

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A política externa do governo Lula para os parceiros  
tradicionais: a diversificação rumo ao Sul sem  
prejuízo com o mundo desenvolvido.

Projeto de monografia apresentado como  
exigência parcial para obtenção do título  
de **Bacharel em Relações  
Internacionais**

**Ganesh Inocalla (152720)**

*Orientador: Prof. Dr. Paulo Fagundes Vizentini*

Porto Alegre  
Junho de 2009

## Sumário

Introdução.....	2
1 Diversificação de Parcerias na PEB.....	4
1.2 A prioridade da PEB com os países em desenvolvimento.....	7
2. As relações do Brasil com países ricos do Pacífico	
2.1 Brasil e EUA.....	13
2.2 Brasil e Japão.....	22
3 Brasil e o Velho mundo	
3.1 Brasil e União Européia.....	27
3.2 Brasil e França .....	35
3.3 Brasil e Alemanha.....	41
3.4 Brasil e Grã-Bretanha.....	45
Conclusão.....	53
Referências Bibliográficas.....	60

## **Introdução**

Far-se-á com esse trabalho um balanço das relações do Brasil com os países desenvolvidos, tendo ciência que a estratégia de diversificação de parcerias na política externa do governo Lula foi uma prioridade. A proposta fundamental do trabalho é analisar se houve perdas nas relações com o Norte, devido à ampliação das parcerias brasileiras, ou seja, se a prioridade com Sul se deu em detrimento com o Norte. Depois do início da crise financeira que aconteceu no final de 2008 muitos analistas de economia e de relações internacionais têm afirmado que tal estratégia foi fundamental para o Brasil ser menos atingido por tal recessão internacional. Essa seria uma das conseqüências da ampliação das parcerias. Por outro lado, muitas críticas foram deitas à política externa brasileira por gastar tanto esforço com os países menos desenvolvidos, como os africanos, latino-americanos e asiáticos. Segundo essa visão, a ampliação das parcerias poderia implicar perdas nos mercados e parceiros tradicionais. Trata-se, portanto, de avaliar o quanto a ampliação dos parceiros têm melhorado ou piorado a inserção internacional do Brasil, junto ao Norte. Para tal objetivo, investigaremos essa diversificação de um ponto de vista mais da política internacional, baseados em muitos conceitos utilizados por analistas de relações internacionais como Cervo, Lessa e Vizentini, mas usando, sempre quando necessário, o suporte de dados econômicos.

A fim de cumprir com o objetivo da monografia, considera-se, em primeiro lugar, que o Brasil segue uma política externa universalista, desde os anos de JK, principalmente depois da segunda metade desse governo. O universalismo dessa forma tem passado ao longo desses anos por uma evolução. Assim, o Presidente Lula junto com seus assessores de implementação de política externa, principalmente sob o comando do Chanceler Celso Amorim, de Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, teriam aplicado não uma nova estratégia, mas, sim, teriam retomado e aplicado de uma forma nova. A diversificação, portanto, sob o governo Lula, apresenta uma peculiaridade diferente dos governos anteriores: ela não é nitidamente adotada devido aos constrangimentos e estrangulamentos internacionais que o Brasil sofreu, como durante a PEI e o Pragmatismo Responsável de Geisel e o Universalismo Ecumênico de Figueiredo, mas, sim, de forma propositiva e assertiva, já que não havia restrições externas comparáveis a tais períodos, no início do governo Lula. O governo não adotou, assim, medidas para sair de uma crise como no período de Azeredo da

Silveira ou de Saraiva Guerreiro que precisaram urgentemente buscar parceiros diante dos estrangulamentos externos das décadas de 1970 e 1980. As restrições externas no governo Lula vieram *a posteriori*, com a crise financeira de 2008. A diversificação do governo atual foi muito mais uma estratégia de prevenção do que de reação, portanto.

Além disso, levar-se-á em conta como o Brasil tem tratado o seu relacionamento com os parceiros tradicionais e como estes tem o tratado. Pela importância que eles têm no sistema internacional tanto do ponto de vista político quanto econômico. Assim, entender como se deram as relações, bem como se houve de fato retração nas relações políticas-econômicas é principal objetivo e hipótese desse trabalho.

Por fim, faremos ao longo do trabalho uma avaliação dos principais projetos da agenda diplomática entre o Brasil e os países do Norte. Outra hipótese é verificar se no caso do Brasil o maior número de parceiros, a universalização praticamente total das suas relações, diminui a dependência econômica e aumenta o apoio político, ou o contrário. Tal apoio pode se dar tanto em fóruns multilaterais quanto em alianças de geometria variável. Avaliar-se-á se de fato o Brasil teve mais perdas do que ganhos com tal estratégia nos últimos anos com os países ricos.

## 1 Breve Histórico da Diversificação na política externa brasileira

A estratégia de diversificação de parcerias<sup>1</sup> não é uma novidade na política externa do Brasil. Pelo contrário, a partir da segunda metade do século XX, principalmente, ela vem se afirmando como tradição da diplomacia. Antônio Carlos Lessa, afirma que se pode perceber numa perspectiva histórica que “o universalismo, juntamente com o pacifismo, o juridicismo e o realismo, constitui a moldura conceitual da *praxis* diplomática brasileira (LESSA, 1998, p.29). É uma prática tradicional que, mesmo com a troca de governos, tal estratégia continua em vigor, ou seja, não é abandonada, até mesmo por aqueles governos considerados mais alinhados e menos autônomos na implementação da sua política externa. Lessa assim como Vizontini coloca como marco fundamental do multilateralismo e conseqüentemente da ampliação dos parceiros políticos e econômicos, a Operação Pan-Americana (OPA) de JK em 1958, embora seja mais no contexto hemisférico (LESSA, 2008). Desse período em diante, o universalismo fez parte de forma crescente da diplomacia brasileira, embora de diferentes formas e matizes.

Na política externa independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart, o Brasil se aproxima dos países africanos e do leste europeu. Embora sem muitos resultados comerciais concretos, tal política externa marca a busca por uma maior autonomia de forma pragmática e não ideológica como explicava San Tiago Dantas e Araújo Castro. Segundo Vizontini, o período é marcado pela tentativa do governo enfrentar a herança dos problemas de desequilíbrios de JK. Percebendo as mudanças em curso no cenário internacional, buscou-se a internacionalização da política externa (VISENTINI, 1995, p.132). Depois, com o início do governo militar, inicia-se o que Amado Cervo chamou de “a frustrada correção de rumos”, quando Castelo Branco inicia uma política de alinhamento com os Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, desmantelando os princípios que regiam a PEI. Este governo, entretanto, mantém uma contradição na prática da sua política externa. Segundo Cervo, “o alinhamento com o Ocidente e os Estados Unidos não implicaria ruptura com as velhas práticas universais do país” (CERVO, 2002, p.368-370). Assim, mesmo com todas as mudanças adotadas

---

<sup>1</sup> O termo diversificação de parcerias nessa monografia é utilizado de forma ampla. Significa a ampliação das relações externas do Brasil que envolve uma gama de temas desde econômicos até políticos.

pelo governo como a visão Leste-Oeste do mundo, de fronteiras ideológicas, ocidentalismo, interdependência, círculos concêntricos, (VIZENTINI, 1998) entre outros, não impediram o abandono em absoluto da estratégia que discutimos. Assim, o universalismo não é abandonado, muito embora a diversificação tenha sido aplicado de forma muito diferente em comparação com a política externa independente. Com Costa e Silva e Médici na presidência a prática universalista aprofunda-se através da *Diplomacia para a Prosperidade* e a *Diplomacia do Interesse Nacional* respectivamente, atingindo o seu auge durante o regime militar no governo Geisel com o seu Pragmatismo *Responsável*. Segundo Lessa,

*“Geisel cuida de levar às últimas conseqüências o processo que se desenvolve desde 1967, explorando a natureza conflitiva das relações brasileiro-norte-americanas, para concluir que os objetivos nacionais teriam que ser perseguidos mediante a consecução de uma estratégia de diversificação dos vínculos externos do país.”* [LESSA, 1997, p. 2].

No governo Figueiredo, o próprio título dado à sua política externa indica o quanto tal estratégia foi importante, a chamada *diplomacia do Universalismo*. Na primeira metade da década de 1980, o Brasil enfrentou uma série de restrições externas, em especial a crise da dívida. No Governo Sarney, continua a tentativa de manutenção das relações ampliadas. É importante ressaltar que até o governo Sarney, principalmente, a estratégia foi mais reativa a condições adversas do que um plano propriamente dito. Embora a década de 1990 seja muito diversa, grosso modo, pode-se afirmar que o governo Collor, o Itamar e o FHC aplicaram uma ampliação das parcerias como com a China, mas em muitos lugares foi de forma seletiva como com a África, no caso do FHC (SILVA, 2007, p.290). No governo Lula, essa estratégia é adotada de forma não reativa a estrangulamentos, mas, sim, planejada. Ela é aplicada quase que de forma literal, já que o Brasil está presente a partir de então em “todos os cantos do mundo”, praticamente. Não é somente na África e na Ásia o foco da ampliação ou mesmo a relação somente com os grandes regiões/países emergentes. Há regiões também como América Central e Caribe, Oriente Médio e Ásia Central que também são o objeto de universalização das relações brasileiras. Assim o governo Lula adotou tal estratégia não para enfrentar uma crise econômica em andamento, de forma reativa para superar crises. Ela foi adotada para diminuir as vulnerabilidades do país numa

expectativa de longo prazo e também para poder influenciar e condicionar as relações internacionais a seu favor.

Pode-se perceber, dessa forma, nessa breve perspectiva histórica, uma evolução dessa estratégia universalista da diplomacia brasileira tanto de forma quantitativa como de forma qualitativa, porquanto não aumentou somente o número de embaixadas brasileiras no exterior, mas também o volume comercial brasileiro e as parcerias políticas para uma melhor inserção internacional do Brasil. Nesse estudo monográfico, portanto, avaliaremos os resultados dessa estratégia com os países do Norte.

Embora o tema proposto nessa monografia seja tocado ou tangenciado por muitos estudos sobre a política externa brasileira do governo atual, na medida em que se referem a um balanço de relações bilaterais e multilaterais que tratam, existem poucos trabalhos que se dediquem especificamente ao tema “relações com os países do Norte, ciente de uma ampliação com o Sul”. Há o trabalho da professora Pecequillo (2008) que faz uma análise desse tema Antonio Carlos Lessa (1995, 1997 e 1998) trata do universalismo na política externa do governo Geisel e de uma forma geral na política externa brasileira, mas não faz a análise no governo atual, visto que seus trabalhos são anteriores a ele. Tulio Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) tratam especificamente do mesmo tema, chegam a cunhar um termo que chamam de “autonomia pela diversificação” (em oposição “a autonomia ela distância” e “autonomia pela participação”), mas boa parte deste trabalho concentra-se num estudo comparado de diversificação entre o governo FHC e o Lula. A importância acadêmica do tema, portanto, está em poder contribuir com uma visão mais geral, do todo, nesse tema e nesse governo específicos, apontando o quanto o Brasil tem ganhado ou perdido nos países do Norte. O trabalho contribui para responder um dos temas polêmicos na política externa atual, houve prejuízos nas relações com o Norte ou não?

## **1.1 A prioridade da ampliação das parcerias com os países do Sul – breve panorama**

O objetivo desse trabalho, como já mencionado, é analisar as relações do Brasil com os países do Norte tendo ciência que a prioridade de ampliação de parcerias com os países em desenvolvimento é uma realidade. Assim, nesse pequeno capítulo, não se fará uma análise minuciosa do Brasil com os países em desenvolvimento por questão de espaço e por não fazer parte do objetivo do presente trabalho. Assim, mostraremos somente alguns dados referentes a essa relação durante o governo Lula, e apontar-se-á a diversidade de trabalhos publicados que evidenciam a prioridade brasileira com os países do Sul, ampliando as relações no eixo horizontal<sup>2</sup>. A prioridade com o Sul nesse trabalho é o que os economistas chamam de variável dada ou variável exógena.

A América do Sul tem recebido a maior prioridade da agenda diplomática brasileira. Embora tenha havido certo pessimismo em torno do Mercosul depois das crises financeiras de 1999 e 2000 nos dois principais membros do desse bloco, Brasil e Argentina respectivamente, decidiu-se relançar o Mercosul a aprofundar a integração sul-americana, algo que já tinha maior impulso em 2000. A estratégia de longo-prazo para o subcontinente americano é uma integração política, econômica que faça os países da região crescerem juntamente, superando as assimetrias existentes. Nesse sentido, foi criado em 2004 o FOCEM, cujo intuito principal é diminuir as assimetrias do bloco, principalmente de Paraguai e Uruguai. O Brasil contribui com cerca de 70% do fundo e tem mostrado disposição de aumentar a contribuição. Em 2003, há o Consenso de Buenos Aires, em que a relação bilateral e a integração regional voltam a ter objetivos mais amplos como temas sociais e desenvolvimento, não é só comercial. Através do PSCI<sup>3</sup>, o Brasil tem fomentado um comércio mais equilibrado com América do Sul, inclusive com Argentina, que tem o Brasil como o principal parceiro comercial. No mesmo ano, é criada a Comunidade Sul-Americana das Nações Houve certa divergência entre aprofundar o Mercosul para depois ampliá-lo. Néstor Kirchner considerava que era melhor aprofundar, enquanto o Brasil defendia a ampliação e o aprofundamento ao mesmo tempo.

---

<sup>2</sup> Vizentini (1999) e Pecequillo (2008) usam a expressão eixo horizontal para designar as relações do Brasil com outros países em desenvolvimento. A expressão é em contraposição ao eixo vertical, em que se dá com os desenvolvidos.

<sup>3</sup> Programa de substituição competitiva de exportações.

Em 2008 a CASA torna-se a União Sul-americana das Nações (UNASUL), momento em que é criada uma série de conselhos para de fato haver cooperação em diversas áreas, não só na economia, mostrando a disposição de integrar outras em áreas como o Conselho de Defesa Sul-americano, o Conselho de Saúde, Conselho de Energia, Conselho de Tecnologia, Conselho de Desenvolvimento social, entre outros. Criou-se o PARLASUL para dar maior facilidade à incorporação das decisões do Mercosul ao regimento interno dos países. Houve a entrada da Venezuela a esse bloco. Criou-se recentemente o sistema de troca de moedas locais entre Brasil e Argentina, semelhante a um sistema no âmbito da ALADI . O Brasil tem participado de forma amistosa das sucessivas crises de instabilidade política na região com os mais diversos países como Bolívia, Venezuela, Colômbia, Paraguai e Cuba, casos mais notáveis.

Enfim, a América do Sul tem sido uma das grandes prioridades da cooperação Sul-Sul. Os principais desenvolvimentos têm sido o grande aumento do comércio entre os países da região e uma maior atuação conjunta nas crises regionais e na coordenação de suas políticas externas.

O continente africano foi outra região que tem recebido muita atenção da diplomacia brasileira. Logo no primeiro ano de governo foi criado a importante fórum trilateral IBAS, Índia Brasil e África do Sul, três regiões multiculturais e as maiores democracias entre os países em desenvolvimento. Esses três países têm coordenado suas políticas externas nos mais diversos assuntos, desde cooperação econômica até temas de desarmamento nuclear e reforma da ONU. Um importante mecanismo que evidencia a prioridade do Brasil aos países em desenvolvimento é o Fundo IBAS (análogo ao FOCEM do Mercosul) que visa diminuir as assimetrias socioeconômicas nas relações internacionais. O fundo IBAS tem atuado em regiões como a do Haiti, Palestina, Guiné Bissau e Angola. Tal iniciativa foi inclusive reconhecida e premiada pela PNUD em 2006. Na mesma linha de combate à pobreza e à miséria, uma importante vitória do IBAS foi na área de medicamentos, já que algumas patentes foram quebradas para o combate ao HIV. A própria OMC reconheceu, mesmo com acordo TRIPs em vigor, essa possibilidade mediante problemas de saúde pública<sup>4</sup>.

Houve ainda forte incremento comercial com a África, que se considerada como “país” é o terceiro maior parceiro comercial do Brasil, sendo que temos cerca de 9% do

---

<sup>4</sup> Ver subcapítulo Brasil e EUA para mais detalhes desse contencioso sobre propriedade intelectual no âmbito da OMC. Os EUA foram um dos que mais se opuseram a essa quebra de patentes.

nosso comércio com esse continente. . Os principais parceiros comerciais do Brasil (em termos de corrente de comércio em 2008) são Nigéria (11°), Angola (23°) e África do Sul (35°). A principal importação brasileira da África é o petróleo, principalmente da Nigéria e de Angola, além do gás natural da Argélia. As exportações do Brasil são mais diversificadas, tendo como principais produtos açúcar, carnes e produtos manufaturados (principalmente material de transporte). No intuito de aumentar o fluxo comercial, o Brasil juntamente com os demais países do Mercosul tem negociado com blocos africanos como a SADC e a SACU. A parceria com a África do Sul tem facilitado muito as negociações. As relações bilaterais não têm se dado somente no plano institucional, mas também no privado. Muitas empresas brasileiras no seu processo de internacionalização têm procurado a África, uma vez é uma das poucas fronteiras por onde o capital ainda não se estabeleceu plenamente. Há todo um capitalismo para ser desenvolvido na região. Os próprios projetos do “Renascimento Africano”, no âmbito da União Africana e do NEPAD, têm facilitado a parceria comercial. A Petrobrás têm investido em países como a Nigéria e Angola, por exemplo. Deve-se destacar que o litoral africano é marcado pela existência de estruturas geológicas semelhantes ao pré-sal brasileiro, o que traça bons prognósticos para o Brasil, já que somos os grandes especialistas em extração em águas profundas. Empresas como Odebrecht e Andrade Gutierrez têm participado da reconstrução de países que passaram por conflitos recentes, ajudando na construção de portos, estradas e usinas, obras de infra-estrutura no geral. A EMBRAPA recentemente instalou o seu escritório em Acra, Gana. Enfim, muitas empresas têm se beneficiado dessa relação. Um importante diálogo inter-regional é o América do Sul-Ásia (ASA), mecanismo multilateral que promove o aprofundamento da Cooperação Sul-Sul entre essas duas regiões. A primeira reunião de Cúpula foi em 2006 na Nigéria, que gerou a “Declaração de Abuja” a criação de um fórum, o “Fórum Cooperativo África-América do Sul” (ASACOFFP), cuja coordenação cabe a Nigéria do lado Africano e ao Brasil do lado da América do Sul. Ficou previsto reuniões a cada dois anos. A II Cimeira da ASA foi em setembro de 2009. Por fim, Lula foi convidado de honra da última reunião da União Africana na Líbia, o que mostra o prestígio do Brasil com os parceiros dos africanos.

