

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A
MULTILATERALIDADE: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO
BRASIL COMO MEMBRO DO BRICS**

Marcela Tarter da Rosa

Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais – PPGEE/UFRGS
Bolsista FAPERGS/CAPES
Email: marcelatarter@hotmail.com

Recebido em: 22 set. 2014
Aceito em: 28 out. 2014

RESUMO

O objetivo deste artigo é entender a importância, como estratégia diplomática, que o BRICS tem para o Brasil. Defende-se que fazer parte de um agrupamento como o BRICS seria condizente com a diplomacia brasileira de valorização da multilateralidade- tanto por ser esse uma instância multilateral quanto por ter como objetivo político a reforma de instituições multilaterais de caráter global. Com esse intuito, faz-se uma análise das aspirações dos países emergentes, no caso do grupo BRICS, de modificação da ordem internacional, destacando-se o papel da China. Da mesma forma, utiliza-se referencial bibliográfico sobre a evolução da política externa brasileira buscando-se observar sua aproximação com os países emergentes e, principalmente, a escolha do multilateralismo como estratégia de inserção internacional.

Palavras-chave: Brasil, BRICS, política externa, multilateralismo.

ABSTRACT

The main aim of this article is to understand the importance, as a diplomatic strategy, that BRICS has to Brazil. It is argued that being part of a group like BRICS would be consistent with Brazilian diplomacy valuation of multilateralism, both because it is a multilateral forum and it has a political objective of reform global multilateral institutions. With this purpose, it is analyzed the aspirations of emerging countries, represented by BRICS group, to international order modification, emphasizing the role of China. Likewise, it is utilized bibliographic references about the evolution of Brazilian foreign policy seeking to observe its approach to emerging countries, and especially the choice of multilateralism as international insertion strategy.

Keywords: Brazil, BRICS, foreign policy, multilateralism.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo procurará responder à questão de qual a importância para a política externa brasileira da relação com os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) e da existência desse agrupamento. Busca-se entender como a política externa brasileira relaciona-se com dinâmicas de agrupamentos multilaterais tais como o BRICS. Argumenta-se, a partir da análise da política externa brasileira, que o pertencimento ao grupo relaciona-se com sua estratégia diplomática de inserção internacional ancorada no multilateralismo. Assim, a diplomacia multilateral e, no caso, a existência do BRICS, seria utilizada pelo Brasil como uma espécie de *soft power* diplomático.

Segundo Joseph S. Nye (2008), *soft power* seria uma forma de atingir os objetivos desejados através da atração e não da coerção ou pagamento. Os recursos de *soft power* de um país estariam na sua cultura, valores e políticas. Uma estratégia de *smart power* combinaria *hard power* (poder econômico e militar) e *soft power* (NYE, 2008, p.94). Quanto ao Brasil, observe-se que sua diplomacia busca uma inserção internacional a partir da utilização principalmente do *soft power*.

John G. Ruggie (1992) define multilateralismo a partir da distinção ao bilateralismo, ou seja, seria a relação entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios. Caporaso (1992) difere multilateral de multilateralismo, segundo ele, multilateralismo seria a forma de atingir ações multilaterais. Instituições multilaterais estariam centradas em elementos formais da vida internacional e seriam caracterizadas por constituir um espaço físico, endereço, secretarias e empregados (CAPORASO, 1992, p.602). Já a instituição do multilateralismo está ligada a práticas, ideias e normas menos formais e codificadas. As arenas das organizações multilaterais possibilitariam aprender, alterar percepções de interesse, enquanto que a instituição do multilateralismo pode produzir, manter, alterar, minar organizações específicas (CAPORASO, 1992, p.602).

A diplomacia brasileira respalda-se no multilateralismo e na defesa da normatização da ordem internacional. A busca pelo multilateralismo dá-se de duas formas: a partir da formação de alianças com países que tenham interesses comuns; e na crença em instituições de âmbito global para regular a ordem internacional. Exemplo da primeira forma de multilateralismo seria, além do BRICS, o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e a UNASUL (União de Nações Sul- Americanas). Quanto à segunda forma, tem-se principalmente a atuação brasileira na ONU, considerando seus vários conselhos - em especial, o Conselho de Segurança- e na OMC (Organização Mundial de Comércio). Essas duas formas de atuação multilateral do Brasil não são contraditórias, pelo contrário, a formação de agrupamentos é uma maneira de unir forças para agir em espaços multilaterais globais.

