



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



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

Uma tragédia de potência média:

armadilhas e contradições na busca brasileira por revisionismo institucional

Dawisson Belém Lopes; Guilherme Casarões; Carlos Frederico Gama

Como citar: LOPES, Dawisson Belém; CASARÕES, Guilherme; GAMA, Carlos Frederico. Uma tragédia de potência média: armadilhas e contradições na busca brasileira por revisionismo institucional. *In:* PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre (org.). **Visões do Sul:** crise e transformações do sistema internacional. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2, p. 115-148.
DOI: <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-793-7.p115-148>



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.

UMA TRAGÉDIA DE POTÊNCIA MÉDIA: ARMADILHAS E CONTRADIÇÕES NA BUSCA BRASILEIRA POR REVISIONISMO INSTITUCIONAL¹

Dawisson Belém Lopes

Guilherme Casarões

Carlos Frederico Gama

1 INTRODUÇÃO

Novas potências médias (como Brasil, China e Índia) tornaram-se atores importantes no palco mundial. No princípio da crise econômica de 2008, tais países demonstraram credenciais importantes: são países com grandes territórios e populações, além de serem responsáveis pela maior parte do crescimento do PIB mundial. Lado a lado com a crescente relevância para a política internacional, cresceu também o investimento desses países em instituições internacionais. Não apenas por meio de suas próprias coalizões e organizações; de fato, as potências médias também mostram considerável interesse nas instituições internacionais já existentes, oriundas dos arranjos do pós-Segunda Guerra Mundial (2ªGM), como a Organização das Nações Unidas (ONU) e as instituições de Bretton Woods (o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial – BM e, mais tarde, a Organização Mundial do Comércio – OMC).

Ao analisar a contribuição brasileira para a ordem internacional em transição, nos interessamos pelas dimensões das ambiguidades da emer-

¹ O presente capítulo foi originalmente apresentado, sob a forma de *paper*, no 54º Encontro Anual da Associação de Estudos Internacionais (ISA), na cidade de San Francisco, Estados Unidos, em março de 2013, com o título “*A Tragedy of Middle Power Politics: Traps and Contradictions in Brazil’s Quest for Institutional Revisionism*”. A tradução do texto para o português ficou a cargo de Nikolas Passos, a quem os autores gostariam de agradecer.

gência das potências médias. Tal emergência está marcada por contradições patententes e nossos esforços analíticos estarão direcionados a decifrar tais contradições. Potências emergentes não são espontaneamente bem-vindas na arquitetura político-econômica mundial, formada por velhas potências (Europa), por uma ex-superpotência (União Soviética) e por uma superpotência preocupada com seus próprios problemas (Estados Unidos). São Francisco (SF) e Bretton Woods (BW) simbolizam os dois regimes internacionais mais importantes para a manutenção da ordem internacional, cuja fundação remonta ao final da 2ªGM.

Argumentamos que, sob certas circunstâncias, tais regimes irão inevitavelmente colidir, independentemente das tentativas estatais de superar tal situação. O Brasil exemplifica bem tal tendência por meio de seus esforços para alcançar e manter seu status de potência emergente no século XXI. Enfrentando lógicas contraditórias em diferentes instituições, e na ausência de outras alternativas, países emergentes podem tornar-se prisioneiros de sua própria condição de potência média – uma tragédia especialmente dramática para o caso brasileiro. Assim, o presente artigo se concentra nos esforços institucionais das potências médias em uma ordem mundial em transição, dando enfoque ao caso brasileiro do pós-Guerra Fria – um país reconhecido por sua tradição de respeito pela ordem e pelo direito internacional, mas constantemente engajado em críticas aos arranjos correntes e em pressões por transformações abrangentes.

Após 2008, o Brasil avançou política e economicamente. Não mais deixados no banco de trás, o Brasil e os demais países emergentes se tornaram importantes forças motrizes de um mundo cambiante, onde as antigas potências europeias sucumbem diante da recessão e da complexa encruzilhada política dos processos de unificação; a América do Norte, por sua vez, ficou temerosa e desgastada. O Brasil assumiu a liderança nas negociações da OMC relacionadas a serviços e agricultura, eventualmente colaborando com a formação do G-20 (liderado conjuntamente com a Índia), pressionando pelo acesso a mercados e pelos preços das *commodities*². Potências médias também foram atores proeminentes em debates sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável durante a maior parte da década.

² Uma questão sensível no decorrer da crise de 2008/2009, em termos econômicos e de segurança alimentar.

Uma das importantes características da emergência das potências médias tem sido a constante busca pela legitimidade internacional por vias institucionais. Frequentemente consideradas controversas (especialmente para os países vizinhos), as políticas externas desses países têm sido, durante a maior parte das últimas duas décadas, cuidadosamente conduzida por meio de mecanismos multilaterais. O investimento na diplomacia pública nos fóruns internacionais é considerado um instrumento central no contexto da nova ordem mundial. Esse institucionalismo renovado é alimentado pela difusão de normas domésticas para os demais países, por meio das instituições internacionais (RAMAMURTI; SINGH, 2009, p. 150).

A defesa brasileira do multilateralismo está constantemente presente na retórica e nas decisões de política externa. O Brasil conseguiu fazer com sucesso sua transição para o mundo globalizado do pós-Guerra Fria e para isso valeu-se de uma perspectiva voltada para dentro, em vez de uma abertura clara (JAIN, 2006, p. 103). Tal introversão (exemplificada pela provisão do coquetel anti-AIDS e pelos programas de distribuição de renda e de luta contra a pobreza) foi, em alguns casos, “exportada” para o cenário global. De toda forma, há muitas contradições: um multilateralismo tão flexível, variável em cada caso, pode se tornar uma ameaça para a robustez de regimes internacionais como os de SF e BW. Mais do que uma mera possibilidade, “partindo de uma ordem mundial minguante, a transição para a ordem emergente se mostra desafiadora, [...] nas próximas décadas, é provável que nos deparemos repetidamente com becos sem saída nos fóruns multilaterais globais”³ (WADE, 2011, p. 365) – como foi possível perceber na Rio+20, conferência organizada pela ONU para lidar com o desenvolvimento sustentável⁴.

O Brasil (e outros países emergentes) tendem a utilizar tais estratégias, pois assim é possível valer-se da retórica do pluralismo em oposição ao panorama ocidentalista das instituições internacionais. Tal pluralismo não apenas soaria bem, mas seria capaz de acomodar dinâmicas locais (com suas contradições). Neste ponto, nosso artigo aponta que o Brasil e outros países emergentes sustentam suas próprias contradições ao adotarem

³ Nossa tradução.

⁴ Adicionalmente, exportar normas domésticas é uma operação complexa; a gestão de recursos culturais se torna crucial, já que a dinâmica de exteriorização envolve tradução e adaptação, o que pode retornar em termos contraditórios para as identidades coletivas já estabelecidas (PIETERSE; REHBEIN, 2009, p. 211).

tais estratégias de legitimação. “Pluralismo pragmático” no domínio internacional, associado com um “multilateralismo flexível”, é também um importante instrumento de “poder brando” (*soft power*). Algumas vezes, países emergentes empregam tal estratégia para não serem vistos como “potências emergentes agressivas” (LI, 2009, p. 220). São raros os confrontos diretos com os Estados Unidos, já que os países emergentes preferem dissipar a tensão por canais mais fungíveis – e fusíveis (CLAUDE, 1956) – das instituições internacionais (MACKINNON; POWELL, 2008, p. 206). Investimentos bem-sucedidos em diferentes modalidades de multilateralismo criaram boas vizinhanças ao redor dos países emergentes, onde interações pacíficas puderam tomar lugar (BLANK, 2010, p. 35) e criar novas fronteiras que afastam as potências ocidentais e dificultam intervenções.

O engajamento contínuo em instituições multilaterais permite aos países emergentes acalmar as demandas de vizinhos temerosos, além de abrir uma janela de oportunidade para cooptá-los (BLANK, 2010, p. 52). Estratégias de cooptação incluem o fortalecimento de instituições regionais (no caso brasileiro, o Mercosul e a Unasul), impulsionando o estabelecimento de estruturas normativas mais robustas. A mesma tendência perpassa arranjos cooperativos sul-sul (para o Brasil, com a América Latina e a África). Assistência para o desenvolvimento, cooperação técnica e assistência humanitária são partes relevantes dessas estratégias “multilaterais flexíveis” (KURLANTZICK, 2007, p. 155). O Brasil empregou todas essas técnicas de forma conjunta ao liderar a operação de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH) desde 2004. Para além da legitimidade, as reivindicações dos países emergentes ganham repercussão porque eles têm demonstrado capacidade de prover, até certo ponto, bens públicos internacionais essenciais durante crises (CHARI, 2010, p. 7).

