

**7º CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA  
ALACIP – ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA**

**De 25 a 27 de setembro de 2013**

**GLOBALIZAÇÃO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2003 – 2010)**

Área Temática – Relações Internacionais

João Paulo Falavinha Marcon

jpmarcon@gmail.com

Alexsandro Eugenio Pereira

alexsep@uol.com.br

Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Brasil

Bogotá

2013

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

João Paulo Falavinha Marcon  
Alexsandro Eugenio Pereira

**GLOBALIZAÇÃO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2003 – 2010)**

Trabalho submetido e apresentado no 7º  
Congresso Latinoamericano de Ciencia Política  
- ALACIP

Bogotá  
2013

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

## RESUMO

A proposta do presente trabalho consiste em analisar, de forma sucinta, as diretrizes da Política Externa Brasileira, estabelecidas nos dois mandatos do Presidente Lula, relativos ao período de 2003 a 2010. Essa análise estará baseada em documentos oficiais e na literatura específica sobre esse período da PEB. De forma mais específica, pretende-se identificar as estratégias adotadas no período com o objetivo de tornar o Brasil um ator mais relevante e proeminente na arena internacional. Esse objetivo, por sua vez, foi perseguido por meio do envolvimento brasileiro na formação de “novos blocos políticos” como instrumentos de inserção internacional do país, particularmente o BRICS (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o IBAS (composto por Índia, Brasil e África do Sul). Além disso, o Brasil procurou estreitar relações comerciais e políticas com os países africanos. A participação brasileira nestes blocos e as relações com países da África são alternativas de inserção internacional no contexto do fracasso das tentativas de reforma das principais instituições internacionais, reforma que possibilitaria uma maior democratização dessas instituições. Para desenvolver o seu objetivo, o artigo estará estruturado em duas seções principais. A primeira delas expõe as características gerais da Política Externa Brasileira dos governos Lula no que diz respeito à maneira pela qual esses governos pensaram a inserção internacional do país. A segunda delas examina, de forma breve, as relações do Brasil com o Continente Africano e o significado do BRICS para a inserção internacional do país.

**Palavras-Chave:** Brasil. Ordem Mundial. BRICS. IBAS. Globalização.

## INTRODUÇÃO

No início do seu primeiro mandato como presidente do Brasil, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva começou a delinear as diretrizes da Política Externa que buscava implementar durante os quatro anos desse primeiro mandato. No entendimento de VIGEVANI *et. al.* (2008), dois elementos fundamentais estiveram presentes quando da formulação da política externa, quais sejam: **autonomia e universalismo**. A ideia de universalismo está associada às características geográficas, étnicas e culturais brasileiras. “Representaria, segundo Lafer (2004; citado em VIGEVANI *et. al.*, 2008, p. 06), a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas, simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país, pluralizar, ampliar, dilatar os canais de diálogo com o mundo”. A autonomia, por sua vez, possui características que se adaptariam ao longo do tempo. Para Vigevani *et. al.*, a autonomia nos anos 1990 e diante significaria capacidade de decisão frente aos centros de poder internacional, criando condições para que o Brasil pudesse estabelecer suas próprias escolhas e buscar o desenvolvimento como objetivo principal.

Nesse sentido, uma das orientações da PEB dizia respeito a se tentar alterar a tradicional preponderância dada por governos anteriores recentes às relações denominadas “Norte-Sul”, focando, agora, o eixo “Sul-Sul”. Ressalte-se que isso não significava abrir mão completamente dos antigos relacionamentos verticais (Hemisfério Norte e Hemisfério Sul). A estratégia consistia em ampliar o rol de parcerias, aproximando-se de países com os quais o Brasil teria afinidades e potencialidades ainda não exploradas e que, por razões geográficas, localizam-se na parte Sul do globo, a exemplo de nações latino-americanas e da África. Tal medida foi denominada de “Cooperação Sul-Sul”. O propósito dessa estratégia foi resumida por LIMA (2005, p. 24): “Conjugar o crescimento autossustentado com o atendimento das demandas sociais reprimidas é a difícil equação que o atual governo (Lula) tenta solucionar. A Cooperação Sul-Sul é concebida no atual governo como um dos instrumentos no equacionamento deste desafio”.

Historicamente, um dos principais vetores de inserção internacional do Brasil, haja vista sua localização geográfica no Hemisfério Ocidental, era o alinhamento aos Estados Unidos, apesar de todas as diferenças existentes entre eles, bem como a questionabilidade quanto às vantagens auferidas pelo país latino-americano com essa escolha. Por outro lado, o Brasil não enfrenta, segundo LIMA (2005, p. 4), conflitos territoriais com seus vizinhos. Problemas dessa natureza, ainda segundo a autora, foram solucionados no final do século XIX e início do XX e a construção do Estado brasileiro se fez baseado na negociação diplomática e não na guerra. Assim, o Brasil orientou-se, historicamente, pela busca de cooperação com outros Estados e pelo apoio ao fortalecimento de instituições internacionais capazes de viabilizar a cooperação internacional. Por essa razão, não constitui novidade a opção brasileira pela Cooperação Sul-Sul, acentuada a partir dos governos Lula. Almeida, por exemplo, destaca que a busca por concertos entre países em desenvolvimento (conceito que abrange todos os que se contrapunham aos considerados “desenvolvidos”) possui raízes históricas, não sendo, assim, um fenômeno estritamente contemporâneo:

Arranjos em favor dos países em desenvolvimento sempre foram objeto de atenção privilegiada (...), em especial a introdução de mecanismos nas seguintes áreas: normas de não reciprocidade no comércio mundial; acordos visando à estabilização do intercâmbio de produtos de base; disposições para o acesso facilitado às patentes e para a transferência de tecnologia; assistência técnica e financeira a planos nacionais de capacitação industrial; enfim, liberdade para a adoção de políticas domésticas comprometidas com projetos nacionais de desenvolvimento (...).

