



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

BRUCE ROBERTO SCHEIDL CAMPOS

O LUGAR DA COLÔMBIA NA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA
ENTRE 2003 E 2010

CAMPINAS

2018



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

BRUCE ROBERTO SCHEIDL CAMPOS

O LUGAR DA COLÔMBIA NA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA
ENTRE 2003 E 2010

ORIENTADOR: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa”.

Este exemplar corresponde à versão final da dissertação defendida pelo aluno Bruce Roberto Scheidl Campos, orientada pelo Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto e aprovada no dia 27/04/2018.

CAMPINAS

2018

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5498-5699>

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

C157L Campos, Bruce Roberto Scheidl, 1988-
O lugar da Colômbia na agenda de política externa brasileira entre 2003 e 2010 / Bruce Roberto Scheidl Campos. – Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
Em regime interinstitucional com: PUC e UNESP.

1. Política externa - Brasil. 2. Comércio internacional. 3. Colômbia - Relações exteriores. I. Miyamoto, Shiguenoli, 1948-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The position of Colombia on the Brazilian foreign policy agenda between 2003 and 2010

Palavras-chave em inglês:

Foreign Policy - Brazil

International trade

Colombia - Foreign relations

Área de concentração: Instituições, Processos e Atores

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Shiguenoli Miyamoto [Orientador]

Angelita Matos Souza

Paulo César Souza Manduca

Data de defesa: 27-04-2018

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais

Ata da Sessão pública de defesa de dissertação para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de Instituições, Processos e Atores, a que se submeteu o aluno Bruce Roberto Scheidl Campos - RA 164861, orientado pela \$titulacaoOrientador .

Aos vinte e sete dias do mês de abril do ano de dois mil e dezoito, às 09:30 horas, no(a) Sala de Defesa de Teses do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, reuniu-se a Comissão Examinadora da defesa em epígrafe indicada pela Comissão de Pós-Graduação do(a) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, composta pelo Presidente Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (IFCH/UNICAMP) e pelos membros Dra. Angelita Matos Souza (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho) e Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca (REIT / UNICAMP), para analisar o trabalho do candidato Bruce Roberto Scheidl Campos, apresentado sob o título "O papel da Colômbia na agenda de Política Externa Brasileira entre 2003 e 2010".

O Presidente declarou abertos os trabalhos, a seguir o candidato dissertou sobre o seu trabalho e foi arguido pela Comissão Examinadora. Terminada a exposição e a arguição, a Comissão reuniu-se e deliberou pelo seguinte resultado:

APROVADO

APROVADO CONDICIONALMENTE (ao atendimento das alterações sugeridas pela Comissão Examinadora especificadas no parecer anexo)

REPROVADO (anexar parecer circunstanciado elaborado pela Comissão Examinadora).

Para fazer jus ao título de Mestre, a versão final da dissertação, considerada Aprovada ou Aprovada Condicionalmente, deverá ser entregue à CPG dentro do prazo de 60 dias, a partir da data da defesa. De acordo com o previsto na Deliberação CONSU-A-10/2015, Artigo 42, parágrafo 1º, inciso II e parágrafo 2º, o aluno Aprovado Condicionalmente que não atender a este prazo será considerado Reprovado. Após a entrega do exemplar definitivo e a sua conferência pela CPG, o resultado será homologado pela Comissão Central de Pós-Graduação da UNICAMP, conferindo título de validade nacional aos aprovados.

Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente declara a sessão encerrada, sendo a ata lavrada por mim, que segue assinada pelos Senhores Membros da Comissão Examinadora, pelo Coordenador da Comissão de Pós-graduação, com ciência do aluno.



Dr. Shiguenoli Miyamoto
Presidente da Comissão Examinadora



Dra. Angelita Matos Souza



Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca



Bruce Roberto Scheidl Campos
Aluno(a)



Secretaria de Pós Graduação

CAMILA DE FÁTIMA MAGALHÃES
UNICAMP/IFCH/CPG
Matricula: 299724



Prof. Dr. Michel Nicolau Netto
Coordenador(a) da CPG

CÓDIGO DE AUTENTICIDADE

Verifique a autenticidade deste documento na página <http://www.daconline.unicamp.br/ActionConsultaDiploma.asp>
Código: 4124525ab20311e1e7dc78c1bf64db377c80adcd

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas
Comissão Central de Pós-Graduação
Rua 6 de Agosto, 50 - Cidade Universitária - Barão Geraldo - Campinas/SP -13083-970

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado da contribuição direta ou indireta de várias pessoas, sem as quais este não teria sido realizado.

Agradeço primeiramente aos meus pais, Frida e Zé Roberto, a quem tenho amor incondicional e nunca serei capaz de agradecer de maneira justa, por todo o apoio, amor, carinho, aconselhamento, aprendizado, incentivo, força e exemplo de luta que me impulsionou em todas as fases da minha vida. Ao meu irmão, Bruno, por tudo o que me transmite desde que cheguei a este mundo, sempre torcendo por mim e me apoiando. À minha cunhada Mariana, que é um exemplo de amor e humanidade. Às tias Rita, Deta e Carminha pelo apoio incondicional, carinho e incentivo em todas as fases deste processo, além de estarem sempre presentes na minha vida.

À minha companheira Deborah, a quem amo muito, admiro e sempre me inspira, pela parceria, boas energias, aprendizado mútuo e apoio em todas as etapas deste trabalho. Agradeço aos meus sogros Linete e Genivaldo, e cunhados Henrique, Bia, Felipe e Indaiá por me tornarem parte de sua família.

Agradeço ao professor Shiguenoli Miyamoto, meu orientador, pela disponibilidade, paciência e autonomia a mim conferida em todas as etapas deste trabalho.

À professora Suzeley Kalil Mathias pelo exemplo, amizade, consideração e por acreditar em mim. Ao professor Héctor Luis Saint-Pierre pela amizade, boas conversas e ensinamentos inestimáveis. Ao professor Samuel Alves Soares pela disposição e direcionamentos precisos durante minha trajetória. Ao professor e amigo Eduardo Mei, com quem tive a oportunidade de realizar o estágio de docência e tirar valioso aprendizado. Agradeço à Giovana e Isabela, da secretaria do Programa, e à Camila, da Unicamp, pela disposição, prestatividade e pela excelência nos trabalhos.

Agradeço aos meus amigos e companheiros de apartamento durante esses dois anos, Ronaldo, Victor e Tsu. Aos meus eternos amigos Diogo, Jeff, Bertolai e Danilo. Aos meus companheiros da República Xiguela: Rud, Tsu, Self, Cabal, Joka, Telê, Up, Loading, Anal, Panga, Arê, Sagat, Self, Pão, Samu, Pimpão e Fareja. Aos grandes unespianos Derrota, Grambole e Zang. Aos grandes amigos do Programa, em especial à Laura, Camila, André, Jonathan, Kimberly, David, Clarissa, Amanda e Gessica. Aos companheiros do GEDES, do Observatório de Defesa e Forças Armadas e do Observatório de Política Exterior (OPEX). Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter financiado este trabalho. Muito obrigado!

RESUMO

Este trabalho objetiva compreender o lugar da Colômbia na agenda de política externa brasileira durante a administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), em seu projeto de inserção internacional, caracterizado pela promoção de integração regional, diversificação de parcerias, defesa do multilateralismo e de reformas das instituições internacionais. Dessa maneira, buscaremos responder se os resultados práticos fizeram jus ao discurso político-diplomático, ou seja, se a inserção internacional desejada pelo Brasil correspondeu à inserção possível no cenário internacional. Para tanto, após analisarmos os dados de comércio bilateral do Brasil com seus principais parceiros no âmbito internacional, daremos maior atenção à América do Sul, que constituiu o eixo prioritário de política externa durante aquele período e onde o Brasil buscou se aproximar de países tradicionalmente distantes na região. Assim, para melhor análise, focaremos no caso específico da Colômbia, comparando a retórica na esfera bilateral com os resultados na balança comercial.

Palavras-chave: Política externa – Brasil; Relações exteriores – Colômbia; Comércio internacional.

ABSTRACT

The purpose of this work is to comprehend the position of Colombia within the Brazilian foreign policy agenda during the Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) administration in its project of international insertion, characterized by the promotion of regional integration, diversification of partnerships, multilateralism and reform of international institutions. As a result, we are going to try to answer whether the practical results has justified the political-diplomatic discourse, that is, if the desired international insertion corresponded to the real insertion in the international scenario. Therefore, after a brief analysis of Brazil's bilateral trade data with its main international partners, we are going to pay more attention to South America, which was the priority of foreign policy during that period of time and where Brazil sought to approach traditionally distant countries in the region. Thus, for a deeper analysis, we focus on the specific case of Colombia, comparing the rhetoric in the bilateral sphere with the outcomes in the balance of trade.

Keywords: Foreign policy – Brazil; Foreign relations – Colombia; International trade.

RESUMEN

Este trabajo intenta comprender el lugar de Colombia en la agenda de política exterior brasileña durante la administración del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), en su proyecto de inserción internacional, caracterizado por la promoción de la integración regional, la diversificación de alianzas, el multilateralismo y las reformas de las instituciones internacionales. De esa manera, buscaremos responder si los resultados prácticos hicieron justicia al discurso político-diplomático, es decir, si la inserción internacional deseada correspondió a la inserción posible en el escenario internacional. Para ello, después de analizar los datos de comercio bilateral de Brasil con sus principales socios en el ámbito internacional, daremos mayor atención a América del Sur, la cual constituyó el eje prioritario de la política exterior durante aquel periodo y donde Brasil buscó acercarse a países tradicionalmente distantes en la región. Así, para un mejor análisis, enfocaremos en el caso específico de Colombia, comparando la retórica en la esfera bilateral con los resultados en la balanza comercial.

Palabras clave: Política exterior – Brasil; Relaciones exteriores – Colombia; Comercio internacional.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Exportações do Brasil na América do Sul (2000-2010).....	80
Gráfico 2 – Importações do Brasil na América do Sul (2000-2010).....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e União Europeia (2000-2010).....	50
Tabela 2 –	Participação da União Europeia na balança comercial do Brasil.....	51
Tabela 3 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e EUA (2000-2010).....	56
Tabela 4 –	Participação dos EUA na balança comercial do Brasil.....	57
Tabela 5 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e Ásia (2000-2010).....	60
Tabela 6 –	Participação da Ásia na balança comercial do Brasil.....	60
Tabela 7 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e Japão (2000-2010).....	63
Tabela 8 –	Participação do Japão na balança comercial do Brasil.....	63
Tabela 9 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e China (2000-2010).....	68
Tabela 10 –	Participação da China na balança comercial do Brasil.....	69
Tabela 11 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e América do Sul (2000-2010).....	73
Tabela 12 –	Participação da América do Sul na balança comercial do Brasil.....	74
Tabela 13 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e MERCOSUL (2000-2010).....	75
Tabela 14 –	Participação do MERCOSUL na balança comercial do Brasil.....	76
Tabela 15 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e Argentina (2000-2010).....	77
Tabela 16 –	Participação da Argentina na balança comercial do Brasil.....	77
Tabela 17 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e CAN (2000-2010).....	79
Tabela 18 –	Participação da CAN na balança comercial do Brasil.....	79
Tabela 19 –	Intercâmbio Comercial entre Brasil e Colômbia (2000-2010).....	116
Tabela 20 –	Exportações do Brasil para a Colômbia por fator agregado.....	117
Tabela 21 –	Importações do Brasil para a Colômbia por fator agregado.....	118
Tabela 22 –	Participação da Colômbia na balança comercial do Brasil.....	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAUU	União Aduaneira da África Austral
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACE-59	Acordo de Complementação Econômica n. 59
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BRIC	Agrupamento composto por Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	Agrupamento composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão
COSBAN	Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GBEP	Global Bioenergy Partnership
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Tratado de Livre Comércio Norte-Americano
OIC	Organização Internacional do Café
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAC	Política Agrícola Comum
PEI	Política Externa Independente
PSCI	Política de Substituição Competitiva de Importações
SAARC	Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional
SATENA	Servicio Aéreo a Territórios Nacionales
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
EU	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	A POLÍTICA EXTERIOR E AS ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL.....	19
2.1	Antecedentes históricos da política externa.....	19
2.2	Os conceitos de potência regional e potência intermediária.....	28
2.3	A inserção Internacional do Brasil e as principais diretrizes de política externa.....	32
a)	Multilateralismo.....	33
b)	A coalizão IBAS no âmbito da cooperação Sul-Sul.....	35
c)	OMC e o G-20 comercial.....	36
d)	Reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	38
e)	Integração da América do Sul como eixo prioritário.....	40
3	A POLÍTICA EXTERNA NO ÂMBITO DO COMÉRCIO BILATERAL DO BRASIL.....	45
3.1	As Relações Brasil-União Europeia e o comércio bilateral.....	46
3.2	As Relações Brasil-Estados Unidos e o comércio bilateral.....	51
3.3	As Relações Brasil-Ásia e o comércio bilateral.....	58
3.3.1	As Relações Brasil-Japão e o comércio bilateral.....	61
3.3.2	As Relações Brasil-China e o comércio bilateral.....	64
3.4	As Relações Brasil-América do Sul e o comércio bilateral.....	70
3.4.1	O comércio no âmbito regional: o peso do MERCOSUL para o Brasil.....	75
3.4.2	O comércio no âmbito regional: o peso dos países andinos para o Brasil.....	78
4	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O LUGAR DA COLÔMBIA ENTRE 2003 E 2010: RETÓRICA E PRÁTICA.....	84
4.1	Os antecedentes históricos das relações Brasil-Colômbia.....	83
4.2	O lugar da Colômbia no discurso diplomático brasileiro entre 2003 e 2010..	89
4.3	Uma análise da retórica e dos resultados práticos na política externa brasileira para a Colômbia mediante os fluxos de comércio.....	114
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
	REFERÊNCIAS.....	122

1 INTRODUÇÃO

O Brasil adentrou o século XXI com aspirações de se tornar uma grande potência no cenário internacional, por meio da diversificação de parcerias, da promoção do multilateralismo e da campanha por reformas nos mecanismos tradicionais que têm moldado a ordem global. As transformações que se verificaram desde meados da década de 1980, criaram condições para que o Brasil pudesse intensificar suas políticas de inserção no cenário internacional, aproximando-se de seus vizinhos, circunscritos na América do Sul como um novo espaço de integração regional, o qual se tornou a principal prioridade da política externa do país a partir de 2003.

Entretanto, o escopo de atuação do Brasil no plano regional esteve muitas vezes limitado à região do Cone-Sul. Nesta sub-região, o núcleo duro das parcerias do Brasil é marcadamente a Argentina, com a qual logrou superar rivalidades históricas mediante construção de confiança mútua, culminando na criação do MERCOSUL. Já no que se refere às relações com outras sub-regiões da América do Sul, o cenário tem sido bastante distinto. Exemplo disso são as relações com os países da região andina, com os quais o Brasil manteve sempre uma relação de distanciamento e desconhecimento mútuo. A Colômbia, por exemplo, possui uma faixa de fronteira terrestre de aproximadamente 1600 km com o Brasil. Essa extensa área fronteiriça contrasta com o padrão histórico de relacionamento bilateral entre ambos os países, cujas características principais são a desconfiança e o desconhecimento mútuo. As relações de proximidade entre a Colômbia e os Estados Unidos da América (EUA) incrementam essa desconfiança, minando ainda mais possíveis aproximações entre dois países.