Outro ponto importante tem sido a CPLP na promoção da língua portuguesa, cooperação que tem gerado diversos intercâmbios universitários e diplomáticos. Essas

trocas têm sido frutos de Seminários como o de 2003, Seminário Brasil-África. Enfim, além da solidariedade internacional do Brasil como o perdão da dívida de alguns países africanos, da Cooperação Sul-Sul, a relação bilateral tem um forte componente pragmático como o incremento comercial, por exemplo. Além disso, o continente africano comporta 53 países e é importantíssimo para reformas na governança global, principalmente em instituições como o CSNU. Os interesse pragmáticos se coadunam com o elemento solidário.

Os países em desenvolvimento asiáticos têm recebido intensa atenção da diplomacia brasileira, principalmente a China e a Índia. O crescimento econômico e o peso político desses dois países já justificam a intensa cooperação com ambos. A China foi o país que o presidente Lula mais tem visitado nos seus dois mandatos. A economia ter se tornado o principal parceiro comercial brasileiro em 2008 mostra o quanto a diplomacia brasileira está em consonância com as mudanças estruturais nas relações internacionais, já que assistimos ao renascimento asiático como um dos pólos mais importantes das relações internacionais do século XXI. Houve muitas visitas, destacando-se a de 2004 a China quando uma centena de empresários e mais alguns ministros acompanharam o presidente. Um importante bloco que conta com importantes países asiáticos é o G20 comercial, criado em 2003, nas reuniões preparatórias para as negociações da Rodada Doha em Cancun. Esse bloco evidencia a força que os países em desenvolvimento tem quando atuam de forma conjunta, já que com a formação do G20 comercial a dinâmica de negociações (tradicionalmente imposta pelos países desenvolvidos tanto na atual OMC quanto no antigo GATT) mudou consideravelmente. O ponto de vista dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, começou a tomar maior dimensão na rodada que deve beneficiar mais os países do Sul, já que é a Rodada do Desenvolvimento. Índia e China têm sido forte atores nessas negociações, muito da não conclusão em Genebra 2008 se deve ao fato de seus interesses não terem sido contemplados. Há ainda na região da Eurásia a crescente aproximação dos países conhecido como BRICs. Tem havido reuniões ministeriais e presidenciais regulares no intuito de coordenarem suas políticas e aprofundarem as suas relações econômicas, sem a necessidade de nenhuma tutela de país desenvolvido.

No sudeste asiático e na Ásia central, principalmente nesta, há a expansão do que alguns analistas chamam de a última fronteira da política externa brasileira. Novas

embaixadas estão sendo ou foram abertas na região da Ásia central, região importante na geopolítica internacional, na medida em que possuem grandes reservas de recursos minerais como o petróleo. O presidente Lula também fez visitas a países que antigamente eram relativamente negligenciados como Vietnã. Em 2006, foi aberta a embaixada no Cazaquistão, o próprio aumento significativo no intercâmbio comercial em comparação com anos anteriores mostra o quanto foi importante. O Cazaquistão importa mais é carne, fumo e máquinas do Brasil. A idéia central é que os custos da expansão para os países é muito menor que os benefícios, que podem ser econômicos, mas também político de curto e longo prazo já que em muitos fóruns muitas coisas são decididas no voto e cada país tem um voto, como na AGNU.

No Oriente Médio, houve um novo impulso nas relações com a região, principalmente após a iniciativa brasileira de convocar a Cúpula América Latina Países Árabes em 2005, inicialmente chamada CASPA e depois de ASPA. Desde sua criação, em 2005, ocorreram 17 reuniões de alto nível, para o seguimento das ações acertadas. Houve duas Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo (em Brasília 2005 e em Doha 2009). Houve um incremento comercial muito forte, já que esse região não fazia parte da prioridade da agenda diplomática anteriormente. Em 2003, o comércio corrente entre o Brasil e o Oriente Médio estava em torno de US\$4,4 bilhões. Em 2008, ele fechou em torno de US\$14,4 bilhões, ou seja, aumentou praticamente 3 vezes em 6 anos. Esse é só um aspecto da relações, pois também é discutido muitos outros temas. Além disso, o Brasil tem tido boas relações não só com países árabes, mas também com Israel com troca intensa de visitas oficiais. O próprio presidente do Irã, Almadinejad, muito provavelmente fará visita em breve ao Brasil. Ao contrário do que o senso comum possa esperar, EUA e Israel não temem essa relação entre Brasil-Irã, já que têm mantido um diálogo amistoso com o Brasil, pois sabem que em questões de armas nucleares, desarmamento e tradição pacífica o Brasil é um exemplo internacional.

Por fim, destaca-se a atuação brasileira na América Central, junto também com o México. O Brasil tem se aproximado progressivamente dessa região, uma vez que quem atua mais tradicionalmente ali é os EUA. Deve-se mencionar a atuação brasileira no Haiti desde 2004 através da Missão da ONU, MINUSTAH. Recentemente, no caso de Honduras o Brasil assumiu a responsabilidade ao abrigar o presidente deposto, Manuel Zelayas, o qual pretende voltar ao poder por meios pacíficos e pelo diálogo. O comércio

com a América Central tem aumentado muito também. No caso das relações com o México, houve uma maior aproximação com o Brasil. O México participou o importante encontro na Costa do Saúpe em 2008, na CALC, por exemplo. Além disso, Calderón visitou o Brasil em agosto de 2009 abrindo espaço para uma reaproximação e para a negociação numa série de áreas. O comércio Brasil-México cresceu mais de 150% entre 2003 e 2008, atingindo uma corrente de comércio de aproximadamente US\$ 7,5 bilhões.

Nesse capítulo, assim, mostrou-se de forma panorâmica o quanto o Brasil priorizou as relações com os países em desenvolvimento<sup>5</sup>. A partir dessa premissa, parte-se para o objetivo principal do trabalho: analisar se a prioridade de diversificação com o Sul se deu em detrimento com os países do Norte.

---

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre a cooperação Sul-Sul ver: Vizentini (2006, 2007 e 2008), Saraiva (2007), Vigevani (2007), Cervo (2008, 2008a), Pecequillo (2008), Oliveira (2005), Lessa e Altemani, orgs., (2006). Essa literatura não é certamente exaustiva. Pretende-se somente indicar importantes autores para confirmar a prioridade brasileira junto aos países em desenvolvimento e conseqüentemente a ampliação das suas parcerias para, num segundo momento, analisar se houve perdas nas relações brasileiras com os países do Norte.

## 2.1 Uma parceria madura: as relações Brasil-Estados Unidos (2003-2008)

*"In the past it was said that when the US caught a cold, Brazil got pneumonia."Now the US is in intensive care and we haven't even sneezed,"*<sup>6</sup>

*"Currently, relations between the United States and Brazil may be characterized as warm and friendly."*<sup>7</sup>

Já na mensagem presidencial ao Congresso Nacional, o governo Lula, mostra que estaria disposto a implementar uma agenda positiva com os Estados Unidos de maneira recíproca, ciente das potencialidades brasileiras no cenário internacional, mas ao mesmo tempo consciente das suas limitações e de que ambos possuem pontos divergentes tanto no âmbito bilateral quanto no multilateral. "As relações bilaterais com os Estados Unidos devem refletir uma parceria madura, a partir do interesse recíproco e respeito mútuo, não obstante os contenciosos comerciais decorrentes da interação de economias dinâmicas e complexas como as dos dois países, que devem ser encarados com naturalidade e serenidade". (MENSAGEM, 2003, p. 244). Mostrar-se-á que o relacionamento de 2003 a 2008 pautou-se por intensa cooperação, mesmo com estas duas posturas adotadas pelo Brasil: (1) não hesitação em questionar a grande potência bilateralmente ou em fóruns internacionais em temas que o Brasil considerou pertinente; (2) sua estratégia de diversificação de parcerias e prioridade com os países em desenvolvimento, na chamada cooperação Sul-Sul.

No âmbito comercial, as exportações brasileiras entre 2003 e 2008 aumentaram aproximadamente 64%, ou seja, aumentou de cerca de 16 para 27 bilhões de dólares as exportações<sup>8</sup>, tendo o Brasil sempre um superávit na balança comercial durante esse período. Esses números favoráveis não se deveram a nenhum tipo de postura subserviente. Pelo contrário, em dois outros importantes temas o Brasil foi divergente quanto à posição norte-americana: na Alca e na OMC, além da questão do Iraque.

Quanto à ALCA, dando continuidade à linha do governo anterior, o Itamaraty além de adotar uma postura de cautela (como no governo FHC), com novo governo, adota explicitamente uma postura de obstaculizar o processo de integração nos termos propostos pelos Estados Unidos. Documentos brasileiros, afirmam "em 2004, o Brasil e

<sup>6</sup> Aloizio Mercadante em entrevista para o Financial Times. **Surfing in a big wave of confidence. Financial Times**, 08/07/08.

<sup>7</sup> SEELKE, Clare Ribando. DURAND, Alessandra. **Congressional Research Service, prepared for members and committees of USA Congress. Brazil-U.S. Relations**. P.10

<sup>8</sup> Fonte: MDIC.

o Mercosul tiveram êxito em bloquear as tentativas de reabrir o consenso de Miami (...)" (CGU, 2004, p.226). Embora o acordo estivesse previsto para ser concluído em 2005, em fevereiro de 2004 durante a XVII Reunião do Comitê de Negociações Comerciais da ALCA, o governo brasileiro, não vendo consenso sobre os seus temas sensíveis (propriedade intelectual, agricultura e serviços), as negociações foram suspensas. Mesmo assim, foi incorporado o conceito de "flexibilidade" nas negociações, prevendo uma nova rodada de negociações para 2005, no intuito de levar as negociações adiante (CGU, 2004, p. 226). Não vendo grande êxito num futuro próximo o Brasil inicia negociações comerciais de livre comércio com o Canadá, em paralelo às negociações da Alca. Em 2005, a estratégia de obstaculizar continua de tal forma que a negociação da Alca deixa de ser prioridade da política externa brasileira. Mesmo os EUA, depois de tanto esforço abandonam o projeto. Segundo analistas norte-americanos de relações internacionais para a América Latina, "*Since negotiations for the FTAA have been largely abandoned, the United States has continued to sign bilateral and subregional agreements with countries throughout Latin America*"<sup>9</sup>. O Brasil sentia que seus temas sensíveis já mencionados não estavam sendo atendidos, o que podia "afetar a preservação da capacidade do país em implementar políticas sociais e de desenvolvimento" (CGU, 2005, p. 280). Na IV Cúpula de Mar Del Plata, assim, na Argentina, em novembro de 2005, houve uma aliança explícita de dois países importantes da América do Sul, além da atuação tradicional do Mercosul nesse tema, para não deixar avançar o projeto da forma que os EUA queriam: a de Brasil e de Venezuela. Ambos julgaram não estarem dadas as condições necessárias para a conclusão da Alca equilibrada e equitativa, não só em 2005, mas num futuro próximo. O Brasil colocava, assim, como prioridade comercial a Rodada Doha da OMC (iniciada em 2001) e a política para a América do Sul, visto a criação da CASA (2004), em Cuzco. Dessa forma, ambos procuram outros caminhos comerciais para América, por meio de acordos bilaterais ou como no caso do Brasil pelo Mercosul.

Outro ponto de importância entre Brasília e Washington foi no âmbito multilateral da OMC. Esse relacionamento pode ser dividido em dois: nos contenciosos no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e nas negociações da Rodada Doha,

---

<sup>9</sup> SEELKE, Clare Ribando. DURAND, Alessandra. **Congressional Research Service, prepared for members and committees of USA Congress. Brazil-U.S. Relations.**

iniciada em 2001, principalmente após a criação do G-20. Desde o início do governo Lula, a finalização dessa rodada tem sido uma prioridade.

Nos contenciosos do Órgão de Solução de controvérsias (OSC) da OMC, pode-se afirmar que Brasil e Estados Unidos são os países que mais se utilizam de tal medida, este entre os países desenvolvidos e aquele entre os países em desenvolvimento. O Brasil, desde a sua criação em 1995 com o Tratado de Marrakech, tomou parte como demandante, demandado ou terceira parte em 85 dos 365 contenciosos na OMC<sup>10</sup> até novembro de 2007, atrás apenas de Estados Unidos, União Européia e Canadá. Em outras palavras, a diplomacia brasileira tem sido a que mais utilizou o órgão, entre os países em desenvolvimento, e até mesmo entre os desenvolvidos. A OMC, com sua sede em Genebra, representa uma organização com caráter prioritário para a política externa brasileira, tanto que os dois últimos embaixadores desse postos foram Celso Lafer e Celso Amorim, ambos tornaram-se Ministros de Estado, após Genebra. Esse exitoso desempenho do Brasil em Genebra é reconhecido em meios acadêmicos estrangeiros, como ressalta Gregory Shaffer,

*“Brazil is arguably the most advanced developing country in this respect, having developed what it terms a ‘three pillar’ structure involving a special WTO dispute settlement division in its capital Brasilia, coordination on WTO legal matters between Brazil’s Geneva mission and this unit, and organized relations with the private sector. As part of this third pillar, the Brazilian government has helped facilitate the training of young attorneys in Brazilian law firms in WTO dispute settlement in the hope that they can help supplement constrained governmental resources.” (...) Brazil has gone a long way toward institutionalizing this coordination in WTO dispute settlement, and Brazil has become a much more active and successful user of the system as a result”.*<sup>11</sup> [grifo nosso]

O mesmo autor ressalta que muitos países não conseguem se utilizar o organismo de forma plena, por não possuir um corpo jurídico e diplomático especializado na área. Ele ressalta ainda que o Brasil representa uma exceção, já que tem sucesso mesmo que boa parte da delegação não seja de advogados, *“Of course, there are situations where non-lawyers master WTO legal matters, as is the case with the head of Brazil’s unit for WTO dispute settlement. However, it is unlikely that this*

10 COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: para além dos contenciosos, a política externa.**

11 SHAFER, Gregory. **The challenges of WTO law: strategies for developing country adaptation.** World Trade Review, United Kingdom.

*situation is common.*”<sup>12</sup> Assim, O Brasil tem se valido muito desse mecanismo, já que consegue-se impor sanções internacionais a outros países, independentemente do seu poder nas relações internacionais, como são os casos com os Estados Unidos. Países pequenos conseguem sancionar países mais fortes num sistema multilateral fortalecido, o que vem acontecendo no âmbito do OSC da OMC.

Os EUA por sua vez são os que mais utilizam o OSC, visto que participaram de 187 casos 88 como demandante, e 99 como demandado<sup>13</sup> até meados de 2008. No período analisado nesse trabalho, o Brasil conseguiu importantes vitórias contra os Estados Unidos nesse órgão. No dia 11 julho de 2003, o Painel da OMC dá ganho de causa ao Brasil e outros co-demandantes contra salvaguardas dos EUA sobre produtos siderúrgicos (Emenda Byrd e salvaguardas americanas sobre certos produtos siderúrgicos). Em janeiro de 2004, Relatório final de painel da OMC dá ganho de causa ao Brasil em contencioso com os EUA sobre o algodão (devido aos subsídios norte-americanos à cotonicultura, prática incompatível com as normas multilaterais de comércio internacional). Mesmo a tentativa norte-americana de reverter a decisão por meio do órgão de apelação da OMC, não foi possível. E, por fim, ressalta-se o contencioso do suco de laranja (taxa de equalização americana), ganho de causa brasileira.

Nota-se dessa forma que a política externa brasileira tem utilizado esse mecanismo sem hesitações, visto que é uma das poucas formas que uma potência média pode retaliar as práticas unilaterais de todos os países membros, principalmente dos quais teria pouca chance de fazer, se não fosse mediante esse mecanismo jurídico multilateral. Por essa razão a diplomacia do governo Lula tem dado tanta ênfase à OMC. A importância, entre outros motivos, desse sistema multilateral para o Brasil pode ser resumida nas palavras de Celso Amorim,

*“A primeira razão para nós termos tanto apego à OMC é que ela faz parte dessa construção multilateral que sempre foi o objetivo da política externa brasileira. Eu diria até que, com maior ou menor ênfase, independentemente de suas políticas – e tem sido assim, seguramente, desde o final da Segunda Guerra Mundial, e é algo importante para países como Brasil, Índia, África do Sul, Argentina e outros países latino-americanos, em geral, independentemente até de*

---

12 Ibidem, p. 182.

13 COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: para além dos contenciosos, a política externa.**

*diferenças que possam ter em pontos importantes na construção do sistema –, os Governos (no Brasil) têm tido esse objetivo: fortalecer esse sistema multilateral para não ficar à mercê da lei da selva, digamos assim, que, na prática, em larga medida, existia antes da criação da OMC. Não de maneira absoluta, como eu disse, porque havia o GATT, mas em larga medida. Esse é um ponto importante.”<sup>14</sup>*

[grifo nosso]

Na mesma linha de argumentação, Amado Cervo (2008) afirma que sem essas regras a ordem internacional fica à mercê dos mais fortes, como revelam desde 1945 as discussões no seio do GATT-OMC e da ONU, dois pilares importantes do multilateralismo. Seria a exigência do governo Lula de um multilateralismo da reciprocidade. O Brasil não está disposto a ceder, se não houver uma contrapartida,<sup>15</sup> nem mesmo aos EUA. Como afirmou Lula em Davos, queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade. Nota-se, portanto, uma postura madura do Brasil frente não somente aos EUA, mas a todos os países desenvolvidos.

