

## Multilateralismo na Política Externa Brasileira: um novo papel no século XXI.

Cíntia Vieira Souto \*

A política externa brasileira possui uma organicidade e uma tradição singulares no plano latino-americano. Contextos de instabilidade política<sup>1</sup> e mudanças radicais na orientação governamental<sup>2</sup> não abalaram substancialmente as poderosas linhas de continuidade que se irradiam da década de 1930, quando se inaugurou a política externa para o desenvolvimento. Isso deve-se, entre outros fatores, ao habilidoso manejo das relações bilaterais e multilaterais ao longo de todo esse período. É impossível caracterizar nossa política externa sem dissecar a relação do bilateralismo com o multilateralismo, bem como o significado de cada um para a formulação da mesma.

Essas relações eram bastante claras até a crise do “nacionalismo de fins”<sup>3</sup>. Desde a estréia do Brasil em foros multilaterais, na Conferência de Haia em 1907, e ao longo de todo o período da política externa para o desenvolvimento as relações multilaterais foram acessórias das bilaterais. Recentemente, com a “crise de paradigmas”<sup>4</sup>, houve uma mudança qualitativa importante nessas relações. Com a “internalização” do mundo, na definição de Celso Lafer<sup>5</sup> as relações bilaterais perderam seu protagonismo em relação às multilaterais. É essa mudança que pretendemos analisar no presente texto.

Com respeito ao tema convém desfazer uma confusão no que diz respeito aos termos multilateralização e multipolarização. *Multilateralização* significa um aumento substantivo nas relações multilaterais. Esse termo, muitas vezes é utilizado como sinônimo de *multipolarização*, que corresponde a um aumento de parcerias no plano bilateral. Um bom exemplo é o governo Geisel. Os acontecimentos do início da década de 1970 – e seus reflexos no plano brasileiro –

---

\* Historiadora do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. cintia.souto@gmail.com

possibilitaram que os formuladores da política externa brasileira promovessem uma ampliação de parcerias estratégicas. O enfraquecimento da potência norte-americana resultante da derrota no Vietnã e da crise política interna conjugados aos frutos do Plano Marshall fizeram com que a Europa e o Japão despontassem como interessantes alternativas às relações com Washington. Isso possibilitou algumas “ousadias” no plano externo, como o Acordo Nuclear com a Alemanha de 1975, impensável uma década antes. A segunda onda de descolonização propiciou, no mesmo período, parcerias interessantes com países de igual ou menor desenvolvimento econômico da África, Oriente Médio e Ásia. Todas essas relações deram-se no plano bilateral <sup>6</sup>. Esse período é caracterizado como uma fase de multipolarização das relações externas brasileiras. Trata-se da ampliação de parcerias no plano bilateral. As relações multilaterais continuaram existindo, mas não sofreram um aumento qualitativo em relação aos anos anteriores. A semelhança gráfica e sonora entre os dois termos é, sem dúvida, a razão de seu emprego indiferenciado.

Até meados da década de 1980, política externa brasileira era essencialmente bilateral. As relações substantivas, que traziam os resultados mais importantes e imediatos davam-se no plano bilateral. É uma característica histórica. Antônio Carlos Lessa observa “*A lenta e gradual constituição de um impressionante acervo de contatos bilaterais é um dos patrimônios mais sólidos da política exterior do Brasil*” <sup>7</sup>. Falar em “acervo”, nesse caso, não é força de expressão. Tratam-se, de fato, de relações com os “quatro cantos do mundo”, com países e culturas das mais diversificadas e de diferentes estágios de desenvolvimento. Tal traço, entretanto, não ofuscou o desempenho brasileiro nos fóruns multilaterais. O preparo, a habilidade e a organicidade do corpo diplomático brasileiro são mundialmente reconhecidos. Temas como desarmamento, desenvolvimento econômico, direito do mar, meio-ambiente, entre outros tantos, sempre foram discutidos no plano internacional com a participação brasileira. O interessante para o analista é que as relações bilaterais e multilaterais

correspondem quase a “mundos diferentes” com linguagem diferente, objetivos diversos e alguns canais muito claros de comunicação.

Nos marcos da política externa para o desenvolvimento, as relações bilaterais eram sempre privilegiadas pelos governos. Aliás, era no plano das relações bilaterais que, via de regra, os governos imprimiam sua marca<sup>8</sup>. Por isso, não há muito sentido em caracterizar a política externa de determinado governo como bilateralista<sup>9</sup>. A política externa de qualquer governo brasileiro era sempre bilateralista. Assim, não seria incorreto afirmar que as relações bilaterais exprimiam mais as rupturas, enquanto as relações multilaterais expressavam as linhas de continuidade com respeito à política externa brasileira.