Assim, o presente artigo aborda o investimento institucional das potências médias em uma ordem mundial em transição, focalizando o caso brasileiro após a Guerra Fria. Nas próximas cinco seções, analisaremos o caso brasileiro diante do mutante tabuleiro institucional internacional. A próxima seção (“Política de Potências Médias”) fornece algum referencial teórico para nossa análise. A seção 3 (“A Caixa de Ferramentas da Governança Global”) sucintamente revisa as agendas políticas e os papéis historicamente desempenhados pelos acordos de SF e BW, assim como a lógica pela qual eles

funcionam. Em seguida, a seção “As Grandes Estratégias de Política Externa Durante e Depois da Guerra Fria” repassa as estratégias de inserção internacional da política externa brasileira, especialmente nas duas últimas décadas, para demonstrar como o país incorreu em comportamentos controversos e mesmo contraditórios para garantir suas aspirações e ter reconhecida sua proeminência no mundo. A seção 5 (“Evocando a Hipótese Principal”) retoma a hipótese da incompatibilidade entre as plataformas de SF e BW para o propósito de criar uma governança global inclusiva e eficaz e, além disso, aponta como o Brasil contradiz sua própria tradição diplomática ao pressionar por revisionismo institucional. Finalmente, a última seção arremata o argumento sobre “Uma Tragédia de Potências Médias”.

2 POLÍTICA DE POTÊNCIAS MÉDIAS

O comportamento da política externa brasileira nas últimas duas décadas pode ser precisamente descrito pelo termo “*middlepowermanship*”, o qual se refere à tendência das potências médias a “perseguir soluções multilaterais para problemas internacionais, sua tendência a assumir posições de compromisso em disputas internacionais e sua tendência de utilizar noções de ‘boa cidadania internacional’ para guiar sua diplomacia”⁵ (COOPER et al., 1993). Robert Keohane, naquele que é possivelmente o primeiro trabalho acadêmico a problematizar as potências médias na política mundial, define tais países como “*system-affecting*”, uma vez que eles “não têm esperanças de afetar o sistema internacional atuando sozinhos, mas podem exercer impacto significativo no sistema ao trabalhar em pequenos grupos ou alianças, ou em organizações internacionais, sejam elas regionais ou universais.” (KEOHANE, 1969, p. 295). Sem grandes capacidades materiais, tais países têm que confiar em seus bens reputacionais e nos aparatos legais já estabelecidos, como forma de alcançar melhores resultados nas relações internacionais, além de proteger-se do mundo externo – em uma perspectiva das Relações Internacionais de alguma forma inspirada em Hugo Grócio e sua escola de pensamento, conhecida como “racionalismo” ou “grocianismo”.

Por trás dessa linha de pensamento, há provavelmente uma aposta na efetividade da regulação promovida pelos regimes internacionais, uma

⁵ Nossa tradução.

vez que se crê que tais regimes de fato importam e influenciam o comportamento internacional promovendo “incentivos seletivos” (OLSON, 1965), para que os países prefiram soluções institucionais e multilaterais em vez de optar por políticas unilaterais e “*ad hoc*”. Ao colocar ênfase no poder institucional, e não apostar nos ativos militares e econômicos, o Brasil utiliza as instituições internacionais como “*proxy*” para as disputas de força bruta. Essa fórmula pode garantir prestígio internacional sem que se incorra nos riscos e custos envolvidos na política de grandes potências.

Um país como o Brasil irá preferir acordos multilaterais e processos de decisão coletiva, quando estes se mostrarem formas eficientes de compartilhar fardos e bloquear intenções hegemônicas. A política externa brasileira sempre esteve marcada por um sentimento de profunda desconfiança em relação às potências coloniais europeias e, a partir do século XIX, em relação aos EUA (FELDMAN, 2009). Para garantir independência política e integridade territorial do país, diplomatas brasileiros frequentemente enfatizaram a importância de uma diplomacia multilateral coerente, tanto no âmbito prático quanto no discursivo. Nesse sentido, uma orientação diplomática pacífica deve ser concebida não como uma fórmula guiada por preceitos morais (kantianos) ou ideológicos, e sim como uma “diplomacia de nicho”, isto é, uma abordagem racional voltada para a solução de problemas, que se aplica a controvérsias que, de outro modo, não poderiam ser enfrentadas. Parafraseando uma citação de San Tiago Dantas (ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil), na ausência de poder material, a intangibilidade de princípios torna-se a maior arma dos militarmente fracos (DANTAS, 2011).

Desse modo, os bens reputacionais tornaram-se a pedra angular da política externa brasileira muito antes de o país ser reconhecido como uma potência média. No entanto, a passagem do discurso diplomático para um conjunto mais consistente de práticas tomou lugar de forma clara na última década. Pela primeira vez, o Brasil fez uso de sua credibilidade e de sua quase-universal simpatia no contexto do multilateralismo para defender seus interesses e maximizar atributos de *soft power*. Em tentativas anteriores de se lançar globalmente, o país se mostrou ou fraco demais (falhando em ser ouvido na política mundial, como no caso da participação brasileira na Liga das Nações), ou demasiadamente desconfiado da governança internacional (e, conseqüentemente, afastando-se de um maior

engajamento na ONU nos anos 1970 e no começo dos 1980). A última década viu o país buscar uma diplomacia mais ativa em vários campos – inclusive nas matérias de segurança internacional – valendo-se de seu *soft power* como principal ferramenta da política externa (PEREIRA, 2011).

Uma mirada à atual experiência brasileira revela o comportamento de potências médias. Seguindo o argumento construtivista proposto por Alexander Wendt, tais países não são definidos apenas por suas capacidades materiais, mas mais precisamente (e principalmente) pela percepção comum do papel que desempenham nos assuntos globais – ou suas identidades sociais (WENDT, 1995). Em vez de um simples rótulo, *middlepowermanship* é um conceito construído, inserido em estruturas sociais que existem em práticas e processos. Por isso não se deve olhar apenas para o que os países dizem ou têm (em termos materiais), mas para o que fazem. As potências médias colocaram historicamente o multilateralismo no topo de suas agendas, e geralmente adotaram uma postura cooperativa frente a regimes e instituições internacionais. O ativismo brasileiro na OMC, nos regimes ambientais e de não proliferação, bem como em operações de manutenção da paz, é bom exemplo de como tais identidades moldam o comportamento na política mundial.

Enquanto a abordagem construtivista para as potências médias é positiva, no sentido de que vê seu comportamento como o produto de visões de mundo e identidades compartilhadas, uma abordagem realista do *middlepowermanship* retrata o ativismo multilateral e o engajamento institucional como formas de reduzir a supremacia global dos Estados Unidos. No pano de fundo seria possível enxergar uma profunda insatisfação com a estrutura unipolar do sistema internacional. Pode-se assim interpretar as estratégias institucionais das potências médias como uma tentativa de balanceamento contra os Estados Unidos. Se, de acordo com Robert Pape, um confronto direto com a única superpotência mundial se mostra “excessivamente custoso para qualquer Estado individualmente e muito arriscado para vários Estados atuando juntos” (PAPE, 2005, p. 9), restam aos demais países as medidas de *soft balancing*, isto é, “ações que não desafiem diretamente a preponderância militar dos EUA, mas que usem ferramentas não militares para atrasar, frustrar e minar políticas militares unilaterais agressivas dos EUA.”⁶ (PAPE, 2005, p. 10).

⁶ Nossa tradução.

Aparentemente, existe uma relação estreita entre o comportamento das potências médias no interior das instituições internacionais – e mesmo nas relações entre as potências médias – e tais tentativas de conter a preponderância dos EUA. A definição de Stephen Walt para *soft balancing* descreve o fenômeno como “a coordenação consciente da ação diplomática com o objetivo de obter resultados contrários às preferências estadunidenses – resultados que não poderiam ser alcançados caso o balanceamento não desse aos participantes alguma forma de suporte mútuo.” (WALT, 2005, p 126)⁷. Esse conceito amplo, que abrange não só as políticas militares, senão preferências de um modo geral, nos parece particularmente útil para explicar esforços cooperativos entre potências médias em arenas não militares, mostrando-se evidente quando relacionado às estratégias multilaterais.

Mas o que leva as potências médias a praticarem *soft balancing* contra os Estados Unidos? Nas palavras de Walt, essa estratégia pode ter pelo menos quatro objetivos. Primeiro e mais importante, Estados podem utilizar do balanceamento para aumentar suas habilidades de se manter e de resistir contra as pressões norte-americanas – em termos políticos, econômicos ou militares. Em segundo lugar, *soft balancing* algumas vezes aparece como uma forma de melhorar as possibilidades de barganha em negociações internacionais, sejam elas relacionadas a questões específicas ou a amplos acordos da governança global. Em terceiro lugar, o balanceamento pode funcionar como um alerta aos EUA de que nem sempre os demais países irão simplesmente aceitar as preferências norte-americanas. E, finalmente, pode funcionar como uma forma de o Estado se tornar menos dependente da proteção e dos auxílios estadunidenses, permitindo-lhe traçar seus próprios rumos na política mundial (WALT, 2005, p. 127-129). Todos esses objetivos fazem sentido quando analisamos o comportamento das potências médias nos assuntos globais, o segundo explicitando a estratégia institucional geralmente preferida por esses atores e o quarto lidando com a busca por autonomia – que também é um aspecto-chave da política de potências médias em geral.