O BRICS direcionou-se para um fórum de discussão e aproximação política a partir da primeira Cúpula, uma vez que a princípio seria só uma sigla (BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China) representando países com alto crescimento econômico e com uma projeção futura importante em relação à economia global. A entrada da África do Sul no grupo é um exemplo do caminho a um concerto político que a sigla tomou. Nesse sentido, o grupo traça sua trajetória em oposição à estagnação da ordem internacional vigente que já não representa a configuração real de poder, principalmente econômico, dos Estados. Essa obsolescência das antigas estruturas e a entrada de novos atores no sistema internacional traz a demanda por uma mudança na configuração das principais instituições internacionais de forma a representar esses novos interesses.

Além desta introdução, este artigo possui mais três partes. A segunda parte apresenta um panorama a respeito de como a iniciativa BRICS relaciona-se com os desafios de uma reestruturação das relações internacionais frente à crise mundial que teve início em 2008. Destaca-se também o papel da China como principal país do grupo e os questionamentos sobre se a relação da China com esses outros países teria mesmo

um caráter sul-sul. Em seguida, a terceira seção aborda a política externa brasileira e como a preferência pelo multilateralismo faz dos BRICS uma estratégia para sua política externa de inserção internacional a partir do *soft power* diplomático. Por fim, em uma quarta parte, são feitas as considerações finais.

2 O BRICS E A CONTESTAÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL

Destaca-se como principal elemento formador do agrupamento o aspecto econômico, ou seja, o crescimento das economias dos países membros em comparação às dos países chamados de centrais, tais como os países da União Europeia e os EUA. O crescimento econômico dos países emergentes foi dinamizado a partir dos fluxos comerciais principalmente com um dos membros do BRICS: a China. A magnitude do que é a China hoje para o sistema internacional está longe daquilo que representa os outros países do agrupamento. O fato de a China estar em outro patamar no que se refere ao seu crescimento econômico suscita debates entre os acadêmicos sobre o tipo de relação que se desenvolve entre ela e os outros países em desenvolvimento. Ou seja, há críticas sobre o fato de ser essa uma relação sul-sul (entre países em desenvolvimento), principalmente em razão de a China possuir uma dinâmica comercial – importação de produtos primários e exportação de manufaturados – que se assemelha a uma dinâmica norte-sul (entre países desenvolvidos e em desenvolvimento).

Quanto à distribuição de poder no sistema internacional, enquanto a China vem adquirindo uma posição que - se não podemos dizer de confrontação- pelo menos incômoda aos EUA, uma vez que traz novos desafios à influência internacional desse país, outros membros - como Brasil, Índia e África do Sul- estão muito aquém de uma posição como essa. Em informativo para o Congresso norte-americano (*Congress Research Service*), com fins de delinear a elaboração de políticas em relação à China, Morrison (2014) demonstra preocupações com o futuro dos EUA em relação à possibilidade de modificação da ordem internacional pela China. “China is in a position to help advance U.S. interests or to frustrate them. China’s rising economy has also enabled it to boost its military capabilities.” (MORRISON, 2014, p.36). Para evitar que o crescimento econômico chinês seja prejudicial aos EUA, Morrison acredita que o desafio seria convencer a China, primeiramente, do interesse dela manter o sistema internacional como está, pois foi este, segundo ele, que a permitiu ter o crescimento econômico que vem apresentando. Da mesma forma, um segundo aspecto necessário à manutenção do poder norte-americano, segundo Morrison, seria convencer a China da importância das reformas internas como um caminho para a modernização de sua economia.