A opção pelo bilateralismo traduzia a outra face do que é denominado pragmatismo<sup>10</sup> na política externa brasileira. A relação bilateral é a relação ideal para a opção pragmática, e o pragmatismo permeia a política externa brasileira desde os tempos do Império. Amado Cervo situa a origem do pragmatismo na época da consolidação do Estado Nacional, no início do Segundo Reinado. Sua sedimentação deu-se com o Barão do Rio Branco e com a política externa de Vargas. Esse autor considera que o pragmatismo:

*induz a adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos, de forma a fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos e ideológicos, a oportunidade sobre o destino, a liberdade de ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre as camisas de força dos particularismos, a aceitação sobre a resistência aos fatos<sup>11</sup>.*

É fácil assim compreender que é na esfera bilateral que o pragmatismo encontra seu locus perfeito de exercício: nela a negociação é muito mais simples e os acordos traduzem-se em resultados concretos.

Todavia, se eram as relações bilaterais fundamentais, qual era o papel das relações multilaterais? Celso Lafer muito bem aponta a diferença de peso entre a diplomacia bilateral e multilateral na vigência do “nacionalismo de fins”. As relações multilaterais são consideradas como relevantes apenas para estabelecer e promover a presença global do país no cenário

mundial. Com exceção das organizações internacionais que lidam com comércio (o antigo Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT e a atual Organização Mundial de Comércio – OMC), com produtos primários (como a Organização Internacional do Café) e Finanças (como o FMI- Fundo Monetário Internacional), o Brasil sempre foi muito cauteloso quanto aos resultados do multilateralismo. Os diplomatas consideram que “os *melhores resultados das relações multilaterais, o Itamaraty, regra geral, acredita colher nas relações bilaterais que são vistas como substantivas*<sup>12</sup>”. O multilateralismo era utilizado para reivindicações econômicas, que, quando atendidas, favoreciam o desenvolvimento brasileiro, e para a busca de informações que eram aproveitadas nas relações bilaterais. O multilateralismo, nesses moldes, servia ao bilateralismo. Durante o período dos governos militares o bilateralismo muito avançou utilizando o multilateralismo para promover a ampliação das parcerias. O discurso de solidariedade para com os países em desenvolvimento trouxe dividendos bilaterais tanto na América Latina, quanto na África. Além disso, a política multilateral é uma espécie de “cartão de visitas” de um país. É nos fóruns multilaterais que o Brasil apresenta suas idéias e formulações ao restante do mundo.

Esse papel utilitário do multilateralismo em relação ao bilateralismo fica evidente quando se analisa a atuação do Brasil nos fóruns multilaterais até o final da década de 1980. No período dos governos militares estabeleceu-se uma espécie de padrão que perdurou até após a redemocratização. O Brasil, via de regra, assumia posturas independentes, descompromissadas com grupos, ao estilo *low profile*. A independência estava sempre na medida certa para permitir eventuais compromissos com os países industrializados. Ela era, contudo, cultivada para que não restassem dúvidas de que não existiam relações de subordinação entre os Brasil e o países desenvolvidos<sup>13</sup>. Gerson Moura e Maria Regina Soares Lima creditam essa postura na esfera multilateral ao que denominam de dupla inserção

brasileira no plano mundial: ao mesmo tempo entre os países avançados do Norte e entre os países em desenvolvimento do Sul<sup>14</sup>.

Recentemente, temos assistido a um aumento do peso da diplomacia multilateral. A agenda multilateral contemporânea e a posição do Brasil sobre os mais variados temas têm sido amplamente discutidas pela imprensa. O Itamaraty vem, a cada ano, ampliando os quadros dirigidos à política externa multilateral e remodelando sua estrutura para adaptar-se a uma nova realidade. Já se pensa, inclusive, em uma especialização dos diplomatas<sup>15</sup>.

Para Célso Lafer, o esgotamento do “nacionalismo de fins” na década de 1980, reserva um novo papel ao multilateralismo no século XXI. Com a globalização, “*o mundo que o Brasil administrava como uma externalidade, internalizou-se, encerrando assim a eficácia do repertório de soluções construídas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, que configurou o país no século XX*”<sup>16</sup>. Assim, se o país construiu nesse contexto a autonomia possível pelo distanciamento do mundo, no momento esta autonomia somente pode ser construída pela participação ativa na elaboração de normas e pautas de conduta da gestão da ordem mundial<sup>17</sup>. E isso se dá justamente nos foros multilaterais.

É por essa razão que a obra aberta da continuidade na mudança, que caracteriza a diplomacia brasileira, requer um aprofundamento nos foros multilaterais da linha da política externa inaugurada por Rui Barbosa, em Haia, em 1907<sup>18</sup>. Essa se traduz em obter no eixo assimétrico das relações internacionais do Brasil um papel na elaboração e aplicação das normas e das pautas de conduta que regem os grandes problemas mundiais, que tradicionalmente as grandes potências buscam avocar e, na medida do possível, exercer com exclusividade<sup>19</sup>.