Apesar disso, durante a administração de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) verificou-se um aumento significativo nos esforços para aproximar Brasil e Colômbia, seja no nível de visitas presidenciais e de autoridades, seja no âmbito de promoção comercial via organização de sucessivas missões empresariais de ambos os países. De fato, é possível afirmar que houve uma aproximação entre os dois países na década de 2000, particularmente se compararmos este período com praticamente a totalidade do século XX. Diante desse contexto, no entanto, emerge a necessidade de examinar a profundidade dessa aproximação, a intensidade e a qualidade das relações bilaterais, ou seja, se estas atendem aos interesses dos dois países, se foram capazes de criar confiança mútua de forma efetiva e se contribuíram para a integração sul-americana. A Colômbia é um ator chave para o Brasil, não somente pelo fato de ser o segundo país mais populoso da América do Sul e possuir um grande mercado em

potencial, mas também por ser um país com grande proximidade com os EUA, sobretudo nas questões de segurança, que se inserem no contexto do conflito interno presente no país há décadas e na questão do narcotráfico.

Levando em consideração a literatura existente sobre o tema, observamos uma grande escassez de estudos relativos ao lugar da Colômbia na política externa do Brasil, seja em sua dimensão bilateral, seja no plano regional. Essa literatura mostra-se ainda mais parca no seio do projeto de integração sul-americana e na concertação internacional, no sentido de sustentar posições comuns baseadas no compartilhamento prévio de visões de interesse nos foros multilaterais com potencial de beneficiar ambos os países e os demais países da América do Sul. Portanto, constatamos uma ausência de análises nos planos supracitados, o que gera a necessidade de promover o debate e desenvolver novos questionamentos acerca do relacionamento do Brasil com a Colômbia, com vistas a gerar novas pesquisas e análises mais refinadas sobre esses assuntos. É nesse sentido que a presente dissertação se propõe a estimular questionamentos sobre o tema, de modo a suprir a ausência de discussões e de trabalhos sobre a Colômbia no campo de Relações Internacionais no Brasil.

Dessa maneira, o objetivo geral desta dissertação é compreender o lugar da Colômbia na agenda de política externa brasileira durante a administração do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), considerando seu projeto de inserção internacional via integração regional, diversificação de parcerias e reformas das instituições internacionais. Assim, buscaremos verificar se o discurso diplomático, fortemente direcionado à aproximação e ao aprofundamento das relações com os demais países sul-americanos, particularmente aqueles com os quais o Brasil se manteve distante até então, se converteu em resultados práticos suficientemente relevantes para alcançar a inserção internacional desejada pela gestão do presidente Lula da Silva, ou se a inserção possível se distanciou daquela que se desejava no plano do discurso diplomático. Subsidiariamente, buscaremos traçar um panorama geral das relações entre o Brasil e a Colômbia ao longo dos oito anos estudados, com vistas a contribuir para o adensamento da literatura que tanto carece dessa temática. Além disso, traçaremos um breve quadro das relações políticas e comerciais do Brasil com o mundo no contexto da estratégia internacional do Brasil de diversificação de parcerias e de participação ativa nos foros multilaterais.

Tendo isso posto, partimos do pressuposto de que os resultados práticos das iniciativas e do grande volume de encontros presidenciais, de autoridades e de empresários de ambos os países, não foram significativos. Os fluxos de comércio, apesar de apresentarem crescimento, não alcançaram um nível relevante, de modo que a participação da Colômbia na balança

comercial brasileira não foi além de cerca de 1% do total das exportações e de 0,5% das importações. Nesse sentido, consideramos que o lugar da Colômbia na agenda brasileira de política externa, para além das questões estritamente políticas, não ocupa posição importante em seu projeto de priorização da região sul-americana e de integração regional. Ressaltamos, todavia, a necessidade de se realizar estudos mais aprofundados sobre questões específicas que ajudam a preencher lacunas e a ampliar o debate nessa temática. No que tange à atuação do Brasil no cenário internacional, seu projeto de inserção internacional relaciona-se às suas estratégias no âmbito regional ao considerarmos o âmbito da cooperação Sul-Sul. Entretanto, apesar de o Brasil ter empreendido grandes esforços para diversificar suas parcerias, principalmente com países em desenvolvimento, entendemos, a priori, que a política externa brasileira segue linhas de atuação externa historicamente definidas, conferindo-lhe continuidade e previsibilidade em seu comportamento. Sob esta perspectiva, seus resultados e efeitos tendem seguir, ao longo do tempo, as tendências gerais do sistema internacional. Portanto, apesar dos esforços no âmbito da cooperação com países em desenvolvimento, sem desconsiderar sua grande importância, observamos que os fluxos de comércio responderam primordialmente às mudanças de ordem sistêmica, particularmente ao deslocamento do eixo dinâmico da economia global para o continente asiático, em grande parte devido à ascensão da China.

Destacamos que o continente africano, embora tenha se configurado como um dos eixos prioritários da política externa brasileira na administração Lula da Silva, com inúmeras iniciativas empreendidas, os resultados no âmbito do comércio não foram significativos, de modo a transformar a estrutura de comércio internacional do Brasil. Do mesmo modo, a Índia, cujas relações com o Brasil ganhou importância no âmbito político, principalmente pela conformação do Grupo IBAS (formado por Índia, Brasil e África do Sul), não teve grande impacto na esfera comercial para o Brasil. Portanto, não trataremos das relações com esses países neste trabalho, com vistas a manter o foco no objeto de investigação principal.

Portanto, a presente dissertação está dividida em introdução, três capítulos e considerações finais. No primeiro capítulo, apresentamos os antecedentes históricos da política externa brasileira, destacando as principais diretrizes e estratégias da política externa brasileira que serviram de base para o estabelecimento dos principais eixos de atuação da administração do presidente Lula da Silva no plano externo. Em seguida, discutiremos alguns conceitos, sobretudo os de potência regional e potência intermediária na literatura sobre o tema, a fim de compreender o papel e identificar condição do Brasil no sistema internacional no advir do século XXI, além de abordar os eixos de atuação externa do Brasil. Por fim,

discutiremos brevemente os principais eixos da política externa da administração Lula da Silva, com ênfase na América do Sul como principal espaço de projeção externa do país no cenário internacional.

No segundo capítulo, nos dedicamos a traçar um quadro analítico sobre as relações do Brasil com as regiões e países do mundo com os quais existem vínculos relevantes com o país, particularmente no âmbito comercial. Dessa maneira, abordaremos as relações bilaterais, os fluxos de comércio e a participação na balança comercial brasileira, particularmente com União Europeia, EUA, e o continente asiático, onde dividimos a análise das relações com os dois parceiros mais relevantes para o Brasil na região, a saber, o Japão e a China. Por fim, trataremos de suas relações com a América do Sul, as quais foram consideradas prioridade máxima pela administração Lula da Silva. Trataremos assim de analisar as relações entre Brasil e os países da região do Cone Sul e, em seguida, suas relações com os países andinos, no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN).

O terceiro capítulo se apresenta como um desdobramento do capítulo anterior, do qual deriva a necessidade de aprofundar a análise com os países andinos, por serem mais distantes do Brasil, comparativamente aos países do Cone Sul. Nesse sentido, empreendemos a análise das relações do Brasil com a Colômbia, com objetivo de compreender o lugar da Colômbia na agenda de política externa brasileira e no seu projeto de inserção internacional e de integração sul-americana. Para tanto, trataremos brevemente do contexto histórico das relações entre os dois países e posteriormente apresentaremos sua evolução entre 2003 e 2010, na esfera da retórica diplomática brasileira. Em seguida, identificamos os principais temas da agenda bilateral e apresentamos e analisamos os dados de comércio entre Brasil e Colômbia, com vistas a examinar os resultados práticos das iniciativas empreendidas durante a administração Lula da Silva e, com isso, verificar se a retórica da diplomacia se converteu em um adensamento das relações bilaterais, particularmente no âmbito do comércio.

De modo a apresentar as linhas históricas e as discussões acerca das diretrizes de política externa brasileira em nosso trabalho, realizamos um levantamento bibliográfico com o objetivo de auferir os principais pontos discutidos na literatura sobre o tema. A respeito dos dados de comércio internacional do Brasil, utilizamos como fonte, para a montagem das séries temporais, os dados fornecidos pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Ademais, para analisar o conteúdo da retórica diplomática brasileira, utilizamos as Resenhas de Política Exterior do Brasil, divulgadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) semestralmente, contendo discursos, Comunicados Conjuntos, Declarações à imprensa,

acordos celebrados entre as partes e entrevistas de autoridades brasileiras sobre temas relevantes para este trabalho. Assim, utilizamos as Resenhas que compreendem o período entre 2003 e 2010.

2 A POLÍTICA EXTERIOR E AS ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

No presente capítulo apresentaremos, primeiramente, um panorama histórico da política externa brasileira, elencando suas principais tradições e linhas de ação de sua diplomacia. Em seguida, trataremos brevemente das ideias de potência regional e potência intermediária, verificando quais conceitos melhor caracterizam a realidade internacional do Brasil, com o objetivo de dimensionar de maneira mais precisa o lugar do Brasil no mundo. Por último, delinearemos as principais linhas de política externa brasileira e de inserção internacional do Brasil.

2.1 Antecedentes históricos da política externa

A política exterior do Brasil no início do século XX contou com algumas mudanças importantes provocadas por fatores internos e externos. As principais diretrizes que orientavam a diplomacia brasileira desde o período monárquico, como o equilíbrio de poder na Bacia do Prata e a consolidação das fronteiras nacionais permaneceram no período republicano. No plano econômico, o país manteve o modelo agroexportador como o principal motor da economia brasileira. Apesar disso, como pontua Pinheiro (2004), com a República, consolidou-se o deslocamento do poder político das elites da região Nordeste do país para o Sudeste e, conseqüentemente, a transferência do eixo econômico, antes concentrado na cultura da cana-de-açúcar, para a cultura do café que, naquele período, era o principal produto na pauta de exportações brasileira (PINHEIRO, 2004, p. 12-13). Com isso, os Estados Unidos da América (EUA), na condição de maior importador do café brasileiro e de potência em ascensão tornaram-se o parceiro mais promissor com quem a diplomacia brasileira aprofundaria suas relações políticas e econômicas.

Nesse contexto, iniciava-se, em 1902, a gestão de José Maria da Silva Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco, no Ministério das Relações Exteriores (MRE). De acordo com Doratioto e Vidigal (2014), ao perceber as potências europeias como ameaça potencial, principalmente após Inglaterra e França manifestarem intenções expansionistas em relação à Amazônia brasileira, Rio Branco identificava os EUA como um instrumento de contenção a potenciais ameaças dessa natureza. Apesar desse movimento de aproximação com os estadunidenses não ter sido iniciado por Rio Branco, sua política buscou aprofundá-la, valendo-se dos interesses nacionais com vistas a contrabalançar o poder político e militar

européu (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p. 45-46). Portanto, os EUA haviam se tornado um ator preponderante na formulação da política externa brasileira. Ademais, o Barão do Rio Branco, segundo Ricupero (1996), foi capaz de perceber a emergência dos EUA como futura potência mundial e em breve o detentor da hegemonia no hemisfério ocidental, o que à época não era evidente. Assim, com a criação da primeira embaixada brasileira em Washington em 1905, Rio Branco conscientemente via o deslocamento da diplomacia brasileira do eixo europeu para a América (RICUPERO, 1996, p. 48). Em semelhança com os períodos posteriores, essa aproximação buscava o apoio estadunidense para atender seus interesses daquele momento, que se concentravam na resolução das questões fronteiriças.

No entanto, sua postura de aproximação com os EUA em prol de um bom relacionamento não era incompatível com uma ação política de aproximação com os vizinhos. Como apontam Cervo e Bueno (2002), essa aproximação não se traduziu em um “alinhamento automático”, pois buscava atender aos propósitos políticos traçados por Rio Branco na América do Sul (CERVO; BUENO, 2002, p. 177). Além disso, Ricupero (1996) assinala que o desejo de Rio Branco era a aproximação entre os estadunidenses e a latino-americanos, a fim de mitigar a desconfiança e o ressentimento, segundo ele, infundados, em prol do estímulo a uma relação de amizade entre os povos americanos. Entretanto, o que se verificava na visão de muitos críticos à postura de preferência aos EUA, era que isso se tornava um empecilho à aproximação e à promoção de uma relação de confiança com os países da América espanhola (RICUPERO, 1996, p. 50). Portanto, tal postura estava fundada em fatores políticos e econômicos, uma vez que os EUA ascendiam como uma potência no cenário internacional, além de haver se tornado o principal parceiro comercial do Brasil. No plano político, isso se evidencia em eventos como a não oposição do Brasil em relação à ação estadunidense para a separação do Panamá da Colômbia e os movimentos junto à Argentina e ao Chile para reconhecer o novo país de modo simultâneo (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p. 46).

Durante esses primeiros anos do século XX, portanto, as linhas gerais cujos elementos basilares se tornariam o paradigma predominante da política exterior do Brasil durante boa parte da primeira metade do século se definiriam. Esses elementos seriam, primeiramente, a convergência ideológica, na qual as lideranças brasileiras acreditavam partilhar dos mesmos valores que os estadunidenses, embora admitisse algumas divergências. Em segundo lugar, a adoção de um vínculo pragmático, de caráter utilitário, no sentido de se beneficiar ou, ao menos, não ser prejudicado pelo poder dos EUA, apoiando as posições estadunidenses em troca de benevolência em relação aos interesses do Brasil. Por último, o autor destaca a

consequente subordinação da América Latina à preferência conferida às relações com os EUA, configurando e cristalizando um eixo de assimetria (RICUPERO, 1996, p. 51-52).

Décadas mais tarde, os traços desse paradigma ainda estavam presentes, conferindo a tendência de a diplomacia brasileira empreender condutas de alcance limitado no que concerne as mais diversas questões da política internacional. Nesse sentido, o paradigma inaugurado durante a gestão Barão do Rio Branco só teria sinais de maior revisão ao final da primeira metade do século XX. A ilustração desse cenário é observada na declaração de Oswaldo Aranha na década de 1950 enfatizando o apoio da diplomacia brasileira aos posicionamentos estadunidenses nos foros internacionais em troca de seu apoio à aspiração brasileira pela preeminência política e militar na América do Sul. No entanto, a política externa brasileira não se reduzia à influência irrestrita dos EUA, pois suas relações com os vizinhos sul-americanos muitas vezes não tinham ligação com os estadunidenses, sobretudo nos anos 1960 e 1970, no contexto das divergências com a Argentina a respeito do aproveitamento do potencial hidrelétrico de rios internacionais (RICUPERO, 1996, p. 52).

Posto isso, é necessário sublinhar, entretanto, que o enfraquecimento do paradigma do Barão do Rio Branco começou a tomar forma ainda na década de 1930. O componente ideológico é diluído pelas pretensões do Brasil em tirar proveito do antagonismo entre os EUA e a Alemanha nazista, configurando-se em uma estratégia para obter vantagens compensatórias, além de aumentar seu poder de barganha, denominada de *equidistância pragmática* (PINHEIRO, 2004, p. 23). Porém, com o curso das tensões na Europa transferindo-se do campo político para o campo militar, cujo ponto culminante foi a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o Brasil viu sua estratégia enfraquecer, até que não houvesse outra alternativa senão a de alinhar-se efetivamente aos países aliados, após a entrada efetiva dos EUA na guerra, em 1942 (PINHEIRO, 2004, p. 25). Desse modo, o elemento pragmático dessa política dá lugar à volta do alinhamento com os EUA de maneira intensa, se convertendo em uma aliança formal em 1942 (RICUPERO, 1996, p. 53), após a visita do então presidente estadunidense, Franklin Delano Roosevelt, ao Brasil.