Independentemente do ponto de partida teórico adotado para entender o papel desempenhado pelas potências médias nas relações internacionais, parece haver um substrato compartilhado, que pode ser resumido

⁷ Nossa tradução.

da seguinte forma: (1) historicamente, potências médias não tiveram um lugar de destaque nos blocos regionais durante a Guerra Fria, mas mantiveram estreitas relações com o processo de construção da ordem internacional (COX, 1996, p. 245); (2) potências médias apoiam os objetivos de paz internacional porque estão interessadas em um ambiente ordenado e estável (FLEMES, 2007, p. 10); (3) elas tentam construir consensos em torno de assuntos multilaterais, como a não proliferação nuclear ou proteção ambiental, de forma a superar a falta de capacidades materiais noutros campos (FLEMES, 2007, p. 11); finalmente, (4) baseiam frequentemente suas demandas nas instituições internacionais em um discurso de justiça global e multilateralismo democrático (FLEMES, 2007, p. 24).

O ponto principal do comportamento das potências médias é, assim, o engajamento na governança global. Suas narrativas diplomáticas, especialmente em décadas recentes, têm sido construídas em torno da ideia de organizações e regimes internacionais criados via cooperação institucional. Este é um aspecto inseparável da política de potências médias. Examinaremos, então, a concepção dos mecanismos de governança global e de que forma os Estados intermediários criaram seus caminhos em tais instituições.

3 A CAIXA DE FERRAMENTAS DA GOVERNANÇA GLOBAL

3.1 SÃO FRANCISCO (SISTEMA ONU)

A adoção da Carta da ONU em 24 de outubro de 1945 deu à luz a um complexo sistema de agências intergovernamentais com o objetivo de evitar uma nova guerra mundial. Esse sistema é liderado pela Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização internacional (OI) desenhada para enfrentar os problemas que, anteriormente, levaram a Liga das Nações (LDN) ao completo fracasso. A ONU foi fundada por 51 Estados. Uma década mais tarde, já havia alcançado a marca de 76 membros. O próximo salto foi ainda mais impressionante: como resultado do processo de descolonização (catalisado pela ajuda da ONU), a organização atingiu 144 membros em 1975 – o dobro dos participantes de 1955. O processo de expansão continuou, a despeito da pressão (típica da Guerra Fria) contra a admissão de alguns Estados como membros. No seu quinquagésimo aniversário (1995), a ONU atingia o patamar de 185 membros. Hoje,

quase sete décadas desde sua fundação, a ONU pode reivindicar para si o status de entidade “quase universal”, totalizando 193 membros e, mais do que isso, nunca tendo um de seus membros se retirado permanentemente da instituição. O único caso de afastamento temporário de um Estado envolveu a Indonésia – que após anunciar sua saída da organização em 20 de janeiro de 1965, retornou ao corpo de membros em 28 de setembro de 1966 (UNITED NATIONS, 2010).

A ONU alcançou o objetivo de transformar os EUA, hegemona relutante do período entreguerras, em um dos seus Estados membros. O desenho institucional da ONU beneficiou-se do aprendizado com a experiência histórica. Dois fatores-chave parecem explicar o porquê de a ONU ter se tornado mais bem-sucedida que a LDN (1920-1946), especialmente no que diz respeito à representação geográfica. O primeiro foi a criação de um órgão político (a Assembleia Geral da ONU) desenhado para contemplar todos os Estados reconhecidos pela comunidade internacional. Essa premissa de igualdade estrita entre Estados reconhecidos implicou a aceitação expressa do princípio de não interferência nos assuntos domésticos de outros Estados. Além disso, vale o princípio “um Estado, um voto” em questões discutidas dentro do escopo da Assembleia Geral da ONU, que talvez tenha sido a mais importante inovação institucional representada pelo advento da chamada *Organização de San Francisco*.

O segundo elemento decisivo para a sobrevivência da ONU e o crescimento da sua cobertura global com o passar do tempo parece ser a composição do seu Conselho de Segurança (CSNU), o corpo investido da responsabilidade de manter a paz e segurança no mundo. Em vez de restringir a filiação aos Europeus (como o fez a Liga das Nações após 1933, e antes disso, a Santa Aliança, de 1815 a 1825), o novo Conselho se provou capaz de contemplar três continentes (América, Europa e Ásia) por meio de seu mecanismo de representação permanente e não negligenciou a África e a Oceania, mesmo que numa base não permanente. Além disso, os objetivos da ONU, como estabelecidos na Declaração de Moscou (1943), previram uma organização internacional abrangente (no que diz respeito aos temas trabalhados) e quase-universal (no que diz respeito à filiação), concebida para abarcar todas as nações “amantes da paz” (LOPES, 2012). Ademais dos avanços institucionais e do grande crescimento do

número de Estados membros no passado recente, Nagendra Singh (2003) enxerga na Carta da ONU uma tentativa de remover o etnocentrismo que marcou a experiência da LDN. A Carta da ONU trouxe provisões que podem mitigar esse traço, como o princípio da autodeterminação dos povos, da independência política e da integridade territorial de todos os Estados Membros. Essas mudanças nos textos legais e práticas políticas da ONU foram guiadas pela necessidade de expandir o conceito de “comunidade internacional” visando a garantir que mais Estados permanecessem sob o seu guarda-chuva institucional.

Na época da fundação da ONU, considerou-se seriamente conceder ao Brasil um assento permanente no CSNU, devido a sua relevante participação na 2ªGM como um aliado oficial dos Estados Unidos, desde 1942, e membro das *Nações Unidas* (a aliança de guerra, não a organização formal) (GARCIA, 2012). A participação brasileira na guerra foi principalmente naval, apesar de o país ter mandado um regimento para o Front Ocidental. A marinha e a aeronáutica participaram da Batalha do Atlântico depois da metade de 1942, mas, mais importante, o Brasil contribuiu com uma divisão de infantaria que entrou em combate no Front Italiano em 1944. Apesar de tudo isso, no período em que o mundo se reconstruía após o encerramento da guerra, o Brasil não pôde colher os frutos que supostamente plantou. Tal fato pode ser percebido à luz do fracasso de sua campanha diplomática para obter um assento permanente no CSNU, mesmo hoje, mais de seis décadas depois das decisões de San Francisco (VARGAS, 2009). Não surpreende que esse momento da história diplomática brasileira (a segunda metade dos anos 1940) seja atualmente conhecido como o “alinhamento sem recompensas” (MOURA, 1990).

Resumidamente, quando a ONU estava sendo desenhada, especificamente nas conferências de cúpula que ocorreram anteriormente à de San Francisco, uma abordagem regionalista em relação à filiação no CSNU ganhou força e a proposta de conceder ao Brasil um assento permanente no conselho foi abertamente defendida pelo presidente estadunidense, F.D. Roosevelt, e pelo Secretário de Estado, Cordell Hull (GARCIA, 2012). Em 1944, ainda não estava claro quais seriam os novos guardiães da ordem mundial emergente – os EUA, o Reino Unido, a União Soviética... *Quem mais?* Se um critério regional tivesse conquistado corações e mentes, o Brasil teria

provavelmente sido incluído como um fundador do CSNU e teria um assento permanente, uma vez que era o mais importante aliado sul-americano dos EUA em 1945 (sem mencionar que a Argentina estava gerando preocupações, devido a sua proximidade com os países do Eixo durante e depois da 2ªGM, e deveria ser balanceada e até mesmo contida por Brasília).

No entanto, as perspectivas de que o Brasil se tornasse o cão de guarda regional e um aliado incondicional dos EUA provocaram reações negativas tanto no corpo diplomático britânico quanto no soviético. Esse movimento foi interpretado como uma manobra estadunidense de dobrar o peso de seu voto no CSNU, já que se esperava que o Brasil replicasse as posições dos EUA. É possível que o Reino Unido – então um império decadente – temesse ser ofuscado por um emergente país sul-americano e a URSS não desejasse que os EUA obtivessem o controle majoritário dos votos no Conselho. No fim das contas, a abordagem regionalista foi substituída pelo argumento a favor da liderança das grandes potências, pois estas teoricamente seriam mais bem equipadas (militar e economicamente) para assumir os encargos de manter a paz e a segurança mundiais. A delegação estadunidense deixou a oportunidade passar. Apenas em junho de 1945 o CSNU teve definidos seus membros permanentes: os países a assumir os cinco assentos seriam as duas grandes potências (EUA e União Soviética) e as quase ou ex-potências (China, França e Reino Unido). A fórmula regional foi rejeitada e, em seguida, abandonada (GARCIA, 2012; VARGAS, 2009). O poder de veto, um instrumento cujo status legal e escopo não estavam completamente estabelecidos nos primeiros anos da ONU, rapidamente se tornou uma realidade prática. O Brasil, apesar de quase ter se tornado o sexto membro permanente na fundação da ONU, não conseguiu e provavelmente não obterá o assento permanente num futuro próximo, dado seu perfil de potência média com bases regionais.

