



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

As Mudanças no Multilateralismo e a Política Externa Brasileira

Tullo Vigevani
Haroldo Ramanzini Júnior

Como citar: VIGEVANI, T. RAMANZINI JR, H. As Mudanças no Multilateralismo e a Política Externa Brasileira. IN: CAMARGO, J. M. CORSI, F. L. VIEIRA, R. L (org). **Crise do Capitalismo: questões internacionais e nacionais**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.p91-99. DOI: <https://doi.org/10.36311/2011.978-85-7983-188-1.p91-99>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

AS MUDANÇAS NO MULTILATERALISMO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

*Tullo Vigevani*¹

*Haroldo Ramanzini Júnior*²

PROJEÇÃO NACIONAL E FORTALECIMENTO DO MULTILATERALISMO

Com o fim da Guerra Fria muitos acreditaram que os Estados Unidos seriam a única potência mundial. Menos de vinte anos depois do fim da União Soviética, observamos que países emergentes como Brasil, China e Índia passam a ter maior influência em aspectos importantes da política internacional, num contexto em que surgem dúvidas quanto à centralidade absoluta dos Estados Unidos. As dificuldades internas norte-americanas, financeiras, relativas a valores, com enfraquecimento do seu *soft power*, os desafios para resolver crises internacionais, abrem o campo para mudanças de equilíbrios, tema de primordial interesse para o Brasil. Há movimentos buscando o fortalecimento do multilateralismo, para que outros atores participem efetivamente da gestão do sistema internacional, e não apenas os principais países desenvolvidos, como ocorreu na maior parte do período pós – 1945.

¹ Professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP); pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU) vigevanit@uol.com.br, vigevani@unesp.br

² Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP); pesquisador do CEDEC e do INCT/INEU. haroldo@cedec.org.br, hramanzinijunior@gmail.com

Uma característica importante do cenário internacional no fim da primeira década do século XXI é a crise da estrutura existente desde o final da II Guerra Mundial, mais do que propriamente o surgimento de uma nova ordem. Segundo o ministro das relações exteriores do Brasil, Celso Amorim (2010, p. 3), “A maior capacidade de articulação Sul – Sul – na OMC, no FMI, na ONU e em novas coalizões, como o BRIC – eleva a voz de países antes relegados a uma posição secundária.” Ao mesmo tempo, a ascensão de novos interesses e demandas, bem como a rapidez das transformações, torna mais complexo o entendimento atual sobre a governança global. Nesse contexto de incertezas e mudanças, o Brasil parece adquirir uma nova posição de razoável proeminência, ancorada na melhoria da realidade econômica e social do país e em ativismo internacional que busca o fortalecimento da multipolaridade. De fato, desde 1994 a inflação está nos padrões internacionais, e o crescimento tem sido importante nos dez primeiros anos do século XXI, situando-se em 2010 em aproximadamente 8,5%.

A participação ativa em arenas multilaterais é uma característica da política externa brasileira e se relaciona com o objetivo de parte das elites de projetar o país como um ator relevante na configuração do sistema internacional. Essa característica manifestou-se ao longo de todo o século XX. A noção de multilateralismo expressa a preferência por um padrão de interação coletiva nas suas diversas dimensões, seja como método de negociação, de ação ou de regulação, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais. O Brasil, assim como outros países intermediários, tem interesse no multilateralismo institucionalizado com vistas a tentar aumentar a sua capacidade de negociação e prevenir o unilateralismo das potências. Hoje, em função da natureza dos novos desafios colocados pelas transformações globais e da retomada das discussões sobre os parâmetros de legitimidade internacional, há uma tentativa do Brasil visando aumentar o seu peso nos órgãos internacionais tradicionais, como ONU, OMC e FMI, buscando modificar as estruturas que consolidaram hierarquias no sistema internacional (MURPHY, 1994). Fortalecem-se também uma série de arranjos multilaterais informais e seletivos, como o G-20 financeiro, que não podem ser vistos como alternativas ao padrão de multilateralismo tradicional. A questão da legitimidade é central para o Brasil, já que a influência do país no cenário externo não depende da sua capacidade coercitiva. Isto explica porque a importância atribuída aos órgãos tradicionais, que fundamentam a legitimidade, e aos órgãos informais, que consolidariam uma nova hierarquia que absorve países com crescente importância relativa.