Com a intensificação da Segunda Guerra, o Brasil passa a ter um papel catalizador no angariamento de apoio dos países latino-americanos, de modo que rompessem com o eixo e aderissem à guerra ao lado dos aliados. O Brasil se engaja no conflito enviando tropas, suprimentos e concedendo bases militares em território nacional para a utilização das forças aliadas lideradas pelos EUA em troca de reequipamento e treinamento das forças militares brasileiras e do financiamento para a implantação da indústria pesada. A aliança político-militar que respalda esses movimentos criou o mito da “aliança especial” (RICUPERO, 1996,

p. 53-54) que pressupunha a obtenção de vantagens pela participação e apoio irrestrito do Brasil na guerra contra o eixo. Porém, a frustração em relação às expectativas de retorno dos EUA em forma de ajuda financeira para o Brasil no pós-guerra se torna crescente na medida em que os recursos são direcionados para a Europa Ocidental e para o Japão através do Plano Marshall. Nesse sentido, um plano equivalente era descartado, assim como uma ajuda militar para a preservação da imagem de superioridade do Brasil perante os vizinhos eram frutos de expectativas exageradas dos dirigentes brasileiros (RICUPERO, 1996, p. 55).

Tal postura só começou a ser alterada com a formulação da Política Externa Independente (PEI), no início da década de 1960. A PEI, formulada pelo então presidente da República, Jânio da Silva Quadros, e seu chanceler, Afonso Arinos de Melo Franco, e continuada pelo governo seguinte, de João Belchior Marques Goulart, tinha como objetivos principais contribuir com o desenvolvimento do país, diversificar suas relações internacionais e contribuir para a paz mundial. Os governos Quadros e Goulart buscavam melhores resultados do que aqueles obtidos nas negociações Brasil-EUA e com suas comissões bilaterais. Nesse sentido, chamada Aliança para o Progresso atendia mais aos interesses estadunidenses do que um apoio ao desenvolvimento nacional (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p. 82). Porém, tal contestação já vinha sendo gestada desde a década anterior, com a formulação de uma corrente de ideias que viria a configurar o que Lima (1994) chamou de paradigma globalista, que consistia na crítica impetrada ao paradigma americanista pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiro (ISEB), na ideia da relação centro-periferia, atribuída à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e da corrente teórica do Realismo, na qual admite-se um sistema internacional anárquico em que prevalece a autoajuda (LIMA, 1994, p. 36). No entanto, essa contestação não chegava a negar a tradição diplomática brasileira, nem a ferir os laços tradicionais com os EUA e com a Europa ocidental, mas buscava colocar a política exterior do país em sintonia com a conjuntura internacional da época (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p. 82).

Posto isso, os principais atributos desse novo paradigma recaíram sobre a postura do Brasil em relação aos EUA. Primeiramente, pressupunha a oposição à ideia dos EUA como eixo da política exterior, tendo como objetivo globalizar as relações exteriores do país. Em segundo lugar, invertiam a equação formulada por Rio Branco, na qual a relevância mútua deixa de ser um dado para se tornar algo a ser construído, além das relações com os EUA deixarem de ser um meio de aumentar o poder de barganha do Brasil para se tornar uma consequência desse aumento do poder de barganha (LIMA, 1994, p. 36). No entanto, esse paradigma é subitamente interrompido com a tomada de poder pelos militares em 1964, em

um contexto de turbulência interna e externa. Neste caso, Lima (1994) afirmou que o alinhamento dos militares com os EUA se baseava em fatores ideológicos e pragmáticos. No entanto esse alinhamento durou somente até o ano de 1967, por meio de uma desvinculação progressiva da política exterior às questões domésticas. Em outras palavras, isso significa a volta da influência do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na formulação e implementação da política externa brasileira naquele momento (LIMA, 1994, p. 37).

Com o início do governo de Ernesto Geisel, em 1974, inaugurou-se o chamado *pragmatismo responsável*, que se caracterizava, salvo algumas diferenças, na retomada de alguns aspectos da PEI, denotando a recuperação do controle da política externa pelo MRE. Com o fim do regime militar em 1985, entretanto, não houve mudanças significativas na política externa, permanecendo o globalismo como seu paradigma dominante. Somente no final da década de 1980 este paradigma deu sinais de enfraquecimento. O contexto internacional novamente começou a influenciar fortemente as variáveis internas do Brasil, alterando concretamente a postura da diplomacia brasileira com o início do governo de Fernando Collor de Mello.

O fim da Guerra Fria trouxe transformações importantes no sistema internacional que incidiram no plano doméstico do Brasil e, conseqüentemente na política externa brasileira, desencadeando mudanças significativas. Após o consenso verificado a partir de 1974, em que a diversificação das relações do Brasil a fim de aumentar seu poder de barganha, inclusive perante os EUA, chegou-se a um momento de crise, devido a questões internas e às mudanças ocorridas no âmbito internacional (LIMA, 1994; HIRST; PINHEIRO, 1995; PINHEIRO 2004).

Embora o Brasil estivesse, ao final da década de 1980, em um momento que reconhecia a necessidade de se adequar a parâmetros externos recém transformados, o retorno do paradigma de aliança especial com os EUA teve impulso a partir do plano interno, mais especificamente com a eleição de Fernando Collor de Mello para presidente no final de 1989. Conforme observou Lima, as razões para o retorno desse paradigma se devia a questões ideológicas e pragmáticas. As motivações ideológicas recaíam sobre a ideia da “modernização via internacionalização” e as razões pragmáticas consistiam na remoção de pontos de conflito e atritos anteriores com os EUA em diversas questões, a fim de recuperar a credibilidade com às agências e atores internacionais e fazer com que os EUA revissem a dívida externa do país perante as instituições financeiras estadunidenses (LIMA, 1994, p. 39-40). As mudanças promovidas pelo governo Collor, apesar de seu curto período, eram demandas de certos setores da sociedade brasileira há algum tempo e que estavam em sintonia com as diretrizes

do chamado Consenso de Washington, que desencadeou a denominada “onda neoliberal” dos anos de 1990 na América Latina (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p. 114). Além disso, Lima observou que, assim como nos outros momentos em que a aliança especial com os EUA ganhou preponderância paradigmática, no início dos anos 1990 o MRE não exerceu um papel de protagonismo no eixo da formulação da política exterior (LIMA, 1994, p. 40). Nesse período, o presidente Collor empreendeu mudanças significativas, tanto internamente, quanto no plano externo e isso, somado a seu estilo personalista e ao afã por resultados imediatos, acabaram por enfraquecer os recursos institucionais do MRE, afastando-o da formulação da política externa (ARBILLA, 2000, p. 351). Essa estratégia buscava uma inserção competitiva do Brasil no novo contexto internacional desenhado após o fim da Guerra Fria e a modernização através da abertura econômica, cuja orientação liberalizante ia de encontro com a necessidade de uma relação revigorada com os EUA. No entanto, após o impulso inicial nessa direção, a nova postura do país perdeu vigor na medida em que os problemas políticos e econômicos domésticos se agravavam.

No plano regional, o Brasil foi reticente em relação à formação de uma área de livre comércio hemisférica com os EUA. Apesar do período de alinhamento com os EUA no plano bilateral, o Brasil buscou incrementar seu poder de barganha através da conformação de um bloco sul-americano naquele período. De acordo com Mello (2002), durante toda a década de 1990, a cada investida dos EUA na região com o objetivo de envolver os países sul-americanos em um bloco hemisférico, a reação do Brasil era o compromisso de aprofundar, ou alargar, a integração sul-americana (MELLO, 2002, p. 38), cujo desdobramento mais marcante foi a formação e a promoção do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Nesse sentido, podemos observar um ponto de inflexão em relação ao paradigma americanista, demonstrando a permanência de um aspecto do período anterior, qual seja, a busca pela diversificação de parcerias e inserção autônoma do país nas grandes questões internacionais. Em partes, isso é explicado em termos práticos pela pauta de exportação mais diversificada, o que teria tornado desinteressante ao Brasil vincular-se de forma mais intensa a um parceiro específico ou bloco único. No plano do discurso, a diplomacia brasileira passou a denominar o país como *global trader*, denotando seus interesses e sua intenção em relação às parcerias (MELLO, 2002, p. 38).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) como presidente da República, o Brasil começou a assumir uma estratégia de política exterior que teria continuidade e aprofundamento na gestão seguinte, de Luís Inácio Lula da Silva. Segundo Buelvas e Piñeros (2012), o governo Cardoso, que formula o conceito “globalização

assimétrica”, ensaia os primeiros passos rumo a um modelo de integração interdependente. Este impulso daria início ao movimento de deslocamento do país da periferia para o centro do sistema internacional. A ideia central é que isso permitisse que o Brasil se desvinculasse do antigo modelo de integração, baseado na dependência externa, em direção ao grupo de países que buscam seu próprio destino. Apesar do caráter presidencialista da diplomacia das administrações Cardoso e Lula, ambos os governos teriam respeitado a tradição de buscar uma política externa de Estado (BUELVAS; PIÑEROS, 2012, p. 146-147). Apesar disso, durante os anos 1990, de acordo com Miyamoto (2011a), prevalece, junto à diplomacia presidencial, o fim do conflito bipolar e, conseqüentemente, um novo contexto e a construção de uma nova ordem mundial. Com isso, observou-se a preponderância das parcerias seletivas, escolhendo estabelecê-las com os países industrializados (MIYAMOTO, 2011a, p. 14).

Nesse contexto, negociações acerca da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) estavam em curso, que continuaram até o início da década de 2000. No entanto, essas negociações se mostravam demasiado desvantajosas para o Brasil e não encontraram respaldo interno nos EUA. Com isso, no início da administração de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), os planos para implementação da área de livre comércio com os EUA já estavam na prática sepultados. Ademais, conforme Christensen (2013), durante a campanha presidencial, Lula da Silva classificou a ALCA não como uma política estadunidense de integração, mas de anexação da América do Sul. De acordo com o autor, a postura dos EUA nas negociações reforçou essa visão por parte do Brasil, pois os negociadores brasileiros perceberam que os estadunidenses queriam negociar em áreas nas quais seu país possuía vantagem competitiva, em detrimento de assuntos que interessavam aos países do MERCOSUL, como agricultura e medidas *antidumping*. A sugestão dos EUA era que essas questões fossem transferidas para o âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). A consequência disso foi o abandono das negociações por parte dos países do MERCOSUL, assim como da Venezuela que acabou por criar a Alternativa Bolivariana das Américas (ALBA), um novo arranjo de integração regional anti-hegemônico (CHRISTENSEN, 2013, 274-275)

Com o arrefecimento das negociações da ALCA e a ascensão de lideranças de esquerda nos países sul-americanos a partir da primeira metade dos anos 2000, a política externa estadunidense para a região passou a se concentrar basicamente em alguns países como a Colômbia e o Chile. Diante disso, as relações hemisféricas entre o norte e o sul arrefeceram e deram um impulso à integração sul-americana, conferindo aos países da região maior grau relativo de autonomia e de certa forma anti-hegemônica na medida em que os

EUA priorizavam estrategicamente outras regiões do globo, como Oriente Médio, Europa e Ásia-Pacífico (LIMA, 2013, p. 167).

O período da Guerra Fria a estrutura da bipolaridade, combinada às ações dos EUA para desestabilizar democracias latino-americanas, tendia a criar uma aparente homogeneidade entre os países, enquanto que o cenário no início de século XXI é de grande heterogeneidade. Para Lima (2013), enquanto nos anos 1990 a América Latina tendia a tal homogeneização de modo forçado através do ajuste estrutural e das condições impostas aos países em relação às negociações da dívida externa, nos anos 2000, o alinhamento político de orientação progressista dos países da América do Sul e as iniciativas de integração e regionalização tornaram a região heterogênea (LIMA, 2013, p. 173-174). Nesse cenário, a política externa brasileira se insere como pivô dessa mudança de perspectiva na região, uma vez que o país passa a buscar a diversificação de parcerias com os países em desenvolvimento com vistas a aumentar sua importância no cenário internacional, além de aumentar sua margem de manobra, sobretudo na região sul-americana, diante da mudança de enfoque geopolítico dos EUA.

Dentro do contexto verificado no início dos anos 2000, inicia-se a administração de Lula da Silva que, desde o início com sua política “ativa e altiva”, procurou empreender uma estratégia de política exterior orientada para as relações Sul-Sul numa perspectiva de diversificação de parcerias e de projeção do Brasil no mundo, consolidando o status de potência emergente. Para tanto, pelo menos no âmbito retórico e programático, o ponto focal de sua estratégia de inserção internacional era a América do Sul. Ademais, Hurrell (2010) defende que o governo de Lula da Silva procurou estabelecer relações políticas e econômicas com outras potências emergentes, principalmente China, Índia e África do Sul. O Brasil empreendeu assim uma política inclinada para o Sul, tanto em termos de parcerias, expandindo-as especialmente para a África e Oriente Médio, quanto em relação a seus objetivos e valores. A isso, se somaria um relativo distanciamento dos EUA e a diminuição do peso de alguns parceiros europeus (HURRELL, 2010, p. 60). Essa mudança de foco da política externa brasileira tinha relação com as aspirações do país em criar alternativas ao status hegemônico das grandes potências do hemisfério norte, principalmente os EUA. Isso se revela especialmente com o pleito pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, cuja principal reivindicação era a ampliação de seus membros permanentes, e da

promoção de mecanismos de governança global como o G-20, que seria uma alternativa ao G-8, e o grupo de países emergentes, denominado BRICs¹.

No entanto, os objetivos e metas da política exterior do Brasil, baseados no que era entendido como parte dos interesses nacionais do país, não foram de todo alcançados. Como pondera Miyamoto (2011a), alguns motivos podem explicar de maneira razoável o insucesso dessas aspirações, elencando-se três fatores principais. Em primeiro lugar, o fato de o Brasil não haver conseguido acumular capacidade para reverter a situação mundial a seu favor, em um contexto de grave crise nos países desenvolvidos. Segundo, as políticas orientadas para os países em desenvolvimento não tiveram os resultados esperados pelo fato das iniciativas não terem sido suficientes para fazer contraponto ao poderio das potências do Norte. As demandas do Brasil nem sempre coincidiam com aquelas dos demais países em desenvolvimento, pois, apesar de alguns desses países estarem geograficamente próximos do Brasil e compartilharem de dificuldades similares, estavam geralmente concentrados em seus próprios problemas. Por último, países como a China, que foi reconhecida como economia de mercado pela administração Lula da Silva, não entraram em sintonia com os interesses do país, pois, sob uma visão pragmática, adotada pelos Estados nos negócios internacionais, visaram atender primeiramente seus próprios interesses (MIYAMOTO, 2011b, p. 127-138).

Em linhas gerais, é possível observar que os curtos períodos em que a diplomacia brasileira empreendeu uma postura de alinhamento com os EUA, foram caracterizados pela incidência mais forte das variáveis sistêmicas sobre aquelas advindas do âmbito doméstico. Esses momentos *sui generis* denotam que a política externa brasileira possui, na verdade, uma tradição diplomática de busca pela autonomia através da diversificação de parcerias que prevalece desde a segunda metade do século XX, readquirindo vigor no início dos anos 2000. Os períodos que compreendem, respectivamente, o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o início do regime militar, com a tomada de poder pelos militares em 1964, e o início do governo Collor de Mello (1990-1992) se caracterizaram pelo alinhamento aos interesses estadunidenses que, todavia, não se sustentaram por mais do que alguns anos. A assimetria nesse relacionamento se tornava patente na medida em que o Brasil se aproximava dos EUA, pois suas condições de negociação e de barganha eram incompatíveis com a capacidade de atender seus interesses, uma vez que os EUA levavam vantagem devido a esse descompasso.