Ainda no campo comercial, mas agora mais no âmbito bilateral Brasil-EUA, de 2005 para 2006, o Brasil fez esforços para que não fosse excluído do sistema geral de preferências (SGP) dos EUA, mecanismo que proporciona a livre taxaço de produtos importados de países em desenvolvimento. No final de 2006, o SGP foi renovado por mais dois anos. Uma questão controversa que poderia levar os EUA a não renovar era a atuação do Brasil na Rodada Doha que estaria “paralisando” as negociações. Segundo o governo norte-americano, *“In the 109th Congress, renewal of the preference was somewhat controversial, owing, in part, to concerns of some that some of the more advanced developing countries (such as Brazil and India) were contributing to the impasse in the Doha round of WTO talks”*<sup>16</sup>. Mesmo assim, a facilitação da entrada dos produtos brasileiros no mercado norte-americano foi estendida, o que representou uma vitória para a diplomacia brasileira. Por outro lado, na área de propriedade intelectual, os EUA entenderam a atuação do Brasil de forma diferente. A não solução dessa divergência, que foi tensa na década de 1980, permanece. O Brasil foi incluído na

---

14 AMORIM, Celso. Palestra proferida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, aos alunos do Instituto Rio Branco. 2008. Disponível em: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

<sup>15</sup> CERVO, Amado. HPEB, 2008, p. 496.

<sup>16</sup> SEELKE, Clare Ribando. DURAND, Alessandra. **Congressional Research Service, prepared for members and committees of USA Congress. Brazil-U.S. Relations**, p.14.

edição de abril de 2006 da lista de observação prioritária da “*Special 301*”, divulgadas anualmente pelo Representante de Comércio dos EUA (USTR) (CGU,2007, p.17). O governo brasileiro recebeu com desagrado a menção ao Brasil na referida lista, em razão do citado documento não refletir a realidade da proteção dos direitos de propriedade intelectual no país. A alegação dos Estados Unidos é de que, embora a legislação de propriedade intelectual e de combate à pirataria tenha avançado, o Brasil deveria fortalecer tal legislação, principalmente na área de pirataria da internet. Além disso, os EUA têm visto com desconfiança as quebras de patentes de medicamentos levadas a cabo pelo Brasil.

*“USTR recommends that Brazil should consider strengthening its IPR enforcement legislation, more vigorously addressing book and Internet piracy, and signing the World Intellectual Property Organization Internet Treaties.<sup>50</sup> The U.S. government has also expressed concerns about Brazil’s periodic threats to issue compulsory licenses for patented pharmaceutical products. In May 2007, Brazil broke a patent on a drug used to treat HIV/AIDS that is produced by Merck & Co. in order to import a cheaper version of that drug from India”.* (USTR, Special 301 Report, April 2008)

Essa quebras de patentes como a 2007, mencionada pelo Tesouro norte-americano, fazem parte da prioridade da diplomacia brasileira para um programa maior de combate à fome e às doenças, temas que afetam diretamente o Brasil e os países em desenvolvimento em geral. O aspecto social da política externa do governo Lula foi anunciado desde o início do seu mandato e tomou proporções internacionais após o seu primeiro discurso na AGNU. Mesmo o governo norte-americano reconhece, o sucesso internacional brasileiro no combate à HIV/AIDS, em outro documento. Segundo os EUA, “*Internationally recognized as having one of the world’s most successful HIV/AIDS program, Brazil has made the fight against the spread of HIV/AIDS a national priority*”. Quando há a quebra de patentes em 2001, por exemplo, os EUA, por terem grandes perdas econômicas e pelo descumprimento brasileiro dos acordos TRIPS das regras da OMC, demandam o Brasil perante a OMC, mas logo retiram a mesma,<sup>17</sup> quiçá por questões morais ou pelo elevado custo político que isso teria internacionalmente. Em 2003, a OMC desiste temporariamente de aplicar os acordos TRIPS nesses casos específicos, já que se tratava de casos graves de saúde pública, não só para HIV/AIDS, mas também tuberculose e malária, doenças que mais afligem os

---

<sup>17</sup> SEELKE, Clare Ribando. DURAND, Alessandra. **Congressional Research Service, prepared for members and committees of USA Congress. Brazil-U.S. Relations.** 2008, p.20.

países em desenvolvimento. Era mais uma vitória da diplomacia brasileira por meio do multilateralismo e pela força da idéia, visto que no embate entre lucros e mortes, fica difícil defender aquele.

Nos direitos humanos, o Brasil em algumas matérias tem-se mostrado mais atuante como nas conferências contra racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, como a realizada em Durban, no âmbito da ONU, na África do Sul, em 2001. O Brasil esteve presente nesta, enquanto os EUA não. Mais atualmente, na recente Conferência de Revisão de Durban em Genebra 2009, reproduziu-se esse quadro.

Um dos principais aspectos políticos e ponto de conciliação entre as lideranças brasileiras e norte-americanas foi o reconhecimento do Brasil como um país chave para a estabilização da América do Sul, principalmente depois da chamada “guinada à esquerda” em que o anti-americanismo cresceu enormemente na região. O Brasil tem sido um fator essencial para a manutenção de uma zona paz na América do Sul. Em diversos acontecimentos, a atuação da diplomacia brasileira desempenhou um papel importante para um bom desfecho de situações conflituosas e tensas. Em 2003, com a crise da Venezuela, o Brasil promoveu a criação do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Venezuela. Tal grupo incluía também Chile, Espanha, EUA, México e Portugal. Nos contenciosos com a Bolívia (maio de 2006, questão da nacionalização do setor de hidrocarbonetos, gás e petróleo, e o envolvimento da Petrobrás), com o Equador (questão da Odebrech), com Equador e Colômbia (2008, caso das FARCS em que o embaixador brasileiro no âmbito da OEA desempenhou função essencial para a resolução do conflito) e agora mais recentemente com o Paraguai (2008, questão de Itaipu), demonstraram o quanto o Brasil tem sabido lidar diplomaticamente em situações de conflito, com respeito às tradições da política externa e ao interesse nacional brasileiros. Segundo o próprio governo dos EUA, *“The United States has increasingly regarded Brazil as a significant power, especially in its role as a stabilizing force in Latin America. U.S. officials tend to describe Brazil as a friendly country, similar to Chile, governed by a moderate leftist*

*government.*<sup>18</sup> Pecequilo (2008) mostra esse reconhecimento por parte ex-secretária de Estado, Condollezza Rice: “A expansão positiva da ação brasileira na ONU com a liderança da operação de paz no Haiti, sua mediação via OEA e bilateralmente de tensões entre vizinhos como Colômbia, Equador e Bolívia, ressaltaram desde 2003 sua importância para os EUA”.

Nas negociações do pleito à entrada do Brasil no CSONU, os EUA não tem mostrado apoio explícito à proposta do G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão), embora se manifeste a favor do desse último. Mas o governo americano reconhece o peso brasileiro numa possível reforma, e sabe que esta mais cedo ou mais tarde derverá acontecer. Em outubro de 2004, o então secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, afirmou que o Brasil é “um sólido candidato” ao Conselho de Segurança da ONU.

Outro ponto importante da agenda de ambos os países é as negociações 3+1 sobre a atuação na Tríplice Fronteira mais famosa do Brasil, a entre Paraguai, Argentina e Brasil. Por ser um local onde haja um comércio ilegal e uma grande população de origem islâmica, houve a alegação por parte dos EUA de possíveis focos de terrorismo na região, assim como supostos envios de dinheiro a grupos do Oriente Médio como o Hezbollah e o Hamaz. O Brasil negou e nega a existência de grupos terroristas na região e tem mantido o diálogo nesse mecanismo 3+1, Brasil, Paraguai e Argentina mais Estados Unidos. Ainda, nas relações políticas, uma questão importante é a cubana. O Brasil tem sido um interlocutor no diálogo de ambos os países. Embora o governo Bush tenha mostrado poucos sinais do levantamento do embargo, que este ano completa 50 anos, o novo governo Obama, ainda mais com a saída de Fidel Castro, tem tomado iniciativas, como a determinação do fim de da prisão de Guantánamo e uma maior facilidade do fluxo dos cubanos residentes para Cuba, para uma reaproximação. O Presidente Lula é uma das poucas lideranças que consegue transitar facilmente entre Cuba e EUA, e ser reconhecido como uma forte liderança. O Brasil, assim como muitos outros países têm reiterado a necessidade de os EUA acabarem com o embargo e incluir Cuba de volta à OEA, já que ele foi suspenso desta em 1961.

---

<sup>18</sup> SEELKE, Clare Ribando. DURAND, Alessandra. **Congressional Research Service, prepared for members and comitees of USA Congress. Brazil-U.S. Relations.** 2008, p.10.

As relações no campo energético tem sido uma das prioridades também. Ambos os países são os maiores produtores de etanol do mundo, cerca de 70% mundial da oferta é brasileira e/ou norte-americana, o que faz que a cooperação entre ambos nessa energia seja chamada por alguns como a “OPEP verde ou do etanol”. Em 09 de Março de 2007, com a visita de Bush ao Brasil, foi firmado Memorando de Entendimento sobre biocombustíveis e Memorando de entendimento renovando a cooperação bilateral em educação e também foi criado o Fórum Empresarial Brasil-EUA. Esse acordo se enquadra no contexto de alta do preço do petróleo e de crise ambiental. A partir dele, iniciaram-se, entre outras coisas, cooperações trilaterais para a expansão dessa energia e assistência técnica no Haiti, República Dominicana e El salvador<sup>19</sup>. Apesar de tantos avanços, ainda persistem divergências como as taxações ao etanol brasileiro nos EUA, assim como nos subsídios norte-americanos para sua produção, especialmente os de milho para etanol. Isso se deve muito à diferença na competitividade maior do Brasil na produção do etanol, enquanto os EUA tem baixa produtividade e menor eficiência do milho, a cana-de-açúcar mostra-se mais eficiente e mais produtiva.

No campo da energia nuclear, são poucas as divergências. O Brasil aderiu aos principais regimes de não proliferação, Tlatelolco (1994), MTCR (1995), TNP (1998), entre outros. Assim, não leva a desentendimentos. Um dos pontos que o Brasil tem exigido dos EUA e de outras potências nucleares é que a questão do desarmamento não seja relegada a segundo plano e a não-proliferação em primeiro. É preciso avançar nas duas metas que o TNP estabelece. Na preservação do meio ambiente, há uma mecanismo de apoio à preservação chamado USAID, que diretamente apóia financeiramente projetos brasileiros. As políticas ambientais, entretanto, possuem diferenças como a não adesão dos EUA ao Protocolo de Kyoto, por exemplo.

Enfim, a estratégia de diversificação de parcerias não retraiu as relações com os Estados Unidos. O comércio só aumentou e as relações políticas têm sido proveitosas para ambos e não somente para um, ou o mais forte. A prioridade da cooperação Sul-Sul não foi em detrimento do Norte, a relação tem sido baseada em respeito mútuo e não no confrontacionismo ou em questões ideológicas. Mas ao mesmo tempo a diplomacia brasileira tem defendido por todos os meios possíveis seu interesse nacional. O reconhecimento dos EUA de que o Brasil é uma potência regional com aspirações globais aumentou, já que, segundo Pecequillo (2008), “a tradição das Relações

---

<sup>19</sup> Ibid, p.12.

Internacionais estadunidenses demonstram que o país tradicionalmente beneficia parceiros com forte poder de barganha e não os que buscam alinhamentos.” E o poder de barganha aumentou, já que o Brasil não concentrou os seus parceiros em um só país ou em uma só região.

Como pode-se perceber no final de 2008 e início de 2009 não é só os EUA que são um parceiro estratégico para uma boa inserção internacional do Brasil, mas o contrário é tão verdadeiro quanto.

## **2.2 Brasil e Japão**

O Japão é um parceiro brasileiro de longa data. Entretanto, depois de uma aproximação intensa durante a década de 1970, a crise da dívida externa do Brasil nos anos 1980, e a estagnação econômica do Japão nos anos 1990, assim como a do Brasil, causaram declínio nesta centenária parceria, o que alguns analistas chamaram de “duas décadas perdidas” para a relação bilateral. Na década de 1970, o Brasil devido ao seu caráter protecionista não foi um grande importador de manufaturados japoneses, época em que o Japão produzia produtos de alto valor agregado. Mas isso não impediu que o Brasil já exportasse muitos bens primários para o Japão. Destaca-se, naquela época, o projeto de Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER), que teve sucesso ao ajudar a introduzir a cultura de soja no Centro-Oeste, quando o Brasil avançava sua fronteira agrícola nessa região. Destacam-se também Projetos Nacionais com colaboração japonesa da Albrás e Usiminas. Houve trocas de visitas oficiais, que teve como um dos importantes resultados o Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1970 que permitiu o aprofundamento das relações.<sup>20</sup>

Os laços humanos são outro importante fator. A imigração japonesa para o Brasil começou em 1908, quando o navio Kasato-Maru chegou ao porto de Santos trazendo a bordo 800 japoneses em busca de novas oportunidades. Atualmente, o Brasil abriga a maior comunidade nikkei fora do Japão, com cerca de 1,5 milhões de pessoas, o que foi uma das razões para em 2008 haver diversas comemorações do centenário desta imigração, com a visita do Príncipe Herdeiro do Japão Naruhito ao Brasil. Agora

---

<sup>20</sup> Vizentini, 1998, p.237.

em 2009 também comemorou-se a imigração japonesa para a Amazônia que está completando 80 anos.

A partir da década de 1980, houve o estabelecimento de um importante fluxo migratório de brasileiros de origem japonesa, os *dekasseguis*, em direção ao Japão em busca de trabalho e melhoria de vida. Segundo Amado Cervo<sup>21</sup>, este processo deveu-se “em consequência do nível de desenvolvimento alcançado pelo Japão e da estagnação da economia brasileira desde 1980”. Atualmente vivem lá cerca de 300.000 nipo-brasileiros, que contribuem para fortalecer os tradicionais vínculos entre os dois países e para a economia brasileira com a remessa anual média de aproximadamente US\$ 2 bilhões mediante transferências unilaterais. Entretanto, existe a preocupação do governo brasileiro com a atual crise econômica global e suas consequências no mercado de trabalho japonês. O Embaixador do Brasil no Japão, Luiz Augusto de Castro Neves, manifesta “sua solidariedade com os brasileiros residentes no Japão, sobretudo aqueles que estejam sofrendo os efeitos diretos e indiretos da recessão econômica que começamos a enfrentar”. Apesar dos esforços do governo japonês e dos consulados do Brasil em Tóquio e Nagóia, verifica-se uma maior instabilidade no mercado de trabalho e intranquilidade para os nipo-brasileiros, momento em que muitos estão tendo que retornar ao Brasil.

Atualmente, depois de 2003, o Brasil quis retomar o dinamismo econômico entre os dois países e ser novamente o principal receptor dos investimentos diretos japoneses, visto que boa parte das transferências unilaterais que o Brasil recebe vem dos brasileiros residente no Japão. Além do fator econômico, as relações do Brasil com o Japão destacam-se pelo intercâmbio cultural e pelo diálogo para a reforma do Conselho de Segurança da ONU. Mas o Brasil também busca uma relação madura de forma análoga com os demais países do Norte, como com os EUA. Segundo Lula,

*“Pretendemos que o Brasil volte a ser referência prioritária para os investimentos japoneses. Nessa nova fase de nossa histórica associação, queremos que o Japão veja o Brasil não apenas como fornecedor de matérias-primas, mas como um produtor eficiente de produtos de valor agregado. Cada vez mais, o Brasil deseja ser um exportador de aviões, software e energia limpa.” (LULA, 2005)*

---

<sup>21</sup> Cervo, 2008.

Uma área estratégica de atuação conjunta foi a proposta de reforma do maior órgão da ONU para a governança mundial: o Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Grupo dos Quatro (G4) foi criado formalmente em 2004, logo após uma reunião que, a convite do Primeiro-Ministro do Japão, Junichiro Koizumi, envolveu o Presidente Lula, o Vice Primeiro-Ministro da Alemanha, Joschka Fischer, e o Primeiro-Ministro da Índia, Manmohan Singh. A reunião aconteceu em Nova York, às vésperas da inauguração do 59º período de sessões da Assembléia Geral, nas vésperas dos 60 anos da ONU e no momento da guerra no Iraque e do unilateralismo da Doutrina Bush. Em comunicado à imprensa, os quatro mandatários afirmaram a importância da reforma das Nações Unidas, inclusive do Conselho de Segurança, que "precisa refletir as realidades da comunidade internacional do século XXI". Havia consenso de que uma não-reforma no longo prazo poderia levar a instituição ao anacronismo. Defendiam a inclusão, no Conselho, de "forma permanente, países que tenham a vontade e a capacidade de assumir as responsabilidades mais significativas em relação à manutenção da paz e segurança internacionais". Pela declaração, expressavam ainda seus apoios mútuos a suas candidaturas a membros permanentes, apontando, igualmente, para a necessidade de inclusão de países africanos, dois, na mesma categoria de membros. O Japão é um dos maiores contribuidores para o orçamento da ONU e o Brasil tem uma série de razões, que não cabe aqui elencar nesse trabalho, para o seu pleito ao CSNU. Ambos sofreram impasses regionais<sup>22</sup>. Depois de 2006, o G-4 se arrefeceu. Sabe-se que o Japão possui o apoio norte-americano, mas não tem o aval da China, da Grã-Bretanha, entre os atuais membros permanentes.