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Retomando-se o entendimento de que a Cooperação Sul-Sul lançou suas bases iniciais antes do advento do Governo Lula, SANTOS (2012, p. 116) destaca que este processo se deflagrou, ainda que timidamente, nos anos 1970, todavia, recebendo impulso efetivo em 1990, como decorrência da recuperação econômica de diversos países. A relevância de se estudar esse tópico resta, como ensina LIMA (2005, p. 3), no fato de que o conhecimento da inserção geopolítica do país é salutar para fins da “*definição de seus interesses nacionais*”, os quais seriam representados por suas políticas internacionais e pela “*visão da elite pertencente à comunidade de política externa*” (membros do Executivo, Congresso e Judiciário, lideranças empresariais, sindicais e de movimentos sociais, representantes de organizações não-governamentais, jornalistas e acadêmicos), sendo que a última, ainda nas palavras da autora, goza de avaliação positiva perante seus pares na comunidade internacional.

Com base nessas considerações iniciais, o presente artigo tem como propósito analisar as diretrizes da Política Externa Brasileira, estabelecidas nos dois mandatos do Presidente Lula, relativos ao período de 2003 a 2010. Essa análise estará baseada em documentos oficiais e na literatura específica sobre esse período da PEB. De forma mais específica, pretende-se identificar as estratégias adotadas no período com o objetivo de tornar o Brasil um ator mais relevante e proeminente na arena internacional. Esse objetivo, por sua vez, foi perseguido por meio do envolvimento brasileiro na formação de “novos blocos políticos” como instrumentos de inserção internacional do país, particularmente o BRICS (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o IBAS (composto por Índia, Brasil e África do Sul). Além disso, o Brasil procurou estreitar relações comerciais e políticas com os países africanos. A participação brasileira nestes blocos e as relações com países da África são alternativas de inserção internacional no contexto do fracasso das tentativas de reforma das principais instituições internacionais, reforma que possibilitaria uma maior democratização dessas instituições. O sucesso dessas tentativas abriria espaço para uma inserção maior do país em espaços institucionais dotados de capacidade de influenciar vários temas da agenda internacional.

Para desenvolver o seu objetivo, o artigo estará estruturado em duas seções principais. A primeira delas expõe as características gerais da Política Externa Brasileira dos governos Lula no que diz respeito à maneira pela qual esses governos pensaram a inserção internacional do país. A segunda delas examina, de forma breve, as relações do Brasil com o Continente Africano e o significado do BRICS para a inserção internacional do país.

## **1. A INSERÇÃO INTERNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

No plano internacional, países podem ser pensados como representantes de dois perfis particulares, tomando-se por base duas identidades distintas, conforme LIMA (2005, p. 1): o primeiro grupo, referindo-se à **política**, poderia ser intitulado de *system-affecting state*, o qual se constituiria pelas nações que, quando comparadas às grandes potências, dispõem de recursos e capacidades limitadas, todavia, com uma posição internacional assertiva, valorizadora dos foros e espaços (arenas) multilaterais, bem como da ação concatenada entre países similares, exercendo, conseqüentemente, alguma meta de poder e influenciando os resultados internacionais. Nessa hipótese, particularmente quando o consenso é necessário para tomada de decisões ou em que prevalece o princípio de *igualdade de participação*, os países pertencentes a este grupo acabam por se constituir em interlocutores relevantes, especialmente enquanto mediadores de “pequenos” e “grandes”.

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

O segundo perfil, por sua vez, relacionando-se à **economia global**, denomina-se de “**grande mercado emergente**”, nos termos cunhados pelo *US Trade Representative* (LIMA, 2005, p. 2) e diz respeito

Aos grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado. Índia, Indonésia, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Polônia, Rússia, Argentina, Brasil e México foram definidas como pertencentes a esta categoria (Sennes, 2001: 64). Nesta identidade, credibilidade e estabilidade macroeconômica são duas moedas de grande valor no mundo globalizado e as iniciativas internacionais são pensadas como mecanismos para “encapsular” (*lock in*) as reformas domésticas.

O Brasil, conforme expõe LIMA (2005, p. 3), nos idos dos anos 1960 e 1970 teria se caracterizado como pertencente ao primeiro grupo. Hoje, o país buscaria conciliar as duas identidades. Destarte, a autora assevera que o Brasil, há certo tempo, tem sido visto pelos articuladores de sua política externa como uma nação destinada a ter papel mais significativo no cenário internacional, sendo reconhecida pelas grandes potências como resultado de suas proporções territoriais, riquezas naturais e da sua “*liderança natural entre os vizinhos*” (LIMA, 2005, p. 8). Ademais, a perseguição brasileira por maior representação internacional traduz o entendimento da diplomacia nacional de que, atualmente, o que se desenrola nos grandes países em desenvolvimento, dentre os quais se inclui o Brasil (e também a China e a Índia), impacta, crescentemente, no espaço internacional.

A aspiração pelo reconhecimento internacional foi perseguida por via de uma presença ativa nos fóruns multilaterais desde a segunda metade do século XIX, quando surgiram os primeiros esforços de coordenação multilateral e, posteriormente, na constituição da Liga das Nações, em que o Brasil empenhou-se em conseguir obter um assento permanente na organização (Garcia, 2000). Como ocorreu naquele momento e nos anos seguintes, o Brasil apresentou-se como mediador entre as grandes potências e as demais, posicionando-se na defesa dos direitos das potências menores e, simultaneamente, aspirando conquistar o *status* equivalente ao das grandes potências. (LIMA, 2005, p.8)

Nessa linha, com o término do Regime Ditatorial Militar Brasileiro e da Guerra Fria, as elites brasileiras (incluído o Governo Federal) passaram a reconsiderar a ideia de se pleitear papéis mais relevantes e influentes na seara internacional, reconfigurando-a, notadamente por meio de reformas nas instituições mundiais (LIMA, 2005, p. 8). A prova desta assertiva teria fulcro, como relata a autora, no resultado de uma pesquisa realizada em 2001, que reportou absoluto consenso dos entrevistados quanto a transformar o Brasil em um ator mais proeminente na política internacional.

O que estes e outros estudos sobre a opinião das elites revelam é que esta aspiração é constitutiva da própria identidade nacional, já que a percepção que as elites têm da identidade nacional constitui o substrato conceitual de sua projeção externa, “pautada principalmente no desejo de exercer um papel protagônico. Um território de proporções continentais, com dez vizinhos contíguos, grande população, uma economia diversificada e notável uniformidade cultural e linguística são os diferenciais que conformam este sentimento de identidade, bem como essa expectativa de liderança”.