A ascendência dos BRICS coloca-se frente a uma ordem internacional que permanece nos moldes do pós- Segunda Guerra Mundial e que necessita inserir as demandas desses novos países emergentes em suas negociações multilaterais. Nesse sentido, a ampliação do G7 (EUA, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão, Reino Unido) para negociações em um G20, incluindo países em desenvolvimento, demonstra a importância da participação desses países nas negociações multilaterais principalmente após a crise mundial que teve início em 2008. A crise mundial afetou mais profundamente os países centrais, EUA e União Europeia, enquanto que muitos países em desenvolvimento continuaram mantendo seu crescimento, mesmo que com alguma redução, especialmente em razão do fornecimento de *commodities* para a economia chinesa.

Retomando a questão posta por Morrison da necessidade que a China colabore para a manutenção do sistema vigente, parece que ela caminha nesse sentido. O concerto dos países do BRICS, para ela, seria uma forma de fazer ajustes no sistema internacional de forma não unilateral. A estratégia chinesa de unir-se a países mais

fracos, mas com aspirações semelhantes, é uma forma de querer mudanças, porém sem confrontação direta e sem se colocar como uma alternativa à liderança norte-americana nesse sistema.

O pós-Segunda Guerra Mundial apresentou transformações a partir da construção de instituições multilaterais a nível regional e mundial. A ausência de instituições multilaterais fortes pode ser considerada um dos elementos da recessão econômica nos anos 1930. Segundo Jeffry A. Frieden (2008), as políticas clássicas utilizadas antes da Primeira Guerra Mundial eram inúteis ou contraproducentes para combater a crise originária do colapso do padrão ouro devido a um cenário econômico distinto (FRIEDEN, 2008, p.212). A instabilidade, que levou à Segunda Guerra Mundial, estaria relacionada ao fato de não terem sido estabelecidas, por parte dos governantes, medidas no período entre guerras para estabilizar a economia, ou seja, não houve a construção de um sistema financeiro internacional viável (RAVENHILL, 2008).

Se, por um lado, o colapso do padrão ouro e a crise mundial em 1930 podem ter sido causados por uma ausência de instituições fortes. O que teria posteriormente sido sanado pelo sistema de Bretton Woods (1945), que criou o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Por outro, o surgimento do multilateralismo comercial acompanhou a liberalização comercial. Como defende Milner (1999), teria sido possível que a liberalização comercial se estendesse por vários países em desenvolvimento a partir da entrada desses na OMC e das pressões do FMI e Banco Mundial para que abrissem suas economias em troca de empréstimos para remediar a ruim situação econômica nas décadas de 1980 e 1990.

Nos países em desenvolvimento, a ausência de uma economia interna forte e uma produção bem estruturada para competir no mercado internacional fez com que as políticas de liberalização comercial apenas aumentassem as desigualdades sociais e não fossem positivas para a balança comercial. Para Pierre Salama (2012, p.310), o crescimento econômico depende mais do modo de operar a abertura do que do grau de abertura e sua evolução. As pressões de organismos, como FMI, sobre esses países em desenvolvimento, ocasionaram uma abertura rápida e indiscriminada sem políticas que possibilitassem um preparo da economia interna.

Segundo Joseph E. Stiglitz (2002, p.279), houve uma dissonância entre aquele que foi o suposto objetivo da criação do FMI- promover a estabilidade econômica global- e seus objetivos mais novos – liberalização do mercado de capitais por exemplo. Dessa forma, o FMI serviu mais aos interesses da comunidade financeira do que à estabilidade global (STIGLITZ, 2002, p.279). A crise que se iniciou em 2008 trouxe a necessidade de reformas dessas instituições à tona. As instituições multilaterais no pós-1945, que possibilitaram a estabilização financeira internacional à época, devem ser reestruturadas para representar a diferente realidade atual.

O BRICS defende mais representatividade nas instâncias multilaterais para os países em desenvolvimento. Em suas propostas está a necessidade de reforma dos mecanismos multilaterais para que esses não sejam favoráveis aos países desenvolvidos. Nas últimas cúpulas dos BRICS, os países membros defenderam a agenda de desenvolvimento do G20; a reforma das instituições financeiras internacionais, demonstrando preocupação com o ritmo lento da reforma do FMI; e um sistema comercial multilateral, aberto, transparente e baseado em regras (MRE). Na VI Cúpula dos BRICS, este ano, houve a criação do Novo Banco de Desenvolvimento que, através da cooperação entre os países-membros, visa complementar os esforços de instituições financeiras multilaterais e regionais para o desenvolvimento global (MRE, 2014).