3.2 BRETTON WOODS (FMI, BANCO MUNDIAL E GATT/OMC)

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é herdeira legítima do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), um regime internacional formalizado em 30 de outubro de 1947, em Genebra, quando 23 países assinaram um tratado sobre tarifas e comércio que entrou em vigor no ano

seguinte. O crescimento do número de membros foi galopante – no final da terceira rodada de negociações em 1951, o acordo já tinha 38 adesões. Em 1967, após a Rodada Kennedy, 20 anos após o estabelecimento do GATT, havia 62 Estados participando das discussões sobre liberalização do comércio internacional. Aproximadamente uma década depois, no final da Rodada de Tóquio (1979), 102 membros formais faziam parte do regime. A Rodada do Uruguai, bastante conhecida por sediar a criação da OMC, teve no seu final 128 membros. E atualmente, já sob a égide da OMC, podemos contar 159 membros plenos e aproximadamente três dúzias de Estados reivindicando seus “ingressos” para a instituição (HOEKMAN; MAVROIDIS, 2007; OMC, 2013).

Fundados em 27 de dezembro de 1945 – como desenvolvimento institucional da Conferência de Bretton Woods (22 de julho de 1944) – o FMI e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/BIRD (a partir de 1960, o órgão principal do Grupo Banco Mundial) contaram com 35 membros na sua fundação. Devido à regra de “filiação conjunta” (um Estado não pode participar em apenas um dos bancos, mas deve se filiar a ambos ao mesmo tempo), a filiação das duas organizações internacionais (OI) evoluiu de forma paralela, apesar das diferenças em termos de escopo e estratégias políticas (WOODS, 2006; PEREIRA, 2010). Em 1965, cerca de 100 países haviam sido admitidos como membros desses bancos multilaterais. No final da Guerra Fria, um intenso novo fluxo de admissões, em sua maioria de países da Europa Oriental, fez o número de membros disparar para 170 países. Hoje, quase 70 anos após a entrada em vigor, o FMI e o BIRD contam com 187 Estados, sem mencionar aqueles que, apesar de ainda não serem membros formais, participam de alguns processos que as instituições realizam (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2013; WORLD BANK, 2013; VREELAND, 2007).

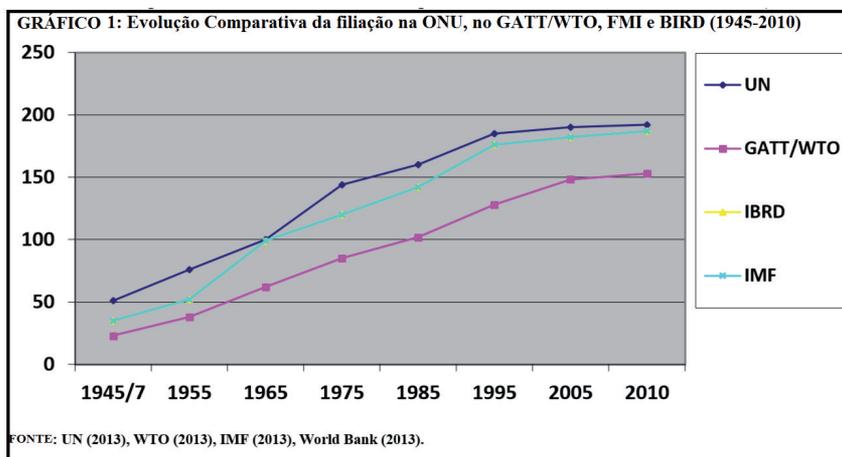
De acordo com Ruggie (1982), o GATT foi um dos pilares do tripé institucional de BW (juntamente com o BIRD e o FMI), cujo objetivo implícito era inculcar conteúdos liberais nas relações econômicas internacionais após a 2ªGM. Os Estados Unidos e os países da Europa Oriental (a URSS não se uniu ao FMI e ao BM quando estes foram fundados) patrocinaram a criação de OI cujos mandatos envolviam a liberalização do comércio e das finanças e a prevenção de grandes crises no balanço de pa-

gamentos de países com grandes débitos, dessa forma criando as condições para uma máquina poderosa de governança econômica. O conceito de “liberalismo incrustado” (RUGGIE, 1982) se apoia tanto em um elemento abstrato (a ampla aceitação das “virtudes liberais” nos países ocidentais) quanto em estruturas institucionais de coerção (principalmente representadas pelo tripé institucional de BW). Duas outras funções de tais arranjos institucionais seriam impulsionar os fluxos de comércio e assegurar que os débitos da 2ª GM seriam pagos, dado que os militarmente vitoriosos coincidiam com os credores econômicos (NASAR, 2012).

No momento em que os EUA sediavam a Conferência de Bretton Woods, o Brasil ainda era um país agrário que tentava traçar seu caminho rumo à modernidade. De fato, era uma nação extremamente endividada cuja economia dependia das atividades do setor primário e, acima de tudo, da exportação de *commodities*. Sob o viés desenvolvimentista inspirado no pensamento econômico da CEPAL (que significou uma opção por priorizar as dinâmicas do mercado interno e a substituição de importações em vez de se tornar uma economia induzida pelas exportações), países sul-americanos aspiraram a quebrar os laços estruturais “centro-periferia” e confrontar o *status quo* econômico – visto como desfavorável para os mais pobres.

Após a 2ª GM, o Brasil estava muito mais próximo de se qualificar como um receptor de doações internacionais e um candidato a empréstimos do que um país com interesses em jogo na arquitetura financeira global. Ao contrário do que iria ocorrer em San Francisco em 1945, no domínio econômico o governo brasileiro adotou uma posição de submissão, sem propostas consistentes ou algum papel relevante, seguindo os passos dos grandes financiadores capitalistas (com os EUA assumindo a liderança). Fora os interesses pessoais de alguns industriais, banqueiros, economistas e diplomatas (mas dificilmente de políticos profissionais), a sociedade civil brasileira não pôde compreender o que ocorria em Bretton Woods, nem em Havana ou Genebra (FARIAS, 2012). A participação periférica no desenho de um esquema global de governança econômica – que se mostrou poderosa ferramenta de influência – é uma pré-condição para entender a forma pela qual o Brasil se tornou sub-representado e marginalizado no âmbito das instituições de BW ao longo das décadas. O que ainda é pior, o Brasil (e a América Latina em geral) nunca foi contemplado

por um Plano Marshall ou similar, o que certamente ajuda a explicar os motivos da expressão “alinhamento sem recompensas”, que traduz tão bem a política externa brasileira para o período do pós-guerra.



4 AS ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA EXTERNA DURANTE E DEPOIS DA GUERRA FRIA

A política externa brasileira sofreu profundas mudanças nas últimas duas décadas. Após a Guerra Fria, o Brasil tem aparentemente combinado sua orientação prudente e pacifista com um comportamento mais proativo nos assuntos mundiais. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Brasil adotou um perfil político mais proeminente, liderando muitas iniciativas relacionadas à agenda econômica e de segurança, tanto na escala regional quanto mundial. Em diversos aspectos, o país se encaixa no estilo diplomático de potência média do *status quo*.

O Brasil enfrentou reformas estruturais nos anos 1990 que tiraram o país da posição de retardatário econômico latino-americano e o transformaram em um dos mercados emergentes mais promissores no século XXI. Políticas sociais recentemente implementadas impulsionaram o crescimento do mercado interno, aumentando os níveis de consumo e atraindo investimento estrangeiro adicional. Antes um país atrasado industrialmente, o Brasil tem agora um parque industrial sofisticado, sem mencionar o desenvolvido sistema financeiro e bancário. A agricultura al-

tamente mecanizada é hoje em dia responsável por enormes superávits da balança comercial.

A partir dos anos 1990, houve uma renovada ênfase nos processos de integração regional (com a não declarada – mas notória – busca por liderança sul-americana) (BURGES, 2008). Além disso, o Brasil tornou-se um dos atores líderes em contestar padrões hegemônicos de autoridade política dentro de instituições internacionais como a OMC, o FMI e o CSNU.

Quando Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores (PT) ganharam a corrida presidencial em novembro de 2002, muitos setores da sociedade brasileira esperavam um presidente despreparado liderando um governo de esquerda (VISENTINI, 2011) em tempos difíceis, interna e externamente. Domesticamente, a inflação aumentava, o crescimento econômico era mínimo, e Cardoso vivia seus dias de “lame-duck”⁸, com suporte político débil e uma agenda cheia de impasses (COUTO; ABRUCIO, 2003). Externamente, o início da Guerra ao Terror, em resposta aos ataques de 11 de setembro de 2001, afastou a agenda global dos assuntos de desenvolvimento e comércio, que eram a espinha dorsal da política externa brasileira (BARBOSA, 2002). Ademais, a dramática e persistente crise na economia argentina era preocupante para os interesses brasileiros, na medida em que prejudicava a integração regional (CARRANZA, 2003).