Para Lafer, trata-se de aprofundar a postura multilateral que o país teve ao longo de toda a história da República. Tal postura consistiu na capacidade do Brasil, como potência média de escala continental e de relevância regional, articular consensos entre diferentes “mundos” e trabalhar pela a possibilidade de harmonia. O Brasil possui com pré-requisitos para desempenhar esse papel uma conduta diplomática coerente de corte grociano, o fato de ser um país relevante na ordem mundial e, ao mesmo tempo, de ser capaz de articular consensos

por não ser uma *monster country* assustador<sup>20</sup>. Isso “*é um ativo potencial num sistema internacional permeado por descontinuidades e com um forte déficit de governabilidade*”<sup>21</sup>. Com o envolvimento construtivo com os temas globais da agenda pós-Guerra Fria na década de 1990 – meio-ambiente, direitos humanos, não-proliferação nuclear – o país teria ampliado sua credibilidade nos fóruns multilaterais.

Amado Cervo é menos otimista na avaliação desse protagonismo do multilateralismo. Na esteira das duras críticas que faz à política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Cervo considera que “*a disposição do governo brasileiro de influir sobre a regulamentação do sistema multilateral de comércio e sobre a arquitetura das finanças internacionais subtraíram a energia ao bilateralismo*”. Assim, o imenso acervo de contatos bilaterais do país teria sofrido uma acomodação quanto ao papel dos grandes e pequenos, determinada por causa exógenas. A consequência natural foi os Estados Unidos na condição de principal parceiro bilateral<sup>22</sup>. Houve declínio nas relações bilaterais com países outrora importantes como Alemanha e Japão. Bons resultados advieram da reaproximação da França e da parceria estratégica com a China, bem como da ruptura do distanciamento com os países ibéricos. Com a África, conquista histórica dos governos militares, as relações declinaram<sup>23</sup>

Cervo também critica o tratamento multilateral dado às questões de segurança na década de 1990, com a diminuição do papel do Exército em detrimento do Ministério das Relações Exteriores. Ele considera que “*o mundo após a Guerra Fria passou (...) do sistema bipolar para um sistema econômico multipolar e outro estratégico unipolar. O trato multilateralista convinha somente ao primeiro*”<sup>24</sup>.

Resta-nos refletir se essa ênfase no multilateralismo persiste no atual governo. A par das declarações, via de regra, para consumo interno de que uma nova era iniciou-se em termos de política externa, observa-se muitas linhas de continuidade. Uma delas é o destaque ao multilateralismo. Paulo Roberto de Almeida comparando a política externa do governo FHC

com a do governo Lula percebe que o primeiro ostentou um multilateralismo moderado com aceitação tácita da existência das grandes potências e dos papéis diferenciados no sistema internacional. Já o governo Lula investe num multilateralismo forte com defesa da soberania e na igualdade entre os países <sup>25</sup>. Em termos retóricos, lembra um pouco o multilateralismo reivindicatório de Costa e Silva.

Com respeito ao multilateralismo econômico, há um clara continuidade, com participação plena nas negociações da OMC. Destaca-se o protagonismo da diplomacia Lula com a formação do G-20 em setembro de 2003 em Cancún. A agenda bilateral do atual presidente é robusta com a reaproximação da África e do Japão, com contatos com países árabes e asiáticos, bem como da vizinhança latino-americana. Mas ainda é cedo para avaliar resultados.

Julgamos que o maior peso do multilateralismo é um reflexo da realidade e não uma questão de preferência de um governo ou outro. Ele apareceu na década de 1990 em virtude das consideráveis mudanças no sistema internacional. Percebemos, todavia, uma clara diferença entre multilateralismo econômico e político. No plano econômico, desde a metade do século XX, a agenda complexificou-se, trazendo as relações econômicas internacionais do plano bilateral no qual se situava no entre-guerras para o âmbito das relações multilaterais <sup>26</sup>. Assim, o incremento da ênfase ao multilateralismo econômico é uma questão de sobrevivência para qualquer país que queira participar ativamente do sistema internacional. Já o multilateralismo político caminha a passos mais lentos. Mas os processos de integração, tanto os mais avançados, como a União Européia, quanto os mais incipientes, como o Mercosul, anunciam também o seu incremento para o futuro. O desafio será participar dessa realidade sem descurar do preciso acervo de relações bilaterais brasileiras. Todavia, não se pode mais considerar as relações multilaterais acessórias das bilaterais, embora as novas relações entre ambas não estejam ainda muito claras.

<sup>1</sup> Podemos citar como exemplo o golpe de Estado de 1937 que instituiu o Estado Novo; a crise política que culminou com a deposição de Vargas em 1945; o suicídio de Vargas em 1954; a renúncia de Jânio Quadros em 1961, entre outros exemplos.