3 O MODELO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRO

O Brasil historicamente foi ativo nos fóruns multilaterais e utilizou-se da adesão a normas internacionais e da defesa da importância das mesmas na regulação das relações comerciais como fim de dirimir às suas fragilidades como potência econômica e militar. Fazer parte dos BRICS condiz com a política externa brasileira de dar credibilidade às instituições internacionais e de visar modificações que estejam de acordo com a atual estrutura do sistema internacional. Da mesma forma, colocar-se internacionalmente ao lado desses países dá ao Brasil *soft power*. O BRICS possibilitaria ao Brasil certa inserção internacional e contribuiria para sua diplomacia de bases multilaterais.

Carlos Aurélio Pimenta Faria (p.85, 2008) identifica um processo de mudança no modelo de desenvolvimento e no padrão de inserção internacional do país uma vez que o Brasil intensifica e diversifica sua participação nas instâncias multilaterais desde a década de 1990. Cristina Pecequillo relaciona a década de 90 com a criação de uma “Nova ordem mundial” liderada pelos EUA e embasada na multilateralidade e atuação da ONU. Esse momento de pós-Guerra Fria foi acompanhado por crises econômicas e sociais que emergiram nos anos 1980 nos países em desenvolvimento, além das fragilidades geradas por governos que passavam da ditadura à democracia (PECEQUILLO, 2008, p.137).

As mudanças no sistema internacional, advindas do fim da bipolaridade, foram acompanhadas de novas dinâmicas no relacionamento entre os países. No caso brasileiro, buscou-se a diversificação dos parceiros comerciais e um maior direcionamento da política externa para a América Latina e o eixo sul-sul. Cason e Power (2009) assinalam os anos 1990 como uma mudança para a política externa brasileira. Segundo eles, a mudança que se apresentou nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, foi no sentido de criar respostas para a nova posição do Brasil no sistema internacional.

Percebe-se também um aumento da participação de diversos setores da sociedade brasileira na política externa:

No que concerne o que denominamos aqui de resposta adaptativa do executivo brasileiro, mais especificamente do Itamaraty, às pressões para a geração de uma maior porosidade do processo de formação da PEB, parece-nos importante destacar a maneira como se tem tentado, se não atender plenamente, pelo menos abrir caminho para o diálogo com os governos subnacionais e com o empresariado. (FARIA, 2008, p.87)

Essa maior participação das instâncias internas na formação da PEB está vinculada com a democratização do processo político, participação da opinião pública e proximidade do presidente com a política externa. Processo esse que pode ser verificado desde o governo FHC, mas principalmente no governo Lula. Um demonstrativo trivial da proximidade do presidente com a política externa seria o aumento do número de viagens internacionais dos presidentes.

A importância da porosidade da PEB retratada por Faria está na possibilidade da implantação do Estado logístico, o qual, como será analisado, articula os interesses de diversos setores da sociedade, servindo de intermediário entre os diferentes grupos e o setor externo. Segundo Amado Cervo (2003, p.8), as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador que se estende do século XIX a 1930, o Estado desenvolvimentista, entre 1930 e 1989, o Estado normal e o Estado logístico, sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais a partir de 1990.

O primeiro paradigma diz respeito ao período do liberalismo europeu, centro do capitalismo, que impunha à América Latina, Ásia e África a política de “portas abertas”. O resultado era um cenário de exportação de matérias-primas e importação de produtos

industrializados. O Estado desenvolvimentista pretende a superação das assimetrias do mundo capitalista a partir da promoção do desenvolvimento (CERVO, 2003, p.13). O Estado normal seria aquele que segue as regras do centro, no caso os preceitos do Consenso de Washington, as exigências do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do mundo desenvolvido, em especial os EUA. O Estado logístico, por sua vez, associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro (CERVO, 2003, p.17).

