. 56).

O projeto nacional desenvolvimentista em política externa assumira, então, características de “densidade nacional” (FERRER, 2004). A busca por autonomia, segundo seus formuladores, “deve levar à participação ativa do Brasil na criação e aplicação de normas internacionais que forem mais próximas dos valores e interesses brasileiros” (GUIMARÃES, 2005). E nessa perspectiva, o país deveria ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais, daí a importância da articulação da política externa no projeto de desenvolvimento nacional.

Portanto, nota-se uma inversão na prioridade e papel conferido à política externa brasileira. Como observam Hirst, Lima e Pinheiro (2010), ao contrário dos planos de governos anteriores, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, no governo Lula da Silva a política exterior, pró-ativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. E novamente, a opção estratégica é a opção pelo multilateralismo, todavia, tendo como foco a diversificação das parcerias visando ampliar a atuação brasileira nos fóruns institucionais.

Ainda que não haja rupturas significativas nos rumos gerais da política externa entre os governos FHC e Lula, há diferentes interpretações sobre os constrangimentos e as possibilidades de atuação do Brasil no cenário internacional, fazendo com que a ênfase dada a certos arranjos e parcerias seja alterada (LIMA, 2005; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Ocorreram, de acordo com essa leitura, ajustes e mudanças de programa e agenda para viabilizar um novo modelo de inserção internacional (HERMANN, 1990), ainda com a idéia de autonomia permanecendo como ponto norteador.

Sendo assim, aliando os objetivos de desenvolvimento nacional, e inserção internacional em busca de autonomia, os formuladores da política externa do governo Lula da Silva investiram na estratégia de diversificação das parcerias internacionais:

[...] enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa [...] como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p. 283)

Tal estratégia retomou alguns dos princípios da Política Externa Independente dos anos 1960, sobretudo o foco no eixo Sul-Sul, e incorporou princípios embutidos nos programas e círculos do Partido dos Trabalhadores desde os anos de sua fundação (POMAR, 2010), como a pluralidade de interlocução internacional, o desenvolvimentismo regional e a ênfase latino-americana, e a luta política pela redução das assimetrias regionais. Assim, a despeito de orientações muito próximas ao governo anterior no campo da diplomacia econômica multilateral, tal qual no campo da política econômica doméstica, a política externa do governo Lula adquire um caráter muito mais político e estratégico do que a de seu antecessor em assuntos globais. A autonomia pela diversificação, portanto, não significou apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também capacidade de intervenção em questões que se referem a bens públicos internacionais (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Ou seja, no que pode ser definida como uma agenda internacional “transformacional”, articulando alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da Periferia com o intuito de promover seus interesses e transformar suas tradicionalmente assimétricas e desequilibradas relações com as grandes potências (GUIMARÃES, 2005; PATRIOTA, 2007).

Não obstante, a ruptura não se sobrepõe à continuidade em uma série de aspectos do comportamento internacional brasileiro. Principalmente no que tange o compromisso com o direito internacional, tratados e instituições multilaterais. Ademais, no campo comercial, ainda que se bus-

que uma difusão nos acordos e parcerias brasileiras, as relações com os tradicionais parceiros do norte permanecem como importante aspecto da balança comercial do país. Assim, observa-se que o Brasil atuou com extrema maturidade e pragmatismo nos chamados “eixos-combinados” de cooperação horizontal e vertical (PECEQUILO, 2008). Ou seja, tanto nas relações Sul-Sul, como nas relações Norte-Sul, o Brasil não abriu mão de seu caráter de negociador e mediador.

Portanto, de acordo com o próprio presidente, o Brasil deveria “manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais [especialmente os Estados Unidos] e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo” (LULA DA SILVA, 2010). É nesse espírito de pragmatismo político que o Presidente Lula, em discurso por ocasião da criação do G-20 (Comercial), aponta a necessidade, e a possibilidade, de criação de uma “nova geografia mundial”.

Isso se tornou explícito no decorrer do governo Lula da Silva quando este, ao incorporar em seu Plano Plurianual de governo, institucionaliza as estratégias de política externa ao projeto de desenvolvimento nacional (LESSA, COUTO, FARIAS, 2009). Ali, ganhava destaque o novo patamar de relacionamento com os BRICS, já incluindo a África do Sul. Com a Índia e a África do Sul, o governo brasileiro já havia formalizado uma relação estratégica e de cooperação ao criar o IBAS, na declaração de Brasília, em 2003. Com a Rússia e a China, vinha ampliando os intercâmbios comerciais, tecnológicos e militares com base em suas complementaridades, buscando instrumentalidade prática ao conceito do mercado de investimentos.