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Direcionando a discussão para o trato da definição de estratégias concretas de inserção internacional, as elites brasileiras dividem-se em duas vertentes de política externa, quais sejam: primeiramente, buscar-se-ia **credibilidade**. Esta corrente considera a globalização como o principal parâmetro para ações externas. Porém, o usufruto de seus benefícios só seria possível mediante reestruturações internas expansionistas da economia de mercado e fomentadoras da concorrência internacional, porquanto o país não possuiria “excedentes de poder” (LIMA, 2005, p. 11) e, desse modo, a única alternativa para barrar condutas unilaterais estatais (muitas vezes, arbitrárias e contra a harmonia do sistema) seria por meio do fortalecimento de mecanismos multilaterais. Nessa esteira, a autonomia do país seria dependente da sua capacidade de cooperação para criação de normas e instituições internacionais e, para tanto, restaria imperioso o ajuste dos compromissos externos do país às suas reais capacidades e possibilidades. Feito isso, a **credibilidade** e a confiabilidade internacionais seriam diretamente proporcionais à vinculação da política externa à política econômica interna.

A corrente antagonica, por seu turno, poderia ser denominada de **autonomista** e se caracteriza pela simbiose entre a meta de projeção internacional e a manutenção do maior grau de liberdade e de flexibilidade da política exterior.

Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. (LIMA, 2005, p. 11)

Segundo tal concepção, a inserção de países deveria ser perseguida por meio de coordenação com nações possuidoras de interesses afins e que estivessem dispostas a resistir aos mandos e desmandos das potências dominantes, trazendo, destarte, uma crítica à corrente antagonica no que respeita à insuficiência de poder e a postura defensiva. No escólio de LIMA (2005, p. 11), alguns adeptos da posição autonomista preocupar-se-iam com o fato de o Brasil não possuir “*elementos de dissuasão militar*”, tampouco poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, os quais poderiam servir de base positiva quando de eventuais negociações com países ditos “mais poderosos”.

Como resultado da dicotomia supra-apresentada, LIMA (2005, p. 11) afirma que

Na prática, a gestão externa do governo Fernando Henrique Cardoso estaria mais próxima da estratégia de “credibilidade” e a de Luís Inácio Lula da Silva da de “autonomia”. Contudo, no plano da diplomacia econômica multilateral, as orientações destes dois governos não são muito diferentes: a revitalização e ampliação do Mercosul; a intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; “relações maduras com o Estados Unidos; importância das relações bilaterais como China, Índia, Rússia e África do Sul; ampliação do número de membros permanentes no Conselho das Nações Unidas; participação nos principais exercícios multilaterais em curso – Rodada de Doha da Organização Mundial de Comércio, negociação da Alca e entre Mercosul e União Europeia -, assim como na formação das novas regras que irão reger relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento.

Durante a gestão do presidente Lula, algumas características relativas à inserção internacional do Brasil puderam ser observadas. Nesse sentido, o governo Lula relativizou o entendimento outrora tradicional e reiterado da supremacia econômica dos Estados Unidos em decorrência da criação do euro (na União Europeia), que acabou por enfraquecer o poder do Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

dólar americano. Consequentemente, havendo “abalos” no poderio dominante, abrir-se-iam brechas para competitividades por outros países, criando, assim, um espaço propício à germinação e eclosão de um movimento contra-hegemônico com bases na Europa, incluindo-se Rússia, Ásia, China e Índia como contrapesos à intervenção estadunidense na região (LIMA, 2005, p. 13). Mas, como observa Henrique Altemani de Oliveira (2010, p. 89), a Cooperação sul-sul de agora não tem o mesmo significado que no período da Guerra Fria. Hoje é seletiva e hierárquica, envolvendo países emergentes que não desejam mais mudanças estruturais na ordem internacional, mas readequação das regras para possibilitar a realização de seus interesses.

Nesse contexto, a atuação nos mais diversos fóruns, notadamente políticos, constitui-se em elemento salutar à realização dos interesses estratégicos do Brasil. Assim, o interesse brasileiro nas arenas multilaterais se renova, marcando uma característica perene da política externa brasileira desde o final do século XIX (cf. LIMA, 2005, p. 13). Acerca da importância atribuída ao multilateralismo pelo Brasil, VIGEVANI *et. al.* afirmam (2008, p. 18; sem grifos no original): “*Desse modo, é possível no quadro de um subsistema de poder alcançar maior autonomia e, ao mesmo tempo, reforçar com a ação multilateral a própria voz no sistema universal*”. Por essa razão, o Brasil esteve diretamente interessado no andamento do debate sobre a reforma das principais instituições internacionais. Para LIMA (2005, p. 15), as preocupações brasileiras sobre a agenda de reforma concentraram-se em três grandes eixos

que, de resto, refletem posturas tradicionais brasileiras: o reforço dos princípios multilaterais, em particular nos casos de autorização do uso dos instrumentos coercitivos, previstos no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas; soluções inovadoras que possam restabelecer a fronteira conceitual e operacional entre os mecanismos de manutenção da paz e os de *peace enforcing*; e reforma da estrutura decisória do Conselho<sup>1</sup> de modo a dotá-lo de representatividade e legitimidade na nova ordem pós-Guerra Fria.

A primazia do **multilateralismo**, pelo governo Lula, traduz o entendimento de que o Brasil teria a função nata – com base no estudo de seu histórico – de atuar como mediador entre os países considerados “fortes” e os “fracos”, contribuindo, deste modo, para a estabilidade internacional por meio do uso da diplomacia parlamentar e não da força e/ou coerção. Nessa linha, a distinção entre as duas opções (guerra ou paz), com eleição da segunda pelo governo Lula, traduz três fulcros norteadores da sua política exterior, quais sejam: a defesa do princípio da não-intervenção, do preceito da solução pacífica de controvérsias e das raízes econômicas das questões de segurança (LIMA, 2005, p. 16).