A classificação de Pinheiro (2004) identifica dois paradigmas na política externa brasileira desde a República, seriam eles: o *americanismo* e o *globalismo*. O *americanismo* tinha os EUA como eixo da política externa, enquanto que o *globalismo* visava à diversificação de parceiros para aumentar o poder de barganha inclusive junto aos EUA (PINHEIRO, 2004, p.64). Essas posições estiveram presentes em diferentes momentos e com objetivos diversos. Nesse sentido, Pinheiro ainda classifica o *americanismo* como *pragmático* ou *ideológico*. Os anos de 1946-1951 e 1964-1967 podem ser identificados como de *americanismo ideológico*. Já o *americanismo pragmático* procuraria aproveitar as oportunidades de aliança com os EUA e teria ocorrido nos períodos 1902-45, 1951-61, 1967-74 (PINHEIRO, 2004, p.65).

A autonomia na política externa brasileira em relação aos países centrais, a busca por realizar seus interesses de desenvolvimento sem um alinhamento automático com alguma potência, como os EUA, pode ser identificada nos governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-64) com a Política Externa Independente (PEI). Para Pinheiro (2004, p.35), a PEI pode ser dividida em duas fases: na primeira, a política externa aproveitou-se da possibilidade do poder de barganha decorrente de uma postura neutralista na Guerra Fria; já, a segunda, procurou a dissociação da Guerra Fria como elemento definidor central e enfatizou a questão do desenvolvimento (o conflito norte-sul ganha lugar em relação ao conflito leste-oeste).

A partir do golpe militar, contudo, a política externa sofreu revisão. Em um primeiro momento, se mostrou completamente alinhada com os EUA, porém, posteriormente, houve momentos de busca por autonomia. A postura inicial do governo brasileiro, no período de governo militar, seria considerar-se um aliado especial dos EUA e, por isso, acreditar na validade de um alinhamento incondicional. A partir da percepção de que não haveria o apoio esperado por parte dos EUA, econômico e militar, as relações acabaram se modificando. Já no governo de Costa e Silva (1967-69), a agenda diplomática seria mais autônoma, sem colocar em xeque o alinhamento político e militar com o ocidente (PINHEIRO, 2004, p.41). O Brasil, em 1968, teve papel de destaque na Segunda Conferência da UNCTAD em defesa de tratamentos não-discriminatórios e preferenciais aos produtos manufaturados dos países subdesenvolvidos, assim como, recusou-se a assinar o TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), no mesmo ano, como oposição ao argumento de não responsabilidade dos países do sul para utilizarem outros tipos de tecnologia (PINHEIRO, 2004, p.41). Contudo, é apenas durante o governo Geisel (1974-79), com a política externa do pragmatismo responsável, que o *globalismo* retornaria como paradigma da política externa.

Para Amado Cervo (CERVO; BUENO, 2011, p.487), o fim da Guerra Fria foi marcante para o questionamento da política externa desenvolvimentista que vinha sendo empregada há sessenta anos. No início da década de 1990, não havia concordância interna sobre a política externa a ser seguida. Tal fato explicaria a coexistência dos três paradigmas. O Estado logístico, consolidado no governo Lula, procurou controlar o processo de privatizações e visou à congruência dos objetivos externos dos produtores, consumidores, empresários e assalariados do país (CERVO; BUENO, 2011, p.530). “Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder.” (CERVO; BUENO, 2011, p.526).

O fim da Guerra Fria possibilitou ao Brasil diversificar suas parcerias comerciais. Para além da dicotomia leste-oeste, a política desenvolvimentista brasileira procurou parcerias no eixo dos países em desenvolvimento com o intuito de contrapor a dominância das relações comerciais do tipo norte-sul. Da mesma forma, procurou-se também incrementar as relações diplomáticas com esses países a partir da cooperação em áreas estratégicas para o desenvolvimento. Assim, a união, entre países em desenvolvimento, com intuito de pressionar às instituições multilaterais- sejam as comerciais, financeiras, de segurança – para que executem políticas que possibilitam o desenvolvimento dá-se também a partir de uma aproximação comercial, estratégica e diplomática entre esses países.