Em relação ao comércio bilateral, a participação japonesa na pauta de exportações brasileiras que, no início dos anos 90 estava na casa dos 8%, ficou em 2,69% (US\$ 4,321 bilhões) em 2007, mostrando uma queda em termos relativos. Nas importações, por sua vez, reduziu de cerca de 7% no princípio de 1990, para 3,82% em 2007 (US\$ 4,609 bilhões). Ainda assim, houve um crescimento de aproximadamente 11% nas exportações brasileiras, sendo que estas estão cada vez mais concentradas em produtos básicos, como minérios de ferro, alumínio, frango congelado e café. Em relação às importações a partir do Japão, verifica-se também a perda da importância

---

<sup>22</sup> Nas relações Brasil e Alemanha, discute-se de forma um pouco mais aprofundada o tema do G-4 e a reforma do CSNU.

relativa; os principais produtos são máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, veículos automóveis e componentes de aparelhos transmissores e receptores. Percebe-se no comércio bilateral um forte incremento, com um aumento de quase 3 vezes entre 2003 e 2008 no comércio corrente. Entretanto, com a crise financeira de 2008 o resultado de 2009 é muito menor, pois há uma queda brusca, o que evidencia que se o Brasil tivesse o seu mercado concentrado em alguns poucos países desenvolvidos como o Japão a crise no Brasil seria muito maior.

Um Fórum importante de cooperação é o FOCALAL, criado na década de 1990, com o objetivo de aproximar as duas regiões aprofundar o conhecimento mútuo. Em 1999, firmou-se, por exemplo, como resultados das negociações, a “Aliança para o Século XXI”. Os encontros regulares têm proporcionado uma maior coordenação e articulação das posições de ambas as regiões.

Outra área importante na cooperação bilateral é o meio ambiente. O Brasil é um dos grandes líderes mundiais em energia limpa, enquanto que o Japão é o maior em eficiência energética. Destaca-se a área automobilística. O Japão tem investido muito em carros ecológicos, tendo como um dos objetivos reduzir as emissões de gases de efeito estufa, como, por exemplo, o *Prius* da Toyota e o *Insight* da Honda que são os carros híbridos mais preferidos nesse país. O governo tem aplicado fortes incentivos como subsídios para promover tais veículos, além de promover a produção de eletrodomésticos com baixos gastos energéticos. O Brasil por sua vez é líder na produção de carros *flex*, liderando também na produção de biocombustíveis, assim como o uso em larga escala de energias renováveis. O Japão, ademais, tem ciência do mercado interno brasileiro para consumo de automóveis e pretende aumentar seus investimentos.<sup>23</sup>

Outro projeto inovador na relação nipo-brasileira é o da TV digital. O Brasil optou por essa tecnologia japonesa, em troca de tecnologias de setores de ponta, como os semicondutores. Atualmente, outros países da América do Sul também buscam o desenvolvimento dessa tecnologia como o Peru.

---

<sup>23</sup> SHIMANOUCI, 2009.

Um ponto comum nas agendas das políticas externas do Japão e do Brasil é no tema desarmamento. Ambos são membros do TNP e dos principais tratados dessa área e defendem um desarmamento global, irreversível e verificável<sup>24</sup>. Ambos os países preparam-se para defender pontos semelhantes na próxima Conferência de Revisão do TNP, que acontecerá em 2010.

Em suma, a relação Brasil e Japão teve novo impulso depois de certo afastamento relativo na década de 1990. As áreas de cooperação são as mais diversas, incluindo um tema de extrema importância para os dois, que é a reforma do CSNU através do G4. Embora este grupo tenha se arrefecido em meados de 2006, tem-se tentado dar novo reforço a necessidade de inclusão dos dois países. Além das cooperações mencionadas, percebe-se um forte incremento comercial, que embora tenha tido queda em termos relativos, teve ganhos absolutos.

---

<sup>24</sup> NAKASONE, 2009. Esses três princípios também fazem parte da posição brasileira sobre o tema desarmamento e não proliferação.

### 3.1 Brasil e União Européia

O Brasil, país multicultural, recebeu influência direta dos europeus, na medida em que muitos emigrantes vieram ao Brasil, durante boa parte da nossa história, como italianos, portugueses, alemães, espanhóis, poloneses, entre outros. Em muitos momentos, o Brasil esteve muito ligado à Europa, como, por exemplo, nas duas Guerras Mundiais, no período da Liga das Nações. Atualmente, cerca de 500 mil imigrantes brasileiros vão ao Velho Mundo, em busca de trabalho.

As relações diplomáticas remontam a 1960, ano em que foram estabelecidas as relações entre Brasil e as Comunidades. Desde esses anos da criação do Mercado Comum Europeu, segundo Lessa (LESSA, 2009, p.6), não há que se falar em cooperação política, uma vez que a América Latina em geral constituía um ângulo cego das prioridades internacionais da Europa comunitária, embora haja momentos importantes das relações do Brasil com boa parte dos países europeus, como na parceria com a Alemanha, com a Itália.

Os principais acordos das relações recentes de Brasil e União Européia são o Acordo Quadro Brasil e Comunidade Econômica Européia de 1992 que envolve temas comerciais e industriais, ratificado em 1995. Há também, antes do início do governo Lula, o Acordo Quadro Mercosul-União Européia de 1995, que serve para aprofundar um novo momento na relação bi-regional. Este foi firmado no momento em que os EUA pressionavam para a implementação da ALCA, e o Brasil mostrava muita cautela a esse projeto de integração hemisférica. Celso Amorim, que era Chanceler de Itamar Franco na época iniciou essa aproximação com a Europa, já que EUA queriam colocar em prática o seu projeto de “NAFTA ampliado”, isto é, a ALCA e naquele momento assim como posteriormente tal projeto não se mostrou benéfico para os interesses brasileiros.

Na área comercial, o comércio exterior do Brasil tem a União Européia como o principal parceiro comercial como bloco, e esta, por sua vez, tem o Brasil como seu principal parceiro comercial na América Latina e um dos principais do mundo. Em 2008 o Brasil era o décimo maior parceiro comercial. No início do governo Lula, em 2003, a União Européia comprou 25,7% das exportações brasileiras, e o Brasil teve 27,01% das suas importações oriundas dela, totalizando, nesse mesmo ano, uma corrente de comércio da ordem de US\$31,8 bilhões. Entre 2003 e 2008, as exportações brasileiras

criaram em média 20,17% a.a. para essa região, e as importações cresceram em média 18,62% a.a. Devido a uma maior diversificação do mercado brasileiro, tanto as importações quanto as exportações do Brasil para a UE reduziram-se em termos relativos, tendência já mencionada do comércio brasileiro durante o governo Lula. Dessa forma, em 2008 as exportações brasileiras fecharam em 23,44% do total e as importações em 20,9% para a região da União Européia, notando-se assim a diminuição relativa. Ademais, o Brasil tem acumulado superávits comerciais em todos esses anos. Em 2008, o Brasil fechou um superávit comercial de US\$10,2 bilhões<sup>25</sup>. Percebe-se, assim, uma semelhança entre o comércio brasileiro com a Europa e com os EUA. Ambos cresceram em termos absolutos e diminuíram em termos relativos, o que demonstra a maior diversificação do nosso comércio exterior, entre 2003 e 2008. O Brasil, assim, não perdeu espaço no comércio Europeu, pelo contrário, aumentou.

Uma das principais divergências na agenda bilateral é a Política Agrícola Comum (PAC) da UE, que distorce o comércio internacional e prejudica muitos países em desenvolvimento que dependem da exportação agrícola. A questão é histórica e remete aos tempos dos primeiros passos de integração da Europa, nos anos 1950, visto que o Brasil tem um mercado competitivo nesse setor. Nosso país é o maior exportador de produtos agrícolas para a União Européia, contando com 13% do total de suas importações, esse é uma das razões que o Brasil é conhecido como “celeiro do mundo”. Em 2003, durante a reunião de Cancun, foi criado o “G20 comercial”, no andar da Rodada Doha, lançada em 2001. O Brasil buscou assim uma liderança entre os países emergentes, contrapondo-se à prática histórica de que as regras do comércio internacional são negociadas e decididas pelos países ricos. O surgimento desse grupo e o exercício posterior de mandato negociador da Rodada Doha da OMC foram momentos nos quais se pretendeu fundamentalmente condicionar a abertura dos mercados de serviços e industriais dos países do Sul a correspondente abertura dos mercados agrícolas dos países do Norte<sup>26</sup>. Historicamente, segundo Celso Amorim, a negociação se dava em torno dos Quads (Canadá, União Européia, Japão e EUA). A criação do G20 comercial mudou a dinâmica das negociações, quando importantes

---

<sup>25</sup> Dados compilados pelo autor. Fonte: MDIC. Disponível: <http://www.mdic.gov.br/sitio> Acesso: 14/09/2009.

<sup>26</sup> Lessa, Antonio Carlos. 2009, p.8.

países emergentes podem também expor e colocar em pauta a sua agenda<sup>27</sup>. A UE, por sua vez, tem dado sinais de diminuição do PAC, visto que ele representa um gasto muito grande para a comunidade, que é aproximadamente 40% do orçamento da UE e 0,5% do seu PIB. Mesmo durante a Rodada Doha do ano de 2008 em Genebra, Amorim mostrou-se satisfeito com a política europeia, nessa área, uma vez que a própria comunidade mostrava sinais de diminuição do PAC. A própria UE, além disso, reconhece a distorção provocada pela PAC<sup>28</sup> na geografia do comércio internacional. Assim, ela tem demonstrado iniciativas próprias para a redução dos seus subsídios agrícolas.

*“As reformas satisfazem igualmente os interesses de um comércio mundial mais justo e a União Europeia está preparada para fazer mais nessa direcção como parte de um pacote equilibrado de reformas comerciais a nível mundial. As reformas da PAC efectuadas pela União Europeia reduzem o risco de distorção do comércio devido às subvenções à exportação da produção excedentária. Estas alterações prepararam a União Europeia para as negociações de Doha sobre a liberalização do comércio internacional, no âmbito das quais a União Europeia propôs a eliminação total das subvenções à exportação até 2013 e a redução de 23% para 12% dos direitos aduaneiros sobre as importações agrícolas.”<sup>29</sup>*

Na área de segurança, há importantes cooperações como a recente com a França. É importante notar que ambos procuram atuar como mediadores de conflitos internacionais. Sarkozy, no comando da UE recentemente, assim como o Brasil atuaram no recente conflito árabe-israelense. Entretanto, há perspectivas diferentes em outros assuntos como, por exemplo, no combate ao terrorismo. Enquanto a UE atua mais de uma forma repressiva por meio de ações militares como nos casos da OTAN no Afeganistão e Iraque<sup>30</sup>, o Brasil tem uma perspectiva mais ampla do problema, ao reconhecer não somente a necessidade de repressão e de condenação de atos terroristas, mas também identificar as raízes mais profundas que levam a atos fundamentalistas e extremistas a existirem. Segundo Lula e Amorim,

<sup>27</sup> AMORIM, 2008.

<sup>28</sup> Nas relações Brasil e França, também será discutido o PAC europeu, já que os franceses são uns dos que historicamente mais defendem a existência desses subsídios.

<sup>29</sup> Site da União Europeia sobre Agricultura. Disponível em: [http://europa.eu/pol/agr/print\\_overview\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/agr/print_overview_pt.htm) Acesso: 17/09/2009.

<sup>30</sup> CERVO, 2009.

*“Atos bárbaros de terrorismo continuam sendo perpetrados contra inocentes e indefesos. O combate a esse flagelo exige firmeza. Mas não o derrotaremos somente apenas pela repressão. Precisamos evitar que o terrorismo crie raízes em meio à desesperança. Temos de rejeitar o preconceito e a discriminação, sob qualquer disfarce ou pretexto. No combate à violência irracional nossas melhores armas são a cultura e o diálogo, a promoção do desenvolvimento e a defesa intransigente dos direitos humanos”.*<sup>31</sup>

*A luta contra o terrorismo não pode ser vista estritamente em termos de repressão por instituições policiais. (...) Apesar de não haver vínculo automático entre pobreza e terrorismo, problemas socioeconômicos severos – em particular, quando combinados com a ausência de liberdades civis e políticas – são fatores que podem expor as comunidades a atitudes extremas de grupos fanatizados*<sup>32</sup>.

Na esfera bilateral, Brasil-União Européia, assim como na esfera inter-regional, Mercosul-União Européia, embora cada um tenha interesses específicos, ambos contemplam valores gerais semelhantes como a democracia, os direitos humanos. Ambos acreditam que a melhor forma de abordar as questões mundiais é pela via de um multilateralismo efetivo centrado no sistema das Nações Unidas. Em termos regionais, ambas experimentam processos de integração cada vez mais complexos, sendo a Europa o exemplo mais desenvolvido atualmente de integração. A Europa, numa experiência mais antiga, tem tido êxitos e retrocessos, assim como o Mercosul, embora mais recente. Desde 1995, ano da celebração do Acordo Quadro Mercosul-União Européia, os dois blocos negociam uma área de livre-comércio, sem ainda chegar a uma conclusão<sup>33</sup>. Essas negociações arrefeceram em 2004. Além disso, essa possível Área de Livre Comércio entre essas duas regiões está estritamente ligada às negociações da Rodada Doha. As próprias diretrizes do Conselho Europeu estipularam em 2005 a prioridade primeiro da conclusão da Rodada Doha para depois aprofundar a negociação de liberalização comercial com o Mercosul.

Houve uma maior regularidade dos Encontros América Latina e Caribe e União Européia, tanto no âmbito da CALC quanto nas reuniões ministeriais Grupo do Rio-UE.

---

31 SILVA, Luis Inácio Lula da. Discurso do Presidente na Cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nova York, 14 de setembro de 2005. Disponível: <http://www.mre.gov.br/> Acesso: 11/09/2009.

<sup>32</sup> Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do debate geral da 60ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/> Acesso: 11/09/2009.

<sup>33</sup> Celso Amorim afirma que as críticas dessa demora do acordo não são válidas, já que a própria UE já havia determinado em seu mandato que esse acordo só seria firmado após a finalização da Rodada Doha.

Houve as Cimeiras do Rio de Janeiro (1999), de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) e Lima (2008). A partir de 2002, como se percebe, elas têm acontecido a cada dois anos. Elas têm procurado fortalecer as relações entre essas duas regiões. A Comissão Europeia adotou um plano chamado “*Latin America Regional Programming Document (2007-2013)*”. Neste, consta uma série de programas de cooperação que abrangem uma série de áreas.

Nesse diálogo bi-regional, o Brasil congratulou a UE por levantar as sanções remanescentes contra Cuba, em 21 de junho de 2008, porquanto conduziu a plena normalização entre UE e Cuba.<sup>34</sup> Entretanto esse diálogo, *por iniciativa própria da União Europeia*, ela passa a dar prioridade ao diálogo direto com o Brasil, afastando-se mais da prioridade para a América Latina como um todo. Segundo Lessa, o arrefecimento do diálogo bi-regional e o a prioridade dada ao Brasil pela UE deveu-se essas razões:

*“O crescimento do perfil internacional do Brasil ao longo dos últimos anos decorrente da sua dinâmica internacional, ao lado do cansaço da fórmula de diálogo empregada pela UE com América Latina e Caribe (assimetria entre os processos de integração, o desnível na corrente de comércio, a heterogeneidade política e econômica dos atores-latino americanos) e do estancamento das negociações do Mercosul, levaram Bruxelas a abandonar o seu modelo de cooperação tradicional com a região. Assim, ao final de 2005 a UE decidiu, na reavaliação do conjunto das relações com a América Latina, passar a privilegiar o Brasil como país chave da região.”*<sup>35</sup>  
[grifo nosso]

Os encontros de Cúpula, assim, tem sido uma constância entre Brasil e União Europeia, houve: o primeiro, em 2007, em Lisboa; o segundo em 2008, no Rio de Janeiro e o terceiro, previsto para 2009, em Estocolmo.

Em julho de 2007, ao final da Cúpula de Lisboa, foi lançada a Parceria Estratégica Brasil – União Europeia<sup>36</sup>, com as seguintes áreas prioritárias: meio

<sup>34</sup> Nota nº 323 - 21/06/2008.

<sup>35</sup> Lessa (2009, p.9)

<sup>36</sup> A UE mantém nesses mesmos moldes de parceria estratégica diálogo com os seus principais interlocutores: Japão, EUA, China, Rússia, Canadá, Índia e Brasil, no total 7 países. Segundo Antonio Carlos Lessa (2009), não há uma definição precisa do que seja parceria estratégica para a UE, mas está claro que a relação comercial, assim como a projeção do país na cena internacional, é determinante. Mesmo para os analistas brasileiros, não há consenso sobre o conceito “parceria estratégica”. A

ambiente, biocombustíveis e ciência e tecnologia. O momento atual é de estruturação da referida parceria, com a possibilidade de inclusão de novas áreas temáticas, tais como diálogo sobre consumo e tráfico de drogas e investimentos. Em 2008, durante a 2ª cúpula Brasil-União Européia, lançou-se o “Plano de Ação”, destinado a tornar efetiva a associação estratégica por meio de projetos de cooperação bilateral e iniciativas de âmbito global.

Assim, o anúncio da parceria estratégica rompeu o ciclo de paralisia da política da UE para a América Latina durante esse encontro de 2007, em que reuniu a Tróica do Conselho Europeu. É certo que o novo vínculo é um fator importante para o Brasil passa a ter condições de diálogo com ator fundamental da política internacional contemporânea<sup>37</sup>. O próprio Celso Amorim afirmou que Portugal teve um papel importante, em negociações com o Brasil, no âmbito da CPLP, para concretizar tal parceria estratégica.

O Brasil recebeu, além desses encontros, diversas visitas de líderes europeus, incluindo a do Papa, por ocasião da Conferência Episcopal Latino-Americana, em Aparecida do Norte, São Paulo.