Outro vetor muito claro constante na Política Externa do Presidente Luís Inácio Lula da Silva diz respeito à alegação de necessidade da reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, trazendo, via de consequência, mais democratização ao processo decisório daquele órgão. Tal pleito brasileiro teve seu marco inicial em 1994, quando o então Chanceler Celso Amorim expôs, oficialmente, este desejo (LIMA, 2005, p. 16), por ocasião do lançamento do projeto de reforma do Conselho naquele momento. A razão seria o entendimento, por parte do Governo Lula, de que tal órgão deveria ser ampliado haja vista a necessidade de sua adequação à nova realidade Pós-Guerra Fria, de modo a dotá-lo de maior e melhor representatividade política, legitimidade e, consequentemente, eficácia (LIMA, 2005, p. 16). Este ponto foi incluído no rol das prioridades do mencionado governo. E um dos meios percebidos pelo governo brasileiro para atingir este fim seria a articulação de

---

<sup>1</sup> “*Nas palavras do embaixador Celso Amorim, a ‘proteção da credibilidade do Conselho de Segurança pode ser vista como um verdadeiro objetivo nacional’*”. (LIMA, 2005, p. 16)

parcerias com outras nações, que compartilhassem deste entendimento, a exemplo de Índia e África do Sul – cuja tríade recebeu a sigla IBAS (concerto entre Índia, Brasil e África do Sul).

A razão da priorização do Fórum IBAS nas diretrizes da política externa do Presidente Lula reside nas suas afinidades internas, tais como: todos poderiam ser classificados como *membros semiperiféricos do sistema econômico mundial*; regionalmente, possuem relevante destaque; são ricos em recursos naturais e minérios; possuem “*nível razoável de industrialização*”; e são habitados por populações multiétnicas. No caso brasileiro, a importância do grupo não se restringe à cooperação multilateral, tão somente, nos méritos de paz e segurança, mas também visa ao comércio e ao desenvolvimento, bem como à construção de vínculos políticos e econômicos fortes (LIMA, 2005, p. 22). Esses vínculos aparecem quando se examina a expressão utilizada pelo presidente Lula no momento da criação do G-20<sup>2</sup>, ao falar em uma “*nova geografia mundial*”. Seu conteúdo traduz a ideia de que

O governo brasileiro não apenas destacou positivamente o movimento da política externa, em coordenação com outros países do Sul, na direção do exercício de um metapoder nas questões multilaterais de comércio, como sinalizou a novidade da cooperação Sul-Sul no contexto da globalização dos mercados e do pós Guerra Fria. A novidade fica por conta da dimensão do comércio e dos interesses concretos dos países envolvidos. Afinal, o objetivo do G-20 é a liberalização do comércio agrícola, de modo a destravar as negociações de Doha, em curso. Em certo sentido, **a expressão** [acima referida] condensa os dois papéis internacionais reservados aos países intermediários: o de *system-affecting* e o de “grande mercado emergente”. (LIMA, 2005, p. 30; sem grifos no original).

Todavia, é importante reforçar que a estratégia adotada pelo governo Lula de cooperação Sul-Sul não visou a abdicar, de modo absoluto, das tradicionais e históricas relações com os EUA e com a União Europeia, mas se constitui em uma alternativa para o Brasil ampliar as possibilidades e potencialidades de ampliação das relações do país com o mundo, especialmente no setor comercial.

Para Vigevani e Cepaluni (2007), no entanto, ficam explícitas as iniciativas do governo Lula na busca de coordenação políticas com países emergentes, especialmente a Índia, a África do Sul, a China e a Rússia. Com China e Rússia, o Brasil buscou ampliar intercâmbios comerciais, tecnológicos e militares. Lula aceitou considerar a China como economia de mercado. Os autores sustentam que não houve uma ruptura significativa no governo Lula com paradigmas históricos da PEB. Inclusive algumas iniciativas seriam desdobramentos e reforços de ações iniciadas nos governos Fernando Henrique Cardoso. Houve, segundo eles, uma mudança significativa nas ênfases concedidas a certas opções abertas nesses governos. Para os autores, ambos os governos seriam representantes de tradições diplomáticas distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando obter resultados distintos no que se refere à PEB, mas sempre perseguindo um objetivo recorrente da nossa política externa: “desenvolver economicamente o país,

---

<sup>2</sup> Composto por 23 países de três continentes (África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue), o agrupamento representa 60% da população rural, 21% da produção agrícola, 26% das exportações e das 18% importações mundiais. O G-20 atua como coalizão de países em desenvolvimento que defendem o cumprimento, de forma ambiciosa, dos três pilares do mandato agrícola da Rodada Doha, quais sejam, acesso a mercados (redução de tarifas), eliminação dos subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno (mormente à produção).

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 275). Esse objetivo fica comprovado quando se examina o documento elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores Brasileiro denominado de “*Balanço de Política Externa 2003/2010*” e que se encontra disponível no seu respectivo sítio na internet. Nesse documento, a política externa é apresentada como instrumento fundamental de implementação de um projeto de desenvolvimento nacional “alternativo”, tornando o país menos vulnerável às instabilidades na seara internacional, especialmente no que tange aos mercados financeiros (a exemplo dos recentes acontecimentos de “quebra de bancos” norte-americanos, ocorrida em 2008). A percepção, à época, era de que “*A política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo*” (BALANÇO, 2012, p. 3).

No artigo supracitado, VIGEVANI e CEPALUNI sustentam que Lula procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Lula teria utilizado uma estratégia de “autonomia pela diversificação”, “ênfatisando 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” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 282-283). Na sequência, os autores definem o que seria a “autonomia pela diversificação”. Em outros termos, ela corresponderia à 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.). Os formuladores da PEB do governo Lula acreditavam que a diversificação de parcerias reduziria as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentaria a capacidade negociadora nacional (cf. *idem*, p. 283).