<sup>2</sup> Os melhores exemplos são o Golpe de 1964 e o advento da Nova República em 1985.

<sup>3</sup> O termo “nacionalismo de fins” foi formulado por Hélio Jaguaribe. JAGUARIBE, Hélio. O Nacionalismo na atualidade brasileira. Rio de Janeiro: ISEB, 1958, p. 52.

<sup>4</sup> Amado Cervo situa a crise de paradigmas a partir de 1990 com a eleição de Fernando Collor de Melo (1990-1992). Já Letícia Pinheiro identifica a crise a partir da segunda metade do governo Sarney. CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2ª ed. Brasília: Ed. da UNB, 2002, p. 455. PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira. Rio de Janeiro: Jorje Zahar Ed., 2004, p. 51.

<sup>5</sup> LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 113.

<sup>6</sup> Para maiores detalhes ver VIZENTINI, Paulo F. A política externa do regime militar brasileiro. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, 1998.

<sup>7</sup> LESSA, Antônio Carlos. “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 41 (número especial), 1998, p. 1.

<sup>8</sup> O governo Costa e Silva, nesse sentido, é uma exceção. Sua marca foi justamente fomentar o nacionalismo através de uma participação brasileira mais efetiva e mais alinhada ao Terceiro Mundo nos fóruns multilaterais. Ver MARTINS, Rodrigo Perla. A diplomacia da prosperidade: a política externa do governo Costa e Silva (1967-1969). Programa de Pós-graduação em Ciência Política – UFRGS, 1999.

<sup>9</sup> O governo Médici é, por muitos autores, caracterizado como um governo de orientação bilateralista. Tal afirmação é equivocada. Em primeiro lugar, as relações multilaterais foram muito desenvolvidas nesse período. Além disso, o governo Ernesto Geisel, seu sucessor, implementou muito mais relações bilaterais (em termos quantitativos e qualitativos) e não recebe esse rótulo. Ver SOUTO, Cíntia Vieira. A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici (1969-1974). Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

<sup>10</sup> O pragmatismo, também definido como realismo, juntamente com o universalismo, o pacifismo e o juridicismo constituem, nas palavras de Antônio Carlos Lessa, a “moldura conceitual” da práxis diplomática brasileira. LESSA, Antônio Carlos. *Op. cit.*, p. 4.

<sup>11</sup> CERVO, Amado. As Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado (org.). O Desafio Internacional. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994, p. 27.

<sup>12</sup> LAFER, Celso. Política Exterior Brasileira: Balanço e Perspectivas. Dados. Rio de Janeiro, n. 22, 1979, p. 55.

<sup>13</sup> SELCHER, Wayne. Brazil's Multilateral Relations. Boulder: Westview Press, 1978.

<sup>14</sup> LIMA M. R. S. de MOURA, G. “A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira”. Dados. Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, 1982, p. 352.

<sup>15</sup> Até hoje a formação do diplomata brasileiro inclui sua passagem pelo maior número de setores possíveis dentro do Ministério das Relações Exteriores. Assim, o diplomata brasileiro é um “generalista”.

<sup>16</sup> LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. Estudos Avançados 14(38), 2000, p. 260.

<sup>17</sup> FONECA Jr., Gélson. A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998, p. 368.

<sup>18</sup> Paulo Roberto de Almeida mostra “a adesão brasileira à maior parte dos principais organismos internacionais de cooperação e coordenação na área econômica, senão a todos eles. (...) Desde meados do século passado [XIX], o Brasil esteve presente em grande parte das conferências inaugurais de diversas entidades internacionais, sendo membro fundador das mais importantes”. Destas, a mais antiga é a União Telegráfica Internacional de 1864, antecessora da atual União Internacional de Telecomunicações. ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o Multilateralismo Econômico. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 53.

<sup>19</sup> LAFER, Celso. *Op. cit.*, 2000, p. 263.

<sup>20</sup> Terminologia utilizada por Geroge F. Kennan em Arround the Cragged Hill para qualificar o Brasil no sistema internacional. Significa que o país possui dimensões continentais, acompanhando a Rússia e a China nesse aspecto, mas, por outro lado, nuca esteve, por situar-se na América do Sul, nas linha de frente das tensões prevalescentes no campo estratégico militar. LAFER, Celso. *Op. cit.*, 2000, p. 260.

<sup>21</sup> LAFER, Celso. *Op. cit.*, 2000, p. 264.

<sup>22</sup> CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, p. 477-478.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 480-482.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 469.

<sup>25</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. Revista Brasileira de Política Internacional. 47 (1), p. 166, 2004.

<sup>26</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. *Op. cit.*, 1999, p. 24-25.