Como observara Hurrell (2010), somada à extraordinária popularidade pessoal do presidente Lula e à estabilidade econômica do país, esse novo ativismo internacional brasileiro elevou o país a um novo patamar de proeminência global. Fortalecendo assim suas relações políticas e econômicas com as demais potências emergentes enfatizando não somente o caráter e a importância das instituições multilaterais, como um *system-affecting state*, mas também buscando consolidar esse grupo informal em espaços políticos capazes de impulsionar a construção de uma nova ordem global.

Nesse sentido, o fortalecimento de novas parcerias e novos arranjos globais, visou ampliar a interdependência e a divisão de riscos e custos, bem como criar alternativas, políticas e econômicas, em momentos de conjunturas críticas. A ascensão das chamadas potências emergentes, e sua

vocação de atuação – no mínimo – de escopo regional, possibilitou que esses novos arranjos criassem expectativas favoráveis a tais países em momentos de crise. Dessa forma, a governança global, política ou econômica, adquire um novo aspecto, mais dinâmico e rumo complexo, que necessitava, na visão da diplomacia brasileira, ser acompanhado pela democratização do poder de decisão das instituições multilaterais, como afirma o ministro Amorim:

Countries like Brazil, China, India, South Africa and a few others are the “new kids on the block” among global players that shape international relations. They legitimately aspire to greater participation in international institutions, which still suffer from a “democratic deficit.” Global decisions can no longer be made without listening to their voices. [...] not least, building coalitions with developing countries is also a way of engaging in the reform of global governance in order to make international institutions fairer and more democratic (AMORIM, 2010, p. 231)

Sob esse aspecto é que se constrói a atuação internacional do governo Lula junto aos BRICs. Uma vez que trabalhem todos no limiar do equilíbrio e do *bandwagonig* com o centro do sistema, pendendo para cada lado de acordo com o tema em voga, compartilham interesses, devido às suas características, e devem assumir projetos políticos comuns na gestação de uma nova ordem (GUIMARÃES, 1999).

Assim, a reforma da governança global tornou-se linha mestra da política externa brasileira nos anos Lula. Buscando o que entende como a construção de uma ordem internacional mais justa, democrática e inclusiva para os países em desenvolvimento, sua estratégia tentou formar diferentes grupos de negociação com os países em desenvolvimento nos circuitos de decisão global (HURRELL, 2010). Esse modelo de multilateralismo reflete o entendimento de que o mundo multipolar emergente deve encontrar paralelismo normativo nas instituições multilaterais.

[...] as soluções que venham a ser adotadas deverão ser também globais, tomadas em espaços multilaterais legítimos e confiáveis, sem imposições. Das Nações Unidas, máximo cenário multilateral, deve partir a convocação para uma resposta vigorosa às ameaças que pesam sobre nós. Simplesmente pelo diálogo direto, sem intermediação das grandes

potências, os países em desenvolvimento têm-se credenciado a cumprir um novo papel no desenho de um mundo multipolar (LULA DA SILVA, 2010)

Claramente, essa questão do poder e da potencial multipolaridade emergente perpassava a nova estratégia da diplomacia brasileira. Como observou Fiori (2007), a competição entre Estados Unidos e China proporciona novas rotas de negociação internacional e a possibilidade de novos arranjos, o que contribui para gerar maior autonomia às políticas dos Estados do Sul. Conseqüentemente, contribui também para o aprofundamento das relações Sul-Sul.

Assim, se fortalecem os instrumentos dos países em desenvolvimento para lidar com as turbulências internacionais. A coalizão política dos emergentes no âmbito da cooperação sul-sul permite o endurecimento das negociações com o norte. Promove, ainda, no caso dos BRICS, ampliação das relações comerciais, dos projetos de cooperação técnica, de investimento externo direto e de atuação coordenada no plano das negociações internacionais, em agendas que incluem a reforma das instituições multilaterais (HIRST, LIMA E PINHEIRO, 2010).

Demonstrando altos índices de crescimento econômico, os BRICS visavam consolidar sua capacidade de contribuir para a gestão da ordem global. Porém, através de um revisionismo moderado, já que também se utilizam das instituições que pretendem reformar para projetar seu poder a Estados de menor desenvolvimento relativo, na tentativa de ampliar seu *status* internacional (HURRELL, 2006).