Para Cristina PECEQUILO (2008) é possível identificar dois eixos combinados de cooperação. O eixo vertical é tradicional, na medida em que envolve as relações com União Européia, Japão, EUA, principalmente. O eixo horizontal, por sua vez, contempla as parcerias com grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento, como Índia, China, África do Sul e Rússia, que integrariam o bloco político denominado de BRICS. É onde estaria a Cooperação Sul-Sul. No eixo horizontal, “a agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos (LDCs) da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos”. (PECEQUILO, 2008, p. 145). Pecequilo considera que estes países tem potencial para formar uma frente unida nas OIGs (com força quantitativa pelo número e qualitativa pelo *status*). Dessa forma, essa frente unida permitiria aumentar o poder de barganha dos países do eixo horizontal nas áreas do comércio, dos empréstimos, da dívida externa, da transferência de tecnologias, da ajuda direta e dos investimentos. A autora considera que Índia, Brasil e China competem pelos mesmos mercados e concessões no Norte que tem capacidade para exercer seu maior poder para pressionar as nações do eixo horizontal e oferecer diferentes benefícios para cada uma dessas potências emergentes. O Norte utilizaria a estratégia tradicional de “dividir para conquistar” (cf. PECEQUILO, 2008, p. 146).

O já mencionado documento intitulado “*Balanço de Política Externa 2003/2010*” atesta o interesse do governo Lula de buscar uma aproximação crescente “*com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia*” (BALANÇO, 2012, p. 3; sem grifos no original). O objetivo desta previsão consistia em edificar e fortalecer relações bilaterais, num primeiro momento. Chama a atenção, no entanto, o segundo objetivo relacionado à aproximação com os países do chamado BRICS que envolveria a articulação de

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

esforços comuns para fins de democratização das relações internacionais e dos organismos multilaterais, notadamente a ONU (Organização das Nações Unidas), o FMI (Fundo Monetário Internacional), a OMC (Organização Mundial do Comércio) e o Banco Mundial. Cumpre destacar, no entanto, que a Rússia não desejava fortalecer a posição brasileira dentro do Conselho de Segurança e não apoiava o pleito brasileiro de obter um assento permanente no órgão. De qualquer forma, vale a pena observar como a articulação do Brasil dentro dos blocos políticos visa atender objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira, relacionados com a conquista de maior espaço político dentro das OIGs. Esse tema será retomado na seção seguinte deste artigo.

## **2. A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: OS BLOCOS POLÍTICOS E AS RELAÇÕES COM PAÍSES DO CONTINENTE AFRICANO**

No já mencionado documento “*Balanco de Política Externa 2003/2010*” manteve-se a vertente relativa à busca de se afirmar, real e efetivamente, a presença brasileira no mundo (BALANÇO, 2012, p. 3), bem como a reforma de diversos organismos internacionais multilaterais, especialmente a Organização das Nações Unidas, por meio da ampliação do Conselho de Segurança, no qual o país latino-americano pleiteia um assento permanente. Destacou-se, também, a importância de manutenção de iniciativas voltadas a favorecer um bom ambiente de ordenamento econômico, financeiro e comercial mais justo, caracterizado, dentre outros fatores, pelo beneficiamento de países “subdesenvolvidos” e “em desenvolvimento”, aliado à redução das assimetrias mundiais, medida que incluía a luta contra a fome e a busca pela paz. Atribuiu-se, ainda, prioridade ao relacionamento entre as nações contanto que fundado nos princípios de respeito à soberania nacional, não-agressão e não-ingerência nos assuntos internos dos outros Estados (BALANÇO, 2012, p. 3). Ademais, reforçou-se o interesse em fomentar o processo integracionista sul-americano, notadamente o Mercosul e a Comunidade Sul-Americana de Nações.

O Relatório Oficial também destaca algumas decisões e medidas que foram tomadas ao longo do mandato, destacando-se: a promoção da integração social, cultural e política de toda a América do Sul usando, como instrumento para tanto, o Mercosul; a negociação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina; criação do Parlamento do Mercosul; promoção de encontro de líderes da América do Sul e países árabes; quitar a dívida com a Organização das Nações Unidas; realização de visitas anuais a países africanos; proposição de encontros Mercosul-Comunidade Africana; conclusão da ponte sobre o rio Tacutu, a qual ligaria Roraima ao Suriname; composição do Conselho Sul-Americano de Defesa; não renovação de acordos com o Fundo Monetário Internacional (BALANÇO, 2012, p. 3-4).

Nas palavras de SADER e GENTILI (SADER, 2013, p. 9), várias das mudanças e progressos conquistados no duplo mandato do Presidente Lula se devem, em grande, a uma causa personalíssima, ou seja, às características inatas do Mandatário. O próprio Presidente Lula, em entrevista concedida a Emir SADER e Pablo GENTILI (SADER, 2013, p. 12), ao ser questionado acerca de qual o mais importante legado de sua atuação enquanto Presidente da República, afirmou:

Nesses dez anos recuperamos o orgulho pessoal, o orgulho próprio, a autoestima. Conquistamos coisas que antes pareciam impossíveis. Passamos a ser mais respeitados no mundo: as pessoas não olham para o Brasil, hoje, e veem apenas uma criança de rua, Pelé e Carnaval. As pessoas sabem que este país tem governo, que este país tem política, que este país passou a ser

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

tratado até às vezes como referência para muitas coisas que foram decididas no mundo. Esse é um legado que vai marcar esses dez anos. E eu tenho convicção de que, com a continuidade da companheira Dilma no governo, isso vai ser definitivamente consagrado. (...) Esse foi o grande legado desses dez anos: nós nos descobrimos para nós mesmos. Nós não somos mais tratados como cidadãos de segunda classe. Nós temos o direito hoje de andar de avião, de entrar num shopping e comprar coisas que todo mundo sempre quis comprar. E recuperamos o prazer, o gosto de ser brasileiro, o gosto de amar o nosso país.

Como já citado, nos esforços para implementação de sua política externa, o ex-presidente Lula foi o Chefe de Estado que, ao investir na Cooperação Sul-Sul, elegeu a África como uma de suas prioridades estratégicas, tal qual constava no seu Plano de Governo (2002): “O Brasil, como segundo país com maior população negra do mundo, deverá voltar-se para a África, explorando os laços étnicos e culturais existentes e construindo relações econômicas e comerciais” (BALANÇO, 2012, p. 3). Tal meta foi renovada em decorrência da sua reeleição, em 2006: “**Fortalecer as relações Sul-Sul, dando ênfase particular às relações com os do continente africano**, ao mesmo tempo em que se buscará ampliar o acesso aos grandes mercados europeu, norte-americano e asiático.” (BALANÇO, 2012, p. 3; sem grifos no original)

De modo a concretizar a meta citada, Luiz Inácio Lula da Silva realizou 12 viagens ao continente africano, visitando o total de 21 países. Em contrapartida, o Brasil foi palco do recebimento de 47 reis, presidentes e primeiros-ministros de 27 nações africanas. Celso Amorim, na época empossado no cargo de Ministro das Relações Exteriores, fez 67 viagens oficiais a 34 países daquele continente. O resultado desse empenho pode-se verificar na existência, hodierna, de 37 embaixadas brasileiras na África quando, em 2002, o número era de apenas 17.