Na área de cooperação técnica científica, firmou-se o acordo em 2003 o Acordo de Cooperação Técnico-Científico<sup>38</sup>, que abrange uma gama de áreas como biotecnologia, informação e tecnologia de informação, bioinformática, micro e nanotecnologias, tecnologias limpas, aproveitamento sustentável dos recursos ambientais, aeronáutica, recursos humanos. Em 2007, criou-se o Comitê Diretivo de Cooperação Científica e Técnica Brasil-União Européia (CDC) para dar mais celeridade a essa cooperação.

Um outro tema importante na agenda é a questão das imigrações. Houve o recente episódio de brasileiros barrados na Espanha. Entre pontos de divergência entre ambos, está, por exemplo, o Estatuto jurídico comunitário adotado em 2008 destinado a

---

diplomacia brasileira usa amplamente esse termo para dar maior valorização as suas relações muito embora as parcerias estratégicas brasileiras sejam desde China até Ucrânia, o que faz que muitos acadêmicos critiquem tal termo.

<sup>37</sup> Lessa, 2009, p.10.

<sup>38</sup> Acordo de Cooperação Técnico-Científico. Disponível em: [http://www.delbra.ec.europa.eu/pt/downloads/Acordo\\_C&T-19012004.pdf](http://www.delbra.ec.europa.eu/pt/downloads/Acordo_C&T-19012004.pdf) Acesso: 17/09/2009.

coibir a imigração<sup>39</sup> e muitas vezes tem permitido o mal trato de turistas em aeroportos. O Brasil tem mostrado preocupação com essa atuação. O Parlamento do Mercosul (Parlasul), reunido em San Miguel de Tucumán, na Argentina, elaborou uma declaração repudiando a decisão da União Européia de endurecer medidas contra imigrantes ilegais, entre eles latino-americanos<sup>40</sup>. O próprio Brasil lamentou essa Diretiva da União Européia sobre imigração por meio de nota diplomática, visto que “contribui para criar percepção negativa da migração e vai no sentido contrário ao de uma desejada redução de entraves à livre circulação de pessoas”<sup>41</sup>. Devido a esses acontecimentos, foi lançado em junho de 2009 um Diálogo bi-regional abrangente sobre imigração entre América Latina e Caribe e União Européia. É um ponto para começar a dirimir as divergências. Pretende-se manter uma série de encontros nos próximos dois anos para discutir estas áreas principais: migração e desenvolvimento, migração legal e ilegal, direitos humanos, formas de discriminação e causas de imigração.<sup>42</sup>

Ainda sobre o tema fluxo de pessoas há o problema do tráfico de pessoas, mulheres e crianças. Muitas críticas são colocadas ao Brasil sobre a “permissão” desses crimes. O Chanceler brasileiro, entretanto, alerta que se deve agir também do lado da demanda por esse tráfico, principalmente no que concerne ao tráfico de mulheres, principalmente nos países desenvolvidos. Não se pode assim entender o problema como uma permissividade do lado da oferta, nessa análise no Brasil.

Outra importante área de cooperação são os investimentos diretos da Europa no Brasil. Tais investimentos têm uma longa história, principalmente depois dos anos 1950. Atualmente, a UE é a maior investidora direta no Brasil. Segundo Amado Cervo, entre os 20 maiores investidores no Brasil, 10 são europeus. Em 2006, o Brasil foi o

---

39 Nova lei de imigração implica criminalização dos imigrantes ilegais, permitindo a detenção por 18 meses.

<sup>40</sup> Câmara dos Deputados. Disponível:

<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=124299> Acesso: 17/09/2009.

<sup>41</sup> Nota nº 314 - 18/06/2008.

<sup>42</sup> Comunicado Conjunto sobre o Lançamento do Diálogo Estruturado UE/América Latina e Caribe sobre Imigração. Disponível em:

[http://www.delbra.ec.europa.eu/pt/whatsnew/news\\_body.asp?ID\\_News=656](http://www.delbra.ec.europa.eu/pt/whatsnew/news_body.asp?ID_News=656) Acesso: 17/09/2009.

quarto país de investimentos europeus, atrás somente dos EUA, Canadá e Suíça<sup>43</sup>. Em 2007, o Brasil foi o terceiro principal destino entre emergentes, depois de Rússia e Índia, respectivamente. Em 2007, o bloco investiu 7,1 bilhões de euros no Brasil.<sup>44</sup>

Brasil, UE e África têm atuado com projetos inovadores como a cooperação triangular, combinando as competências brasileiras e junto com financiamento dos Estados-membros (Espanha, Alemanha, França e Reino Unido). Eles dizem respeito especialmente aos países da África e do Caribe e se concentram nas áreas de cooperação técnica: agricultura e saúde (luta contra a AIDS, por exemplo).

Enfim, as relações Brasil e Europa são antigas e têm estreitos laços de cooperação nas mais diversas áreas, desde temas culturais, comerciais a militares. Ambos querem construir um mundo multipolar, infenso a hegemonismos. Desde 2003, nota-se uma aproximação cada vez maior com a América Latina e principalmente com o Brasil, em que se consagra em 2007 a parceria estratégica. Percebe-se, portanto, aprofundamento durante o governo Lula tanto na área comercial quanto especialmente na política, não só pela atitude brasileira, mas também da UE.

---

<sup>43</sup> CERVO, Amado. **Brasil e União Européia**. O Livro na Rua. FUNAG e Thesaurus Editora, Brasília, 2009, p.11

<sup>44</sup> Jornal Estadão. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-e-3-principal-destino-da-ue-entre-emergentes,174928,0.htm> Acesso: 15/09/2009.

### 3.2 Relações de Brasil e França

*"Qui peut imaginer, aujourd'hui, résoudre les problèmes du monde sans le Brésil ?"*<sup>45</sup>

Relacionamento entre esses dois países é antigo e profundo, mas percebe-se que por muito tempo as relações bilaterais estão aquém do que poderiam ser. Segundo o professor Antonio Carlos Lessa, em artigo escrito durante o período final do governo Fernando Henrique Cardoso, constata-se que houve certa inércia na relação e que na década de 1990 ela, de certa forma, se perpetuou. Para a França, o Brasil, devido às instabilidades políticas e econômicas do início desta década de 1990, era, em síntese, um negócio para corajosos.<sup>46</sup>

Nos anos 1990, na tentativa de aproximar os países e reconhecendo a potencialidade da parceria mútua, cria-se em 1995, um comitê Estratégico no âmbito da Comissão Econômica Franco-Brasileira. Já em 1996, é firmado o Acordo Quadro de Cooperação Brasil-França, o que previa a uma nova forma cooperação: a fronteira. Houve, além disso, troca de visitas presidenciais entre FHC e Jacques Chirac. Mesmo assim, os problemas de barreiras tarifárias e não-tarifárias<sup>47</sup>, principalmente aos produtos agrícolas brasileiros, continuaram, o que de certa forma dificultava as relações. FHC visitou a Guiana Francesa, momento em que se discutiu uma maior aproximação física entre ambos, uma vez que a maior fronteira que a França possui é com o Brasil e não com os países europeus. No contexto das relações hemisféricas e da negociação da ALCA, após o Acordo Quadro Mercosul-União Européia em 1995, Jacques Chirac, em

---

<sup>45</sup> Jornal Le Monde. Entrevista do Presidente Sarkozy. [http://www.lemonde.fr/archives/article/2008/12/22/au-bresil-sarkozy-vient-renouer-le-partenariat-strategique-avec-l-ue\\_1133916\\_0.html](http://www.lemonde.fr/archives/article/2008/12/22/au-bresil-sarkozy-vient-renouer-le-partenariat-strategique-avec-l-ue_1133916_0.html).

<sup>46</sup> LESSA, Antônio Carlos. Os **vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias**. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 43, n. 2, dez. 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>. Acessos em 18 ago. 2009.

<sup>47</sup> A França tradicionalmente é um dos países que mais defende os subsídios aos produtores agrícolas europeus, conhecido como Política Agrícola Comum, criada em 1962. Tais incentivos distorcem o comércio internacional, criando barreiras a produtos agrícolas, o que afeta principalmente os países em desenvolvimento como o Brasil.

1997, colocou o fortalecimento da relação como uma opção para uma forma de barganha para o Brasil, seria a retomada da Terceira via gaullista<sup>48</sup>, frente à ALCA<sup>49</sup>.

Houve, após 1995, muitos investimentos diretos externos da França no Brasil, tornando-se nesses mesmos anos um dos maiores países investidores. Uma das áreas focadas foram a de serviços e a da indústria, como, por exemplo, a instalação da Renault, da Peugeot e do Carrefour. Mesmo assim, ainda no final da década de 1990, Lessa mostra que as relações comerciais permaneceram entre ambos relativamente marginais nos fluxos de troca do Brasil. De 1995 a 1999, o Brasil tinha com a França apenas 2,61% da sua corrente de comércio total. Foi, nesse contexto, que as relações Brasil e França são assumidas pela política externa do governo Lula.

Amorim, logo em 2003, mostra que pretende dar novo impulso às relações bilaterais, propondo até mesmo uma nova agenda para um dos temas mais delicados na relação bilateral, o que ele chamou de “agenda positiva”.

*“Dispomos de uma base de convergência política e diplomática, que torna o momento atual especialmente propício para o estreitamento de nossas relações, nos mais diversos campos. (...) Até mesmo na agricultura – setor em relação ao qual, sabidamente, temos divergências de percepções – podemos nos beneficiar de uma cooperação mais estreita, voltada para a pesquisa, o investimento e o campo sanitário e fitossanitário. Gostaria de propor que déssemos especial ênfase a uma ‘agenda positiva’ neste setor.”*<sup>50</sup>

[Grifo nosso]

A França continua a ser um dos maiores defensores do PAC e seus subsídios na União Européia. Mas, como visto nas relações Brasil-União Européia, tem-se uma tendência de diminuição e de eliminação dos subsídios que distorcem o comércio internacional.

Na área comercial, o Brasil tem sido o maior parceiro comercial da França na América Latina. As exportações brasileiras cresceram, em média, entre 2003 e 2008, cerca de 18,3% ao ano, passando de US\$ 1,71 bilhões em 2003 para US\$4,1 bilhões em

<sup>48</sup> Ibid. p.52.

<sup>49</sup> Como o Brasil adotou uma estratégia de postergar a implementação da ALCA a Europa e a França apareciam como uma alternativa frente aos EUA.

<sup>50</sup> **Discurso pronunciado pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Sessão de Abertura da Terceira Comissão Geral Brasil-França.**

2008. As importações por sua vez crescerem em média quase da mesma forma durante o mesmo período, cerca de 18,2% ao ano, passando de US\$ 1,76 bilhões em 2003 para US\$4,47 bilhões, no ano de 2008. Dessa forma, o Brasil vem acumulado pequenos déficits comerciais com a França, durante todos esses anos. Em termos percentuais, a França continua ocupando espaço relativamente pequeno na comércio exterior brasileiro, cerca de 2,08% das exportações totais brasileiras, e 2,7% nas importações, em 2008. Nesse mesmo ano, a corrente de comércio atingiu US\$8,8 bilhões<sup>51</sup>.

Na área de cooperação transfronteiriça, foi firmado em 2005 o acordo (que já vinha sendo negociado desde o tempo de FHC) para a construção da ponte do Rio Oiapoque, que ligará o Estado do Amapá à Guiana Francesa<sup>52</sup>. A ponte ampliará a infraestrutura e constituirá importante fator de promoção do desenvolvimento da região em bases sustentáveis<sup>53</sup>, assim como poderá facilitar o trânsito de pessoas e mercadorias, permitindo também um maior controle sobre os problemas de exploração da biodiversidade, na região da Amazônia. A previsão final da construção é para 2010.

Na área de meio ambiente, ambos os países têm priorizado as negociações multilaterais, em particular no que dizem respeito à mudança do clima. As duas partes pretendem aprofundar os intercâmbios no campo de recursos hídricos, parques nacionais, biodiversidade e florestas<sup>54</sup>. Em 2008, negociava-se o Memorando de Entendimento sobre Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. Foi firmado um protocolo para a criação de Centro Franco-Brasileiro da Biodiversidade Amazônica, no âmbito da cooperação técnica e científica<sup>55</sup>. Ambos estão cooperando para preservação de recursos hídricos, assim como para transformar lixo em energia. O Chanceler brasileiro tem reiterado também o convite à França para participar do Tratado de Cooperação Amazônia, uma vez que também é parte da região. Segundo o embaixador francês no Brasil, *Antoine Pouillieute*, “a França estima, ao contrário de muitos países, que a Amazônia não é um assunto mundial, mas que a Amazônia

---

<sup>51</sup> Dados compilados pelo autor, através da base de dados do MDIC. <http://www.mdic.gov.br/sitio/>

<sup>52</sup> Esse é um ponto importante na relação bilateral, já que essa região foi historicamente fonte de conflitos entre Brasil e França.

<sup>53</sup> Nota nº 343 - 12/07/2005

<sup>54</sup> Nota nº 268 - 08/07/2003

<sup>55</sup> Nota nº 721 - 23/12/2008.

brasileira é brasileira e que a Amazônia da Guiana é francesa.”<sup>56</sup> Reconhece assim a soberania dos países amazônicos sobre a região um dos principais princípios do TCA de 1978. A França pretende ainda contribuir para o chamado Fundo Amazônia<sup>57</sup>. Do ponto de vista ambiental, há vários pontos convergentes na agenda bilateral.

No âmbito do G20 financeiro, ambos os países têm criticado a desregulação do sistema financeiro internacional, reconhecendo-a como uma das principais fontes da atual crise financeira internacional. Segundo Sarkozy, é necessário moralizar o sistema o capitalismo financeiro, além de atualizar as organizações internacionais do século XX para um novo contexto mundial. “A reforma do Conselho de Segurança e do G8 não é uma questão de equidade, mas, sim, de eficácia.”<sup>58</sup> Não se pode mais esperar a transformação do G8 em G13 ou G14 para a entrada dos grandes países emergentes: Brasil, China, África do Sul, México e Índia.” O argumento é que essa inclusão tornaria essas instituições mais representativas, mais eficazes e, portanto, mais respeitadas. Como se verá depois, o Reino Unido tem posição semelhante à francesa nesse assunto. Sarkozy propõe um capitalismo regulado e transparente que não fique somente à mercê dos operadores do mercado e dos especuladores. A França mostra-se, portanto, ciente que só uma ação conjunta pode levar os países saírem da crise. O Brasil, de forma análoga, tem defendido também uma maior participação dos emergentes, assim como uma maior regulação do sistema financeiro internacional. Celso Amorim, numa frase, impactante demonstra como a inclusão dos emergentes é necessária e imperativa<sup>59</sup>. Segundo ele, “O G8 morreu. Não representa mais nada”. “Eu não sei como vai ser o enterro, às vezes o enterro ocorre lentamente. “Hoje, por qualquer critério, economias como China, Brasil e Índia são economias importantes, que têm um efeito na economia mundial maior do que muitos outros que estão no G8”<sup>60</sup> Antes mesmo de uma das mais

---

<sup>56</sup> JORNAL O GLOBO. A Amazônia não é assunto mundial. <http://oglobo.globo.com/>. Acessado em: 21/08/09.

<sup>57</sup> Nota nº 721 - 23/12/2008

<sup>58</sup> Discurso do Presidente Sarkozy na 63 sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.un.org/ga/63/generaldebate/pdf/france-fr.pdf>

<sup>59</sup> O argumento da diplomacia brasileira é mostrar que as decisões, em matéria financeira, terão mais eficácia no âmbito do G20, já que este tem uma maior grau de representatividade e legitimidade, pois há membros de todos os continentes, 2/3 da população mundial e cerca de 90% PIB mundial. Além disso, entre os países membros, há diferentes graus de desenvolvimento. <http://www.g20.org/>

<sup>60</sup> BBC Brasil. 'O G8 morreu', afirma Celso Amorim em Paris. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/06/090612\\_g8amorim\\_ba.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/06/090612_g8amorim_ba.shtml) Acessado: 04/09/2009.

importantes reuniões de Cupúla do G20 financeiro, o presidente Lula visitou Sarkozy para depois chegar a Londres, no intuito de coordenar ainda mais as posições franco-brasileiras.

Em 2005, houve o ano do Brasil na França, quando realizou-se uma série de atividades culturais para a promoção do Brasil no país, assim como outros projetos. A Força Aérea Brasileira, inclusive, participou do *14 juillet*. Já no ano de 2009, houve o contrário, foi o ano da França no Brasil, que também prevê e está acontecendo uma série de atividades de promoção da aproximação mútua. A visita do Presidente Sarkozy foi um dos elementos da relação durante o 7 de setembro.

Ainda em 2005 foram assinados sete acordos, seis dos quais durante a visita presidencial brasileira, em julho. Os compromissos foram na área militar, de cooperação tecnológica e da infra-estrutura. Ambos os países também têm implementado programa de intercâmbio de diplomatas. Brasil e França têm interesse comum na estabilização do Haiti. O primeiro tem assumido o comando militar da MINUSTAH, nos sucessivos mandatos do CSNU, desde 2004, e o segundo o comando administrativo. Além disso, eles têm implementado cooperação triangular para a estabilização do país. Ainda no âmbito da América Latina, outro ponto de convergência é que ambos defendem o fim do embargo dos EUA a Cuba.

Há cooperação na área nuclear, nos próximos dez anos, a previsão da construção de seis a oito usinas nucleares, incluída Angra 3, com transferência de tecnologia. Este último aspecto é muito importante para o Brasil, o próprio acordo na área militar visto adiante também prevê isso. A estatal francesa Areva é uma das principais distribuidoras de energia nuclear do mundo<sup>61</sup> e vai cooperar para o funcionamento de Angra 3, na área de processamento de urânio<sup>62</sup>.

Um dos principais acordos, no intuito de estreitar as relações como afirmou Amorim em 2003, foi o Plano de Ação para dar novo impulso à parceria estratégica

---

<sup>61</sup> A França baseia a sua matriz energética nas usinas nucleares, em virtude de depender de petróleo importado e da decisão de dominar a tecnologia nuclear para finalidades militares.