A política externa foi, então, utilizada para enfrentar de forma criativa os contratempos do início dos anos 2000. Combinada com políticas econômicas ortodoxas, a política externa auxiliou no incentivo ao comércio internacional, aos investimentos e, em última instância, a superar a desconfiança para com o ex-metalúrgico e líder sindical. Além disso, associada com ambiciosos programas sociais e mostrando um ativismo sem precedentes, a diplomacia foi utilizada para elevar o Brasil a um novo patamar no palco mundial. “Mudança” foi, pelo menos com relação à política externa, a tônica da nova administração (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Enquanto Almeida (2004, p. 162) aponta que diplomacia é “a vertente da atividade do governo que melhor reflete as velhas propostas e as diretrizes tradicionais do Partido dos Trabalhadores” no começo do primeiro governo Lula, Lima e Hirst (2006) completam que “a inclusão da agenda social

⁸ A expressão refere-se a políticos, geralmente em fins de mandato, sem autoridade ou prestígio político.

como um tema principal das relações exteriores” foi uma inovação importante, que também refletiu essa abordagem política singular.

Se é verdade que alguns dos princípios que guiaram as relações exteriores do Presidente Lula já haviam sido evocadas por seu predecessor Cardoso alguns anos antes, eles assumiram uma nova roupagem sob o governo do Partido dos Trabalhadores, com uma ênfase conceitual inteiramente nova (ALMEIDA, 2004). A ideia do ativismo diplomático, transcendendo a retórica e o simbolismo por trás da reputação brasileira no exterior e dentro das instituições internacionais, foi introduzida pelo Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, de acordo com quem o país não fugiria “de um protagonismo engajado, sempre que fosse necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram.” (AMORIM, 2011a, p. 14).

Mais impressionante, no entanto, foi o peso dado à intenção de fazer o sistema internacional “democrático”, para que as relações exteriores do país pudessem ser utilizadas para melhorar a qualidade de vida do povo brasileiro. O objetivo de promover desenvolvimento por meio da diplomacia não era de modo algum novo, tampouco o objetivo de transformar o sistema de Estados. Versão muito similar desse discurso pode ser encontrada na “Política Externa Independente” do início dos anos 1960 ou no “Pragmatismo Responsável” da metade dos anos 1970 (GONÇALVES, 2011). As estratégias eram, no entanto, diferentes. Em primeiro lugar, era necessário “fortalecer os elementos de multipolaridade do sistema internacional”, o que tornava primordial a realização de alianças com países emergentes, e também com as nações africanas. Em segundo lugar era indispensável fazer a América do Sul – a prioridade declarada do governo – “politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera” (AMORIM, 2011a, p. 15). Finalmente, era crucial restaurar a confiança nas Nações Unidas, um objetivo que a política externa brasileira buscava por meio da “defesa da ampliação do Conselho de Segurança com a inclusão de países em desenvolvimento entre seus membros, mirando reforçar sua legitimidade e representatividade.” (AMORIM, 2011a, p. 16).

Mas trazer democracia para o sistema internacional também envolvia fazer mais transparente a política externa, em consonância com as expectativas populares. Esta passagem é particularmente esclarecedora: “Política externa não é uma responsabilidade exclusivamente do Itamaraty,

ou mesmo do governo. Envolve a sociedade como um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, irei reforçar a coordenação com outros setores do governo e todos os setores sociais – trabalhadores, homens de negócio, intelectuais – assim como entidades da sociedade civil.” (AMORIM, 2011a, p. 13).

Em suma, podemos afirmar que a aspiração do novo governo era guiar o país na direção de um papel internacional mais proeminente, se tornando assim um “*global player*” em assuntos mundiais. Para esse fim, o Presidente Lula adotou estratégia chamada de “autonomia pela diversificação”, por meio da qual o país aderiria a “normas internacionais e princípios por meio de alianças sul-sul, incluindo alianças regionais, e por meio de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.), tentando reduzir assimetrias nas relações exteriores com países poderosos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 1313). Mesmo que essa estratégia não exclua a que prevalecera na década anterior – conhecida como “autonomia pela participação”, orientada por valores e direcionada a participação em regimes internacionais (liberais) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) – a abordagem predominantemente grociana foi substituída por uma mais realista. Isso significou que o pragmatismo econômico e o nacionalismo político passaram a desempenhar um papel mais importante que os ideais ocidentais e liberais, que haviam triunfado no imediato pós-Guerra Fria. Tal realismo pôde ser observado em pelo menos três situações durante o governo Lula: a realização de fortes alianças no mundo em desenvolvimento, especialmente com potências médias, como o fórum IBAS (OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2006; VIEIRA; ALDEN, 2011) ou a iniciativa BRICS (FLEMES, 2010); o papel proativo na Rodada Doha da OMC, utilizando a coalizão G20 como plataforma de barganha (CARVALHO, 2010) para promover os interesses econômicos do país; e a relação estratégica com as nações desenvolvidas, mais notavelmente com os EUA, que alcançaram altos níveis de maturidade (PECEQUILO, 2010).

A primeira situação representa o que é comumente conhecido como diplomacia sul-sul. Tal diplomacia tem uma profunda conexão com tentativas prévias da política externa brasileira de estocar suporte e influência política de parceiros não tradicionais na África, Ásia e Oriente Médio. Sob

Lula, a cooperação sul-sul foi elevada a um novo patamar, promovida por uma intensa diplomacia presidencial. O presidente realizou não menos que 31 visitas oficiais a países africanos e esteve em 9 nações do Oriente Médio em seus oito anos de mandato (BRASIL, 2010). Na África, com uma retórica baseada em um suposto “débito moral” que o Brasil tinha com o continente, o Itamaraty decidiu enfocar o desenvolvimento regional, em iniciativas de cooperação bilateral ou regional, e em investimentos diretos (tanto públicos quanto privados) (SARAIVA, 2010). Países de língua portuguesa, como Angola, Moçambique e Cabo Verde, receberam tratamento especial por razões culturais, mas principalmente estratégicas. A parceria trilateral entre a África do Sul, o Brasil e a Índia, dita IBAS, foi capaz de coordenar políticas em áreas estratégicas, como comércio e segurança, e foi reconhecida pelas potências ocidentais como um importante bloco de lideranças regionais (VIEIRA; ALDEN, 2011; FARIA; NOGUEIRA; BELÉM LOPES, 2012).

No Oriente Médio, o Brasil valeu-se de uma estratégia com duas vertentes. Com Síria, Líbia e Irã, houve uma clara intenção de impulsionar o potencial político e econômico que tais países tinham a oferecer. Politicamente, eles foram entendidos como parceiros chave – não somente em termos de reforçar a posição geopolítica brasileira no Oriente Médio, mas também considerando um eventual suporte a um assento permanente brasileiro no CSNU. Economicamente, tais países eram mercados emergentes formidáveis e um destino natural para as exportações brasileiras (AMORIM, 2011b). A segunda parte da estratégia estava relacionada com os conflitos e tensões regionais de longa data. O Presidente Lula expressou diversas vezes sua vontade de auxiliar nos impasses do processo de paz israelo-palestino, o que ficou claro com sua viagem ao Oriente Médio em março de 2010. Alguns meses depois, o Presidente e o Ministro Celso Amorim foram a Teerã para negociar, ao lado da Turquia, um acordo nuclear com o Irã. Apesar de Brasília e Ancara enxergaram no acordo um grande potencial de avanço, a iniciativa não foi bem recebida mundialmente, uma vez que frustraria uma nova rodada de sanções contra o Irã no CSNU (JESUS, 2011).

Em relação à Rússia e especialmente à China, o Brasil adotou um discurso pragmático, fundado na perspectiva de aumento do comércio bilateral e na relevância política das potências emergentes. De fato, o comércio com a China aumentou acentuadamente durante os anos Lula, e os

chineses se tornaram no final da década os maiores parceiros comerciais do Brasil. Este fato foi possível principalmente devido ao reconhecimento da República Popular como uma economia de mercado em 2004. Em termos políticos, devido a sua falta de capacidades materiais, o Itamaraty decidiu investir em estratégias institucionais como o Grupo BRIC – agora BRICS, com a inclusão da África do Sul no final de 2010 – com o objetivo de reduzir o espaço de manobra para a política externa estadunidense em assuntos globais. Essa estratégia de *soft balancing* estava direcionada a aumentar, “mesmo que marginalmente, o grau de multipolaridade no mundo”, nas palavras de Celso Amorim (HURRELL, 2008).

Se o IBAS e o BRICS são as frentes políticas dessa estratégia (HIRST et al., 2010), os grupos financeiros e comerciais do G20 representam, no nível multilateral, o lado econômico da emergência brasileira (OLIVEIRA, 2005). A falta de aliados permanentes chegou a levar acadêmicos brasileiros e diplomatas a conceber um conceito novo que descreve o comportamento do país no exterior: a construção de *coalizões de geometria variável*. Enquanto tais grupos apareceram pela primeira vez nas primeiras negociações da OMC, eles cresceram em número e importância, passando pelos mais diversos temas e fronteiras institucionais. A recusa de formar amplas coalizões, por outro lado, tem sido chamada de uma estratégia de “minilateralismo” e historicamente se opõe aos massivos alinhamentos políticos construídos durante os diálogos Norte-Sul da década de 1970, como o G77. Já existem diversos estudos lançando luz sobre a experiência brasileira nesta modalidade de multilateralismo e é possível encontrar, também, padrões bastante parecidos de formação de pequenas coalizões entre outras potências médias, tanto no nível regional quanto na esfera multilateral (FLEMES, 2007).

