

# A plurilateralização da Política Externa Brasileira e os desafios impostos pelo Multilateralismo Pragmático

## The plurilateralization of Brazilian Foreign Policy and the challenges posed by Pragmatic Multilateralism

Hermes Moreira Jr.\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 138, jul.-ago. 2013 [p. 3 a 9]

### Introdução

#### O Brasil buscando novos rumos em sua política externa

O Brasil passou a figurar, nos anos recentes, entre as maiores e mais dinâmicas economias do planeta. Com a maior intensidade dos fluxos comerciais e financeiros que o país passou a movimentar, a formulação e a execução de sua política externa ganharam novos contornos, com temas e formas de engajamento diversificadas sendo empreendidas no cotidiano de sua atuação internacional.

Ademais, a nova configuração das relações internacionais proporcionou ao Brasil, em meio a tal diversificação de seu engajamento internacional, estabelecer parcerias consideradas estratégicas com Estados menos tradicionais em seu espectro de relações bilaterais. Parcerias essas formalizadas com os chamados grandes países periféricos (Dupas, 2005). Dentro desse contexto, o Brasil, durante o governo Lula da Silva (2003-2010), investiu na consolidação dessas parcerias e a diplomacia brasileira atuou no sentido de dotá-las 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 de desempenho econômico recentes, países como China, Índia, Rússia, Brasil, África do Sul, Indonésia, Turquia e outros 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 nesses países um alto potencial de participação em mecanismos multilaterais de decisão política, além de importantes representantes da nova configuração do comércio e economia global.

Nesse período, houve alto grau de importância conferida à institucionalização de grupos dessa natureza, as chamadas coalizões de geometria variável (Pecequillo, 2008; Vizentini, & Reis da Silva, 2010), principalmente com

\* Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD e Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (hermes.moreira.jr@gmail.com).

base no destaque dado pelas “vozes autorizadas”<sup>1</sup> da diplomacia brasileira ao papel que os “emergentes” deveriam exercer na conformação da atual ordem internacional. Nesse sentido, o posicionamento desses representantes da diplomacia e do governo brasileiro foi o de 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 de sua política externa. Esse processo de institucionalização 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).

Reuniões do alto escalão desses governos, bem como protocolos e declarações assinadas após tais encontros, se tornaram motivo de otimismo aos entusiastas desse novo modelo, sobretudo ao declararem os documentos oficiais oriundos dessas reuniões como semente de uma futura reforma da ordem global (ao passo que esse entusiasmo é minimizado pelos céticos, que não vislumbram em tais ações nada mais do que mera formalidade diplomática, comum a quaisquer eventos dessa natureza). Ainda assim, observa-se elementos presentes nesses documentos que coadunam com as propostas da política exterior do governo Lula da Silva, e com as linhas programáticas defendidas pelo seu partido, o Partido dos Trabalhadores, durante as campanhas eleitorais das décadas de 1990 e 2000 (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989; 1994; 1998; 2002).

O Partido dos Trabalhadores sempre demonstrou forte engajamento com temas internacionais, sobretudo ao atuar como crítico aos programas das instituições econômicas multilaterais como o FMI e o BIRD, ou aos projetos de promoção do livre comércio capitaneados pelos países desenvolvidos. Além disso, era fortemente difundida dentro do partido a noção de que a política externa do país deve compor o projeto nacional de um governo popular e democrático.

Aproveitando-se de um contexto de transformações em curso na ordem internacional contemporânea, pela distribuição de capacidades ou de arranjos de equilíbrio de poder, dentro da qual o Brasil permanece com papel fundamental no desenvolvimento dos arranjos e mecanismos institucionais multilaterais, o governo petista e seus interlocutores dentro do Itamaraty deram um novo impulso à formulação de uma diplomacia ativa e universalista. 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) também renderam ao Brasil um novo *status* no complexo jogo de poderes e interesses do cenário internacional.

Assim, fora retomada a visão de desenvolvimento nacional como fonte de independência econômica e política. Sem, contudo, apelar a um retorno ao distanciamento característico das décadas passadas, e sim com 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).

Conjugada a uma configuração externa em transição, como visto anteriormente, internamente outro processo auxilia a compreensão do momento da retomada da diplomacia ativa, universalista e fundamentada na visão de que o multilateralismo deve servir ao desenvolvimento nacional. Como observam Hirst, Lima e Pinheiro (2010), ao contrário dos anos precedentes, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, durante o governo Lula, 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

1 De acordo com Almeida (2005), a categoria “vozes autorizadas” é constituída por produtores originais de posições e discursos para a diplomacia em questão. Segundo o próprio autor, podem ser classificados como porta-vozes oficiais do *establishment* diplomático, pois não apresentam questionamentos quanto a sua composição ou representatividade, “eles são os que produzem, apresentam e defendem a política externa oficial” (p. 96). No período em questão, essa categoria seria representada pelos formuladores e executores da política externa brasileira: Luiz Inácio Lula da Silva, o Presidente da República, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o Secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, e o Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência, Marco Aurélio Garcia.

do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. Entretanto, novamente como nas formulações predecessoras, a opção estratégica é a opção pelo multilateralismo, todavia, tendo como foco a diversificação das parcerias (Vigevani & Cepaluni, 2007), visando ampliar a atuação brasileira nos fóruns institucionais.

## Do Multilaterismo à Plurilaterização

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 “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 exprimisse 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).

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 e 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. Ainda assim, através da presença e atuação diplomática em negociações no âmbito de instituições multilaterais e na construção de regimes internacionais o Brasil aspira desempenhar papel de relevo na arena internacional (Miyamoto, 2000).