Para Amado Cervo (2011, p.531), a diplomacia brasileira seria regida pelo conceito de *multilateralismo da reciprocidade*. Este multilateralismo presente na atuação brasileira em organismos como OMC, para o comércio, e CSNU, para segurança, acabou estendendo-se para todos os domínios das relações internacionais. O *multilateralismo da reciprocidade* possui como pressupostos: regras para compor o ordenamento internacional; e elaboração conjunta das mesmas de modo a garantir a reciprocidade dos efeitos (CERVO; BUENO, 2011, p.531). O primeiro pressuposto vincula-se à credibilidade dada aos organismos multilaterais pela diplomacia brasileira, e, o segundo, ao apoio à formação de coalizões entre os países emergentes de forma a pressionar esses organismos a não favorecerem os países mais ricos.

Segundo Campos Mello (2012, p.169):

A atuação brasileira em agrupamentos diversos não significa um afastamento com relação ao multilateralismo de cunho universal. Ao contrário, é um dos fundamentos da estratégia brasileira de projeção global, cujas ambivalências são em si características do padrão de inserção internacional em constituição nos últimos anos, marcado pelas incertezas quanto aos rumos da ordem internacional.

A partir dos anos 2000, a criação dos fóruns BRICS, IBAS (Índia, Brasil, África do Sul) não substituiu, em importância para a diplomacia brasileira, as organizações globais. A Organização das Nações Unidas (ONU) continua sendo o coração da ideologia do multilateralismo brasileiro (FONSECA, 2011, p.376). A importância da ONU para a diplomacia brasileira é perceptível pela participação ativa brasileira nas suas instâncias, presença importante em missões de paz, e insistência em conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança. Por outro lado, a formação desses arranjos regionais não é contraditória a um multilateralismo universal uma vez que a aliança com países emergentes com aspirações semelhantes fortalece a posição do Brasil em organismos de cunho global, tais quais a ONU e OMC.

O fato de o Brasil fazer parte dos BRICS está relacionado à sua classificação como país emergente em decorrência de seu crescimento acentuado, mesmo que não comparado ao chinês, no começo dos anos 2000. Em 2003, observa-se grandes superávits no comércio exterior brasileiro devido ao aumento da exportação e do preço das *commodities* que o país exporta (CERVO; BUENO, 2011, p.536). Porém, esse recurso econômico de *hard power* não é forte como o necessário, poder-se-ia dizer que suas aspirações de *soft power* são maiores do que sua capacidade econômica.

O Brasil vem diminuindo sua exportação de produtos de alta e média tecnologia e exportando mais *commodities* com baixo valor agregado principalmente ao mercado chinês. Pierre Salama (2012, p.316) considera a inserção brasileira na economia mundial cada vez menos promissora. É discutível as consequências da especialização da pauta de exportação brasileira em produtos primários. Tal cenário pode gerar uma desindustrialização do país que acabaria exportando produtos com menor valor agregado e importando produtos de maior valor agregado. Além disso, uma pauta de exportação restrita pode gerar vulnerabilidade, uma queda nos preços das *commodities* ou uma

diminuição da demanda chinesa por esses produtos podem ser prejudiciais para o balaço comercial. Contudo, como defende Pierre Salama, deve-se atentar ao fato que as dinâmicas atuais diferem do passado e os produtos primários produzidos em países emergentes, como o Brasil, são intensivos em tecnologia.

De fato, o aumento dos preços das commodities no começo dos anos 2000 e das exportações para a China possibilitou saldos positivos na balança de pagamentos. Essa conjuntura propiciou ao Brasil sentir menos a crise mundial de 2008. Os governos Lula e Dilma foram marcados também pela estratégia de expansão do mercado interno, aumento de salários, e políticas sociais assistencialistas. Porém, o crescimento do consumo interno, como estratégia de crescimento econômico, também deve ser aliado a uma balança comercial não deficitária e esse é o risco que corre o Brasil ao especializar-se em produtos de menor valor agregado em comparação às suas importações.

A estratégia internacional ideal para um país seria unir o *soft power* ao *hard power*, chamada por Nye de *smart power*. O melhor cenário, para uma inserção sustentável no sistema internacional, seria aquele de um fortalecimento da economia brasileira para que seu *hard power* econômico agisse à altura de seu *soft power* diplomático. Contudo, parece que o *soft power* diplomático brasileiro é predominante frente a suas capacidades militar e econômica de *hard power*. A retórica diplomática brasileira possibilita que a utilização do *soft power* seja a principal forma de influenciar a estrutura internacional a seu favor.