Contribuir para o desenvolvimento econômico do país é também um objetivo definidor da política externa brasileira que, historicamente, é implementada tendo em conta os conceitos de autonomia e universalismo, enraizados na sociedade e no Estado. O significado concreto desses conceitos varia de acordo com a dinâmica do sistema internacional em determinado momento e de acordo com a perspectiva

dos atores domésticos. Implicam a necessidade do país estar livre para agir no cenário externo, sem fortes condicionamentos. Isso se aplica nas relações do Brasil com os países em desenvolvimento e nos processos de integração regional. Tem forte significado para entender a relação com os países desenvolvidos, como Estados Unidos e União Européia. O conceito de autonomia se liga à busca de manutenção ou aumento das margens de manobra do país no sistema internacional. A noção de universalismo está associada às próprias características geográficas, étnicas e culturais do país e consiste em diversificar os canais de interação e diálogo com o mundo (LAFER, 2004).

Mudanças ocorridas no sistema internacional, que não se apresentavam como cenários previsíveis antes dos anos noventa, influenciaram a política externa brasileira na primeira década do século XXI. Cabe destacar: 1) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano, especialmente durante os governos de W. Bush (2001-2008); 2) o impacto da ascensão da China; 3) a valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003; 4) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; 5) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; 6) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Em conjunto, esses elementos fortaleceram o paradigma universalista e diminuíram relativamente o peso da integração regional. Ainda que mantida a ênfase política na integração e na relação com os países vizinhos, no âmbito do Mercosul, e da UNASUL, ela teve seu significado proporcionalmente reduzido. A indefinição e as irregularidades no sistema internacional sugerem uma estratégia de inserção flexível às mudanças. Essa noção esteve presente nas formulações brasileiras em relação ao Mercosul, principalmente na defesa do intergovernamentalismo como princípio institucional da integração, evitando-se o supranacionalismo. Perspectiva mantida constante de 1991 até hoje, recentemente tem sido revalorizada, pois, no entendimento das elites e do governo brasileiro, ela viabiliza a busca pelo multilateralismo – seu interesse maior.

A reestruturação do poder mundial (KUPCHAN, 2002) nos anos 2000, tendo como fator dinâmico países tradicionalmente não centrais, como o demonstra o papel de Índia, Rússia, África do Sul, sobretudo da China, bem como as relativas mudanças na distribuição do comércio exterior brasileiro, foram acontecimentos que contribuíram para dar sustentação à busca de um papel internacional mais assertivo. Em 1989 o share de comércio do Brasil com os Estados Unidos foi 22 %, reduzindo-se a 12% em 2009. Com a União Européia nos mesmo período a evolução foi de 28%

a 22%. Inversamente, para a Ásia, por conta do peso da China, os dados evoluíram de 13% para 26% (Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio-Brasil, 2010).

Mesmo sem haver relação imediata entre os níveis econômico e político, essa dinâmica traduziu-se em intensa participação nas organizações internacionais, nas Missões de Paz, como exemplifica a participação do país na MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti), na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na articulação de coalizões multilaterais como o G-20 comercial na Rodada Doha da OMC, no grupo IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) e no grupo BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). A crise financeira e econômica internacional desencadeada a partir do segundo semestre de 2008 não alterou a tendência de busca do fortalecimento do papel do país no mundo.