Além disso, durante os períodos identificados como de alinhamento ou “aliança especial” com os EUA, ocorreu um afastamento do MRE da formulação e da implementação

¹ Acrônimo que se refere ao grupo de países emergentes formado por Brasil, Rússia, Índia, China e, a partir de 2010, África do Sul.

da política externa brasileira, tendo recuperado seu protagonismo ao fim desses períodos. Com isso, é possível afirmar que, embora faltem estudos mais apurados sobre essa questão, a postura do Brasil, sob as nuances do paradigma globalista reflete a visão do MRE enquanto instituição, evidenciando certo insulamento em relação a outros órgãos do poder executivo. Entretanto, é importante destacar que o Brasil buscou, preponderantemente, sua autonomia e maior margem de manobra em sua inserção internacional, com vistas a obter vantagens e atender seus interesses. Ademais, é notável que, por meio da integração regional, a diplomacia brasileira busca diminuir as assimetrias das suas relações com os países desenvolvidos, sobretudo os EUA. Em suma, embora a política externa brasileira, desde a gestão do Barão do Rio Branco no MRE, procurasse em diferentes períodos distintos meios de ação política, seja pelo alinhamento aos estadunidenses ou pela diversificação de parcerias, suas aspirações de liderança e seus interesses mostram aspectos de continuidade e encontram terreno comum ao longo da história de sua política exterior desde o início do século XX. Como lembra Miyamoto (2011a), a política exterior de um país da dimensão do Brasil não sofre mudanças abruptas, pois a atuação internacional dos países em geral apresenta elementos de mudanças e continuidades a depender da conjuntura do momento e dos grupos que estão no poder, ajustando-se às demandas e atores que surgem no processo de formulação e de tomada de decisão (MIYAMOTO, 2011a, p. 9).

2.2 Os conceitos de potência regional e potência intermediária

A política externa brasileira possui elementos que atestam uma relativa continuidade em sua atuação externa ao longo do tempo. Com isso, é possível estabelecer linhas gerais e diretrizes que norteiam a atuação externa do país e não dependam necessariamente das mudanças de governo. Segundo Mariano e Ramanzini Junior (2012, p. 24), isso não exclui momentos de mudanças ou modificações de conceitos estruturantes da atuação brasileira conforme o momento histórico ou as elites no poder, mas significa que essas mudanças são operacionalizadas sob uma margem relativamente delimitada (MARIANO; RAMANZINI JUNIOR, 2012, p. 24). Nesse sentido, Lessa (1998, p. 29) identificou o universalismo, o pacifismo, o juridicismo e o realismo como alguns desses elementos que emolduram a práxis diplomática do Brasil (LESSA, 1998, p. 29). No entanto, o elemento norteador que se destaca no rol dos princípios e diretrizes que orientam os objetivos de política externa é a busca pela autonomia. De acordo com Pinheiro (2004), em diferentes circunstâncias, como a aproximação de um dos novos polos de poder mundial, ou como resultado da diversificação

de parcerias ou de maior participação nas instituições internacionais, “a política externa brasileira ao longo do século XX foi marcada pela busca de recursos de poder que garantissem maior autonomia do país no plano mundial” (PINHEIRO, 2004, p. 7-8). Concomitantemente à busca pela autonomia, conjuga-se na esfera dos interesses, na visão da autora, a constante da busca pelo desenvolvimento. Isso se verificou tanto em momentos em que prevalecia o modelo agroexportador na economia brasileira, quanto no contexto do projeto desenvolvimentista com forte presença do Estado ou nos momentos em que a lógica do mercado se mostrou mais prevalecente, ou seja, enquanto as estratégias econômicas se diferiam ao longo do tempo, a busca pelo desenvolvimento permanecia como o objetivo último da política externa brasileira (PINHEIRO, 2004, p. 8).

A partir desses objetivos e princípios e valores estruturantes da atuação externa do Brasil, Lessa (1998, p. 30) identificou cinco objetivos básicos perseguidos pelo país em diferentes momentos da história contemporânea:

- a) a perseguição, no plano internacional, dos elementos tidos como indispensáveis à leitura do projeto de desenvolvimento econômico em vias de implementação, sejam eles investimentos, mercados, tecnologias, fontes de energia ou empréstimos;
- b) a concertação internacional, nos fóruns em que se fizer possível, para a construção de regras que desimpedissem o acesso aos insumos para o desenvolvimento;
- c) a diversificação dos contatos internacionais, esconjurando a "maldição das relações especiais" com os EUA, com o que se entende os apertos nas margens de decisão e de autonomia internacional proporcionados pelos alinhamentos;
- d) a integração eficaz nos fluxos econômicos internacionais;
- e) a construção de uma presença internacional própria, não-alinhada e crescentemente desvinculada dos constrangimentos ideológicos do momento, sem que com isso se negue o escopo civilizacional ocidental; (LESSA, 1998, p. 30).

Esses objetivos foram perseguidos ao longo do tempo com diferentes intensidades, de acordo com o contexto externo e interno do país em cada momento histórico. Entretanto, para dimensionar o grau de cumprimento desses objetivos à luz da busca pela autonomia e do desenvolvimento, é necessário situar a posição e o escopo de ação do Brasil no sistema internacional. Para tanto, é preciso definir o conceito que melhor traduz não só a imagem do país no mundo, mas também que o defina de modo analítico quanto às suas reais capacidades de projeção internacional, em conformidade com suas estratégias de inserção internacional.

A partir da década de 2000, o Brasil passou a ser reconhecido como parte do rol dos países denominados emergentes. Dentro dos estudos internacionais não há consenso sobre a definição mais precisa para classificar esses países. Segundo Lima e Hirst (2006, p. 7), as

nomenclaturas variam entre “potências médias, ”países intermediários, “potências regionais” ou “emergentes”. Para classifica-los, são adotados diversos critérios que envolvem aspectos materiais, ou com relação ao papel diferenciado desempenhado no sistema internacional, estratégias internacionais ou comportamentais, bem como de autopercepção e de reconhecimento dos demais países. Entre as capacidades que os diferenciam dos outros países em desenvolvimento, estão os indicadores materiais e, em alguns casos, de *soft power*, ou seja, indicadores que congregam fatores intangíveis, mas que demonstram capacidade de influência sobre outros países, sobretudo em dimensões culturais, políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e padrões de organização social que funcionem como modelos a serem seguidos por países de menor desenvolvimento relativo que o Brasil (LIMA; HIRST, 2006, p. 7-8). Nesse sentido, os indicadores comportamentais podem ser mais eficientes no dimensionamento do papel do Brasil no sistema internacional do que questões meramente materiais, cuja mensuração limita a capacidade analítica do fenômeno a ser estudado.

Portanto, é fundamental definir os conceitos que mais se aplicam ao caso brasileiro, uma vez que isso possibilita uma melhor compreensão das dinâmicas que envolvem a inserção internacional do Brasil, sobretudo no contexto da projeção do país na ordem global a partir do início do século XXI. Junto a isso, essa conceituação revela-se essencial para compreender em que medida a inserção internacional desejada difere da inserção real e possível. Assim, discutiremos os conceitos de potência regional, potência intermediária e grande potência, dentro da perspectiva de relativa regularidade no comportamento do Brasil no sistema internacional e considerando que o Brasil possui um modelo de inserção próprio e que difere tanto de países desenvolvidos quanto os menos desenvolvidos.

Nesse sentido, de acordo com Fletes (2010, p. 406), o Brasil é uma potência regional na América do Sul. Para definir este conceito, o autor considera que uma potência regional “(1) é parte de uma região geograficamente delimitada; (2) está pronta para assumir a liderança; (3) ostenta as capacidades necessárias para projeção de poder regional; e (4) é altamente influente em questões regionais” (FLETES, 2010, p. 406). Por outro lado, o Brasil não constituiria uma grande potência, uma vez que não preenche os critérios que a caracteriza. Segundo Fletes (2010, apud HURRELL, 2006) são quatro os critérios que caracterizam uma grande potência: “(1) capacidade de contribuir para a ordem internacional; (2) coesão interna que permite uma efetiva ação estatal; (3) poder econômico, como altas taxas de crescimento econômico ou um amplo mercado; e (4) poder militar, com a habilidade para competir com outras potências dominantes em uma guerra convencional” (FLETES, 2010, p. 407, apud

HURRELL, 2006). O Brasil não se enquadraria neste conceito principalmente pela não satisfação do último critério, por conta de limitações em seus recursos de poder.

Tendo isso posto, os diplomatas brasileiros têm ciência de que o Brasil ainda não é capaz de competir com as grandes potências no sistema internacional. Entretanto, o país tampouco se enquadra à mesma classificação dos países pequenos ou menos desenvolvidos no sistema internacional. Nesse sentido, chega-se ao conceito de potência intermediária, pelo qual o Brasil pode ser mais bem representado analiticamente. De acordo com Keohane (1969, p. 296) potências intermediárias são Estados cujos líderes reconhecem que não podem agir sozinhos de maneira efetiva, porém são potencialmente capazes de provocar impacto sistêmico compondo um pequeno grupo ou instituição internacional (KEOHANE, 1969, p. 296). Embora os atributos para caracterizar o conceito de potência intermediária tenham sido dos mais variados, seja baseados em seus recursos de poder ou na base demográfica e econômica, a definição de potência intermediária fundamentada no comportamento internacional do país e não no seu poder material parece ser mais adequada à realidade da política externa brasileira. Nesta abordagem comportamental, uma potência intermediária engaja-se no chamado *middlepowermanship*, ou a tendência a buscar soluções multilaterais para questões internacionais, a adotar posições de compromisso em disputas internacionais e a adotar noções de “boa cidadania internacional” na condução da diplomacia. (FLEMES, 2010, p. 407-408). Portanto, o Brasil pode se caracterizar como uma potência intermediária nesses termos. Em suma, potência intermediária é um conceito que descreve Estados que não detém o status de grandes potências, mas possuem influência internacional (FLEMES, 2010, p. 408). Assim, levaremos em consideração neste trabalho a condição do Brasil no sistema internacional a partir desse conceito.

Por fim, o Brasil está situado dentro da área de influência dos EUA e, ao mesmo tempo, constitui a potência econômica regional, além de gozar de um contexto geopolítico estável, uma vez que praticamente todas as questões fronteiriças foram resolvidas entre o final do século XIX e o início do século XX. Essa situação gerou o sentimento peculiar às elites brasileiras, pois as ameaças externas e riscos percebidos são oriundos basicamente de vulnerabilidades de natureza econômica e não de segurança. Por esse motivo, a política externa brasileira possuiu sempre um forte caráter desenvolvimentista, o que converteu, inclusive, a política externa em um dos principais instrumentos para a busca pelo desenvolvimento (LIMA, 2005, p. 5). Sob esta ótica, portanto, a dimensão do comércio internacional do Brasil torna-se particularmente importante para analisar e comparar o discurso e os resultados práticos da política externa durante a administração de Lula da Silva.

2.3 A inserção internacional do Brasil e as principais diretrizes de política externa

As estratégias de ação externa do Brasil, a busca por maior autonomia no sistema internacional e a promoção de iniciativas que conduzam os países do Sul são formuladas de acordo com o contexto internacional, a estratégia de desenvolvimento nacional e os cálculos realizados pelos formuladores de política externa. Este último varia conforme as preferências políticas e percepções dos interesses nacionais e outras variáveis mais específicas desses formuladores (SARAIVA, 2010, p. 153). Por seu turno, a ação externa do Brasil, na visão de Miyamoto (2016, p. 300), utiliza-se de mecanismos junto a outros Estados para atender a suas demandas individuais e não pode ser vista como sendo necessariamente orientada para transformações globais. Isso revela na verdade, por parte do Brasil, uma postura reformista, ou revisionista, das relações globais de poder, onde seus interesses possam ser atendidos (MIYAMOTO, 2016, p. 300).

Algumas variáveis sistêmicas da ordem internacional no século XXI favoreceram a emergência do Brasil na cena internacional: o fortalecimento da interdependência econômica entre as nações, enfraquecimento do multilateralismo e dos processos de integração, fortalecimento do bilateralismo e da autonomia dos Estados-Nação e, finalmente, a crise nos EUA, na Europa e no Japão (CERVO, 2012, p. 40). Em linhas gerais, a política externa de Lula da Silva está inserida no contexto supracitado.

De acordo com o discurso oficial brasileiro, a política externa da administração Lula da Silva se concentrou em quatro eixos principais, sendo a América do Sul o eixo prioritário e o MERCOSUL, o núcleo central. Os esforços para o subcontinente se concentraram no avanço do processo de integração regional. Em segundo o lugar, a África Ocidental, considerada uma antiga fronteira que havia sido esquecida, mas os laços precisavam ser reatados. O terceiro eixo, a Ásia, enquadrada como o novo centro dinâmico da economia mundial e vista pelo Brasil como espaço essencial para sua participação no mercado global. No último eixo fundamental está a Europa e a América do Norte, espaços tradicionais para o Brasil de vinculação política, econômica e cultural, permanecendo, na visão da diplomacia brasileira, como parceiros relevantes, sobretudo nas aspirações de reforma da governança política e econômica mundial. Através da consistência desses eixos na linha de ação da política externa brasileira, foi possível ao Brasil reposicionar-se para uma posição de destaque no cenário internacional, abrindo perspectivas e ampliando oportunidades (BALANÇO DE GOVERNO 2003-2010, 2010, p. 18).

Alguns autores compartilham da visão de que a política externa brasileira durante a administração de Lula da Silva buscou, na verdade, o equilíbrio entre as relações Sul-Sul e os parceiros tradicionais do eixo Norte-Sul, como os Estados Unidos e a União Europeia (UE). O Brasil teria reforçado essas duas dimensões em uma perspectiva de eixos combinados, pela qual as relações Norte-Sul, representadas pelo eixo vertical, são suplementadas pelas relações Sul-Sul, abarcadas pelo chamado eixo horizontal. O eixo vertical, na expressão de Pecequilo (2008, p. 148), é representado pelos tradicionais intercâmbios, que envolvem temas econômicos, políticos e estratégicos, com países desenvolvidos, como EUA, países da UE e Japão. Essas relações são caracterizadas por uma clara percepção em relação às assimetrias de poder. Nesse contexto, os EUA mantiveram-se como o principal parceiro individual do Brasil na maior parte da administração Lula. Na verdade, não houve rupturas profundas nas relações Brasil-EUA, pelo menos não entre os interlocutores de ambos os países (PECEQUILO, 2008, p. 148). Por outro lado, o eixo horizontal representa as parcerias com países emergentes, com semelhanças de condições, sendo grandes países periféricos e em desenvolvimento, e com países menos desenvolvidos, os quais possuem menor poder relativo em relação ao Brasil. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa brasileira, chamada também de relações Sul-Sul, e seus benefícios potenciais situam-se no campo econômico, político e estratégico. No plano político-estratégico, as posições que aproximam esses países se referem basicamente na reivindicação por reformas nos organismos internacionais como o FMI, Banco Mundial e o já mencionado Conselho de Segurança da ONU. Nessa dimensão, destaca-se que a dinâmica das alianças e coalizões é mais complexa e envolve tanto o eixo vertical quanto o horizontal (PECEQUILO, 2008, p. 145).

Levando em conta a perspectiva acima descrita, abordaremos adiante as principais diretrizes e princípios da política externa brasileira construídos ao longo do tempo e que possuem relevância para compreender a agenda de política externa e a estratégia de inserção internacional do Brasil durante a administração Lula da Silva. Assim, serão tratadas as questões do multilateralismo, a OMC e o G-20 Comercial, a coalizão IBAS na cooperação Sul-Sul, a aspiração brasileira pelo assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a América do Sul e a integração regional como eixo prioritário da atuação externa do Brasil.

a) Multilateralismo

A presença do Brasil nas instâncias multilaterais tem se mantido constante desde o século XIX. A participação na Conferência Haia, em 1907, com Rui Barbosa na condição de representante do Brasil, na Conferência de Paz, de 1919, e, conseqüentemente na Liga das Nações, configuraram-se entre as mais importantes no que se refere à presença e à participação ativa do Brasil na primeira metade do século XX. No âmbito da Liga das Nações, inclusive, já demandava a reforma do órgão e pleiteava um assento permanente junto às grandes potências da época. O Brasil se retirou da Liga em 1926, inclusive, em virtude não ter sido aceita sua reivindicação para se tornar membro permanente.