5 EVOCANDO A HIPÓTESE PRINCIPAL

Recordemos a hipótese principal deste artigo: Estados buscarão, de forma descoordenada, controlar os “bens globais comuns” dentro das OI. Como consequência, os Estados cairão em contradições discursivas e práticas caso tentem adquirir influência real sobre os processos decisórios das maiores OI de San Francisco e de Bretton Woods simultaneamente. Contradições são preocupantes para Estados que confiam fortemente na

sua reputação. Pode haver obstáculos para países como o Brasil alcançarem coerência prática e discursiva, já que o viés realista de SF e a plataforma liberal de BW divergem profundamente em suas dinâmicas e impõem restrições normativas. A tabela comparativa abaixo (Tabela 1) descreve tal tendência nas últimas décadas.

Tabela 1: Evolução comparativa da política externa brasileira em questões relacionadas a SF e BW

Política Externa Brasileira em relação a	Durante a Guerra Fria	Depois da Guerra Fria
América do Sul	Uma potência regional, ao lado da Argentina.	O país mais importante da região, ainda que não seja considerado uma potência mundial.
Questões de segurança internacional (em geral)	Orientação pró-paz passiva e prudente.	A diplomacia pacífica agora está combinada com uma postura mais proativa. Disposição de partilhar encargos, medida pelo aumento nos gastos militares e na contribuição à doutrina do R2P.
Operações de Paz da ONU	Desde o começo dos anos 1950, o Brasil tem colaborado com a ONU – estritamente sob o Capítulo VI da Carta da organização.	A operação MINUSTAH (Haiti) representa uma inflexão, pois foi a primeira atuação brasileira sob o Capítulo VII da Carta da ONU.
Reforma do Conselho de Segurança da ONU	Colaborador constante com poucos interesses em questões de segurança; não havia campanha consistente pela reforma.	Pressiona por uma reforma que contemple países emergentes de diferentes regiões do mundo (G4+2 países africanos).
Questões econômicas internacionais (em geral)	Um grande país periférico com pequena participação no comércio global e nos fluxos financeiros.	Um mercado emergente, crescentemente conectado com mercados globais.
FMI e Banco Mundial	Um devedor e constante tomador de empréstimos dos dois bancos multilaterais.	Um emprestador ao FMI; o Brasil está desconfortável com o sistema de cotas do FMI/BM e com a pequena parcela destinada aos países em desenvolvimento.
GATT/WTO	Um país sem grande importância nos procedimentos decisórios.	Após a Rodada Doha, tornou-se um dos atores mais importantes no processo decisório (ao lado de Índia, China, União Europeia e EUA).
Mecanismo de Resolução de Disputas da OMC	Não existia.	Um dos mais frequentes usuários do sistema, tanto como pleiteante quanto como réu.
Reforma das instituições de Bretton Woods	Não estava em questão.	O Brasil advoga fortemente por uma reforma que reflita o policentrismo contemporâneo da economia mundial.

Fonte: os autores.

5.1 O BRASIL EM SÃO FRANCISCO (QUESTÕES DE SEGURANÇA)

O Brasil não é mais o “gigante gentil” que costumava ser. Houve um aumento considerável nos gastos militares durante os últimos 20 anos e um crescente interesse pela política internacional entre os presidentes brasileiros desde que FHC chegou ao poder. Apesar disso, existem nuances importantes nessa posição. A Presidente Dilma Rousseff reforçou recentemente o comprometimento brasileiro com a ideia de “Responsabilidade ao Proteger” (RwP) em vez de endossar a doutrina da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) (também conhecida como “doutrina Ban Ki-moon”). Dado que a política externa brasileira sempre se apoiou nos longevos princípios de não intervenção e soberania estatal, o uso da força em intervenções humanitárias era encarado como prejudicial à racionalidade do sistema da ONU, uma vez que a Carta da ONU não previu tais modalidades para o uso da força.

Com o desenvolvimento da doutrina R2P, após a publicação do relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*) e sua adoção pela Cúpula Mundial de 2005 e pela Resolução 60/1 da Assembleia Geral da ONU, o Brasil tem se esforçado para reduzir o escopo da doutrina. O país também defendeu a necessidade da prevalência de medidas não coercivas e diplomáticas (segundo pilar da R2P) e, assim, chamou atenção para o caráter subsidiário e de último recurso da intervenção militar (terceiro pilar da R2P).

O Brasil salientou também que o uso da força baseado na R2P deve ser conduzido de acordo com a lei internacional humanitária, as leis de direitos humanos e as regras relacionadas ao uso da força (*jus ad bellum*), já que essas ações não devem piorar os conflitos e prejudicar a população civil. Consequentemente, o raciocínio brasileiro levou ao desenvolvimento do conceito de RwP, que busca ressaltar a importância de cumprir um quadro legal estrito durante essas operações.

Da mesma forma, o Brasil tem defendido a importância das reformas nas estruturas do CSNU para incorporar como membros permanentes Estados em desenvolvimento da África, da América Latina e do Caribe e da Ásia. Nos termos da posição brasileira, o papel do CSNU na questão da R2P é essencial, na medida em que ele autoriza todas as sanções

e assegura a *accountability* daqueles a quem a autoridade para utilizar a força é concedida, no caso de haver alguma violação do direito internacional.

Além disso, participar da operação de paz da ONU no Haiti representa uma mudança na política externa brasileira, pois é uma indicação de que, apesar de os princípios de não intervenção continuarem a desempenhar um papel primordial na sua política externa, o Brasil percebeu que tais regras internacionais devem ser interpretadas de maneira consistente com a ideia de “não indiferença” (AMORIM, 2005; 2010). Essa noção deve ser definida, desde uma perspectiva brasileira, como uma vontade de prover assistência, principalmente em termos de diplomacia, quando requerido, e quando um Estado considere pertinente, em vistas de resolver uma crise política ou social.

Contudo, isso significa que o Brasil não pode simplesmente se atrelar (praticar *bandwagoning*) aos esforços das potências oligárquicas tradicionais (EUA, Reino Unido, França, Rússia e China) nem emular as posições tomadas por potências militares emergentes (Turquia, África do Sul, Índia, etc.). Sua posição será cuidadosamente refletida para soar oficial e nacionalista, mais do que meramente guiada pela lógica da balança de poder. Argumenta-se que o Brasil irá evitar a todo custo o rótulo de “líder regional”, na medida em que suas ações podem ser incorretamente interpretadas como portadoras de intenções sub-imperialistas em relação aos seus vizinhos (BURGES, 2008). De todo modo, discursos frequentes de autoridades governamentais enfatizam a natural candidatura brasileira para assumir um assento em uma eventual expansão/reforma do CSNU. Lentamente, o Brasil começa a se envolver em questões e regiões que, em outros contextos históricos, não pertenceriam a suas principais prioridades de política externa (América Central e Caribe, Oriente Médio etc.).

Acima de tudo, o Brasil demonstra uma diplomacia pacifista e prudente, dependente da ideia de “hegemonia consensual” sobre a América do Sul, com um toque de revisionismo nas instituições de segurança internacionais. O baixo potencial militar se combina com uma persistente aposta na reforma do CSNU, já que esta deveria provavelmente contemplar o Brasil (mesmo que seja sem o poder de veto). Pode-se também citar como um aspecto importante da política externa brasileira atual uma defe-

sa tímida dos direitos humanos (especialmente depois do governo FHC). Ainda assim, sujeita a reveses e críticas da comunidade internacional.

5.2 O BRASIL EM BRETTON WOODS (QUESTÕES ECONÔMICAS)

A partir dos anos 1990, o sistema de BW foi altamente demandado. No ano em que o Tratado de Maastricht transformou as comunidades europeias em uma União Europeia, o FMI e o BM começaram a auxiliar a transição do socialismo real para o liberalismo utópico na região da Cortina de Ferro, após a queda do muro de Berlim. Tais órgãos foram também responsáveis por administrar o rescaldo das crises dos anos 1980 nos países latino-americanos (após o Plano Brady de 1987), incluindo o Brasil, que foi à bancarrota não apenas uma, mas duas vezes durante a década. Os órgãos de BW até mesmo participaram de alguns projetos de reconstruções pós-conflitos (o que o documento “An Agenda for Peace” tentou chamar de *peacebuilding*) (GAMA, 2009). Em 1994, a rodada do Uruguai do GATT concretizou o sonho da criação da OMC que já era planejada desde a 2ª GM (a Organização Internacional do Comércio de 1948 sucumbiu devido às vicissitudes da Guerra Fria). A recém-nascida OI iria desde sua origem prover os Estados membros de poder de sanção. Assim, essa era uma OI “com dentes”, de alguma forma mais próxima do CSNU que de arranjos frouxos como o GATT.