O comportamento brasileiro frente à crise financeira e econômica de 2008 demonstra que a ênfase na busca de um sistema mundial multipolar e do fim do unilateralismo se apoia na percepção de que a maximização de capacidades do país ocorre pela participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais. O presidente Luís Inácio Lula da Silva, ao fim da Cúpula do G-20 financeiro sobre Economia Mundial e Mercados Financeiros, realizada em Washington em novembro de 2008, concluía: “[...]o dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G-20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre política, sem levar em conta esse fórum de hoje [...]” (Gazeta Mercantil, 17 nov. 2008). A parcial substituição do G-8 pelo G-20 como foro privilegiado de interlocução dos líderes mundiais simboliza uma mudança significativa da configuração dos arranjos – mesmo que informais – da governança internacional. Podemos dizer que o Brasil busca o fortalecimento do papel dos grandes países emergentes, na perspectiva de um reconhecimento institucional formal, com benefícios gerais, mas fortalecendo a sua própria posição, portanto busca um jogo de soma positiva, com vantagens relativas em seu próprio favor (PINHEIRO, 2004). Isso explica a reiteração do esforço pela mudança da estrutura do Conselho de Segurança da ONU, pela alteração da distribuição das cotas de capital no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial, assim como o crescimento do perfil da intervenção política.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO

A dinâmica do sistema internacional e a evolução dos anos 1990 e dos primeiros anos do século XXI afetam a todos os Estados. Mas a reação frente às transformações globais apresenta especificidades. A intensificação do unilateralismo

norte-americano na administração W. Bush (2001-2008) fortaleceu nos governos Cardoso (1994-2002) e Lula da Silva (2003-2010), particularmente neste último, o interesse por políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes e ao fortalecimento da multipolaridade. O país aumentou e institucionalizou parcerias com países e regiões não-centrais, como África, Oriente Médio, mas especialmente com a Ásia e a América Latina. A lógica da autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2009), que estrutura a política externa do governo Lula da Silva, baseia-se em uma tentativa de influenciar a agenda de regimes internacionais por meio de coalizões de países em desenvolvimento para contrabalançar a agenda das nações desenvolvidas.

A presença ativa do Brasil na criação do G-20 comercial na fase final de preparação da Reunião Ministerial de Cancún da OMC, de setembro de 2003, resulta de uma decisão do governo que visava diminuir a capacidade impositiva dos países centrais. A posição brasileira evitou que os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos e a União Européia, direcionassem os acordos da Rodada Doha dentro de uma lógica de “pactuação assimétrica”, tal como ocorreu nas rodadas anteriores de negociação do sistema GATT/OMC (STEINBERG, 2002). Com a formação do G-20, a estratégia brasileira buscou contrastar os interesses comerciais dos países ricos e atingir maior equilíbrio nas negociações. Equilibrou a atenção aos interesses dos países em desenvolvimento com forte *agribusiness*, como Brasil e Argentina, e aos com agricultura familiar de subsistência, como Índia, China, etc..

A articulação do G-20 comercial e o papel de destaque no grupo colocaram o Brasil, juntamente com a Índia, no núcleo decisório da OMC. O ministro Amorim afirmou: “Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado – e diria que quase cortejado – por Estados Unidos, União Européia e Japão, entre outros países.” (Gazeta Mercantil, 19 out. 2006). O prolongamento da Rodada Doha, o gerenciamento do G-20, ao menos até a reunião ministerial de julho de 2008, e o questionamento das políticas agrícolas dos Estados Unidos e da União Européia no dispute settlement body colocaram o Brasil como ator central do principal regime de comércio internacional o que certamente contribuiu para aumentar o peso do país em outros fóruns.

A perspectiva brasileira, sobretudo no governo Lula da Silva, foi a de pesar no sistema internacional para estimular o multilateralismo, de forma não antagônica aos Estados Unidos, mas considerando seu possível debilitamento. A evolução dos acontecimentos a partir de 11 de setembro de 2001, aos poucos foram consolidando no núcleo central do governo brasileiro, que apesar da enorme assimetria de poder, particularmente militar, a favor dos Estados Unidos, a tendência de longo prazo

seria a de um desgaste produzido pelas conseqüências da situação de over extension. Antonio Patriota (2008), então embaixador do Brasil em Washington, entende que

Embora os Estados Unidos permaneçam a única superpotência do sistema internacional, já não se pode dizer, hoje, que a ordem mundial se enquadre em um modelo rigorosamente 'unipolar'. Os recursos políticos e militares de que dispõem o governo e a sociedade norte-americanos, ainda que virtualmente incontrastáveis, não lhes asseguram a capacidade de definir resultados em escala global.