Dessa forma, como observara Amorim (2008), as instituições de governança global sofrem com déficit de legitimidade e eficácia, portanto, sua reforma se torna imprescindível. Portanto, o conceito elaborado no âmbito do mercado de investimentos adquire conotação política e se transforma, por impulso principalmente da diplomacia brasileira, em um fórum de negociação política e articulação de ações conjuntas. Tal iniciativa angariou o BRICS a um patamar institucional capaz de explorar possíveis agendas de acordo e mesmo de coordenação técnica em tópicos específicos (CASTELAN & LIMA, 2011).

Pode-se constatar tal afirmação com base na realização de Encontros de Cúpula dos BRICS, promovidos anualmente a partir de 2009, e que além de espaço para a assinatura de acordos, protocolos e convênios de coope-

ração em áreas específicas como tecnologia, desenvolvimento social e meio ambiente, garantiu maior visibilidade política ao grupo, que além do diálogo ganharia força a vertente de cooperação em termos de parceria estratégica.

Como observou Amorim (2008) os quatro países decidiram ampliar a agenda de atuação conjunta. Buscaram se fortalecer politicamente como um bloco que fosse capaz de ajudar a equilibrar e democratizar a ordem internacional deste início de século XXI. Com a institucionalização dos BRICS, parecia aparecer uma alternativa em matéria de concertação política e de coordenação diplomática aos rumos da política externa brasileira para ampliar o poder de barganha e os limites de ação nas instituições multilaterais, ainda que suas capacidades intrínsecas não tenham se alterado substancialmente.

### **Considerações Finais**

É notório que a percepção de mundo dos principais formuladores da política externa brasileira no governo Lula da Silva reorientou a trajetória internacional do país. Seja pela crítica ao déficit de legitimidade das instituições internacionais de governança global, como aponta o Ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, ou pelas limitações importadas pela estrutura hegemônica de poder, como indica o então Secretário-Geral das Relações Exteriores Samuel Pinheiro Guimarães, a noção de que deveria ser promovida uma alteração no comportamento brasileiro ao final dos anos FHC parecia evidente. Assim, impulsionada pelos esforços de ampliação de sua presença nas instituições internacionais (Hurrell, 2008), uma estratégia de diplomacia assertiva articulada a um projeto de desenvolvimento nacional, ou por uma política ativa de desenvolvimento, foi colocada em prática.

De acordo com o ministro Amorim (2010), o retomada da democracia, a estabilidade monetária, o crescimento econômico, a redução da pobreza, os novos indicadores sociais, a internacionalização das empresas brasileira, entre outros aspectos de mudança na política doméstica nos últimos anos, proporcionaram ao país uma nova imagem no cenário internacional, fundamental para sustentar esta nova estratégia. Ou seja, o desenvolvimento econômico e social do país seria projetado na esfera internacional, com *status* de promotor de cooperação e desenvolvimento. Isso nos leva a um primeiro aspecto: refletir se a política externa assertiva proposta seria

possível dentro de um contexto de refluxo dos índices domésticos, ainda vulneráveis em muitos aspectos, sobretudo os econômicos, dependentes do bom andamento da economia internacional e do fluxo de *commodities* ao mercado externo.

Outro ponto, diz respeito às alianças e parcerias estratégicas, como o BRICS e a atuação multilateral brasileira. Sem dúvida, a cooperação sul-sul promoveu o Brasil no cenário multilateral. No rumo de reformas, sobretudo nas instituições econômicas, o desempenho de nosso mercado doméstico, nossos índices macroeconômicos, somados à essas parcerias, permitiram ao país auferir ganhos nos momentos de reforma, como no caso das cotas do Fundo Monetário Internacional.

Todavia, tais discussões têm aparecido em foro restrito, nos BRICS, no G-20, e trazidas para o âmbito multilateral. Poderia ser apontada, por parte daqueles Estados de menor desenvolvimento relativo que não fazem parte de tais articulações, uma plurilateralização das discussões internacionais, com os grandes países periféricos sendo incorporados aos centros de decisão internacional após a negociação por meio de multilateralismo informal ou “frouxo” (HAASS, 2010), ainda sem uma clara democratização da governança global, ao menos nos termos ideais defendidos pelo discurso brasileiro.