A ordem instaurada no pós-Segunda Guerra Mundial contou também com a participação do Brasil em seus arranjos, consubstanciados na criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e das instituições de Bretton Woods em 1944, sendo membro fundador do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), bem como do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT na sigla em inglês), em 1947.

Na ordem pós-1945, a diplomacia brasileira atuava de forma discreta em questões relativas à paz e segurança internacional, ao passo que, nos foros multilaterais de caráter econômico e no eixo Norte-Sul, encontrou espaço de atuação de forma mais protagônica, cabendo à política externa atuar na complementação das políticas nacionais de desenvolvimento industrial. Em termos gerais, a dimensão multilateral da diplomacia brasileira esteve por muito tempo vinculada aos ideais do desenvolvimentismo, do terceiro-mundismo e do universalismo das relações exteriores do Brasil (MELLO, 2012, p. 166).

Para Lima (2005, p. 15-16), o Brasil enfatiza o multilateralismo como própria expressão de sua identidade internacional e, desse modo, coloca seu papel de mediação entre fortes e fracos como sendo sua contribuição para a estabilidade no sistema internacional, além do reconhecimento de sua projeção internacional pela diplomacia parlamentar e não pelo uso da força. Ademais, dentro da nova ordem que emergiu após o fim da União Soviética, o fortalecimento do aparato jurídico-parlamentar da ONU tornou-se ainda mais necessário na visão do Brasil (LIMA, 2005, p. 15-16). Desse modo, o reforço do multilateralismo era um elemento essencial da política externa da administração de Lula da Silva como plataforma para a almejada projeção internacional do país.

Na década de 2000, as diretrizes de política externa brasileira mantiveram e reafirmaram a defesa do multilateralismo. Entretanto, a realidade internacional do início do século XXI refletiu novas expressões desse enfoque por parte do Brasil. Nesse contexto, o multilateralismo pautou-se no objetivo permanente de estar sempre envolvido na elaboração

das normas de governança global, porém com o elemento adicional da disposição brasileira a um protagonismo maior no cenário internacional. Assim, os novos arranjos, como o IBAS, o BRICS e a UNASUL, bem como o papel de mediação no Oriente Médio e na questão nuclear do Irã, soma-se à continuidade do reconhecimento defensivo de sua limitação de poder individual na hierarquia do sistema internacional, dentro do enfoque no multilateralismo da diplomacia brasileira. Essa atuação constitui-se um dos fundamentos da estratégia de projeção global do Brasil (MELLO, 2012, p. 169). Além disso, esses arranjos, ou as chamadas coalizões ou grupos de “geometria variável”, como o IBAS e o G-20, constituíram uma importante instrumentalização das aspirações do Brasil de projeção no cenário internacional (VISENTINI, 2010, p. 55). Outros exemplos de coalizões de geometria variável são os BRICS e o G-4.

Com o início de funcionamento da OMC, em 1995. Considerando a posição do Brasil como um país intermediário no sistema internacional, no que se refere à temática comercial, a defesa do multilateralismo representou a institucionalização de uma dimensão onde o direito internacional seja capaz de fazer frente às relações de poder em relação à aplicação das normas negociadas, traduzidas no Mecanismo de Resolução de Controvérsias da OMC. Assim, o principal ganho, na visão da diplomacia brasileira, foi a renovação do sistema multilateral de comércio e a consolidação de uma estrutura normativa capaz de evitar o unilateralismo das grandes potências (MELLO, 2012, p. 168).

b) A coalizão IBAS no âmbito da cooperação Sul-Sul

A partir de 2003, a diplomacia brasileira concentrou esforços nas coalizões de geometria variável ou coalizões do tipo Sul-Sul. Se no período da Guerra Fria as coalizões Sul-Sul emergiam como uma alternativa aos arranjos estratégico-militares da configuração Leste-Oeste, no início da década de 2000 o ressurgimento dessas coalizões se insere no contexto da cooperação Sul-Sul, onde as crises instaladas em países em desenvolvimento na Ásia e América Latina entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000 e o unilateralismo estadunidense após os ataques de 11 de setembro de 2001 impulsionaram iniciativas dessa natureza entre países que não se configuram entre as grandes potências globais. Nesse contexto, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), também conhecido como G-3, é criado com a Declaração de Brasília em 2003. Seus três membros possuem em comum a condição de serem três grandes democracias de massas com graves problemas de inclusão social, países semiperiféricos do sistema econômico mundial,

detentores de recursos naturais abundantes, nível de industrialização razoável e com população multiétnica (LIMA, 2005, p. 22). No âmbito da cooperação Sul-Sul e das coalizões de geometria variável, o IBAS é particularmente importante não somente por ser a primeira iniciativa dessa natureza em que o Brasil tomou parte, abrindo precedentes para outras que tomariam forma posteriormente, mas também pelo fato de constituir um pano de fundo para o relançamento dessas coalizões na política internacional (OLIVEIRA, 2005, p. 6) se considerarmos os antecedentes que propiciaram a criação desse fórum de diálogo.

Posto isso, os acontecimentos que levaram à criação do IBAS servem também de base para as outras iniciativas, como o G-20 comercial, o G-4, no âmbito da ONU e o BRIC. No final da década de 1990, a diplomacia comercial do EUA começou a contestar a legislação sul-africana que permitia o licenciamento compulsório e importação de medicamentos mais baratos de terceiros países, particularmente a Índia, sem autorização dos detentores das patentes. Com a eleição de George W. Bush, a legislação brasileira acerca dessa questão passou a ser questionada. Isso gerou um pedido de consultas na OMC junto ao governo brasileiro pelos EUA e, em seguida, avançou para o estabelecimento de painel no Órgão de Solução de Controvérsias da instituição. Isso gerou uma mobilização por parte do Brasil que recorreu a diversos atores internacionais relevantes, juntamente com a África do Sul e a Índia, países diretamente interessados na reversão do contencioso das patentes farmacêuticas lançada pelos EUA. O resultado foi positivo não só para o Brasil, que convenceu a opinião pública internacional e as comunidades epistêmicas, mas também para os demais países em desenvolvimento. Os negociadores estadunidenses retiraram as queixas e decidiram negociar com o Brasil e os demais interessados nos termos que atendessem o interesse de todos. Dessa maneira, o contencioso se converteu no aprendizado para a utilização de estruturas globais de poder para atender os interesses brasileiros e de seus parceiros e serviu como modelo, ou um ensaio exitoso, para as potencialidades das coalizões Sul-Sul (OLIVEIRA, 2005, p. 3-6).

Na perspectiva brasileira, a coalizão IBAS não é uma iniciativa que visa somente a cooperação dos três países no âmbito multilateral nas áreas de paz e segurança e comércio e desenvolvimento, mas também tem como objetivo construir fortes laços político e econômicos entre eles (LIMA, 2005, p. 24). Em suma, a parceria tem como objetivo fortalecer um bloco trilateral para incrementar a capacidade política de articulação nas negociações comerciais multilaterais dos países envolvidos no âmbito da OMC frente aos países desenvolvidos (OLIVEIRA, 2005, p. 7).

c) OMC e o G-20 comercial

O G-20 comercial foi criado em 20 de agosto de 2003, durante as reuniões preparatórias para a 5ª Conferência Ministerial da OMC em Cancun, no México, realizada entre os dias 10 e 14 de setembro daquele ano. O grupo surgiu diante das tentativas frustradas dos países membros da OMC em chegar a um acordo desde a Conferência Ministerial em Doha, no Catar, em 2001, cujo tema central era a agricultura e o desenvolvimento. Os países do G-20 contavam com cerca de 60% da população mundial e com 70% da população e concentrou suas reivindicações na pauta agrícola, particularmente na liberalização do comércio agrícola por parte dos países desenvolvidos.

Enquanto que na esfera da paz e segurança internacional o Brasil não tenha se engajado no pós-Guerra e só tenha assumido um papel mais protagônico na década de 1990, no âmbito das reformas do regime de comércio e desenvolvimento houve uma participação ativa e constante do Brasil desde então. Como exemplo, pode ser destacado o papel do Brasil na coordenação do G-77 durante a década de 1960, cujos interesses recaíam na constituição de um sistema de comércio e desenvolvimento que fosse composto de mecanismos especiais para mitigar as desigualdades entre os países inseridos no sistema de comércio mundial, sob a observância do princípio de justiça distributiva (LIMA, 2005, p. 18). Nesse contexto, a atuação da diplomacia brasileira na busca por regras mais justas de comércio internacional faz parte de sua linha de atuação há várias décadas e seu protagonismo no âmbito do G-20 constitui um reflexo desse acumulado histórico em questões sensíveis aos interesses comerciais do Brasil.

Entretanto, apesar da distribuição do comércio exterior brasileiro tenha se modificado desde a década de 1970, o padrão centro-periferia tem se mantido. O principal destino das exportações e origem das importações do Brasil advém dos países industrializados, apesar de a América Latina ter se tornado uma das principais parcerias dos fluxos de comércio ao longo do tempo. No que se referem aos investimentos, os EUA, a Alemanha e o Japão são os principais provedores de investimentos no Brasil. Pelo lado dos investimentos brasileiros no exterior, os principais destinos seriam a América do Sul, particularmente a Argentina, os paraísos fiscais, a Europa e a América do Norte (LIMA, 2005, p. 24).

Portanto, com a expressão “nova geografia mundial”, o governo sob a administração Lula da Silva, além de destacar de maneira positiva o movimento de coordenação com outros países do Sul na direção do exercício de um metapoder nas questões multilaterais de comércio, sinalizou também a novidade da cooperação Sul-Sul no contexto internacional pós-Guerra Fria e de globalização de mercados (LIMA, 2005, p. 30). Isso se mostra claramente

ilustrado no G-20, cuja finalidade era a liberalização do comércio agrícola no contexto da paralisação da rodada Doha. O Brasil teve um papel fundamental na liderança da coalizão de países em desenvolvimento que se opunham à tentativa dos EUA e da União Europeia de barrar as negociações acerca da liberalização do comércio agrícola da rodada Doha. O G-20 propiciou novas dinâmicas no formato de negociação no âmbito da OMC. Isso também marcou a contribuição do Brasil nas negociações de maneira distinta do passado, que eram estratégias meramente defensivas (MELLO, 2012, p. 170).

Sob o ponto de vista brasileiro, o sistema multilateral de comércio é o meio pelo qual os países em desenvolvimento têm maiores chances de conjugar seus interesses comerciais e fazer frente às assimetrias perante os países desenvolvidos. Assim, rodada Doha, que foi lançada em 2001 com o objetivo de derrubar as barreiras comerciais no mundo, foi travada por iniciativa dos países desenvolvidos que resistiam em liberalizar seu comércio para produtos agrícolas, em grande parte, provenientes dos países em desenvolvimento. Como consequência disso, diante da continuidade desse impasse na Conferência de Cancun, em 2003, o grupo de países em desenvolvimento liderado pelo Brasil criou o chamado G-20 comercial. Para Lima (2005, p. 20-21), a criação do G-20 representa o renascimento da coalizão terceiro-mundista. Porém, os interesses que congregam esses países giram em torno das questões agrícolas. Deste modo, para o Brasil era mais uma oportunidade de desempenhar o papel de intermediário, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. No entanto, nesse caso houve uma nova situação na qual o Brasil também era demandante na questão agrícola, pois gozava de alta competitividade das exportações neste setor, além de manter sua tradicional agenda negociadora, focada no acesso a mercados e no fortalecimento das normas multilaterais. Assim, a formação do G-20 e o novo papel de demandante na questão agrícola representa o retorno do Brasil a duas frentes de sua ação diplomática: a cooperação Sul-Sul e a negociação de concessões comerciais com os principais parceiros do Norte (LIMA, 2005, p. 20-21).

d) Reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas

O Brasil, desde a Liga das Nações, da qual acabou se retirando em 1926, pleiteava um assento no Conselho de Segurança daquela instituição, reservada a poucas potências ocidentais da época. Com sua participação na Segunda Guerra Mundial com vistas a garantir voz e influência nas decisões da nova concertação mundial após o fim do conflito, o Brasil teve participação ativa na Conferência de São Francisco, da qual originou a ONU e um novo

Conselho de Segurança. Naquele contexto, o Brasil pleiteava e chegou a ser cotado para assumir um assento permanente no Conselho, o que de fato não ocorreu e só foi reivindicado novamente na década de 1990, particularmente em 1993, no contexto do lançamento do projeto de reforma do órgão, durante a presidência de Itamar Franco e a primeira gestão do embaixador Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores. Entretanto, no contexto de transição em 1989, o Brasil propôs durante a abertura da 44^a Assembleia Geral das Nações Unidas o alargamento da composição do Conselho, possibilitando uma participação mais efetiva dos Estados periféricos no órgão (ARRAES, 2005, p. 5). Isso indica que a reivindicação brasileira em 1993 não foi um movimento estimulado meramente pelos acontecimentos no âmbito da ONU daquele momento, mas já fazia parte do arcabouço da política externa brasileira a priori.

Segundo Mello (2012, p. 168), o principal argumento da diplomacia brasileira no questionamento da ordem internacional contemporânea desde então está na ideia de que a inclusão do Brasil como membro permanente no Conselho. Essa reivindicação permaneceu na agenda das administrações seguintes, com diferenças na atribuição de prioridade em relação à questão. Além disso, a principal inovação dessa postulação, em relação àquela do imediato pós-Guerra, está na mudança de posição do Brasil em relação à participação em operações de paz da ONU (MELLO, 2012, p. 168). No que concerne à reforma da estrutura decisória do Conselho de Segurança, a tese da democratização do processo decisório do órgão está no centro dessa pauta. Isso está ligado à ideia de dotá-lo de maior representatividade e equidade, ampliando sua legitimidade e eficácia. Na visão do Brasil, a legitimidade do órgão está diretamente ligada à ampliação de sua representatividade política, o que adequaria sua estrutura decisória à realidade política do sistema internacional do pós-Guerra Fria (LIMA, 2005, p. 16). Essa posição, de certa maneira, fundamenta a candidatura do Brasil ao assento permanente no Conselho.

Assim, desde o início da década de 1990, houve dois momentos em que a possibilidade de alargamento das vagas permanentes no Conselho havia sido mais viável, sendo o primeiro em 1995, no cinquentenário do órgão, e em 2001, no contexto dos ataques terroristas nos EUA, sendo malogrados posteriormente (ARRAES, 2005, p. 5). Embora os temas de paz e segurança internacional não despertem a mobilização e o debate interno como acontece em questões de comércio, os setores mais nacionalistas compartilhavam do temor de que o trade off da candidatura brasileira ao Conselho no sentido de auferir participação mais constante e de mais peso nas missões de paz seria alto demais (LIMA, 2005, p. 22).