Realmente, a presença brasileira no continente africano tem crescido ao longo dos anos, o que resta claro pelo atual volume de embaixadas deste país por todo aquele continente, conforme mencionado. Estes números deixam o país latino-americano com representação diplomática superior à de tradicionais potências como o Reino Unido. Tal mudança ocorreu com maior intensidade durante o governo do ex-presidente Lula, como se pode inferir da literatura de STUENKEL (2012):

(...) President Lula's decision to make Africa a priority in Brazil's effort to diversify its partnerships. Brazil's motivations had both idealist and realist elements: Lula pointed to Brazil's 'historic debt' to Africa, saw cultural ties and sought to strengthen South-South relations in general to balance what he saw as overly powerful established powers. At the same time, he recognized that Africa's markets offered great potential for Brazilian companies.<sup>3</sup>

Outro atrativo de extrema relevância para o Brasil, existente no continente africano, é a abundância de recursos naturais e potencialidades ainda não exploradas, que podem ser de grande valia, imediatamente, para empresas nacionais do primeiro, tais como Vale, Petrobrás, Odebrecht, Camargo Corrêa, dentre outras, e, mediatamente, para a nação latina como um

---

<sup>3</sup> “(...) a decisão do Presidente Lula de tornar a África uma prioridade nos esforços brasileiros para ampliar suas parcerias. As motivações brasileiras tiveram tanto elementos realistas como idealistas: Lula apontou o “débito histórico” brasileiro para com a África, viu laços culturais e decidiu estreitar as relações Sul-Sul em geral para balancear o que viu como poderes altamente estabelecidos. Ao mesmo tempo, reconheceu que o mercado africano ofereceria grande potencial para as empresas brasileiras.” (tradução livre do autor)

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

todo. Este, inclusive, é um dos focos do “Instituto Lula”, a ser inaugurado na África e que demonstra, assim, o grande interesse do nosso governo naquele continente.

A real parceria entre empresas brasileiras, como as mencionadas acima, e algumas africanas, sejam públicas ou privadas, já se desenrolam há um tempo e, atualmente, apenas a título ilustrativo, pode-se citar a Odebrecht, a qual é a responsável pela construção do futuro aeroporto de Nacala, em Moçambique, sendo, ademais, outra fábrica brasileira, a encarregada pelo envio do material metálico necessário à consecução da obra (Medabil).

Diante de tais dados, pode-se verificar que o governo brasileiro, realmente, tem se empenhado em se aproximar do continente africano, em todas as vertentes (social, cultural, econômica etc.). Uma das várias contribuições que o Brasil pode levar àquele continente, resta na sua experiência em agricultura tropical, a qual, além de se encontrar entre uma das mais produtivas do mundo, a princípio, poderia ser adaptada lá, visto sua semelhança de condições climáticas e de solo. Assim, as pesquisas realizadas pela EMBRAPA (brasileira) poderiam impulsionar o desenvolvimento agrícola africano, inserindo-se, via de consequência, em uma das linhas de orientação da política externa brasileira atual, qual seja, o **desenvolvimentismo**. Ademais, algumas políticas sociais inauguradas no governo Lula foram implementadas em países africanos, a exemplo do “*Bolsa Família*”.

Acrescente-se, como lembra VIZENTINI, a criação, em 1993, por impulso brasileiro, ressalte-se, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a qual abriu (e mantém abertas) as possibilidades de “cooperação sistemática entre a África Austral e os países do Mercosul, recriando certa margem de manobra internacional” (2007, p. 208).

Ainda, na esteira de orientação da política externa brasileira e, mais acentuadamente, com o início do governo Lula, objetivou-se facilitar o acesso recíproco aos mercados entre os países do Mercosul e os da União Aduaneira da África Austral (SACU) – sendo, esta, integrada por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia – bem como incrementar o fluxo de mercadorias e de oportunidades de investimentos entre os dois grupos regionais. Resta, aqui, mais uma prova do intenso, real e legítimo interesse por parte do nosso país em incrementar suas relações com o continente africano. Tamanho é o desejo brasileiro nesse sentido que, recentemente, foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, da Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 2601/10, regente das citadas relações. Demais, no que concerne às relações Mercosul-SACU, também houve aprovação do acordo de comércio preferencial entre os dois blocos, pelo Parlasul (Parlamento do Mercosul).

A *Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral* existe desde 1992 e é constituída por 14 países: África do Sul, Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. A população somada é de 257 milhões de pessoas, e o Produto Interno Bruto (PIB) é de 471 bilhões de dólares. Sua missão é promover o crescimento sustentável e igualitário dos membros para que a região se transforme em um ator competitivo e efetivo nas relações internacionais e na economia mundial, o que se amolda, perfeitamente, a alguns dos vértices da política externa brasileira contemporânea.

A aproximação entre o Brasil e os países do Continente Africano pode ser interpretada no contexto do interesse brasileiro de se tornar um ator mais proeminente no cenário mundial, conforme foi apontado na primeira seção deste artigo. A percepção brasileira é de que as instituições internacionais representativas das nações não traduzem mais o peso de diversos países, por estar atrelada ao modelo constituído após a Segunda Guerra Mundial, o qual é considerado defasado pela diplomacia brasileira, bem como pela de diversos de seus

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

parceiros. Para superar essa defasagem, o Brasil defende uma democratização maior dessas instituições, o que pode virar realidade com o apoio dos países africanos, pelo peso destes quando das votações para se definirem os novos membros, por exemplo, do Conselho de Segurança. Assim, iniciando pela África do Sul, o Brasil pode semear o referido suporte. Aqui também se vislumbra uma razão importante para o Brasil aproximar-se do continente, a exemplo do apoio recebido por diversos países africanos quando da candidatura de José Graziano da Silva para Direção-Geral da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), para a qual foi eleito.