As dificuldades dos Estados Unidos, o fortalecimento da economia da China e da Ásia em geral, aumentaram a crença entre parte dos formuladores de política de que o multilateralismo se fortaleceria, antes mesmo do aprofundamento das dificuldades no Iraque e no Afeganistão e da crise financeira de 2008. Por um lado, como evidenciado pela crise financeira, há uma diminuição na capacidade econômica dos Estados Unidos, por outro, há um fortalecimento do significado de outras regiões e países. O extraordinário crescimento da China e da Ásia teve forte impacto (GOLDSTEIN, 2005). Nesse sentido, prevalece na sociedade brasileira, nos partidos políticos, seja os de governo seja os de oposição, a idéia que no mundo contemporâneo as formas de atuação e de resolução de problemas e conflitos, depende mais da negociação, de *confidence building*. Temas como poverty, muito enfatizado pelo presidente Lula da Silva, terrorism, migrations, ilícitos transnacionais, conflitos internos aos Estados, tensões bilaterais, devem ser enfrentados nessa perspectiva.

O objetivo brasileiro, sobretudo no governo Lula da Silva, de contribuir para uma nova geometria de poder mundial não implica confronto com os países ricos, em particular com os Estados Unidos, nem com a União Européia. A Parceria Estratégica com a União Européia e o Diálogo de Parceria Global com os Estados Unidos sinalizam a importância atribuída aos países mais ricos. A diplomacia tem estratégias diferenciadas para diferentes áreas temáticas: segurança, comércio, direitos humanos, etc. No caso da MINUSTAH, evidenciou-se identidade com as posições norte-americana, francesa e canadense. Na questão do aumento do share das quotas no FMI e no Banco Mundial, que encontra resistência em países europeus, os Estados Unidos também foram simpáticos a posições como as do Brasil e da China. Em outras questões as diferenças vieram à tona, como no debate sobre as mudanças no Conselho de Segurança da ONU, onde o Brasil desejaria posição favorável de parte dos Estados Unidos. Também em temas latino-americanos há divergências. Foi assim na crise de Honduras de 2009 e também na avaliação de alguns governos críticos dos Estados Unidos, como é o caso da Venezuela. Na questão do meio ambiente também há bastante distância entre as posições dos Brasil e dos Estados Unidos e União Européia.

Repercutiu internacionalmente a atuação do Brasil e da Turquia no caso da busca de mediação frente ao impasse criado pela decisão iraniana de enriquecer urânio. Essa atuação tem interesse analítico pois sinaliza o comportamento do Estado brasileiro, particularmente de uma parte de suas elites. Segundo Garcia (2010), “[...]o episódio do Irã foi a entrada na cena internacional de dois personagens que não tinham sido convidados, que entraram com uma proposta importante [...]”. A Declaração de Teerã de maio de 2010, articulada pelo Brasil e pela Turquia, incorporando exigências da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), não evitou que o Conselho de Segurança da ONU, com o voto de Estados Unidos, Rússia e China, aprovasse sanções contra o Irã, ainda que limitadas e fracas. O aspecto significativo a ser destacado é que o apoio de Rússia e China às posições norte-americanas demonstra que os países emergentes não são um grupo monolítico. Possivelmente, a ação turca e brasileira tenha contribuído parcialmente para a atenuação da resolução do Conselho de Segurança. A motivação do Brasil no caso do Irã e em outras ações em cenários não tradicionais, como havia sido em 1999 o envio de contingente militar a Timor Leste, de acordo com os governos brasileiros não significaria acreditar em influência acima de sua própria capacidade, mas traduziria uma diretriz que visa definir espaço nos problemas internacionais. Isto contribuiria para redesenhar regimes e relações.