A mobilização do Brasil para pleitear o assento no Conselho ganhou força novamente com o início da administração Lula da Silva e da segunda passagem do embaixador Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores. Essa aspiração foi concatenada no chamado G-4, agrupamento pelo qual o Brasil juntava esforços com outros países também interessados em um assento permanente, a saber, o Japão, a Índia e a Alemanha. Porém, esse movimento encontrou dificuldades por não obter apoio de países desenvolvidos como os EUA e em desenvolvimento como a China, os países da União Africana e alguns países latino-americanos. Em entrevista ao periódico O Globo, o chanceler justificou que a reforma da ONU é um projeto do G-4 e de outros 32 países que afiançavam a proposta, incluindo França e Reino Unido, não sendo, portanto, uma “aspiração brasileira tirada do abstrato”. Nessa ocasião, Amorim ressaltou que os países sul-americanos também apoiam a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança, exceto Argentina e Colômbia (MRE, 2005b, p. 436). Entre as barreiras que o Brasil enfrenta ao tentar angariar apoio às suas aspirações no Conselho de Segurança do Sul Global, destaca-se no espaço latino-americano a oposição de Argentina, Colômbia e México, integrantes do agrupamento chamado União pelo Consenso, que se opõe à concessão de um assento permanente no Conselho a qualquer país da América Latina (MARES; TRIKUNAS, 2016, p. 94).

e) Integração da América do Sul como eixo prioritário

A nomeação do Embaixador Celso Amorim para o Ministério das Relações Exteriores teve um significado simbólico para o estabelecimento das grandes linhas da política externa da administração de Lula da Silva. Amorim, sendo um diplomata de carreira e que fora chanceler durante a administração de Itamar Franco, sinalizou que a política externa do Brasil durante seu mandato não sofreria uma mudança acentuada ou adotaria uma postura "militante e ideológica", como especulavam alguns analistas. Ademais, as linhas gerais definidas por Amorim aprofundavam algumas iniciativas levadas a cabo na administração de FHC a partir do agravamento da crise internacional do final da década de 1990, pois os últimos dois anos da administração de FHC foram de adoção de uma agenda significativa para a América do Sul como forma de superar a crise no MERCOSUL e manter o curso do processo de integração regional diante de uma conjuntura adversa (VISENTINI, 2010, p. 56). Amorim, durante sua posse como ministro das Relações Exteriores em 2003, proferiu que, na administração Lula da Silva, a prioridade seria a América do Sul. Além disso, manifestou a intenção de aprofundar a integração entre os países sul-americanos nos mais diversos planos, através da formação de

um espaço econômico unificado com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura (MRE, 2003a, p. 23).

Dentro do panorama traçado pelas linhas gerais de política externa brasileira e pelas estratégias de inserção internacional do Brasil, começa a se consolidar a partir de 2000 a América do Sul como espaço prioritário para a consecução de seu projeto de inserção internacional, na busca por projeção no cenário internacional como global player. A integração da América do Sul começa a substituir a ideia da integração latino-americana, menos palpável e com um grau de complexidade mais elevado. No entanto, assim como a cooperação com os países em desenvolvimento de outras regiões, o espaço sul-americano já estava no seio da diplomacia brasileira antes desses movimentos do início do século XXI.

Com isso, é importante destacar que, tanto a ideia de América do Sul, quanto a de América Latina, são frequentemente contextualizadas levando em consideração a inserção do Brasil nas demais arenas do cenário internacional, sendo esta uma concepção permanente no pensamento brasileiro relativo à integração regional (VIGEVANI; RAMANZINI, 2010, p. 478). Com o início da administração Lula da Silva, Celso Amorim, durante seu discurso proferido por ocasião de sua posse como ministro das Relações Exteriores em 2003 declarou que a prioridade do governo Lula seria a América do Sul. Além disso, manifestou a intenção de aprofundar a integração entre os países sul-americanos nos mais diversos planos, através da formação de um espaço econômico unificado com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura (MRE, 2003a, p. 23).

Nesse sentido, o processo de construção do espaço sul-americano como um projeto de integração consistente e norteador da ação diplomática do Brasil encontra antecedentes históricos a constituição da ALALC na década de 1960, sucedida pela ALADI em 1980, os tratados entre Brasil, Argentina e Paraguai que culminaram na construção das usinas hidrelétricas de Itaipu e Corpus, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978, bem como o projeto do gasoduto Brasil-Bolívia, inaugurado em 1999. A partir deste plano de fundo, a reestruturação estratégica das relações entre Brasil e Argentina na segunda metade da década de 1980. O marco dessa estruturação é o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, que elevou o patamar das relações entre os dois países e resultou constituição do MERCOSUL, cujo projeto é o paradigma do processo de transformação do papel das fronteiras sul-americanas (LAFER, 2001, p. 57-58).

Assim, admitindo a ideia, cuja aceitação se verifica na década de 1980, da existência de uma comunidade de interesses com os países do Cone Sul e da América do Sul (VIGEVANI; RAMANZINI, 2010, p. 437), a partir da década de 1990, particularmente no

marco da gestão de Fernando Henrique Cardoso no MRE, entre outubro de 1992 e maio de 1993, inicia-se o processo de substituição da América Latina como esfera geográfica prioritária da política externa brasileira pela América do Sul, configurando a inserção do conceito no discurso diplomático brasileiro, incorporando-o como núcleo organizador da ação diplomática, estratégia de atuação e condicionante do comportamento externo do Brasil. Nesse sentido, a diplomacia presidencial² de Cardoso durante sua administração ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, foi benéfica no sentido de difundir a ideia envolta ao conceito de América do Sul enquanto parte da identidade internacional do Brasil (GALVÃO, 2009, p. 68).

A maior expressão da consolidação da América do Sul como espaço privilegiado na agenda de política externa brasileira encontra-se no marco da criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) durante a Reunião dos Presidentes Sul-Americanos em Brasília no ano 2000. A iniciativa, que congrega os doze países sul-americanos, e tem como propósito impulsionar a integração física e modernização da infraestrutura através de uma concepção regional da América do Sul.

Nesse contexto, Malamud (2011, p. 6) afirma que o Brasil por ser menor e menos poderoso do que os outros “países monstro”, suas elites no poder acreditam na necessidade de angariar o apoio dos países da região para reforçar suas reivindicações no plano global. Nesse sentido, seu movimento iniciado na década de 1970 culminou em 2000 na cristalização do conceito de América do Sul, substituindo a ideia de América Latina. Isso se deu, segundo o autor, pelo reconhecimento por parte do Brasil de que não era possível exercer uma influência significativa no continente americano como um todo (MALAMUD, 2011, p. 6). Com isso, o Brasil ganharia maior margem de manobra em um espaço geográfico, político e econômico limitado ao seu entorno mais imediato. Ademais, na ótica brasileira, a valorização da América do Sul contribuía com o fortalecimento da posição do Brasil no processo de negociação da ALCA, em meio a dificuldades crescentes de integração no âmbito do MERCOSUL naquele momento (SORJ; FAUSTO, 2011, p. 7).

Além disso, Lafer (2001, p. 55) coloca o mérito da participação do México no NAFTA e a atração centrípeta dos países da América Central e Caribe exercida pela economia dos EUA terem aumentado a interdependência desses países em relação ao Norte, tornando o

² O conceito de diplomacia presidencial foi elaborado pelo embaixador Sérgio Danese, que o define como “(...) a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (p. 67). Ver: DANESE, Sergio França. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Coleção Relações Internacionais. 2 ed. rev. Brasília: FUNAG, 2017

futuro dessa parte do continente cada vez mais vinculado ao que acontece nos EUA. Por outra parte, a América do Sul possui relações regionais e internacionais mais diversificadas, no âmbito político e econômico. (LAFER, 2001, p. 55).

Assim, a utilização sistemática do conceito de América do Sul nos discursos oficiais, juntamente com as mudanças estruturais durante a administração FHC iniciadas no ano 2000 e posteriormente continuadas pela administração de Lula da Silva, acabou por revalidar a ideia de América do Sul para a política exterior do Brasil, mas também para seus vizinhos. Relacionado a isso, a noção de identificação regional se associa a uma série de elementos constituídos por critérios geopolíticos, geofísicos e etnográficos. Identificadores regionais seriam pontos de referência de amplitude variável conforme a perspectiva adotada a partir da relação entre os níveis continental/subcontinental, subcontinental/regional, regional/local, constituindo escalas analíticas para as relações internacionais. Como não poderia deixar de ser, a escala sul-americana se sustenta não na homogeneidade, mas sim na diversidade de sub-regiões dentro do conjunto da América do Sul. O ponto fundamental é o respeito a essa diversidade que possibilita e dá origem a uma tessitura integracionista comum. A diversidade e riqueza desse cenário podem ser vistos nas diferentes estratégias de inserção internacional dessas sub-regiões, como a andina, caribenha, amazônica, latino-americana, sul-americana (GALVÃO, 2009, p. 69). Nessa perspectiva, é possível analisar as diferentes dimensões dessas sub-regiões, uma vez que as relações do Brasil com os países do Cone Sul são diferentes em intensidade e forma quando comparadas às suas relações com os países andinos, por exemplo.

Em suma, não foi por falta de iniciativas que o Brasil não alcançou os resultados almejados em seu projeto de integração da América do Sul. Diversas iniciativas foram constituídas ou impulsionadas para esse fim: a IIRSA, seguindo a agenda de FHC, com a diferença de dotá-la de forte componente política de autonomia; a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), depois rebatizada de União das Nações Sul-Americanas (UNASUL); e o fortalecimento do MERCOSUL com novos acordos e diálogos na região e com parceiros extrarregionais como a União Europeia (UE), Israel, União Aduaneira da África Austral (AAUU), Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC na sigla em inglês). A Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e a Cúpula América do Sul-África (ASA) foram realizadas no Brasil. Além disso, o agrupamento chamado de BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) começou a ser definido como os novos pilares da ordem mundial, com duas cúpulas que iniciaram sua institucionalização em Ecaterimburgo, Rússia, em 2009 e em Brasília, em 2010 (PECEQUILO, 2010, p. 138-139).

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2011, p. 24), as estratégias adotadas para guiar as linhas de ação da política externa do Brasil não trazem necessariamente resultados claros. Essas estratégias ou discursos, não se traduzem sempre em prática política e, por consequência, não necessariamente trazem resultados concretos. Entretanto, quando são implementadas de fato, essas estratégias levam tempo para impactar efetivamente a política exterior do país. Além disso, essas estratégias precisam estar em conformidade com o poder real do Estado, seja em suas capacidades materiais ou simbólicas. Portanto, essas estratégias, planos políticos e discursos são antecedentes das mudanças concretas e mensuráveis na dimensão da política externa do país (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 24).

Portanto, analisaremos ao longo do capítulo seguinte as relações no âmbito comercial entre o Brasil e seus parceiros em diferentes regiões do cenário internacional, bem como da América do Sul, dividindo-a na região andina, por um lado, e na região do Cone Sul, por outro, considerando a diferença na importância atribuída pelo Brasil a cada uma dessas sub-regiões. Posteriormente conduziremos um estudo mais aprofundado sobre o lugar da Colômbia na agenda de política externa brasileira através da contraposição entre o discurso e prática, comparando os documentos oficiais, como discursos, declarações, comunicados e entrevistas, com os dados de comércio exterior do Brasil com aquele país ao longo da administração Lula da Silva, com o objetivo de dimensionar a distância entre a inserção internacional desejada e a inserção possível no plano internacional.

3 A POLÍTICA EXTERNA NO ÂMBITO DO COMÉRCIO BILATERAL DO BRASIL

No presente capítulo, traçaremos um quadro analítico sobre as relações do Brasil com as principais regiões e países do mundo, com os quais existem vínculos relevantes com o país, particularmente no âmbito comercial. Conforme abordado no capítulo anterior, levaremos em consideração os principais aspectos da estratégia de inserção internacional da administração Lula da Silva e as linhas históricas da diplomacia brasileira de longo tempo. Assim, partiremos do pressuposto de que a inserção internacional do Brasil que se verifica de fato está subordinada, de certa forma, às linhas gerais da política externa do país, o que lhe confere certa continuidade, a despeito da retórica política pela qual se vale o governo que está no poder. Isso implica que, embora o discurso da diplomacia da administração Lula da Silva tenha anunciado grandes mudanças na postura e na atuação externa do Brasil, isso não foi suficiente para influenciar os resultados práticos, os quais, por sua vez foram influenciados pela conjuntura internacional e pelas linhas tradicionais da política externa brasileira.

Desse modo, analisaremos os principais eixos dinâmicos da política externa brasileira que possuem relevância no âmbito comercial para o Brasil, apresentando séries temporais relativas aos fluxos de comércio e a participação desses atores na balança comercial brasileira. Primeiramente, analisaremos as relações com a União Europeia (UE) e as relações com os Estados Unidos da América, que se configuram como os principais parceiros tradicionais do Brasil do tipo Norte-Sul. Em seguida, serão abordadas as relações do Brasil com a Ásia, particularmente com o Japão e a China. Por último, analisaremos as relações do Brasil com a América do Sul, levando em consideração que a região é principal prioridade da política externa brasileira durante a administração de Lula da Silva. Para isso, trataremos separadamente das regiões que compreendem o MERCOSUL e a sub-região andina, compreendendo a Comunidade Andina de Nações (CAN), por esses possuírem pesos diferentes nas relações comerciais e intensidades distintas nas relações políticas com o Brasil.

Neste estudo, não trataremos das relações do Brasil com o continente africano que, embora tenha sido atribuída grande importância política na administração Lula da Silva, este possui pouca relevância no comércio internacional do Brasil e para os propósitos deste trabalho. Do mesmo modo, não abordaremos as relações do Brasil com a Índia que, apesar de terem estabelecido vínculos importantes, particularmente através do IBAS, durante esse período, os resultados nos fluxos de comércio são pouco expressivos, conferindo-lhe menor importância relativa para a política externa brasileira do que a agenda política sugere.

3.1 As Relações Brasil-União Europeia e o comércio bilateral

As relações entre Brasil e a Europa, as quais se inserem no eixo assimétrico³ de articulação da política externa brasileira, possuem grande importância para o Brasil pelos laços políticos, culturais e econômicos, apesar de contarem com impasses e conflitos ao longo de sua trajetória, sobretudo no âmbito comercial. Historicamente, as relações entre o Brasil e a Europa enquanto projeto de integração são definidas por Lessa (1998, p. 35) como “eixo de conflito” pelo fato de, tradicionalmente, limitar seriamente as ambições comerciais brasileiras, tanto na esfera regional quanto nos foros multilaterais (LESSA, 1998, p. 35).

A despeito disso, as relações Brasil-Europa Ocidental foram caracterizadas pela aproximação com a Europa Ocidental durante o século XX, por parte do Brasil, sempre quando buscava alternativas – políticas ou econômicas – às relações com os EUA, sendo, geralmente, bem correspondido nessas ocasiões (LESSA, 1998, p. 35). Nesse contexto, apesar do longo histórico desse relacionamento bilateral, perpassando diferentes momentos, é relevante retomá-lo brevemente a partir da década de 1980, ainda na vigência da Comunidade Econômica Europeia (CEE), levando-se em conta que os acontecimentos nesse período, de certa forma, moldaram as interações entre o Brasil e o bloco europeu do modo como se configurou no período estudado.

Em 1980, um impulso importante foi dado com a celebração o Acordo Quadro de Cooperação, que entrou em vigor em 1982. Além de evidenciar o interesse do bloco no Brasil e abrir um canal de diálogo interinstitucional, este acordo propiciava a criação de mecanismos de ajuda técnica e financeira, além de ações de cooperação econômica e industrial (MEDEIROS; LEITÃO, 2009, p. 17). Na seara comercial, houve o comprometimento mútuo de reduzir as barreiras não tarifárias e de aproximar as indústrias e os negociantes europeus e brasileiros e, no âmbito econômico, os europeus buscavam a exploração e o desenvolvimento de novas fontes de abastecimento, o incremento do intercâmbio de manufaturados e a cooperação em novos mercados (VENTURA, 2003, p. 363).