<sup>62</sup> JORNAL O GLOBO. Submarinos na bagagem de Sarkozy em visita ao Brasil. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/> Acessado em: 23/08/09.

entre França e Brasil de dezembro de 2008<sup>63</sup>. Neste, percebe-se o apoio da França ao Brasil em temas cruciais das relações internacionais e da governança mundial. Ela reiterou seu apoio à candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança e à sua incorporação a um G8 ampliado, possível G13 de fato. Tem havido uma forte cooperação no tema do sistema financeiro, principalmente após a crise do final de 2008, como já mencionado. Na área de defesa, o Brasil tem sido um dos maiores compradores de armamentos franceses. Os países comprometeram-se em produzir submarinos (tipo "Scorpène") de forma conjunta, prevendo transferência de tecnologia, assim como helicópteros.

E, por fim, outro importante tema entre Brasil e França é a UNITAID. A Central Internacional para a compra de Medicamentos para AIDS, Malária e Tuberculose<sup>64</sup> foi lançada em 2006, sob iniciativa brasileira e francesa, o que é uma dos maiores exemplos da opção brasileira de colocar a Ação contra a Fome e a Pobreza, marca da política externa do governo Lula, na pauta da agenda internacional. Por meio dessa organização, é proposto e colocado em prática mecanismos inovadores de financiamento como, por exemplo, as "taxas aéreas".

Dessa forma, percebe-se um aprofundamento das relações Brasil-França no período do governo Lula. As personalidades, Lula e Sarkozy, têm mostrado um amplo diálogo, o que permite dar um maior impulso à cooperação. O projeto de diversificação, com ênfase nos países do sul, não prejudicou as relações bilaterais e multilaterais. Embora os países tenham divergência em alguns pontos das suas agendas, a atual diplomacia brasileira tem tentado superar a relativa inércia histórica entre os dois.

---

<sup>63</sup> Acordo disponível em: [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_fran\\_193.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_fran_193.htm) Acessado: 23/08/09.

<sup>64</sup> Essas três doenças são as que mais afetam os países em desenvolvimento.

### 3.3 Relações Brasil e Alemanha

A Alemanha é o principal país parceiro comercial do Brasil na Europa, assim como o Brasil é o principal da Alemanha na América Latina, o que é natural que seja, já que ambas são as maiores economias das suas respectivas regiões. Historicamente, tem sido uma importante alternativa de parceria, entre os países desenvolvidos. Embora na década de 1990, as relações tenham se arrefecido<sup>65</sup>, em termos comerciais, visto que a Alemanha participou pouco da época de privatizações, o período do governo Lula mostrou-se favorável para uma retomada de um intenso relacionamento econômico.

Ambos os países, ademais, têm ligações históricas, já que são sete milhões de brasileiros com raízes germânicas. Além disso, são 9 bilhões de dólares em investimentos diretos no Brasil, e há 1.200 cerca empresas de capital alemão, responsáveis pela geração de cerca de 8% do Produto Interno Bruto brasileiro. Esses dados demonstram a importância que eles representam entre si.

No ano de 2002, foi formalizada a parceria estratégica Brasil-Alemanha, durante a visita de Schroeder ao Brasil<sup>66</sup>. Nesse acordo, foram previsto uma gama muito ampla de temas de cooperação, desde aspectos econômicos, políticos, até científico-tecnológico, cultural e educacional. Esse acordo é o reconhecimento do peso que ambos os países têm nas relações internacionais e como ambos podem se beneficiar. Esse acordo gerou o “Plano de Ação” de em janeiro 2003, durante a visita de Lula à Alemanha, análogo ao da França em 2008. Além disso, previa-se uma aproximação através de ambos dos blocos regionais Brasil e União Européia (através de uma facilitação dos maiores atores de cada bloco), dando importância também ao relacionamento da América Latina, já que em 2002 foi realizada a Cimeira América Latina/Caribe e União Européia.

---

<sup>65</sup> Luiz Fernando Furlan. Entrevista Câmara de Comércio Brasil e Alemanha. Disponível em: <http://www.ahkbrasil.com/TV/video/bf299ab1-4.aspx> Acessado em: 04/09/2009.

<sup>66</sup> Nota nº 54 - 14/02/2002.

Nas relações econômicas bilaterais, tem havido um grande crescimento nos últimos anos. Em 2003, o Brasil exportava cerca de US\$3.1 bilhões para Alemanha, enquanto importava aproximadamente US\$4.2 bilhões. Deste ano até 2008, houve um forte crescimento na corrente de comércio. O Brasil durante o governo Lula tem acumulado déficits comerciais na relação teuto-brasileira. As exportações nesse mesmo intervalo de tempo tiveram um crescimento médio de 23,23% a.a., e as importações de 19,13% a.a.<sup>67</sup>. Em 2008, a Alemanha tornou-se o quarto principal país fornecedor de importações para nós. A maior parte das exportações brasileiras são o minério de ferro, automóveis, café, soja, carne. Já as principais importações são materiais químicos básicos, motor de veículos, maquinarias e partes de automóveis.<sup>68</sup> Há ainda os Encontros Econômicos Empresariais anuais, organizados pela Federação das Indústrias Alemãs (BDI<sup>69</sup>) e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) para a promoção comercial.

Outro importante fato na relação bilateral, é o reconhecimento, por parte do governo alemão, da importância do Brasil no cenário internacional. Em 2004, para dar mais impulso à inserção alemã no sistema internacional, ela, na elaboração de uma estratégia de cooperação, na sua política externa, reconheceu os chamados “países âncoras”, que são parceiros indispensáveis para o desenvolvimento global. Segundo o Ministério do Exterior da República Federativa da Alemanha,

*“Anchor countries is a term used to refer to states that are economically and politically influential in their regions and playing an ever larger role in shaping international relations. They are indispensable partners in meeting global challenges such as poverty reduction, climate and environmental protection, peacekeeping, creating a just global economy and establishing democracy and good governance. They play a key role for global stability and security.”<sup>70</sup>*

O Brasil, junto com outros 14 países, está dentro desse grupo de países chaves na política externa alemã. Ela pretende aprofundar as relações com tais países nos mais

---

<sup>67</sup> Dados compilados pelo autor. Fonte: MDIC. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/> Acesso: 17/09/2009.

<sup>68</sup> The Federal Foreign Office of Germany. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Startseite.html> Acesso: 17/09/2009.

<sup>69</sup> Sigla em alemão.

<sup>70</sup> The Federal Foreign Office of Germany. Disponível em: [http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/spezial/spezial119\\_90.pdf](http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/spezial/spezial119_90.pdf) Acesso: 17/09/2009.

diversos campos de cooperação: proteção do clima, financeiro, econômico, comercial, cultural, reforma das organizações internacionais, etc.

Na área de meio ambiente, tem havido um dos pontos mais fortes na cooperação. Para a preservação do clima global e nacional e a preservação da biodiversidade das florestas tropicais brasileiras, a Alemanha já alocou desde 1992, cerca de 360 milhões de euros, no âmbito do Programa Piloto Internacional, sendo assim a maior doadora desse programa. Um dos projetos brasileiros que tem recebido mais apoio é o Arpa (Programa de Áreas Protegidas da Amazônia). No setor de energia, atualmente, a Alemanha financia a construção de pequenas hidroelétricas, além de um projeto de energia eólica que está em preparação.

Na área de cooperação técnica, esse país europeu apóia o programa brasileiro “Luz para todos” através da introdução de energias renováveis fora dos grandes centros urbanos. Além disso, a Alemanha apóia desde 2004 o programa brasileiro de combate, pois reconhece que ele tem servido como modelo para o mundo<sup>71</sup>. A cooperação para a eliminação da pobreza tem se concentrado em projetos no nordeste brasileiro. O importante a notar é que a Alemanha reconhece o Brasil como um país emergente, e assim por causa desse patamar alcançado, ela afirma que o apoio alemão para o combate à pobreza no Brasil não será mais prioridade a partir de 2010. O argumento para a diminuição do apoio a esse programa é o maior desenvolvimento do Brasil e não possíveis prioridades com Sul. No âmbito de cooperação cultural e educacional, há projetos na área do futebol, assim como projetos de promoção das línguas nacionais de seus países.

Ambos também têm trabalhado para concretizar a reforma da Nações Unidas, em especial do seu principal órgão, o CSNU. Um importante passo foi a criação do G-4, em 2004, grupo que comporta Alemanha, Brasil, Índia e Japão – importantes países desenvolvidos e emergentes do atual sistema internacional. Esses países apresentam como principal argumento a representatividade regional de cada um, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista político. O projeto de resolução apresentado à AGNU previa um processo de ampliação com 6 novos membros permanentes (2 destinados ao

---

<sup>71</sup> Ibid.

continente africano) e quatro novos assentos rotativos, mostrando também a necessidade da discussão da possibilidade de poder de veto para os novos permanentes. A Alemanha em particular, assim como o Japão, aposta nas suas contribuições para o orçamento da ONU. Oposições em níveis regionais do G-4 têm dificultado avanços, entre eles estão: Argentina, México, Itália, Paquistão, Coreia do Sul e China. A África lançou uma proposta similar paralela ao do G-4. A demanda africana pelo imediato poder de veto, assim como outros fatores, complicou a situação. Os esforços para a reforma se arrefeceram. Atualmente, a diplomacia brasileira trabalha para restaurar a unidade do grupo e tentar conciliar uma proposta conjunta com os africanos, já que eles são 53 países e podem paralisar<sup>72</sup> a reforma<sup>73</sup>. Ainda no tema CSNU, ambos foram contrários à invasão do Iraque sem o aval da ONU, em 2003.

Em 2007, o Presidente da Alemanha, Horst Köhler, visitou o Brasil. Nesse ano a Alemanha presidiu a União Européia e o G8, o que reforçou a importância do país na agenda da política externa brasileira. No momento da visita, os países mostraram a sua disposição em avançar na conclusão da Rodada Doha. A diplomacia brasileira enfatizou a necessidade de os países desenvolvidos flexibilizarem já que a Rodada é a do desenvolvimento<sup>74</sup>, devendo ser mais favorável aos em desenvolvimento.

Em 2008, houve a visita da Chanceler Angela Merkel ao Brasil, quando foi adotado o Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Alemanha, que atualizou o Plano de 2002, do então Chanceler Federal da Alemanha, Gerhard Schröder. O novo Plano reflete a determinação dos dois países de intensificar o relacionamento tanto no plano bilateral quanto na coordenação sobre temas de interesse mútuo em foros multilaterais (ONU e OMC), assim como na áreas já mencionadas. A iniciativa de Merkel, também, permitiu lançar o Processo de Heiligendamm, abrindo caminho para um diálogo mais estruturado entre o G-5 e o G-8.

O Brasil, no Mercosul, e a Alemanha, na União Européia, ambos também no G20 financeiro, têm exercido uma liderança inovadora e construtiva no cenário

---

<sup>72</sup> É necessário 2/3 dos votos da AGNU e 2/3 do CSNU, inclusive os permanentes, para aprovar uma emenda à Carta de São Francisco.

<sup>73</sup> Jornal Estado de São Paulo. 26/02/2009. Disponível: <http://www.estadao.com.br/home/> Acesso: 17/09/2009.

<sup>74</sup> Discurso do Presidente Lula no jantar oferecido ao Presidente da República Federal da Alemanha. Disponível: <http://www.mre.gov.br/>

internacional. Os inúmeros acordos, assim como o aumento do comércio e a proposta do G4 mostram a dinâmica da relação bilateral.

### 3.4 Brasil e Reino Unido

As relações Brasil-Reino Unido, embora no século XXI tenha recebido pouco enfoque dos estudos acadêmicos, têm estabelecido importantes aspectos de cooperação, principalmente num dos temas mais prioritários da política externa do governo Lula: a reforma da governança mundial. O Reino Unido, como veremos, tem mostrado reiteradamente das mais diversas formas a necessidade dessa reforma, principalmente a inclusão dos países emergentes nos grandes foros de decisão internacional, entre eles a do Brasil. Percebe-se, ademais, que muitos dos argumentos e fundamentos utilizados por esse país europeu em prol da reforma dos organismos internacionais coincidem com os brasileiros. Ao contrário do que se possa imaginar, a troca de Primeiro Ministro Tony Blair para Gordon Brown durante o governo Lula não implicou grandes mudanças no relacionamento bilateral e no pleito brasileiro para entrar nos principais órgãos da gestão da ordem internacional.

Ambos os países têm relações antigas e muito abrangentes. Para esse país insular, nosso país é um parceiro chave em muitos assuntos da agenda internacional, desde o combate ao tráfico de drogas, desenvolvimento sustentável, democracia, boa governança, direitos humanos até a promoção da abertura comercial e a expansão da economia mundial<sup>75</sup>. Houve trocas de visitas oficiais importantes que geraram frutíferos acordos para o Brasil durante o período 2003-2008.

Antes da primeira visita importante de alto escalão, houve um episódio que teve grande repercussão nas mídias brasileira e internacional, que foi o episódio do assassinato do brasileiro Jean Charles de Menezes pela *Scotland Yard*, sob suspeita de ser um terrorista. O governo brasileiro, por meio de seu chanceler, envolveu-se diretamente no episódio. Houve reunião entre Celso Amorim e o Secretário da pasta do Exterior britânica, Jack Straw, em Londres. A Grã-Bretanha reconheceu o erro da sua

---

<sup>75</sup> Foreign and Commonwealth Office. Disponível em: <http://www.fco.gov.uk/> Acesso: 20/10/2009.

polícia e pediu desculpas formais tanto ao governo brasileiro quanto à família de Jean Charles. Amorim ressaltou a necessidade de compensar financeiramente os familiares, já que o ideal, o retorno da vida do brasileiro, não seria possível. Jean Charles era de família de classe baixa, que, entre muitos brasileiros, fazem parte dos emigrantes brasileiros em busca de melhores condições de vida na diáspora rumo aos países desenvolvidos. Embora seja um episódio isolado, ele mostra o quanto o Brasil rejeita essa forma de combate ao terrorismo, sem respeito aos direitos humanos e sem levar em conta a visão mais ampla das origens do terrorismo<sup>76</sup>. O Brasil, inclusive como já mencionado na parte Brasil-EUA, foi contrário à invasão do Iraque, e o Reino Unido a favor, o que de certa forma explicita a percepção diferente desses países no combate aos atos extremistas.

Um ponto de inflexão na relação bilateral foi o convite da Majestade Rainha Elizabeth II ao presidente Lula para uma recepção no Palácio de Buckingham em março de 2006. Como afirma o embaixador Bustani, “As visitas de Estado sinalizam relações bilaterais prioritárias. Por essa razão, a praxe britânica é receber apenas duas por ano. O Brasil realizará agora a sua terceira [de toda história] ao Reino Unido, seguindo-se às de 1976 e 1997<sup>77</sup>. Trata-se de prova eloqüente de valorização do Brasil e de seu peso internacional. Curiosamente, esse reconhecimento por vezes surge mais facilmente no exterior do que em nosso país.”<sup>78</sup> O importante, entretanto não é somente o caráter formal e pomposo de uma visita desse tipo. Como afirma Bustani, ela representa a prioridade dada ao Brasil como ator chave das relações internacionais para a Grã-Bretanha. Nesse encontro foram assinados três acordos importantes: Declaração Conjunta relativa ao Diálogo de Alto Nível Brasil-Reino Unido sobre Desenvolvimento Sustentável; Memorando de Entendimento para Colaboração no Campo de Saúde; Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de HIV/AIDS.

Além desses, há um outro muito importante na área de ciência e tecnologia também firmado na mesma época, que se chama “Plano de Ação em Ciência,

---

<sup>76</sup> A posição brasileira sobre o combate ao terrorismo, que difere em alguns aspectos da europeia e da britânica no geral, foi analisada nas relações Brasil e União Europeia.

<sup>77</sup> O retrospecto mostra que somente Ernesto Geisel em 1976 e Fernando Henrique Cardoso em 1997 realizaram esse tipo de visita ao Reino Unido.

<sup>78</sup> BUSTANI, 2006.

Tecnologia e Inovação”. Este tem gerado uma parceria forte nesse campo com o desenvolvimento de diversos projetos.

Na área de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, foi criado Grupo de Trabalho sobre Mudança do Clima (GTMC), que visa aprimorar o entendimento sobre as principais questões relacionadas à mudança do clima e a empreender atividades conjuntas, com destaque para a promoção de tecnologias de baixa emissão de carbono, a colaboração científica e o papel do Brasil no mercado de carbono regional. O Reino Unido reconhece o Brasil como um país importante para as negociações sobre meio ambiente, e um importante parceiro para o desenvolvimento do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) nas negociações no mercado de carbono. É consenso para os dois a necessidade de agir conjuntamente na crise ambiental, já que ações unilaterais não resolvem o problema. Ambos são partes dos importantes regimes na área ambiental<sup>79</sup>. Importantes temas foram incluídos no GTMC: a vinculação do meio ambiente à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento social (temas importantes da agenda diplomática brasileira); a possibilidade de cooperação trilateral com a África, principalmente para a promoção do etanol; e a cooperação entre instituições brasileiras como a Hadley Centre / CPTEC-INPE (MCT).

Na área de saúde pública, os acordos firmados têm sido benéfico para ambas as partes, em especial para o Brasil e os países em desenvolvimento. Como já mencionado na parte Brasil-Estados Unidos, a questão de combate às principais doenças que afligem o terceiro mundo tem sido uma prioridade para o Brasil, mesmo quando se tem que quebrar patentes em prol da saúde pública. Um dos principais pontos do acordo de cooperação na área de HIV/AIDS é apoiar a parceria e cooperação em HIV/AIDS por meio de trabalho conjunto para fortalecer o Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS (ICTC/AIDS Brasil), uma iniciativa do Governo do Brasil e do UNAIDS, estabelecida em 2004. Ficou estabelecido que o Reino Unido poderá contribuir com de £1,100,000 (um milhão e cem mil libras esterlinas) para ICTC/AIDS Brasil. Assim, consegue-se mais fundos para o combate a tal doença.