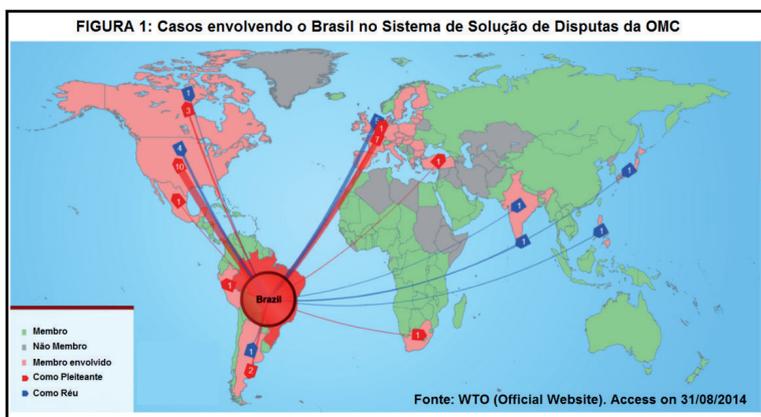
A posição da OMC gradualmente se corroeu como resultado de maciços protestos antiglobalização, durante a Conferência Ministerial no Centro de Convenções e Comércio do Estado de Washington em Seattle, em dezembro de 1999. A UNCTAD X, décima sessão da Conferência sediada em Bangkok em fevereiro de 2000, provou ser boa oportunidade para contribuições conceituais para o “cenário pós-Seattle” e reestabelecer a confiança dos países em desenvolvimento nos sistemas multilaterais de comércio. A contribuição da UNCTAD eventualmente ajudou a pavimentar o caminho para uma nova rodada de negociações em Doha, em novembro de 2001, cujo objetivo específico era enfrentar as questões dos países em desenvolvimento na assim chama Agenda de Desenvolvimento para Negociações de Comércio. No entanto, as circunstâncias mudaram dramaticamente como resultado dos ataques terroristas nos EUA em 11 de setembro. Uma vez que

política e economia se reforçam mutuamente, barreiras ao comércio foram sendo aos poucos reconstruídas. Guerras foram travadas no Afeganistão e no Iraque e confrontos perigosos tomaram lugar ao redor do globo, quase todos envolvendo os EUA e seus aliados ocidentais. Apenas considerando esse pano de fundo de mudanças na segurança internacional, com forte impacto no comércio e nas oportunidades de desenvolvimento, é que se pode compreender com precisão o caso brasileiro.

Discussões sobre uma “nova arquitetura financeira global” tomaram lugar a partir dos anos 2000, especialmente após os eventos que levaram à crise financeira na Europa e nos EUA. Tais discussões chamaram atenção para o Brasil e impulsionaram suas ambições de revisão da ordem mundial. Dessa forma, o país pôde se beneficiar do seu próprio amadurecimento econômico. Afinal, num cenário em que velhas potências falharam em garantir prosperidade e vislumbres de esperança, as potências emergentes – dentre os quais os BRICS – preencheram esse vazio, permitindo que a economia não parasse completamente, e assim passaram a reivindicar suas recompensas institucionais (*e.g.* uma revisão do sistema de cotas do FMI que reconhecesse a crescente importância dos países em desenvolvimento para a economia mundial). O Brasil, antes devedor, de repente tornou-se, durante o segundo mandato do presidente Lula, um emprestador para o FMI. Essa mudança veio acompanhada de um novo discurso que celebra as virtudes da “democratização” e da “pluralização” entre as nações, sem mencionar a postura desenvolvimentista do governo brasileiro, fazendo do país um ideólogo do “capitalismo de Estado” de acordo com alguns críticos (cf. *The Economist*, “The rise of state capitalism”, 21/01/2012).

Essa defesa do revisionismo nos aparatos de Bretton Woods teve sua manifestação mais concreta no interior da OMC, no nível do Mecanismo de Resolução de Controvérsias. Este é o órgão em que o Brasil e muitos países em desenvolvimento (como Índia e Argentina) manifestam seus interesses e reclamam seus direitos, sempre quando um país não joga de acordo com as regras do comércio internacional. O Brasil é um dos maiores usuários do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e um campeão de arbitragens, tanto como pleiteante quanto como réu (ver a Figura 1). Informalmente, o Brasil é um líder político nas negociações de comércio – encabeçando, juntamente com a China e com a Índia, o recen-

temente fundado G20 (um grupo de Estados com interesses convergentes no comércio mundial). Além disso, pode-se afirmar que Brasil, Índia e China substituíram o Japão e o Canadá como os mais importantes Estados em Desenvolvimento a impedir que a Rodada Doha da OMC terminasse num beco sem saída. Ao lado dos EUA e da União Europeia, esses países são atualmente as peças centrais do regime de comércio mundial. Para completar, a expertise brasileira nas questões da OMC credenciou candidatos brasileiros a disputar cargos importantes na OMC. A última aposta é o Embaixador Roberto Azevêdo – um diplomata brasileiro cujos conhecimentos da burocracia da OMC e do comércio mundial o transformaram em bom nome para suceder Pascal Lamy na direção do órgão.



CONCLUSÃO: UMA TRAGÉDIA DE POTÊNCIA MÉDIA?

Como enfatizado nas seções anteriores, *potências médias* encontrarão dificuldades para conciliar suas estratégias de política externa nos aparatos globais de governança de SF e BW simultaneamente. Esse fato não ocorre devido à falta de expertise nesses domínios, nem na contínua resistência por parte das potências há muito responsáveis pelo corrente quadro institucional das relações internacionais. Antes, potências médias em geral – e o Brasil em especial – são vítimas de sua própria ascensão em um sistema internacional multifacetado.

A primeira razão aparente para isso é a fraqueza relativa das capacidades materiais das potências médias (um pressuposto realista), o que irá

torná-las mais dependentes de sua reputação e de técnicas discursivas (em que “coerência” desempenha um papel principal em termos de discurso e prática) para perseguir com eficiência seus objetivos internacionais. A incessante pressão brasileira pela reforma e pelo pluralismo nas instituições internacionais frequentemente se choca com a contínua dependência de sua identidade de “parceiro confiável e moderado” no interior das OI. Após a Guerra Fria, aquilo que costumava ser visto como uma trajetória coerente de uma potência média associada ao *status quo* se tornou um assunto tortuoso. Incoerências como essa são muito menos dramáticas, em termos realistas, para as grandes potências.

Em segundo lugar, existe o fator de *viés institucional*, o que significa que diferentes plataformas de governança como as de SF e BW irão induzir diferentes – e por vezes contraditórias – abordagens de política internacional. A ascensão do Brasil e dos países emergentes impacta as atuais estruturas institucionais – mas com divergentes e frequentemente conflitantes resultados. O pluralismo tem um apelo diferente no sistema da ONU e nas organizações de Bretton Woods. O multilateralismo em questões de segurança e em questões econômicas frequentemente conduz a políticas incompatíveis. Fazendo apostas altas nos dois campos simultaneamente, o Brasil corre o risco de desgastar sua imagem.

Em terceiro lugar, o rótulo “política externa” comumente agrega um amplo conjunto de áreas relacionadas às políticas públicas internacionais de um Estado e suas declarações oficiais – variando desde as agendas militares e econômicas até agendas ambientais. É difícil para grandes e médias potências encontrar uma narrativa que atenda a todos – ou a maioria – dos interesses em jogo em um determinado momento. Em comparação, num sentido realista, potências médias encaram a tarefa com (muito) menos recursos que as grandes potências. Tais restrições geram pressões mesmo em engrenagens diplomáticas sofisticadas.

Por último, podemos afirmar que em virtude da necessidade de balancear a eficiência e a legitimidade em suas políticas externas, potências médias são levadas a sustentar simultaneamente premissas aristocráticas/restritivas e democráticas/liberalizantes (a afirmação de uma ou outra dependerá do fórum ou da questão em disputa). Talvez se possa chamar tal comportamento de “duplipensar” ou “*forum shopping*”. Seja como for, é

provável que, enquanto tentar exercer controle ou influência sobre processos decisórios de questões internacionais relevantes, Estados não irão defender posições coerentes ao longo do tempo ou entre temas. Uma vez mais, quando comparados com as grandes potências, potências médias como o Brasil serão muito mais sensíveis a tais efeitos.

Um conceito importante frequentemente empregado por acadêmicos liberais para expressar uma situação de “problema de ação coletiva” no contexto de regimes internacionais é a “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968; DREZNER, 2010). Podemos apreender desse conceito que, por vivermos em uma sociedade global anárquica, acordos de coordenação inevitavelmente falharão em produzir os “bens globais comuns” de que tanto precisamos, sendo o único resultado possível a geração de conflitos.

A problemática que ilustramos neste artigo não é exatamente análoga à mencionada acima. No entanto, podemos pensá-la como uma versão “vertical” da *tragédia dos comuns*. Em outras palavras, a tragédia dos comuns é entendida como o conjunto das consequências não intencionais desencadeadas pela parca coordenação entre os Estados, que entram em rota de colisão. A questão que examinamos aqui é como a falta de coordenação *dentro* (ou *entre* duas agendas diplomáticas) de um Estado – nomeadamente o Brasil – pode ser danosa a suas *próprias* campanhas pela ascensão em rankings institucionais internacionais.