A consequência da estratégia *global player* ou universalista, repercute sobre outros aspectos. O mais importante é o da política na América do Sul. A estratégia universalista brasileira, de *global player*, reduz em termos relativos o papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, mas pode aumentar o interesse no Brasil por parte dos vizinhos. A razão para isso ter acontecido na primeira década do século XXI, com boa possibilidade de continuidade na seguinte, é o crescimento econômico do país, que faz com que se torne um mercado crescentemente importante sobretudo para os países do Mercosul. Em 2000 o share do comércio do Brasil com os países do Mercosul era de 14%, caindo a 10% em 2009. Em valores absolutos, o comércio e os investimentos na região aumentaram fortemente, fazendo crescer o interesse pelo Brasil, particularmente na Argentina e também no Chile. Na perspectiva dos governos brasileiros, uma maior institucionalização da integração regional provocaria uma perda de soberania e de autonomia. Com a diversificação e o desenvolvimento de outros fortes interesses, o país passa a concentrar seus esforços em direção a outros atores considerados estratégicos. O Mercosul continua importante, assim como a integração sul-americanas, à qual se dá maior peso, mas esses objetivos não são o único foco de interesse. As elites e o governo buscaram maximizar o que acreditavam serem novas oportunidades, convencidas da necessidade de agilidade de decisões. O Brasil mostrou interesse no desenvolvimento econômico dos países da América do Sul, estimulando sua estabilidade política democrática e, na medida de sua relativamente pequena capacidade, contribuindo economicamente para alguns

projetos importantes. Essa política indica uma perspectiva cooperativa na relação com os países da região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação de que o sistema internacional tende à multipolaridade confere importante sentido à estratégia internacional do Brasil. Mesmo com diferenças em aspectos específicos e pontuais, um largo espectro de atores sociais, políticos, economicos, lhe dá sustentação doméstica. O multilateralismo surge normativamente como o cenário mais adequado e mais favorável para a discussão das questões globais. Na percepção brasileira as instituições e procedimentos multilaterais devem ser fortalecidos para lidar com os desafios em todos os campos, economico, político, segurança.

A política externa brasileira tem alguns pilares. Fundamentais são os conceitos formadores do padrão de comportamento brasileiro, universalismo e autonomia, com a conseqüente busca, acentuada no governo Lula da Silva, de enfraquecimento do unilateralismo. Para isso a primeira década do século XXI ofereceu novas possibilidades, determinadas pelo crescente peso de alguns países. Alguns deles constituem pólos relevantes que contribuem para dar base concreta à política externa. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar garantem-lhes influência internacional, ainda que com riscos de *over extension*, a projeção externa do Brasil é perseguida mediante intensa participação nos fóros políticos e econômicos, regionais e multilaterais. Essa participação justifica-se pela busca de preservação do país frente aos riscos de vulnerabilidade e pela tentativa de aumentar o próprio poder. Assim torna-se compreensível porque as relações com os países desenvolvidos, sobretudo Estados Unidos e União Européia, continuam sendo estratégicas.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso L. N. Seven years of progress, expansion. *The Miami Herald*, Miami, 13 sep. 2010. Economia, p.3.

GARCIA, Marco Aurélio. Entrevista. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 ago. 2010. Caderno especial: Desafios do novo presidente, p. 9.

BRASIL não perdeu prestígio. Ele nunca foi tão alto. *Gazeta Mercantil*, 19 out. 2006.

BRASIL volta da reunião com trunfos nas mãos. *Gazeta Mercantil*, 17 nov. 2008.

GOLDSTEIN, Avery. *Rising to the challenge. China's grand strategy and international security*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

KUPCHAN, Charles A. Hollow hegemony or stable multipolarity? In: IKENBERRY, G. John (Ed.). *American Unrivaled: the future of the balance of power*. Ithaca: Cornell University Press, 2002. p. 68-98.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

MURPHY, Craig N.. *International Organization and Industrial Change. Global governance since 1850*. Cambridge: Polity Press, 1994.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a política externa dos EUA. *Política Externa*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 97-109, jun./ago. 2008.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira, 1889 - 2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

STEINBERG, Richard. In the shadow of law or power? Consensus – based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. *International Organization*, California, v. 56, n. 2, p. 339-374, Spring 2002.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. *Lua nova*, São Paulo, v.1, n. 78, p. 37-75, ago. 2009

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington, 2009.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. *A ideia de multilateralismo e a política externa brasileira*. In: FÓRUM DE ECONOMIA, 8., 26-27 set. 2011, São Paulo. Anais eletrônicos... São Paulo: FGV, 2011. Disponível em: <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/4%20painel_Tullo%20Vigevani%20texto.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2011.