A utilização do multilateralismo, seja através da formação de fóruns multilaterais, como o BRICS, ou através da defesa da regulação das relações internacionais através de instâncias multilaterais de abrangência global, é a estratégia de *soft power* utilizada pelo Brasil. Segundo Gelson Fonseca Jr. (2011, p.394), um multilateralismo forte é a melhor maneira para um país como o Brasil, tido como uma potência média, influenciar as questões globais. Tal modelo de diplomacia parece assertivo para a participação internacional do Brasil, contudo, seria importante analisar os resultados parciais e futuros desse modelo no desenvolvimento do país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No pós-Segunda Guerra Mundial, estruturou-se um sistema multilateral, representado por ONU, FMI, Banco Mundial, GATT (futura OMC), que alcançou estabilidade em comparação ao período entre-guerras. Essa ordem internacional, contudo, foi, em parte, responsável pelas dificuldades no desenvolvimento de países que fizeram uma liberalização comercial e financeira indiscriminada seguindo as regras de organismos, como o FMI, para superar crises nos anos 1980 e 1990.

Nos anos 2000, os países emergentes, destacando-se a China, surgem como atores importantes. Em 2009, o BRICS começa a articular-se como fórum político a partir da primeira cúpula e a exigir mudanças nas instâncias multilaterais. A busca por reformas, no entanto, não vem com o descrédito dessas instituições. Pelo contrário, busca-se a manutenção das mesmas a partir da sua reestruturação. Exemplo disso é a China que procura mais integrar-se do que se afastar das mesmas.

A China, diferentemente do Brasil, possui um *hard power* importante, que, como retratado neste artigo, já preocupa os EUA. O BRICS é, para a China, uma forma mais sutil de contestação à ordem internacional que favorece os países tidos ainda como centrais. Dessa forma, o *soft power* político, advindo do pertencimento ao BRICS, desenvolve-se de duas maneiras no caso chinês: no sentido de aproximação dos outros países emergentes, necessários para o seu crescimento econômico; e na negação de qualquer confronto direto com os EUA que o seu *hard power* talvez pudesse proporcionar.

O objetivo político do BRICS coincide com o objetivo da política externa brasileira de valorização do multilateralismo e, para esse fim, a necessidade de tornar as instâncias multilaterais mais adequadas aos seus interesses. O multilateralismo e a exigência de reestruturação do mesmo estão no centro da política externa brasileira e na sua estratégia de inserção internacional. Acreditar nas instâncias multilaterais, dando credibilidade a essas, não se opõe à busca por transformações nas mesmas. Dessa forma, o BRICS seria, para o Brasil, uma forma de exercer o seu *soft power* diplomático ancorado no multilateralismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Ethekwini**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-declaracao-de-ethekwni>>.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Fortaleza**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza>>.

CAPORASO, J. A. International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. **International Organization**, v. 46, n. 3, 1992, p. 599-632. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706990>.

CASON, J.W., POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. In: **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117–140, 2009.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2011.

CERVO, A. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, Dec. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf>.

FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. In: **Rev. Bras. Polít. Int.**, n. 51, 2008, p. 80-97.

FONSECA, G. Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy. **Global Governance**, n. 17, p. 375–397, 2011.

FRIEDEN, J. **Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

MELLO, F. C. O Multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, jul.-dez. 2012, p. 163-173.

MILNER, H. V. The political economy of international trade. **Annu. Rev. Polit. Sci.** 1999, p. 91-114.

MORRISON, W. M. China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States. **Congressional Research Service**, Fev.2014.

NYE, J. S. Public Diplomacy and Soft Power. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, p.94-109, fev. 2008.

PECEQUILO, C. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. In: **Rev. Bras. Polít. Int.**, p.136-153, 2008.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

RAVENHILL, J. **The study of global political economy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, 1992, p. 561-598.

SALAMA, P. Uma globalização comercial acompanhada de uma redistribuição dos mapas. **Ensaio FEE**, v.33, n.02, p.307-331, 2012.

STIGLITZ, J. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.