O fundo IBAS é uma importante representação da Cooperação Sul-Sul e mais um dos espaços por meio dos quais o Brasil pode promover a consecução das “*Metas para o Milênio*”, assumidas internacionalmente, ou seja, relevantes no que concerne à forma como outros Estados veem-no, relativamente ao cumprimento das obrigações assumidas em contexto global. Os resultados dessa parceria têm sido tão positivos, que o fórum foi recentemente agraciado com o prêmio “*Millennium Development Goals*”:

O prêmio foi concedido pelo “*Millennium Development Goals Awards Committee*”, organização não-governamental que busca a promoção das Metas do Milênio e a divulgação dos esforços de governos, organismos multilaterais, organizações não-governamentais e indivíduos que colaboram para a consecução das Metas.

Ademais, percebe-se que a África do Sul posiciona-se, hodiernamente, na diplomacia internacional - da mesma forma que o Brasil - de maneira questionadora à neo-hegemonia norte-americana, pugnando, com esta atitude, pelo fortalecimento das instituições internacionais, ou seja, pela reforma desses espaços políticos nos quais a tomada de importantes decisões estratégicas de cunho mundial não mais se centralize nas mãos de poucas nações – nos moldes definidos após a 2ª Guerra Mundial – porque estas não mais traduziriam de forma fidedigna a realidade, postura que se alinha a um dos princípios norteadores da política externa brasileira atual (multilateralismo). Isso se deve ao fato de a economia mundial haver sofrido diversas, profundas e rápidas alterações nos últimos 20 anos. Dados atuais mostram que o peso das principais economias avançadas, no que tange ao seu Produto Interno Bruto (PIB), teve redução de 63% para 45%, o que não pode ser negligenciado.

E se, de um lado, houve declínio da tríade composta por Estados Unidos, Europa e Japão, por outro, deflagrou-se a ascensão de cinco novas potências emergentes, quais sejam: Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, da África do Sul (os “BRICS”). Estudos demonstram que, no íterim entre 1994 e 2003, o G7 (grupo formado pelas sete mais avançadas economias mundiais: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá) perdeu 31 pontos na sua importância geopolítica, enquanto os BRICS adquiriram 36 pontos. Entretanto, tais mudanças ainda não se refletiram, por exemplo, nas duas organizações financeiras mundiais nascidas em *Bretton Woods* em 1994: o Fundo Monetário Nacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Para se ter noção mais clara desta desproporção, basta mencionar que os BRICS são titulares de menos de 12% dos direitos de voto no FMI, sendo que os EUA e a Europa continuam a ser privilegiados na medida em que “repartem” a chefia das duas instituições:

Há forte e claro entendimento da diplomacia e administração federal no sentido de que o Brasil deve procurar novos parceiros, com os quais possua afinidades e interesses comuns, de modo a ter mais força, representatividade e instrumentos para alcançar suas metas. Assim, reforçando a tendência atual ao regionalismo, insere-se o grupo BRIC (acrônimo criado por Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Jim O'Neil, economista-chefe do grupo financeiro *Goldman Sachs*) que, a partir de abril de 2011, recebeu a inclusão da letra "S", por conta da entrada oficial da África do Sul ao grupo, de acordo com os termos da Declaração de Sanya:

Os Chefes de Estado e de Governo do Brasil, Rússia, Índia e China expressam sua satisfação com o ingresso da África do Sul no BRICS, e registram sua expectativa de reforçar o diálogo e a cooperação com a África do Sul no âmbito do Fórum (...). Apoiamos o desenvolvimento de infraestruturas na África e sua industrialização no quadro da NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África).

Uma demonstração da semelhança entre os membros do BRICS está nos resultados que estes produziram, em decorrência da crise internacional que teve início em 2008, porque os países emergentes foram menos afetados negativamente do que os desenvolvidos, o que se confirma pela análise da taxa média de crescimento econômico entre aquele ano e 2010: de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a referida taxa, nos desenvolvidos, foi de apenas 0,1%, ao passo em que, nos emergentes, o valor foi de 5,4% (destaque-se: 5,5 % em média para os do BRIC).

Procedendo-se a uma análise em escala global, os BRICS espriam-se entre 26% dos continentes, abrigando 42% da população mundial, sendo dois de seus membros (Índia e China) os países mais populosos do mundo, representando, os cinco, 40% do PIB (Produto Interno Bruto) mundial. Ainda na visão do supracitado O'NEILL, deverão ultrapassar o poder econômico do G7 em 2035 e, na última década, foram os principais responsáveis pelo crescimento econômico mundial, elevando o PIB em 50%. A previsão para 2012 é de que contribuirão para este acréscimo em 56%, ao passo que o grupo dos "países mais ricos" (G7), não deverão embutir mais de 9,5%. Outros fatos relevantes acerca da junção formada pelos BRICS residem no fato de que a soma de seus povos representa quase metade da população mundial e os cinco Estados dominam 35% das divisas mundiais.

Para o Brasil, ser membro dos BRICS, alça-o a outro nível internacional porquanto reforça seus laços com atores já importantes no cenário mundial e que tem, crescentemente, exercido papel de liderança no século XXI, algo extremamente relevante para este país no que tange a seus interesses políticos e econômicos, bem como o país passa a ser mais bem-visto por outras nações, tais como Europa e América. Logo, o concerto entre os cinco países pode fazer o Brasil tornar-se um ator mais proeminente no cenário internacional, um dos objetivos da política externa brasileira contemporânea, no entendimento de Stuenkel:

If the BRICS are able to speak with one voice on any issue in global affairs, they immediately turn into an agenda-setters and a very powerful voice that neither the U.S. nor Europe can ignore. It would be the first time we would have a serious alternative to the established powers narrative in how to view the world. The American control of the public discourse globally is still quite strong because the emerging countries are unable to articulate an alternative vision at this point. The BRICS can change that. (...) Because the BRICS have the potential to turn into a very important voice. You can't solve climate change without the BRICS. You can't deal with global financial instability effectively without the BRICS. So if these five countries can say, 'We have a common position on climate change', that is crucially important to the next climate change summit in terms of the global debate. You can not solve climate change without the Brazilian president at the table. Even if the BRICS are unable to find common ground on a certain topic, that will strongly influence the attempt to find solutions.