Apesar da importância do acordo assinado no início da década, os anos que se seguiram não favoreceram a cooperação efetivamente e a implementação dos termos acordados no acordo. A cooperação foi dificultada principalmente pela crise financeira no Brasil, a retração das importações e o processo de transição democrática em curso no país, o

³ Segundo Ayllón (2007), no eixo assimétrico constituem-se as relações entre o Brasil e países com os quais existe uma significativa desigualdade de poder, como os EUA e as grandes potências europeias, no plano bilateral, e, no plano multilateral, a UE (AYLLÓN, 2007, p. 73).

que inaugurou um período de incerteza acerca das diretrizes econômicas que seriam tomadas. Com isso, as relações ficaram bastante estagnadas entre 1980 e 1987. Sem embargo, a partir de 1987, a cooperação ganha impulso e a CEE volta a ser o primeiro parceiro comercial do Brasil, posição que era ocupada nos anos anteriores pelos EUA. Ademais, apesar de haver um comércio recíproco entre as partes e o bloco europeu ser um mercado essencial para o Brasil, o país possui importância apenas marginal para a CEE naquele período (MEDEIROS; LEITÃO, 2009, p. 17-19).

A partir da década de 1990 as relações entre Brasil e o bloco europeu ganharam nova dimensão e novo foco. A partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991 e do Tratado de Maastricht, em 1992, criando a União Europeia (UE), essa interação passou a ser pensada em um plano mais amplo, no qual se refletia o interesse europeu em apoiar a reprodução de seu modelo político no Cone Sul e revelava o interesse da política externa brasileira em alinhar seus interesses com os sócios do MERCOSUL e diante da UE que, naquele momento estava em contínua expansão de poder via alargamentos sucessivos (MEDEIROS; LEITÃO, 2009, p.21). Com isso, UE impetrou uma rede de acordos internacionais com a maior parte das regiões do mundo. Embora fossem consideradas sem substância e caracterizadas como meras declarações de intenção, essas iniciativas seriam parte de uma estratégia de afirmação da UE como ator internacional. Junto a isso, a política externa da UE assumiu uma “abordagem regional”, buscando firmar acordos com outros grupamentos de Estados, em vez de países isolados. Naquele momento, a UE empreendeu diálogos bi regionais com outros blocos, além do MERCOSUL, como a Comunidade Andina de Nações (CAN), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC) (HOFFMANN, 2009, p. 55).

As relações com a União Europeia, que outrora haviam estado concentradas em Alemanha, França e Inglaterra, passaram a contemplar, ao longo da década de 1990, uma diversificação de interesses no plano econômico. Esse incremento nos fluxos de capitais se verificou não apenas no âmbito comercial, mas também nos investimentos estrangeiros diretos com crescente participação de países como Portugal, Espanha e Países Baixos (VAZ, 1999, p. 71). Porém, o que se pode verificar ao longo do tempo é a diminuição gradativa da participação dos países do bloco na balança comercial do Brasil, principalmente devido ao deslocamento dos fluxos para a Ásia. Segundo Barbosa (1995, p. 115), a participação da Europa na balança comercial brasileira diminuiu de 31,4% em 1990 para 25,9% em 1993 em parte pela assimetria dos fluxos de comércio entre o país e o bloco, isto é, o Brasil importava produtos de alto valor agregado e exportava basicamente matérias primas. Além disso, alguns

instrumentos de política comercial utilizados pelo bloco europeu agravava a situação como a Política Agrícola Comum (PAC), criada em 1962, que fechou mercados para o Brasil na Europa e tirou-lhe, por exemplo, terceiros mercados no Oriente Médio (BARBOSA, 1995, p. 115).

O contexto internacional da década de 2000 era ligeiramente diferente daquele em que o regionalismo e a UE estavam em alta, no início da década de 1990. O contexto no qual a Parceria Estratégica entre Brasil e UE se insere é do retorno à priorização das agendas de segurança pós-11 de setembro, além da crescente crise econômica dos países desenvolvidos que atingiu níveis sem precedentes em 2008. Naquele momento, o Brasil contava com uma política externa mais assertiva e de aproximação com os países emergentes, como evidenciam a criação de coalizões internacionais e foros de coordenação política como o IBAS e os encontros entre os presidentes do BRICS a partir de 2008 (HOFFMANN, 2009, p. 56-57). Essa assertividade se fez presente também no âmbito do sistema multilateral de comércio quando, em 2003, durante a Conferência da OMC em Cancun, o Brasil, buscando a liderança dos países emergentes, articulou a criação do G-20 como uma forma de contraposição à prática histórica dos países desenvolvidos negociarem e decidirem sobre as regras do comércio internacional. Assim, o Brasil procurou coordenar a abertura dos mercados industriais e de serviços dos países em desenvolvimento com a abertura dos mercados agrícolas dos países desenvolvidos de forma correspondente (LESSA, 2009, p. 103).

Ayllón (2007) sustenta que, durante o primeiro mandato de Lula, existiram convergências reais, ainda que retóricas, entre o Brasil e a Europa no âmbito político, tanto bilateral quanto multilateral, enquanto que no campo comercial suas relações foram de divergências e tensões. Segundo sua perspectiva, essas divergências prevalecem desde o início das negociações para alcançar um acordo de livre comércio entre MERCOSUL e UE em 1995, derivadas dos impasses sobre comércio agrícola. Em seguida, o autor defende que a tensão se elevou durante a administração Lula, destacando três acontecimentos que ilustram essa tese. O primeiro são as sucessivas vitórias do Brasil sobre a UE nos painéis de solução de controvérsias da OMC nos casos da banana, do açúcar e do frango, em 2004 e 2005, e os impactos da conformação do G-20 na reunião ministerial de Cancun em dezembro de 2003. O segundo gira em torno dos desentendimentos entre os diplomatas brasileiros e os membros da Comissão Europeia em relação à eliminação dos subsídios agrícolas, à redução de ajuda interna e ao acesso a mercados no âmbito das negociações inter-regionais entre MERCOSUL e UE. Por último, a Cúpula da OMC de Hong Kong, em 2005, teria sido marcada pela

escalada de declarações hostis e de acusações de ambas as partes a respeito do fracasso das negociações multilaterais (AYLLÓN, 2007, p. 89-93).

Apesar disso, diante do cenário de ascensão do perfil internacional do Brasil, junto ao cansaço da fórmula de relações da UE com a América Latina, caracterizada pela assimetria entre os processos de integração e do comércio, além da heterogeneidade política e econômica dos países latino-americanos e da estagnação das negociações com o MERCOSUL, os europeus decidiram abandonar seu modelo de cooperação com a região. Ao final de 2005, a UE decidiu reavaliar seu padrão de relacionamento com a América Latina e, com isso, passou a privilegiar o Brasil como país-chave. Para tanto, adotou o modelo de relacionamento de “parcerias estratégicas”, que já mantinha com seus principais parceiros, como os EUA, Canadá, Japão, Rússia, China e Índia, com o Brasil (LESSA, 2009, p. 103-104). Nesse contexto, no ano de 2007, a UE assinou a Parceria Estratégica com o Brasil, em 2007, institucionalizando o diálogo entre as partes.

Por parte do Brasil, objetivo da Parceria, de acordo com Saraiva (2013, p. 73-74), era a aproximação com os países europeus como parte de seu projeto de inserção como *global player*, que buscava a revisão no equilíbrio de poder nas instituições internacionais e o multilateralismo, e foi vista pela diplomacia brasileira como um canal importante que poderia favorecer transferência de tecnologia para setores estratégicos brasileiros (SARAIVA, 2013, p. 73-74). Entretanto, dentro da América do Sul, a ideia do Brasil como um *hegemon* regional parece fortemente contestada. A reação imediata dos demais países membros do MERCOSUL em relação ao estabelecimento da Parceria Estratégica, principalmente da Argentina, foi muito negativa. A parceria também foi explorada pela Venezuela, que era outro candidato ao papel de potência regional na América do Sul. Além disso, em entrevistas, membros do governo mexicano também se manifestaram, alegando “falta de entendimento” sobre o estabelecimento de uma condição diferenciada ao Brasil, apesar do bloco europeu ter também proposto, em 2008, uma Parceria Estratégica com o México (HOFFMANN, 2009, p. 59).

O discurso político e a análise acadêmica divergem na avaliação dos resultados práticos, sobretudo da interação política e econômica do Brasil com a UE durante do período da administração Lula. Autores, como Ayllón (2007, p. 97), defendem que seu primeiro mandato foi de maximização política, de baixo perfil e se relevância para os interesses do Brasil e, no âmbito do comércio multilateral, de falta, ou de minimização, de resultados concretos, em um contexto de relações euro-brasileiras no qual a diplomacia brasileira teria se empenhado em um exercício de “querer e não poder” (AYLLÓN, 2007, p. 97).

De acordo com Gratius (2012a, p. 15), a temática do comércio é a espinha dorsal das relações Brasil-UE e, nesta área, as controvérsias prevalecem sobre o consenso. Desse modo, as negociações para um acordo de livre comércio entre a UE e o MERCOSUL, ou mesmo a alternativa de um acordo bilateral de livre comércio entre o Brasil e o bloco europeu, são centrais nessa dinâmica. Porém, para um acordo bilateral, seria necessária a superação da questão agrícola, do desmantelamento de barreiras não tarifárias, principal reivindicação do Brasil. Pelo lado do Brasil, as concessões na indústria e serviços eram as principais demandas europeias, pois nesses setores o Brasil mantinha ainda um grande protecionismo, sobretudo em setores de ponta, como o automotivo e informática (GRATIUS, 2012a, p. 15).

A UE é um dos principais parceiros do Brasil e conta com uma população de mais de 780 milhões de pessoas, PIB conjunto de US\$ 20,8 trilhões e comércio bilateral de cerca de US\$ 130 bilhões por ano. Em termos comparativos, a UE é o maior parceiro comercial individual do Brasil (THORSTENSEN et al., 2014, p. 50). Nesse contexto, ao analisarmos a evolução do comércio entre o Brasil e o bloco europeu, conseguimos compreender melhor a evolução e verificar se, na prática, a dinâmica de relacionamento responde aos interesses e discursos políticos-diplomáticos ou é guiada pela conjuntura econômica global e pelo sistema político internacional. De acordos com dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), o volume de negócios entre Brasil e UE cresceu significativamente entre 2000 e 2010, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1 – Intercâmbio comercial entre Brasil e União Europeia (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	15.370.107.425	14.536.597.957	833.509.468
2001	15.528.924.328	15.450.218.200	78.706.128
2002	15.638.101.196	13.496.564.226	2.141.536.970
2003	18.873.660.020	13.066.925.748	5.806.734.272
2004	24.745.548.062	15.991.492.385	8.754.055.677
2005	27.127.865.783	18.238.933.802	8.888.931.981
2006	31.132.673.881	20.213.955.042	10.918.718.839
2007	40.565.583.854	26.740.657.783	13.824.926.071
2008	46.594.570.676	36.191.344.488	10.403.226.188
2009	34.189.000.802	29.238.633.944	4.950.366.858
2010	43.323.895.760	39.150.977.830	4.172.917.930

Fonte: Secex/MDIC

O comércio entre o Brasil e os países do bloco teve um aumento significativo e progressivo entre 2000 e 2010, embora o saldo da balança comercial tenha sido volátil no período. O saldo, sempre positivo para o Brasil, auferiu melhores resultados entre os anos de

2006 e 2008, superando os US\$ 10 bilhões de superávit. Em uma primeira análise, podemos deduzir que a relevância dos países europeus para o comércio brasileiro, apesar do contexto de uma política externa brasileira orientada para diversificação de parcerias no cenário internacional.

Tabela 2 – Participação da União Europeia na Balança Comercial brasileira

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	27,89%	26,03%
2001	26,64%	27,79%
2002	25,87%	28,57%
2003	25,78%	27,04%
2004	25,60%	25,45%
2005	22,89%	24,78%
2006	22,59%	22,13%
2007	25,25%	22,17%
2008	23,54%	20,92%
2009	22,35%	22,89%
2010	21,46%	21,54%

Fonte: Secex/MDIC

Como observa Thorstensen et al. (2014, p. 50-51), durante a década de 2000 é possível observar que, apesar do contexto de diversificação de parcerias da política externa brasileira, sobretudo a partir de 2003, a UE permaneceu relevante enquanto parceiro comercial do Brasil ao longo do tempo (THORSTENSEN et al., 2014, p. 50-51). De acordo com os dados da Tabela 2, isso se verifica com o nível de participação da UE como destino das exportações e origem das importações brasileira tendo diminuído, porém de maneira relativamente branda. O percentual das exportações e importações brasileiras era, respectivamente, de 27,89% e 26,03% em 2000. Em 2010, após uma queda constante, estava em 21,46% das exportações e 21,54% das importações do Brasil. Assim, apesar do período ter acumulado divergências entre o Brasil e o bloco europeu nas questões comerciais ao longo da década, a UE foi capaz de manter sua relevância na balança comercial brasileira, se posicionando como o principal parceiro individual do Brasil.

3.2 As Relações Brasil-Estados Unidos da América e o comércio bilateral

Os Estados Unidos da América constituem o principal parceiro histórico do Brasil, tanto na esfera política quanto econômica. A ação externa brasileira esteve condicionada direta ou indiretamente, pela convergência ou pela divergência, pelas ações externas da

potência hegemônica. Isso acontece devido ao grau de complexidade das relações entre os dois países que conservam laços profundos e longevos. Em 1824, os EUA foram o primeiro país a reconhecer a independência do Brasil, estabelecendo relações diplomáticas e recebendo a primeira Legação brasileira no exterior, em Washington. Isso inaugurou uma longa tradição no relacionamento entre os dois países e se tornou o principal referencial na medição do grau de autonomia conferido à ação externa do Brasil, particularmente a partir do início do século XX.

Durante a década de 1990, enquanto a política de segurança estadunidense no continente passa por uma crescente militarização, cujo elemento mais importante era a guerra contra o narcotráfico (HERZ, 2002, p. 96-97), no âmbito econômico-comercial, o então presidente George Bush lançava em 1990 a Iniciativas para as Américas, que invocava a criação de uma identidade hemisférica via integração econômica e liberalização comercial. Essa iniciativa, juntamente com o Consenso de Washington, orientou a política externa estadunidense na temática comercial durante a década de 1990.

Nesse contexto, segundo Pecequillo (2010, p. 133), a década de 1990 foi para as relações bilaterais entre Brasil e EUA a “década bilateral”. Essa ideia está associada à adesão as prescrições econômicas do chamado Consenso de Washington de 1989, a adoção de vários regimes na área de tecnologia dual, como o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, de meio ambiente e de direitos humanos (PECEQUILO, 2010, p. 133). Porém, apesar de haver um grande alinhamento no início da administração Collor de Mello com os EUA, essas relações foram arrefecendo na medida em que o Brasil não viu esse alinhamento e abertura econômica trazerem resultados positivos. A isso se associa a deterioração do quadro político do país que resultou na destituição do presidente Collor de Mello em 1992. Desse modo, em um cenário de relações bilaterais deterioradas ao final da administração Collor de Mello, o contexto interamericano colocava o Brasil numa posição de país problemático da região, pois a situação brasileira contrastava com a convergência ideológica crescente entre outros países latino-americanos e os EUA. Essa dinâmica acabou por promover uma postura defensiva do governo brasileiro em relação aos estadunidenses. Diante desse contexto, o início da administração de Itamar Franco se caracterizou como uma “exacerbação da agenda negativa entre Brasília e Washington”. Porém, esse quadro começou a ser revertido com os resultados positivos incipientes do plano de estabilização da economia pelo governo de Franco, que procurou transformar sua nova política em um instrumento que promovesse credibilidade do país perante os países centrais, sobretudo os EUA. Em suma, a administração Franco, cujo chanceler era o embaixador Celso Amorim, acabou por melhorar as relações com os EUA

adotando posturas que asseguravam a autonomia do Brasil (HIRST e PINHEIRO 1995, p. 16-17).