---

<sup>79</sup> Ambos são partes do Protocolo de Kyoto, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, Convenção sobre Diversidade Biológica, entre outros. Eles também participaram ativamente dos principais encontros de Cúpula sobre o Meio ambiente.

Além disso, um princípio basilar da política externa brasileira sobre o tema diversidade biológica foi também estabelecido na cooperação do meio ambiente: a repartição dos benefícios resultantes dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais<sup>80</sup>. Como tem sido feito pesquisas conjuntas, é natural que eventuais ganhos e lucros sejam repartidos. Ficou previsto, depois na visita de Gordon Brown, a contribuição do Reino Unido, assim como da Alemanha, para o Fundo Amazônia.

No acordo denominado “Colaboração no campo da saúde”, firmou-se cláusulas mais abrangentes que permitam troca de informações entre o Ministério da Saúde inglês e brasileiro. No combate à fome e à pobreza, o Reino Unido reconhece a experiência brasileira na proteção social<sup>81</sup>, muito embora tenhamos somente recentemente melhorado a distribuição de renda. Assim, durante a visita de Gordon Brown, ambos enfatizaram a importância dos Mecanismos Financeiros Inovadores para o desenvolvimento, tendo os dois países recentemente anunciado que contribuiriam para o Mecanismo Internacional de Financiamento sobre Imunizações (“IFFIm”), que tem o objetivo de salvar 10 milhões de vidas até 2015 por meio de vacinação, e também de apoiar a Força Tarefa de Alto Nível em Financiamento Internacional Inovador para Sistemas de Saúde<sup>82</sup>.

O acordo “Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação” foi um dos mais importantes dessa mesma visita de Lula em 2006. Além de promover a cooperação entre as principais instituições<sup>83</sup> de ciência e tecnologia entre Brasil e Reino Unido, foi organizado o “Dia do Brasil” pela Royal Society em 2006 e em 2007 foi o “Ano da Parceria Brasil-Reino Unido em Ciência”. Ficou previsto também o lançamento, em 2011, do satélite brasileiro Amazônia-1 que conterà uma câmera britânica para

---

<sup>80</sup> O Brasil tem buscado a negociação de um regime internacional que estabeleça esse princípio, caso contrário muitos dos conhecimentos genéticos ou tradicionais que podem gerar muitos lucros não teriam seus benefícios divididos, não sendo justo, uma vez que os detentores originais não receberiam nenhum tipo de benefício. Bilateralmente, isso foi estabelecido com o Reino Unido.

<sup>81</sup> Nota nº365 – 09/07/2009.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> As instituições mencionadas no acordo são: pelo Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Saúde, o Ministério da Ciência e Tecnologia, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC), o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); pelo Reino Unido, o Office of Science and Technology, a Royal Society, Conselhos de Pesquisa do Reino Unido e Institutos de Pesquisa do Reino Unido.

monitoramento de desmatamento e colaboração mais profunda em ciências agrícolas, com a abertura de um laboratório de pesquisas brasileiro no Reino Unido. Esse esforço conjunto é para produzir pesquisas inovadoras que possam ser comercializadas. Tal acordo tem levado a um aprofundamento da pesquisa conjunta em temas de tecnologia de ponta.

Na área de comércio internacional, o tema principal da relação, como se podia esperar, foi a Rodada Doha. Mesmo o Reino Unido sendo um dos principais membros da União Européia, a posição dele é muito semelhante à brasileira quando se trata de subsídios agrícolas dos países desenvolvidos. Segundo a atual Chanceler britânica, Margaret Beckett,

*“A União Européia precisa permitir que países mais competitivos tenham maior acesso a seu mercado agrícola. Enquanto países da OCDE gastam, com apoio à agricultura, mais do que a renda nacional da África Subsaariana; enquanto cada fazendeiro europeu recebe, em média, US\$ 40 ao dia em subvenções; enquanto milhões ao redor do mundo lutam para sobreviver com US\$ 1 por dia, ao passo que cada vaca européia obtém US\$ 2: é simplesmente injustificável que a União Européia não avance mais em questões agrícolas no momento certo. Portanto, eu acolho a sinalização, dada por Peter Mandelson, de que há disposição para que a UE se aproxime da posição do G-20.”<sup>84</sup>*

Há consenso de que os subsídios distorcem o comércio internacional e que os principais prejudicados são os países em desenvolvimento. Segundo a Chanceler, a criação do G20 comercial e a inclusão do Brasil na rodada de negociações foi benéfico para a rodada como um todo<sup>85</sup>. Gordon Brown, ao visitar o Brasil em 2008, também mostrou a necessidade de concluir a rodada e evitar que protecionismos aumentassem, piorando ainda mais a crise internacional.

O apoio britânico à inclusão do Brasil nos principais fóruns multilaterais de decisões não foi só no âmbito da OMC, foi também nas instituições econômicas internacionais e no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste, o Reino Unido

---

<sup>84</sup> BECKETT, 2006.

<sup>85</sup> Ibid.

tem reiterado diversas<sup>86</sup> vezes tanto no governo Blair quanto no Brown a necessidade de o Brasil fazer parte dos membros permanentes do CSNU. O apoio tem sido à proposta do G4 como um todo. A Chanceler Beckett, ao parafrasear Tony Blair, afirmou

*“no mundo atual, não faz sentido um Conselho de Segurança da ONU que tenha a França como membro permanente, mas não a Alemanha; a China e não a Índia; a Rússia e não o Japão; o Reino Unido e não o Brasil.”*<sup>87</sup>

Em diversas oportunidades esse apoio ao pleito brasileiro ao principal órgão de gestão da ordem internacional tem sido reiterado. Por exemplo, o Presidente da França, Jacques Chirac, e o Primeiro-Ministro do Reino Unido, Tony Blair, reunidos na Cúpula França-Reino Unido, em Paris, em 9 de junho de 2006, reafirmaram o “seu compromisso com a ampliação do número de membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança” e “ênfaticam a continuidade de seu apoio a Brasil, Alemanha, Índia e Japão como futuros membros permanentes, bem como reafirmam seu apoio a assentos permanentes para a África”. Ou seja, basicamente é a proposta do G4 que é apoiada. Os argumentos britânicos são muito semelhantes ao brasileiro. O mundo de sessenta anos atrás é muito diferente do atual. Os países emergentes têm progressivamente um maior peso nas relações internacionais. E o Brasil em especial faz parte das principais coalizões de geometria variável como BRICs, G5 (no diálogo com o G8), G4, IBAS. Assim, o governo britânico ressalta que o Brasil está em todas essas fórmulas. É natural que o Brasil faça parte dos principais órgãos de decisão. É importante ressaltar novamente que o argumento é semelhante ao brasileiro não por causa da “busca de privilégios”, mas, sim, porque os argumentos brasileiros possuem a força da razão e o Brasil tem tido cada vez mais espaço no cenário internacional. “Para dar maior eficácia ao CSNU, é necessário democratizá-lo e dar maior representatividade”. São dois argumentos de Brasil e Reino Unido. Coincidiram também em que as estruturas de governança devem refletir adequadamente a nova

---

<sup>86</sup> Esse apoio tem sido oficialmente em muitos documentos como por exemplo dos discursos de Tony Blair e Gordon Brown, nas declarações conjuntas com ambos primeiros ministros, no encontro França-Reino Unido em 2006 e nas visitas oficiais, o que mostra o forte apoio que o Brasil tem recebido desse país.

<sup>87</sup> Nota nº 361 - 09/06/2006.

configuração de forças relativas na economia mundial e, portanto, conferir maior representatividade às economias emergentes e aos países em desenvolvimento<sup>88</sup>.

Nessa mesma linha de pensamento, o Reino Unido apóia também uma maior participação dos emergentes, inclusive o Brasil, no FMI, no Banco Mundial e no diálogo G8+G5 de forma definitiva. No caso do FMI, isso significa aumentar a cota dos países que se encontram sub-representados e cumprir nosso antigo compromisso de fortalecer a voz dos países em desenvolvimento. Nesse mesmo sentido, ambos têm trabalhado conjuntamente no âmbito do G20 financeiro. Muitos dos interesses têm sido coincidentes na reforma da arquitetura financeira internacional. Eles exigem mais transparência, a conclusão da Rodada Doha para evitar protecionismos e maior regulamentação do sistema financeiro<sup>89</sup>. Outro importante passo foi que os próximos dirigentes do FMI e do Banco Mundial devem ser indicados por meio de processo de seleção aberto e baseado no mérito, sem considerar nacionalidades ou preferências geográficas. Tradicionalmente, essas duas instituições são dirigidas somente por europeus e norte-americanos, numa espécie de acordo tácito.

No âmbito comercial, desde 2003 o comércio bilateral tem crescido muito. As exportações brasileiras para esse país em 2003 eram em torno de US\$1,9 bilhões e em 2008 atingem a cifra de US\$3,8 bilhões. As importações no mesmo período passaram de US\$1,2 bilhões para US\$ 2,5 bilhões, levando a um comércio corrente em 2008 de US\$6,3 bilhões. Assim, nesse mesmo período, o Brasil sempre tem acumulado superávits comerciais. Além disso, o Brasil é o principal parceiro comercial britânico na América Latina. Os principais produtos de importação são produtos fungicidas, urânio enriquecido, querosenes de aviação, óleos brutos de minerais e automóveis com motor de explosão. Enquanto os principais produtos exportados estão os minérios de ferro, ouro em barras ou fios, grãos de soja, preparações alimentícias e conservas de bovinos, bagaços e outros resíduos sólidos com os da extração do óleo de soja e aviões e veículos

---

<sup>88</sup> Nota nº 140 - 27/03/2009.

<sup>89</sup> É curioso notar que as mudanças numa perspectiva histórica, enquanto Margaret Thatcher nos anos 1980 afirmara "There is no way", Gordon Brown afirmou recentemente "The Washington Consensus is over".

aéreos com pesos maiores a 1500 kg. Assim, percebe-se que o Brasil importa muitos produtos de baixo valor agregado, mas exporta também veículos aéreos.

Ficou claro que houve um aprofundamento na relação Brasil-Reino Unido tanto na área comercial quanto na área política. Esta quiçá tenha sido mais importante, visto que o Reino Unido tem afirmado categoricamente o apoio à maior participação e à maior inclusão do Brasil nos grandes órgãos de decisão da ordem internacional. Esse país europeu é chave para realizar essas reformas estruturais no cenário internacional, membro da UE, OCDE, OTAN, permanente do CSNU, entre outros. A conclusão parcial, como se pode notar ao longo do texto, é que as relações bilaterais não tiveram perdas, mas, sim, ganhos importantes tanto econômicos quanto políticos.

## Conclusão

*“Em suma, se me permite uma expressão muito simples, com o Governo Lula, a política externa saiu da toca, o Brasil saiu da toca e passou a atuar no mundo de uma maneira não-arrogante, mas ao mesmo tempo de uma maneira não-tímida, não-submissa, com capacidade de dar sua opinião.”<sup>90</sup>*

*“Agora, uma relação mais intensa, mais criativa e mais forte entre os países do Sul não implica esvaziar as relações com os países desenvolvidos, que são também importantes para todos nós. Vamos fazer como os desenvolvidos: aproveitar todas as oportunidades e fazer da nossa união a nossa força.”<sup>91</sup>*

A leitura das potencialidades brasileira por parte dos principais atores que passaram a governar em 2003 é de que o Brasil tem capacidades plenas de num futuro próximo se tornar uma grande potência. Essa visão é muito diferente, por exemplo, da do período imediatamente anterior. Lampréia, por exemplo, (1999, p.71) ao comentar as capacidades de o Brasil atuar no cenário internacional afirmou: “Afinal, se prevalecerem a sabedoria e o bom senso, e se soubermos sustentar e ampliar as tendências atuais, essa etapa que estamos começando nos **consolidará como uma potência média**, estável politicamente, saudável economicamente e socialmente justa – algo que multiplicará o orgulho que começamos a sentir hoje quando nos vemos no espelho do mundo e nos preparamos para enfrentar o início do próximo século.”<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na 25ª Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Brasília, DF, 01/04/2008.** <http://www.mre.gov.br/>

<sup>91</sup> LULA, 2006. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente Lula a órgãos de imprensa da Argélia. Argel, 7 de fevereiro de 2006.

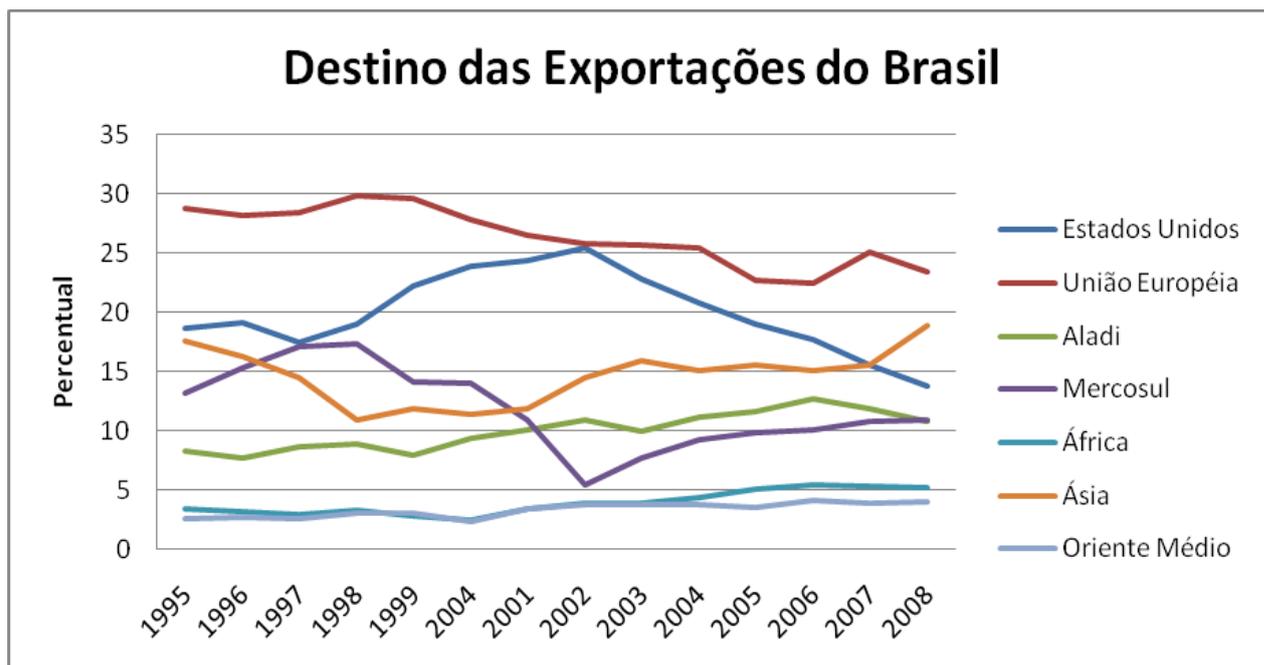
<sup>92</sup> Grifo nosso.

Percebe-se assim leituras bem diferentes do Chanceler atual e do anterior. Pecequillo (2008), nessa mesma linha de interpretação da leitura de Brasil grande potência ou Brasil potência média, afirmou que, durante boa parte da década de 1990, “o Brasil também passou a ser percebido como uma nação periférica, com opções limitadas, devendo se reinserir a partir de uma relação privilegiada com os EUA”, o que corrobora com a percepção de Lampréia ao almejar simplesmente o status de potência média para o Brasil.

A busca de um “bilhete de entrada para o Norte” através da prioridade de arranjos bilaterais como foi grosso modo na década de 1990, como afirma Pecequillo (2008) não concretizou os principais seus objetivos. Dessa forma, a “autonomia pela participação” não obteve êxito em muitos dos seus objetivos.

Buscou-se, dessa forma, no governo Lula, o que Vigevani (2007) chamou de “autonomia pela diversificação”. Embora a diversificação seja apenas uma das principais estratégias para a autonomia, a expressão do autor ilustra essa mudança de percepção dos governos. As potencialidades e as ambições brasileiras, na leitura de Amorim, são muito maiores que as consideradas na década de 1990, visto que o Brasil passa a ter maior ciência das suas capacidades de ter maior participação na gestão da ordem internacional, ampliando suas parcerias, mas não em detrimento das parcerias tradicionais, como analisado ao longo do trabalho.

Houve de fato uma ampliação de parcerias. Buscou-se novas oportunidades em espaços relativamente negligenciados pelo Brasil. Os próprios indicadores econômicos das exportações brasileiras apontam para isso. Como pode se verificar no gráfico abaixo, o comércio exterior brasileiro está diversificado e não-concentrado.



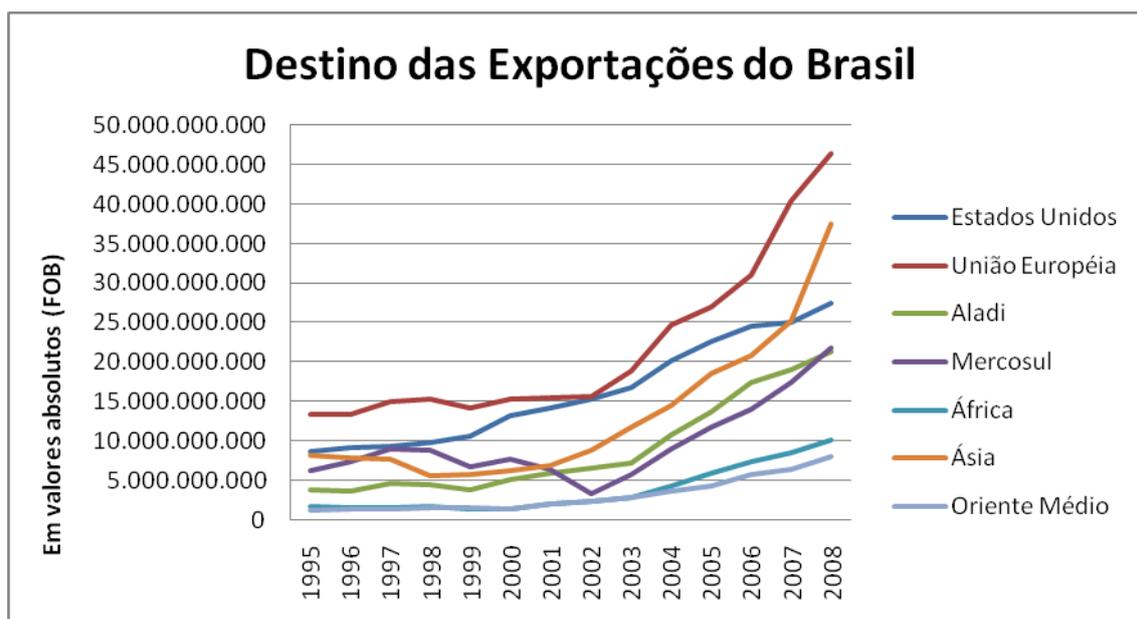
Elaborado pelo autor. Fonte: MDIC.