O Brasil atualmente se esforça para construir um consenso entre as partes visando a conseguir pra si um assento na eventual reforma/ampliação do CSNU. Para alcançá-lo, o Brasil propõe uma agenda relativamente assemelhada à das grandes potências, aumentando o orçamento militar e participando de missões humanitárias pelo mundo (o que inclui a liderança da operação de paz da ONU no Haiti pela primeira vez na história, sem mencionar o crescente interesse nas questões do Oriente Médio). Já em relação às matérias comerciais e financeiras, o Brasil é o primeiro a evocar valores de democratização e/ou liberalização da política mundial.

Nesse sentido, instituições constituem uma escolha estratégica para o Brasil, acomodando a busca de seus interesses em um ambiente frequentemente hostil que o país aspira a decisivamente influenciar. Tais contradições abundam sob o disfarce de uma diplomacia com tradicional

respeito às regras (seja na emergente diplomacia presidencial, seja na centenária e afinada expertise do Ministério das Relações Exteriores) – o que fez do Brasil um dos primeiros ingressantes na grande maioria das atuais instituições internacionais. Hoje, o contraponto é essa persistente busca da “mudança nos termos de igualdade” nos fóruns mundiais, baseada nas credenciais “naturais” do Brasil para a proeminência mundial. O Brasil parece merecer um pedaço maior do bolo – mas as consequências disso parecem complicadas.

O Brasil é um caso exemplar da *tragédia da política das potências médias nas instituições internacionais*, já que o país não é capaz de apresentar um discurso/comportamento coerente de política externa (o que contará pontos contra ele) por estar preso a suas próprias contradições – aparentemente inevitáveis, dado seu perfil nas Relações Internacionais e, particularmente, às fortes contradições entre as plataformas globais de governança de San Francisco e de Bretton Woods. Por outro lado, o Brasil não detém ativos de poder suficientes para assumir uma identidade de grande potência e, assim, abrir mão de seguir as regras definidas pelas plataformas de governança global existentes no mundo atual.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 47, no. 1, p. 162-184, 2004.
- AMORIM, C. *Making reality the benefits of democracy*. In: GENERAL ASSEMBLY OF ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 35., 2005, Fort Lauderdale. *Proceedings...* Fort Lauderdale: Organization of American States, 2005. Não paginado.
- AMORIM, C. *Speech of the brazilian minister of External Relations at the special session of human rights Committee regarding Haiti*. New York: OAS, 2010.
- AMORIM, C. Discurso por ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores. In: _____. *Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim: 2003-2010*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2011a.
- AMORIM, C. Brazil and the middle east. *The Cairo Review of Global Affairs*, Cairo, 2011b.

BARBOSA, R. Os Estados Unidos pós-11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 72-91, 2002.

BLANK, S. J. *Russias prospects in Asia*. 2010. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1032.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2010.

BURGES, S. Consensual hegemony: theorizing brazilian foreign policy after the cold war. *International Relations*, Los Angeles, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.

CARRANZA, M. E. Can Mercosur survive?: domestic and international constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society*, Coral Gables, v. 45, n. 2, p. 67-103, 2003.

CARVALHO, M. I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010.

CHARI, C. *Superpower rivalry and conflict: the long shadow of the twenty-first century*. London: Routledge, 2010.

CLAUDE, I. L. *Swords into plowshares: the problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1956.

COOPER, A. et al. *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1993.

COUTO, C.; ABRUCIO, F. O Segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003.

COX, R. Middlepowermanship: Japan and the future of the world order. In: COX, R.; SINCLAIR, T. (Ed.). *Approaches to world order*. Cambridge: CUP, 1996. Chap. 13.

DANTAS, S. T. *Política externa independente*. Brasília, DF: Funag, 2011.

DREZNER, D. *The tragedy of the global institutional commons*. 2010. Disponível em: <<http://www.danieldrezner.com/research/InstitutionalProliferation.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

FARIA, C. A.; NOGUEIRA, J.; BELÉM LOPES, D. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, p. 175-220, 2012.

- FARIAS, R. S. *Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967)*. 2012. 480 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- FELDMAN, L. Soberania e modernização no Brasil: pensamento de política externa no Segundo Reinado e na Primeira República. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 31, p. 535-592, 2009.
- FLEMES, D. *Emerging middle powers soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum*. Hamburg: GIGA, 2007. (Working Papers, n. 57).
- FLEMES, D. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.
- GAMA, C. F. P. S. Bridge over troubled waters: United Nations, peace operations and human security. *Journal of Human Security*, Basel, v. 5, p. 9-31, 2009.
- GARCIA, E. V. *O sexto membro permanente*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- GONÇALVES, W. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: FREIXO, A. et al. (Org.). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. p. 11-31.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, Washington, DC, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. New Series.
- HIRST, M. et al. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, San Jose, v. 1, p. 22-41, 2010.
- HOEKMAN, B.; MAVROIDIS, P. *WTO: law, economics, and politics*. New York: Routledge, 2007.
- HURRELL, A. Lula's Brazil: a rising power, but going where? *Current History*, Philadelphia, v. 107, n. 706, p. 51-57, Feb. 2008.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. Disponível em: <<http://www.imf.br>>. Acesso em: 17 mar. 2013.
- JAIN, S. C. *Emerging economies and the transformation of international business: Brazil, Russia, India and China (BRICs)*. Northampton: Edward Elgar, 2006.
- JESUS, D. Autonomia pela contradição: as políticas externa e nuclear de Vargas e JK. *Política Hoje*, Recife, v. 20, n. 2, p. 829-853, 2011.
- KEOHANE, R. Lilliputians dilemmas: small states in international politics. *International Organization*, Madison, v. 23, n. 2, p. 291-310, Spring 1969.
- KURLANTZICK, J. *Charm offensive: how China's soft power is transforming the world*. Yale: Yale University Press, 2007.

- LI, M. *Soft power: China's emerging strategy in international politics*. New York: Lexington, 2009.
- LIMA, M. R.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, Cambridge, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- LOPES, D. B. *A ONU entre o passado e o futuro*. Curitiba: Appris, 2012.
- MACKINNON, A.; POWELL, B. *China calling: a foot in the global door*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2008.
- MOURA, G. *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro: MRE, FGV/CPDOC, 1990. (Textos CPDOC).
- NASAR, S. *A imaginação econômica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005.
- OLIVEIRA, A.; ONUKI, J.; OLIVEIRA, E. Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 465-504, 2006.
- OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- PAPE, R. Soft balancing against the United States. *International Security*, Cambridge, v. 30, n. 1, p. 7-45, 2005.
- PECEQUILLO, C. S. A new strategic dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, p. 132-150, 2010. Special edition.
- PEREIRA, J. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro: 1944- 2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- PEREIRA, L. B. *Turkey, Brazil and New Geopolitics of the World*. Bilgesam: Wise Men Center for Strategic Studies, 2011. Disponível em: <http://www.bilgesam.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=437:turkey-brazil-and-new-geopolitics-of-the-world-&catid=89:analizler-latinamerika&Itemid=139>.
- PIETERSE, J. N.; REHBEIN, B. *Emerging societies: development and inequality*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan, 2009.
- RAMAMURTI, R.; SINGH, J. V. *Emerging multinationals in emerging markets*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- RUGGIE, J. G. *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. Columbia: Columbia University Press, 1993.

- RUGGIE, J. G. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.
- SARAIVA, J. F. S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 169-182, 2010. Special edition.
- SINGH, N. The UN and the development of international law. In: ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. (Ed.). *United nations, divided World*. OUP, 2003. p. 384-419.
- UNITED NATIONS. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 17 mar. 2013.
- VARGAS, J. *Campanha permanente*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- VIEIRA, M. A.; ALDEN, C. India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership. *Global Governance*, Boulder, v. 17, n. 4, p. 507-528, 2011.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. *Third World Quarterly*, Sindh, v. 28, n. 7, p. 1309-1326, 2007.
- VIGEVANI, T; OLIVEIRA, M. F; CINTRA, R. Política externa no governo FHC: a busca da autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.
- VISENTINI, P. F. Brazil's contemporary foreign policy: an affirmative agenda. In: HOFMEISTER, W. (Ed.). *G20: perceptions and perspectives for global governance*. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 2011. p. 31-40.
- VREELAND, J. R. *The International Monetary Fund: politics of conditional lending*. New York: Routledge, 2007.
- WADE, R. H. Emerging world order: from multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank and IMF. *Politics and Society*, Thousand Oaks, v. 39, p. 347-369, 2011.
- WALT, S. *Taming american power*. New York: W.W. Norton, 2005.
- WENDT, A. Constructing international politics. *International Security*, Cambridge, v. 20, n. 1, p. 71-81, 1995.
- WOODS, N. *The globalizers*. Cornell University Press, 2006.
- WORLD BANK. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 17 mar. 2013.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 17 mar. 2013.