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

E continua:

Para além da ideia de um Banco de Desenvolvimento, a iniciativa de um mercado bolsista comum, a eliminação de barreiras ao investimento e a cooperação na segurança marítima, apontam para um plano de regulamentação comum que permita o desenvolvimento do comércio entre os BRICS. Também serão dados passos no sentido do reforço dos laços ao nível da sociedade civil, que são fracos, bem como nas relações entre institutos de investigação e organizações não governamentais, para troca de boas práticas sobre assuntos como a desigualdade, poluição, redução da pobreza, saúde e educação.

Assim, pode-se afirmar que a ideia desenvolvida quando da junção dos cinco países não foi apenas bem aceita por eles, como também seus conceitos foram incorporados à política externa de cada um, na exata medida em que se justapõe à imagem que buscam projetar, individualmente e em escala mundial, de si próprios.

No caso brasileiro, tem-se que um dos objetivos da sua política exterior é possuir maior participação na condução de grandes questões internacionais nas searas política, militar, financeira, dentre outras. Tal política fortalece-se quando se realiza de modo coordenado com outros países relevantes e que compartilham as mesmas perspectivas, o que se percebe no grupo, em diversos pontos. O Brasil, ao vincular sua imagem à de grandes países, os quais possuem economias em diferentes níveis de evolução, especialização e diversificação (notadamente no que respeita à Índia e à China), bem como relativo peso político superior (haja vista os demais integrantes serem potências nucleares, excetuada a África do Sul), pôde aproveitar a forte visibilidade da simbologia representada pelo BRICS para se fazer notar e projetar no espaço internacional. Ressalte-se que o Brasil foi um dos países que mais se esforçou para transformar o conceito “BRICS” em um grupo formal.

Como analisado por Barbosa (2009, p. 99-100): “A inclusão do Brasil (...) [no BRIC] significou um salto qualitativo na percepção externa sobre o país, que passou a ser visto e reconhecido como um mercado emergente com capacidade de influir na economia global, [mesmo] antes de ter o peso da China e da Índia”. Ou seja, mesmo tendo recursos de poder em dimensão inferior à dos demais integrantes, a força do símbolo BRIC contribuiu para incluir o Brasil no rol dos países considerados relevantes para os rumos das mudanças em curso na ordem internacional.

Esse conjunto de dados atesta a importância econômica e política do bloco. Embora os países não tenham constituído inicialmente esse bloco, compreenderam a importância da união de forças em torno de interesses comuns e passaram a se reunir, de forma articulada, apesar das suas divergências políticas internas. Em sua política externa, o governo Lula percebeu os ganhos políticos e econômicos possíveis, decorrentes de uma articulação entre países do que Pecequillo chamou de eixo horizontal. A associação com países africanos e com blocos de países como o BRICS e o IBAS possibilita a realização de interesses estratégicos do Brasil em condições vantajosas, considerando que a via do multilateralismo encontra-se limitada pela paralisia do processo de reforma das principais organizações intergovernamentais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil como outros países interessados na reforma das instituições internacionais percebeu que os projetos de transformação da governança global não avançaram no sentido Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

desejado. Diferentes propostas de reforma do Conselho de Segurança não saíram do papel. O mesmo se observa nas IFIS (Instituições Financeiras Internacionais), tais como o FMI e o Banco Mundial, que não registraram mudanças significativas no peso político dos países e nos seus processos decisórios. Por essa razão, o Brasil adotou uma estratégia de inserção internacional capaz de exercer pressões na direção desejada por meio da formação de blocos de países, como o G20 e o IBAS, além da adoção de projetos de integração regional, como a UNASUL.

Mesmo reconhecendo os limites da democratização das OIGs, o Brasil não deixou de buscar uma estratégia de ampliação de seu espaço político dentro das organizações internacionais. Prova disso foi a participação brasileira recente nas eleições para importantes cargos dentro de OIGs. Como resultado desta estratégia, o país obteve dois resultados bem-sucedidos: as eleições de José Graziano para a direção geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e de Roberto Carvalho de Azevêdo para a direção geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2013. Se o processo de democratização das organizações internacionais não avançou na direção desejada, o Brasil não deixou de reconhecer a importância desses espaços políticos e utilizou a sua posição dentro dos “blocos políticos” com o propósito de angariar apoios fundamentais que levaram dois brasileiros à direção geral da FAO e da OMC. A atuação por intermédio dos blocos de países mostrou resultados políticos que permitiu ao país lidar (embora sem superar) os obstáculos impostos pelas grandes potências às propostas de reforma das principais organizações internacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRICS-PED. Disponível em: <http://brics-ped.com.br>. Acesso em 11/07/2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias>. Acesso em 08/08/2012.

DIÁRIO DO PARÁ. Disponível em: <http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-120087-INSTITUTO+LULA+SE+DEDICARA+A+ACOES+NA+AFRICA.htm>. Acesso em 13/03/2011.

FLACSO. *10 Anos de Governos Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Disponível em: [www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br). Acesso em 12/05/2013.

INSTITUTO LULA. Disponível em: <http://www.institutolula.org/missao/>. Acesso em 16/07/2012.

IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 08/08/2012.

ITAMARATY. *Balço de Política Externa 2003/2010*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Acesso em 08/02/2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 48 (1): 24-59, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Brasil e China: uma nova aliança não escrita?* *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2): 88-106, 2010.

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

- PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 136-153, 2008.
- POST WESTERN WORLD. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com>. Acesso em 13/07/2012.
- SANTOS, Thauan. *El rol brasileño en La integración regional y en La cooperación sur-sur em El siglo XXI*. Densidades nº 11: 107-118, 2012.
- VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.
- VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI Jr., Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. *O papel da integração regional para o Brasil: Universalismo, soberania e percepção das elites*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 51 (1): 5-27, 2008. Disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em 10/04/2013.