Ao contrário do México, por exemplo, que tem praticamente 85% da sua economia atrelada aos EUA, o Brasil teve uma diminuição percentual com os países em desenvolvidos nos últimos anos. Os Estados Unidos que tinham uma participação de quase 25% em 2003, teve menos de 15% em 2008. A União Europeia, por exemplo, também teve queda relativa, embora em menores proporções. O comércio com os demais países ricos, analisados mais detalhadamente ao longo do trabalho, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, também tiveram essa mesma tendência dos EUA e da UE, como pode ser verificado em cada capítulo específico. O mundo em desenvolvimento, entretanto, teve um acréscimo significativo. Tanto a África, a Ásia quanto América Latina e Oriente Médio tiveram aumento relativo na participação do comércio brasileiro. Logo a tendência geral foi diminuição do comércio em termos relativos com o Norte e o aumento com o Sul também em termos relativos.

*É necessário frisar, nessa análise de se houve perdas comerciais com o Norte devido à ampliação com o Sul, um aspecto fundamental: aumentos e diminuições relativas são diferentes de aumentos e diminuições absolutas.*

Como se pode observar nesse próximo gráfico, não só houve aumento absoluto em termos comerciais com os países do Norte, como o aumento foi muito grande. Os próprios números apontados em cada uma das relações bilaterais (não só de exportação, mas também de importação e de comércio bruto) corroboram com o argumento de que o

Brasil não teve perdas comerciais. Obviamente, é muito difícil especular se o Brasil teria mais ganhos comerciais com o Norte se tivesse na sua política externa (2003-2008) tivesse priorizado somente os países desenvolvidos. O provável é que não. *O fato é que a ampliação de parcerias com o Sul não se deu em detrimento com o Norte, em termos comerciais.*



Elaborado pelo autor. Fonte: MDIC.

Ao contrário do que possa aparecer num primeiro momento, as perdas relativas comerciais foram benéficas para o Brasil, uma vez que não houve perdas absolutas. Uma das principais causas de o Brasil não ter entrado em recessão com a crise financeira de 2008 como muitos países desenvolvidos e como por exemplo o México entraram é justamente a diversificação de seus parceiros econômicos. Segundo o presidente do IPEA, Márcio Pochmann,

*“O Brasil de certa forma apresenta melhores condições de enfrentamento à crise do que muitos países latino-americanos ou outros que não têm a mesma diversidade em termos de parceria no comércio externo (...)”<sup>93</sup>*

Do ponto de vista do comércio exterior brasileiro (2003-2008), não se pode, portanto, afirmar que a prioridade brasileira de ampliação de parcerias com os países do

<sup>93</sup> Entrevista concedida à TV Senado durante o evento realizado em Brasília sobre a crise econômica internacional, organizada pelo IPEA e pela CEPAL. [www.senado.gov.br/TV/](http://www.senado.gov.br/TV/)

Sul implicou perdas com os países do Norte. De acordo com os gráficos mencionados fica clara *uma diminuição em termos relativos com os países do norte, mas um forte aumento em termos absolutos.*

Do ponto de vista político, pode-se afirmar o Brasil fortaleceu os seus laços com os países desenvolvidos. Isso se deve em grande parte muito à demonstração da capacidade de o Brasil atuar com os países do Sul de forma autônoma, sem nenhuma tutela e sem precisar de nenhum intermediário, reforçando o potencial brasileiro no cenário internacional. Como afirma Vizentini (VIZENTINI, 2006, p. 189), (...) *Lula começou a desenvolver uma agenda internacional intensa como porta voz de um projeto (...) uma política externa de desalinhamento em relação ao consenso do "Atlântico Norte" como forma de recuperar a capacidade de negociação.*" Como mencionado ao longo do trabalho, principalmente na pequena parte de cooperação Sul-Sul foram inúmeros projetos, coalizões que deram novo impulso à capacidade brasileira de atuar nas relações internacionais junto aos países em desenvolvimento. Esses projetos e grupos de geometrias variáveis com Sul têm como principais exemplos: IBAS (2003), G20 comercial (2003), ASPA (América do Sul e Países Árabes, 2005), CASA (Comunidade Sul-Americana das Nações, 2004), BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China, reuniões iniciadas em 2006), ASA (América do Sul e África, 2006), G5<sup>94</sup> (2006), UNASUL (União das Nações da América do Sul, 2008), CALC (Cúpula da América Latina e do Caribe, 2008). Esses foram os principais fóruns criados durante a política externa do governo Lula para os países do Sul, mostrando a sua capacidade de autonomia frente aos países ricos, o que aumenta o seu poder de barganha. Essa maior relação com o Sul tomou grande visibilidade e muito apoio do governo, porque, diferentemente dos países do Norte que já possuem canais consolidados nas relações com o Brasil, a ampliação necessita da maior presença do Estado para apoiar a consolidação de novos canais. Por isso o Presidente Lula viajou 10 vezes à África, por exemplo.

Na relação política com os países ricos, por sua vez, o Brasil tem encarado com naturalidade eventuais contenciosos ou pontos de divergência da agenda, sempre ciente de que tais países são muito importantes para a inserção internacional do Brasil. O

---

<sup>94</sup> Os Ministros das Relações Exteriores do G-5 têm-se reunido à margem da Assembléia Geral das Nações Unidas desde 2006.

espaço político angariado com eles podem ser verificados nos projetos e apoios oficiais acordados entre 2003 e 2008, como visto mais detalhadamente ao longo do trabalho. *O importante a frisar é que muitos acordos ou apoios ao Brasil tiveram a iniciativa nos próprios países do Norte.* A União Européia foi um desses casos. Por entender que o diálogo privilegiado com o Brasil era importante, propôs a “Parceria Estratégica Brasil-União Européia” em 2005-2007. A Alemanha, de forma análoga, em 2004 incluiu o Brasil no que os alemães chamam de países âncoras para a sua política externa, ou seja, uma parceria imprescindível para uma melhor inserção internacional de seu país. A França tem dado uma série de apoio às demandas brasileiras, que acabou culminando com um “Plano de Ação para a Parceria Estratégica” em 2008 na visita de Sarkozy ao Brasil, além dos diversos acordos de cooperação mencionados. O Reino Unido, por meio dos mais diversos documentos oficiais, também apóia o Brasil no pleito à cadeira permanente do CSNU, assim como muitas das reformas dos principais órgãos da gestão internacional, principalmente FMI e Banco Mundial. Houve também o representativo encontro entre a Rainha Elizabeth e Lula em 2006. Com o Japão foi dado novo impulso para retomar a forte parceria caracterizada principalmente na década de 1970, desde área energética até a formação do G4. Muito embora a coesão deste grupo tenha se arrefecido em 2006, em 2009 tem-se tentado retomar as negociações para a inclusão de Brasil e Japão como membros permanentes do CSNU. Brasil e EUA têm atuado como parceiros maduros, cooperando nas mais diversas áreas, embora haja muito pontos divergentes. Por fim, em 2009, em Londres, já sob a nova administração Obama, o presidente norte-americano chamou o presidente brasileiro de o político mais popular do mundo, elucidando o prestígio brasileiro junto aos EUA.

Esse melhor status do Brasil junto aos países ricos é ilustrado, além do já mencionado, com o convite ao Brasil para integrar a OCDE, conhecida tradicionalmente como um dos “clubes dos países ricos”. Caso o Brasil tivesse perdido espaço junto aos países do Norte, dificilmente ele seria convidado para participar de tal grupo. Mesmo assim, o Brasil rejeitou a sua entrada na OCDE, pois poderia comprometer a visão positiva que o Brasil tem junto aos países em desenvolvimento. Dessa forma, a diplomacia brasileira entendeu que boa parte do prestígio brasileiro no cenário internacional tinha advindo justamente das boas relações comerciais e políticas com o Sul, que tem criado maior poder de barganha, ao mostrar a capacidade de autonomia para atuar internacionalmente. A entrada brasileira na OCDE poderia comprometer

justamente a maior parte dos fundamentos do convite que o Brasil recebeu para entrar na OCDE, as boas relações com o Sul. Esse é um caso ilustrativo da ampliação de parcerias com o Sul e ao mesmo tempo a melhora das relações brasileiras com o Norte. Logo, a presença no Sul reforça as relações com o Norte e não o contrário.

O Brasil, por outro lado, também não tem hesitado em apontar e em criticar de forma construtiva as ações dos países desenvolvidos quando crê necessário. Entre as principais críticas, elas estão simbolizadas em frases: “O G-8 morreu” de Celso Amorim ao comentar a não legitimidade dos países ricos de serem os gestores da ordem econômico-financeira internacional sem incluir os emergentes; como “A crise financeira é branca e tem olhos azuis” na entrevista conjunta de Lula e Gordon Brown ao comentar as origens da atual crise financeira; e “Não se pode admitir a socialização das perdas e a privatização dos lucros” ao criticar a ação irresponsável dos países ricos na gestão da ordem financeira internacional na AGNU. Acreditamos que essas críticas, por serem bem fundamentadas, ao contrário do que se possa imaginar, contribuem para a melhora da relação do Brasil com os países do Norte, uma vez que aumenta a sua capacidade de barganha. Eventuais posições de alinhamento e submissão não trariam o mesmo prestígio.

Além desses dados e fatos políticos, verificados ao longo do trabalho, o comércio aumentou expressivamente com todos os países do Norte, não prejudicando o comércio brasileiro. Assim, o que houve foi diminuição em termos relativos com os países desenvolvidos, mas também um aumento em termos absolutos, o que é melhor para diversificar a comércio brasileiro e não depender de alguns poucos países para o desenvolvimento econômico brasileiro. Enfim, conclui-se que a estratégia diversificação de parcerias da política externa do governo Lula não foi em detrimento das relações com os países do Norte. Pelo contrário, as relações com os países ricos têm sido exitosas, o que responde assim à hipótese e à pergunta principal desse trabalho.

### Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon(Org). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira**. São Paulo: USP,1996, 4v.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **"Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003/2006)"**. Revista Brasileira de Política Internacional, 49 (1), 2006.

AMORIM, Celso. **Palestra proferida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, aos alunos do Instituto Rio Branco**. 2008 Disponível: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) Acesso: 20/06/09.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na 25ª Reunião do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES**. Brasília, DF, 01/04/2008. [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) Acesso: 20/06/09.

BARBOSA, Rubens. **Parceria Estratégica com União Européia**. O Estado de São Paulo, 07/07/2007.

BAYLIS, John & SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BECKER, Bertha & EGLER, Claudio. **Brasil: Uma nova potência regional na economia mundo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1994.

BECKETT, Margaret. **O Desafio do Multilateralismo**. Discurso proferido pela Ministra das Relações Exteriores do Reino Unido. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u97551.shtml> Acesso: 15/09/2009.

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Repertório de Política Externa – Posições do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2007.

BUSTANI, José Maurício. **Parcerias entre Brasil e Reino Unido**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/> Acesso: 10/10/2009.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. *Rev. bras. polít. int.* 2002b, vol.45, n.1 [cited 2009-06-07], pp. 5-35. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003473292002000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292002000100001&lng=en&nrm=iso)

\_\_\_\_\_. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Número 46: 2003, p. 5-25.

\_\_\_\_\_. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008a.

COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: para além dos contenciosos, a política externa**. [DATA] Disponível em: Acessado em

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2006.

JÚNIOR, Carlos Nogueira da Costa. **Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008**. Disponível em: <http://mundorama.net/> Acesso: 27/06/09.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. 1999. Editora Lacerda.

LESSA, Antônio Carlos. **A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais**. RBPI, número especial 40 anos. 1998

\_\_\_\_\_. **Pelos Quatro Cantos do Mundo: um balanço histórico da diversificação de parcerias sob o governo Geisel (1974-79)**. *Rev. Bras. Polít. Int.* 38 (1): 24-39 [1995].

\_\_\_\_\_. **A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais.** *Revista Brasileira de Política Internacional.* , v.41, p.29 – 41, 1998.

\_\_\_\_\_. **Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias.** *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 43, n. 2, dez. 2000 . Disponível em <<http://www.scielo.br/> Acessos em 18 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. **As Relações Brasil-União Européia no Contexto da Consagração da Parceria Estratégica.** Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/por/index.asp> Acesso: 07/09/2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul.** In: *Revista Brasileira de Política Internacional.* Brasília, ano 48, n. 01, 2005. (pp 24-59)

LULA, Luís Inácio. **Discurso do Presidente Lula no encerramento do Seminário Brasil-China: uma Parceria de Sucesso.** Xangai, China, 26 de maio de 2004

\_\_\_\_\_. **Mensagem dirigida pelo Presidente Lula ao Presidente Hu Jintao,** por ocasião da celebração dos 30 anos de estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a República Popular da China. Brasília, 15 de agosto de 2004.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Solenidade de Abertura do Seminário Brasil – China: “Um Salto Necessário”-** BNDES – Rio de Janeiro/RJ, 30/04/2003.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente Lula na Cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas.** Nova York, 14 de setembro de 2005. Disponível: <http://www.mre.gov.br/> Acesso: 11/09/2009.

MACHADO, Artur Andrade da Silva. **Expectativas sobre a Ordem Internacional pós Crise Financeira e Desafios para a Inserção Brasileira.** Disponível: Mundorama. Acesso: 20/09/2009

MARTINS, Carmentilla das Chagas. **Relações Bilaterais Brasil/França: a Nova Perspectiva para a fronteira Amapá/Guiana francesa no contexto global.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2008. Disponível em: [http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3414](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3414)

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003).** Rio de Janeiro. Editora: Revan, 2003.

NAKASONE, Hirofumi. **Declaração do Sr. Hirofumi Nakasone - Ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Condições Rumo ao Grau Zero**

- **"11 Pontos para o Desarmamento Nuclear Global"**. Disponível em: <http://www.br.emb-japan.go.jp/politica/benchmarks.htm>

OLIVEIRA, Amaury Porto de. **A China Constrói uma parceria estratégica com a África**. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/eventos/conferencia-sobre-china> . Acesso em: 17.abr.08.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 51, n. 2, Dec. 2008 . Available from <<http://www.scielo.br/> Acesso em: 26 Oct. 2009.

POLETTO, Ricardo dos Santos e JULIÃO, Taís Sandrim. **Os impasses do G-8 e a reforma da governança global**. Disponível: Meridiano 47. Acesso: 20/09/2009.

PINTO, Paulo Antonio Pereira. **China: a ascensão pacífica da Ásia Oriental**. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, ano 48, n. 02, 2005. (pp 70-85)

SARAIVA, José Flávio S. (Org.) **História das Relações Internacionais Contemporâneas**. São Paulo: Editora Saraiva/IBRI, 2007.]

SILA, André Luis. **Do Otimismo Liberal à Globalização assimétrica: a política externa do governo FHC (1995-2002)**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008, Porto Alegre. Pós-Graduação em Ciência Política.

SEELKE, Clare Ribando. DURAND, Alessandra. **Congressional Research Service, prepared for members and comitees of USA Congress. Brazil-U.S. Relations**. Disponível em: <http://www.loc.gov/index.html> Acessado em: 15/06/2009.

SHAFFER, Gregory. **The challenges of WTO law: strategies for developing country adaptation. World Trade Review, United Kingdom**. Disponível em: <http://www.worldtradelaw.net/articles/shafferdc.pdf> Acessado em: 15/09/2009.

SHIMANOUCI, Ken. **O Japão Frente à Crise Econômica e as Relações Nipo-Brasileiras**. Disponível em: [http://www.ceub.br/noticias/not001\\_visualizarnoticia.aspx?ID=f763de58](http://www.ceub.br/noticias/not001_visualizarnoticia.aspx?ID=f763de58) Acesso: 10/10/2009;

VIGEVANI, Tulio e CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula: a autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v.29, nº, julho/dezembro de 2007, p. 273-335.

VIZENTINI, Paulo. **Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política externa independente (1951-1964)**. Petrópolis: Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. **A política externa do Regime militar brasileiro**. Porto Alegre: EDUFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. **O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais** in ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (orgs). Relações internacionais do Brasil- temas e agendas. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 159-193.

\_\_\_\_\_. **A Política Africana do Governo Lula**. 2007. NERINT. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>

\_\_\_\_\_. **O Brasil, o Mercosul e a Integração na América do Sul**. In WIESENBRON, Marianne L. e GRIFFITHS, Richard T. Processos de Integração Regional e cooperação intercontinental desde 1989. Porto Alegre. 2008. Editora UFRGS.

#### **Principais sites Consultados:**

<http://www2.camara.gov.br/>

<http://www.mre.gov.br/>

<http://www.mdic.gov.br/sitio/>

<http://www.cgu.gov.br/>

<http://www.presidencia.gov.br/>

<http://www.g20.org/>

<http://www6.ufrgs.br/nerint/>

<http://www.auswaertiges-amt>

<http://www.loc.gov/index.html>