Nota-se, portanto, que a diplomacia brasileira se valeu, no governo Lula da Silva, de um alto grau de assertividade e participação em foros multilaterais, discussões globais, parcerias e projetos de cooperação técnica e política, mas calcada em um multilateralismo pragmático, que não se intimida em usar o *soft balancing* para obter ganhos pontuais em medidas revisionistas e reformas moderadas. Com a ressalva de que as transformações radicais são evidentemente complicadíssimas sem um evento refundador sistêmico da ordem internacional, como os escritos mais tradicionais das Relações Internacionais nos apresentam há décadas. Nesse sentido, a tentativa de institucionalização dos BRICS, sobretudo sua constatação no segundo mandato do presidente Lula, é uma maneira de transformar a idéia de autonomia pela participação/integração, um multilateralismo valorativo que não se conseguiu fazer qualitativo, em uma proposta pragmática, que não é tecnicamente valorativo por buscar promover seus interesses particulares, mas extremamente pragmático, por aliar interesses e discurso ao se colocar como reformador das instituições de governança global.

## Referências

AMORIM, Celso. Os BRICs e a reorganização do mundo. **Folha de S. Paulo**, 8 de junho de 2008.

AMORIM, Celso. Let's Hear From the New Kids on the Block. **New York Times**, June 14, 2010.

ARBILLA, José. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira. **Contexto Internacional**, Vol. 22, No. 2, p. 337-. 385, 2000.

BARBÉ, Esther. **Multilateralismo**: adaptación a un mundo con potencias emergentes REDI, Vol. LXII, No 2, 2010.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **A história da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FERRER, Aldo. **La densidad nacional**. El caso argentino. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2004.

FIORI, José Luis. **A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul**. OIKOS (Rio de Janeiro), Vol. 6, No 2, 2007.

FONSECA Jr, Gelson. **O interesse e a regra**: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FONSECA Jr. Gelson. Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI: a Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil In: **A Legitimidade e outras Questões Internacionais**: Poder e Ética entre as Nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GOLDMAN SACHS. **BRICS and Beyond**. New York: Goldman Sachs Global Economics Group, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **500 anos de Periferia** – Uma contribuição ao estudo da política internacional. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HAASS, Richard. **The case for messy multilateralism**. Financial Times, January 5, 2010.

HERMAN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, Vol. 34, No. 1 Mar., 1990.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares; PINHEIRO, Leticia. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. Nueva Sociedad. Buenos Aires, 2010.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order. **International Affairs**, Vol. 82, No. 1, Jan. 2006.

HURRELL, Andrew. Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where? *Current History*, 2008.

HURRELL, Andrew. Brazil and the New Global Order. **Current History**, Vol. 109, No 724, 2010.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, Vol 14, No 38, 2000.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESSA, Antonio C.; COUTO, Leandro. F.; FARIAS, Rogério de S. Política externa planejada: Os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso à Lula. [HYPERLINK "http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292009000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt"](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt) (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 52, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise. **Contexto Internacional**, Vol. 6, No. 12, 1990.

LIMA, Maria Regina Soares. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol 48, No 1, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares. Brasil e Pólos Emergentes do Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs. Comércio e Política**. Brasília: Cepal/Ipea, 2010.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático / elaboração Thomaz Mayer Alexandre Napoleão; coordenado por Hermano Telles Ribeiro.— Brasília, FUNAG, 2010.

MELLO, Flávia de Campos. O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo. **Texto para Discussão** (IPEA. Brasília), Vol. 1415, 2011.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol 43 No 1, 2000.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: IBAS e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol, 48, No 2, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Negociações Comerciais Internacionais e Democracia: o contencioso Brasil X Estados Unidos das patentes na OMC. **Dados**, Vol 50, No 2, 2007.

O'NEILL, Jim. Building Better Global Economic BRICs. **New York: Global Economics Paper** No: 66, 2001.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : \_\_\_\_\_. **Programa, Manifesto, Estatuto**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2002.

PECEQUILO, Cristina S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Po-**

**lítica Internacional**, Vol. 51, No 2, 2008.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Vol. 22, No 2, 2000.

POMAR, Valter. A política externa do Brasil. (2010) Disponível em: <http://www.pt.org.br/portalpt/secretarias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil—parte-i-1480.html>.

RUGGIE, John. **Anatomy of an Institution**. Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an. Institution. New York, Columbia University Press, 1993.

SENNES, Ricardo U. Potência Média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, Vol.20, No. 2, 2001.

VIGEVANI, Tullo. O papel do Brasil no Mundo. **Revista do Memorial da América Latina** No.44, 2010.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **INTERthesis** (Florianópolis), Vol. 3, 2005.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Vol. 29, No 2. Rio de Janeiro, 2007.

WILSON, Dominic. Dreaming With BRICs: The Path to 2050. New York. **Global Economics Paper** No: 99, 2003.