Sob outro viés, Lafer (2000; 2001), assim como Fonseca Jr. (1998) e Oliveira (2005), 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). Nesse sentido, de sua parte, não fica descartada a limitada influência internacional “restringida estruturalmente pelos instrumentos econômicos e militares escassos e nem sempre plenamente mobilizáveis”, mas independentemente

dessa condicionante, 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). Essa seria a grande virtude, e ao mesmo tempo grande dificuldade do padrão de condução da política externa brasileira.

Com o fortalecimento de novas parcerias e novos arranjos globais o país visa 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, tem possibilitado que esses novos arranjos criem expectativas favoráveis a tais países em momentos de crise. Dessa forma, a governança global, política ou econômica, adquire um novo aspecto, mais dinâmico e de rumo complexo, que necessita, na visão da diplomacia brasileira, ser acompanhado pela democratização do poder de decisão das instituições multilaterais.

Assim, o discurso sobre a reforma da governança global torna-se linha mestra da retórica da política externa brasileira no período. Buscando o que entende como a construção de uma ordem internacional mais justa, democrática e inclusiva para os países em desenvolvimento, sua estratégia tem buscado formar diferentes grupos de negociação com os países em desenvolvimento nos circuitos de decisão global (Hurrell, 2010). São fortalecidos, dessa forma, 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, 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).

Contudo, a opção da diplomacia brasileira no governo Lula da Silva foi a de compartilhar suas demandas em grupos minilateralistas, como o IBAS, o G-20 Comercial e o BRICS. Desse modo, o Brasil fortaleceu algumas de suas posições nas instituições e fóruns multilaterais, contudo passou a estimular uma plurilateralização em detrimento de uma multilateralização universalista das discussões da agenda global.

## Considerações finais: Democratização ou revisionismo?

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 apontava o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, ou pelas limitações impostas pelas estruturas hegemônicas de poder, como indicava o 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, impulsionado 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 “política ativa de desenvolvimento” (Souza, 2002), foi colocada em prática.

De acordo com o ex-ministro Amorim (2010), a retomada da democracia, a estabilidade monetária, o crescimento econômico, a redução da pobreza, os novos indicadores sociais, a internacionalização das empresas brasileiras, entre outros aspectos de mudança na política doméstica nos últimos anos, proporcionaram ao país uma nova imagem

no cenário internacional, fundamental para sustentar a 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. 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 a essas parcerias, permitem ao país auferir ganhos nos momentos de reforma, como no caso das cotas do Fundo Monetário Internacional.

Não obstante, a plurilateralização das negociações brasileiras, sobretudo seu aprofundamento no segundo mandato do presidente Lula, é uma maneira de transformar a ideia 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.

Todavia, tais discussões têm aparecido em foro restrito, no IBAS ou nos BRICS, no G-20 Comercial e mais recentemente também no G-20 Financeiro, e trazidas para o âmbito multilateral com pouca margem de flexibilidade. 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 oficial 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. Ainda que tenha que ser feita 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. Outrossim, a diplomacia brasileira e os formuladores de nossa política externa enfrentarão o grande desafio nesses próximos anos de encontrar o equilíbrio entre o racionalismo de estrategista e negociador dentro de suas capacidades e de acordo com seus interesses, e a manutenção da legitimidade junto aos países periféricos como defensor de uma verdadeira reforma das estruturas de governança global e maior democratização das instituições multilaterais.

## Referências

- ALMEIDA, Paulo R. Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista brasileira de política internacional* vol. 49 no. 1, Brasília: Jan./Jun, 2005.
- AMORIM, Celso. Let’s Hear From the New Kids on the Block. *New York Times* june, 14, 2010.
- ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira. *Contexto Internacional*, vol. 22, no. 2, Rio de Janeiro: 2000.
- BARBÉ, Esther Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *REDI*, vol. LXII, no. 2. Madrid: 2010.
- BUENO, Clodoaldo e 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.
- FIORI, José Luis. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. *OIKOS* vol. 6, no 2, Rio de Janeiro: 2007.
- 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.
- 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.
- HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares e PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*. Luzes e sombras do Brasil atual, Buenos Aires: dic, 2010.
- 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. *Revista 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.
- MELLO, Flavia 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*. Brasília: 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*, Brasília/DF, 2005.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1989.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1994.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2002.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, nº 02, dez. 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, Julho/Dezembro, 2000.
- RUGGIE, John. Anatomy of an Institution. In: *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institution*. New York, Columbia University Press, 1993.
- SOUZA, Amaury. *A Agenda Internacional do Brasil: um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa* (mimeo). Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 02. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. 2007.
- VIGEVANI, Tullo. O papel do Brasil no Mundo. *Revista do Memorial da América Latina* no. 44, 2010.
- VISENTINI, Paulo F.; REIS DA SILVA, André L. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional* no. 53 (special edition), 2010.

## Resumo

Durante o governo Lula da Silva a diplomacia brasileira ampliou a utilização de canais multilaterais para projetar seus interesses nacionais. Tal estratégia se deu com a construção de coalizões como o G-20 Comercial, o IBAS, o BRICS e o G-20 Financeiro. Dessa forma estimulou um multilateralismo pragmático em detrimento de uma multilateralização universalista.

## Abstract

During Lula da Silva's government, brazilian diplomacy has expanded the use of multilateral channels to project its national interests. This strategy was given to building coalitions such as the G-20 Commercial, IBSA, BRICS and the G-20 Financial. Thus stimulated a pragmatic multilateralism rather than a universalistic multilateralization.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira; Inserção internacional do Brasil; Multilateralismo

**Key-Words:** Brazilian foreign policy; Brazilian international approach; Multilateralism

Recebido em 07/02/2013

Aprovado em 15/03/2013