Durante os mandatos seguintes de FHC (1995-2002), a política externa brasileira procurou priorizar as relações com os EUA e a Europa Ocidental, mas sob a cooperação bilateral e a “reciprocidade moderada”. Sob o multilateralismo moderado, a administração FHC garantiu boas relações com os EUA no período. Por outro lado, as diferenças ficaram por conta de questões econômicas setoriais e sobre o papel dos EUA na América do Sul, particularmente sobre o Plano Colômbia (MILANI, 2011, p. 79). Entre 1999 e 2002, no segundo mandato de FHC, como o Brasil e os EUA não estavam focados nas relações bilaterais entre si, não houve avanços nem retrocessos. Nesse contexto de estagnação, não houve benefícios, mas também não houve conflitos. No entanto, no período de 1990 a 1998, tampouco houve benefícios, apesar de o Brasil ter assumido uma postura mais alinhada aos EUA (PECEQUILO, 2010, p. 136).

Em termos de comércio, a balança comercial do Brasil com os EUA se caracterizou desde o início da década de 1990 por acúmulo de déficits para o lado brasileiro devido ao fortalecimento do Real e à liberalização comercial. Com a desvalorização do real em 1999, esses déficits comerciais diminuíram significativamente, tornando-se de fato superavitárias a partir de 2000, com a expansão das exportações brasileiras para os EUA (HIRST, 2009, p. 85).

Com o advir da década de 2000 e o início da administração Bush, a política externa dos EUA priorizava a Eurásia e mantinha uma postura unilateral, reduzindo a importância das organizações multilaterais, da cooperação e de temas que não fossem de segurança. O Brasil, assim como todos os outros países, incluindo os da Europa Ocidental, foi relegado ao segundo plano. Essa postura estadunidense se intensificou com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a Guerra ao Terror e as operações militares que derivaram dessa doutrina. Na América Latina, essa agenda se traduziu na priorização dos assuntos de segurança, como o Plano Colômbia e a luta contra o narcoterrorismo, a instalação de bases militares na região e a definição da Tríplice Fronteira, entre Brasil, Argentina e Paraguai como um local de práticas ilícitas, partindo de terrorismo até crime organizado, o que foi refutado pelo Brasil, que também não reconheceu as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) como grupo terrorista (PECEQUILO, 2010, p. 135-136).

Porém, ao mesmo tempo, a América Latina não é totalmente abandonada na visão estratégica estadunidense. Segundo Lima (2013), dois fatores contribuem para a permanência da América Latina como um foco de certa prioridade para os EUA, sendo elas a presença

econômica crescente da China na região e a necessidade de diversificar sua dependência do petróleo do Oriente Médio, traduzido numa atribuição de prioridade ao Atlântico. Isso proporcionaria ao Brasil a condição de fornecedor potencial de petróleo, mas também poderia promover conflitos devido aos interesses do Brasil no Atlântico Sul expressos em sua política de defesa. Nesse ponto, os EUA tende a priorizar a se relacionar com os países do continente de forma bilateral (LIMA, 2013, p. 170), em detrimento da promoção de arranjos multilaterais de diálogo e de acordos que englobem a região, como no passado.

A ALCA ganhou importância na agenda bilateral de Brasil e EUA a partir de meados da década de 1990. No Brasil, as negociações começaram ainda durante a administração Collor de Melo, sendo mantidas com menor entusiasmo pela administração Franco, ganhando espaço novamente durante os dois mandatos de FHC para então ser concluído no início da administração Lula da Silva (HIRST, 2009, p. 97). Entretanto, as negociações acabaram sendo encerradas em sua gestão, uma vez que os interesses brasileiros não foram atendidos nos termos colocados pelos EUA. Entre 2003 e 2005 não houve consenso por parte dos dois países. Nesse contexto, durante os anos 2000, Gratius e Saraiva (2013) destacam que o perfil baixo da política estadunidense frente à América Latina, aliado à concentração estratégica deste país apenas com um número pequeno de países, facilitaram a pró-atividade brasileira em sua política para o continente. A proposta da ALCA, sepultada na primeira metade da década de 2000, foi a última iniciativa estadunidense para a região e, desde então, o Brasil vinha promovendo a concertação regional fora do ambiente interamericano tradicional, onde a hegemonia estadunidense se faz presente. Desse ponto de vista, o Brasil concebe a integração regional como um instrumento de promoção de autonomia e de *soft balancing* perante os EUA (GRATIUS; SARAIVA, 2013, p. 8).

As eleições presidenciais no Brasil em 2002 eram um fator de preocupação para os EUA, tendo em vista que o principal postulante ao cargo era Lula da Silva, identificado como candidato da esquerda. No entanto, diálogos de alto nível mantidos em 2002 e 2003 entre o Brasil e os EUA, incluindo a equipe de Lula após as eleições, dissiparam as dúvidas estadunidenses pelo fato da agenda política e econômica proposta pelo novo governo demonstrava um importante grau de continuidade. Isso, combinado a ajustes na estrutura das políticas brasileiras, acabou por encerrar os alinhamentos da “década bilateral” (PECEQUILO, 2010, p. 136-137).

Os projetos de esquerda na América Latina tinham em comum o vínculo com o fracasso do modelo neoliberal e a tentativa de recuperar a agenda econômica e social dos países da região, mas suas estratégias eram distintas. Hugo Chavez, na Venezuela, possuía

uma postura anti-hegemônica, enquanto que Lula da Silva, no Brasil, se posicionava a favor de reformas social-democratas. Juntamente com Michelle Bachelet, no Chile, Lula da Silva já era visto como um “líder responsável” da esquerda pela diplomacia estadunidense. Por outro lado, Hugo Chavez, presidente da Venezuela, era considerado um líder perigoso na medida em que sua influência se espalhava pelos Andes por conta das eleições de Rafael Correa no Equador e Evo Morales na Bolívia. Nesse contexto, somente o presidente colombiano, Álvaro Uribe, estava claramente alinhado aos EUA. Assim, cabia ao Brasil, como o polo de poder mais relevante da América do Sul, desempenhar o papel de mediador e de promotor do equilíbrio regional (PECEQUILO, 2010, p. 142).

Pecequilo (2010, p. 133) defende que as relações bilaterais entre Brasil e EUA se fortaleceram durante a administração Lula da Silva. No entanto, isso não significa uma total convergência de interesses e ideias, mas sim uma construção de entendimento mútuo com visões compartilhadas em relação a alguns temas e o respeito às opiniões diferentes. O Diálogo Estratégico firmado entre os dois países em 2005 significa o reconhecimento estadunidense da estatura do Brasil na América do Sul e no Mundo. Por outro lado, entretanto, isso representa também a tentativa de enquadrar e conter o Brasil, como acontece nas relações bilaterais dos EUA com outros países emergentes, como a China e a Índia (PECEQUILO, 2010, p. 133).

As relações Brasil-EUA durante as administrações Lula da Silva e Bush, tanto na agenda política e de segurança, quanto na agenda econômica, foram favorecidas por uma série de contatos interministeriais e de presidentes. Após um início com desacordos, sobretudo nas questões de segurança internacional no pós-11 de setembro, essas diferenças foram atenuadas, o que facilitou a identificação de áreas de convergência e entendimento mútuo (HIRST, 2009, p. 159). Após a reeleição de Bush em 2005, os EUA começaram a tender para o que foi chamado de “retorno ao multilateralismo”, fruto de seu declínio relativo. Porém, o que era uma resposta a uma conjuntura negativa, tomou dimensões estratégicas para os EUA, após o agravamento da crise entre 2007 e 2008. Isso levou os EUA a se reaproximarem com aliados regionais como o Brasil. Além disso, em 2005 foi o início do diálogo estratégico entre os dois países, o que por parte dos EUA, é estabelecido apenas com grandes países como a China, a Índia e a Grã-Bretanha (PECEQUILO, 2010, p. 142). Isso se verifica também como uma reação a iniciativas de geometria variável, como o IBAS e o G-20, cujos objetivos afetam negativamente os interesses estadunidenses.

Em suma, a administração de Lula da Silva foi representada pelo fortalecimento da projeção internacional do Brasil e um avanço em direção à América do Sul e a outras regiões

do mundo. Entretanto, as relações Brasil-EUA permaneceram importantes para o Brasil e até se fortaleceram nesse período. Esse contexto não exclui, entretanto questões divergentes que perduram ao longo do tempo. Em termos gerais, alguns obstáculos importantes permanecem nas relações econômico-comerciais entre Brasil e EUA. Os dois países permanecem divergentes acerca de questões comerciais de grande importância. Essas divergências, que não são novas, impediram ao longo do tempo o avanço de acordos comerciais, de tarifas e de investimentos, levaram ao fracasso das negociações hemisféricas e minaram a cooperação entre Brasil e EUA nos diálogos globais de comércio. As tarifas agrícolas e subsídios dos EUA, que limitam as exportações brasileiras para aquele país, provocaram diversas disputas ao longo das décadas. Embora contenciosos tenham sido resolvidos temporariamente, questões subjacentes permanecem (HAKIM, 2014, p. 1165).

Tendo traçado um quadro geral com os principais pontos que englobam as relações Brasil-EUA, se mostra necessário analisar as relações comerciais ao longo da década de 2000, a fim de verificar se os EUA permaneceram importantes para o Brasil durante esse período, apesar da orientação da política externa brasileira ter privilegiado principalmente plano político-diplomático o aprofundamento das relações do tipo Sul-Sul, sobretudo a América do Sul. Nesse sentido, examinaremos o comportamento do comércio entre os dois países na tabela a seguir:

Tabela 3 – Intercâmbio Comercial entre Brasil e EUA (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	13.189.576.929	12.899.226.083	290.350.846
2001	14.208.572.954	12.905.492.013	1.303.080.941
2002	15.377.822.589	10.287.452.316	5.090.370.273
2003	16.728.079.047	9.569.454.702	7.158.624.345
2004	20.099.235.400	11.357.061.637	8.742.173.763
2005	22.539.731.875	12.666.508.176	9.873.223.699
2006	24.524.748.523	14.657.479.678	9.867.268.845
2007	25.065.048.412	18.723.280.625	6.341.767.787
2008	27.423.048.799	25.627.961.850	1.795.086.949
2009	15.601.628.031	20.032.145.355	-4.430.517.324
2010	19.307.295.562	27.044.361.398	-7.737.065.836

Fonte: Secex/MDIC

Segundo dados da Tabela 3, o comércio bilateral cresceu significativamente, particularmente entre 2000 e 2008. Em certa medida esse quadro contrasta com a mudança de prioridade da política externa brasileira, passando a promover as relações do eixo horizontal – ou Sul-Sul –, em detrimento do eixo vertical – Norte-Sul –, através do qual se mantém as

relações com parceiros tradicionais como os EUA. Entre 2000 e 2008 as exportações para os EUA, que eram de cerca de US\$ 13 bilhões, passaram a somar o montante de aproximadamente US\$ 27,4 bilhões, representando o dobro do volume exportado em 2008. As importações brasileiras, por outro lado, após uma diminuição em 2003, passaram a crescer até 2008, chegando a US\$ 25,6 bilhões. O ano de 2009 representou uma inflexão nos fluxos de exportação e importação, que diminuíram drasticamente, em virtude da crise que afetou a economia mundial em 2008. Entretanto, no ano de 2010 é possível ver a recuperação do comércio entre os dois países, embora as importações tenham crescido mais acentuadamente do que as exportações, conferindo um déficit de US\$ 7,7 bilhões na balança comercial para o Brasil.

Assim, apesar dos fluxos de comércio ter aumentado no período, a participação dos EUA na balança comercial do Brasil foi diminuindo progressivamente ao longo da década, como apresentam os dados da tabela a seguir:

Tabela 4 – Participação dos EUA na balança comercial brasileira

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	23,93%	23,10%
2001	24,38%	23,21%
2002	25,44%	21,78%
2003	22,85%	19,80%
2004	20,79%	18,07%
2005	19,02%	17,21%
2006	17,80%	16,05%
2007	15,60%	15,52%
2008	13,85%	14,82%
2009	10,20%	15,68%
2010	9,56%	14,88%

Fonte: Secex/MDIC

Conforme os dados da Tabela 4, a participação estadunidense na balança comercial do Brasil diminuiu de forma sustentada entre 2000 e 2010. Pelo lado das exportações, entre 2000 e 2002, os EUA estavam aumentando sua participação nas vendas do Brasil para o exterior, chegando a 25,44%, isto é, cerca de um quarto das exportações totais do Brasil. Porém, a partir de 2003, a participação teve uma diminuição constante, chegando a apenas 9,56% das exportações brasileiras. As importações acompanharam um movimento semelhante, embora com menor intensidade, passando de 23,10% em 2000 para 14,88% em 2010. A crise de 2008, somada à ascensão da China no plano econômico mundial, foram fatores que

contribuíram significativamente para o declínio da importância relativa dos EUA na balança comercial brasileira, tendo a China, em 2009, assumindo a posição de principal parceiro comercial do Brasil.

Apesar disso, os EUA mantiveram sua relevância para a política externa brasileira, pois os laços históricos e a preponderância estadunidense no plano regional e mundial ainda foram capazes de impactar significativamente a atuação dos tomadores de decisões brasileiros, tanto na formulação quanto na implementação da política externa brasileira. O que é notável, entretanto, é a perda de posição dos EUA para a Ásia, particularmente a China, nas relações comerciais com o Brasil. Portanto, trataremos em seguida das relações do Brasil com continente asiático com foco no Japão e na China, a fim de avaliar a relevância da região e desses países em particular para o Brasil.

3.3 As Relações Brasil-Ásia e o comércio bilateral

As relações do Brasil com os países do continente asiático só ganhou maior densidade e se transformou em parte da agenda de política externa brasileira nas últimas décadas do século XX. Segundo Oliveira (2004, p. 11), não havia propriamente uma relação Brasil-Ásia entre as décadas de 1950 e 1970, pois, apesar de estar presente nos discursos, sobretudo a partir do advento da Política Externa Independente (PEI), “(...) constata-se, na realidade, somente uma interação, no plano multilateral, de construção de uma agenda política comum a países em desenvolvimento, no processo de defesa de instauração de uma nova ordem econômica internacional” (OLIVEIRA, 2004, p. 11).

No entanto, no contexto do fim da Guerra Fria, sobretudo com as mudanças políticas e econômicas que estavam em curso, e o consequente redimensionamento da estratégia de inserção internacional, o Brasil começa a priorizar uma relação mais intensa com a região da Ásia-Pacífico. Esta priorização teria dois interesses. O primeiro era a associação a uma região que representa um modelo de desenvolvimento econômico e científico-tecnológico com possibilidades de parcerias e complementariedade. Segundo, é um espaço que condiz com os objetivos do Brasil no que tange a relacionamentos bilaterais e de posições comuns nos foros multilaterais, garantindo suas diretrizes de autonomia e diversificação de parcerias.

Durante a administração de Itamar Franco, em 1993, a diplomacia brasileira definiu a Ásia como uma de suas prioridades pelo potencial de cooperação nos campos científico e tecnológico e como mercado para o comércio externo. Sob esta perspectiva, Fernando Henrique Cardoso, em seu discurso de posse, no dia 1 de janeiro de 1995, colocou a Ásia

como uma das prioridades da política externa de seu governo, especificamente a China, Malásia e Japão durante o primeiro mandato e, no segundo mandato, realizou visitas a Coreia do Sul, Timor-Leste e Indonésia, as primeiras realizadas por um presidente brasileiro. Lula da Silva, do mesmo modo, durante seu pronunciamento de posse, em 2003, priorizava as relações com o Japão, China e Índia.

A visita do presidente Lula da Silva à China, em maio de 2004, recebeu um apoio sem precedentes do empresariado brasileiro. Essas visitas e discursos indicariam uma tendência de incremento das relações entre o Brasil e a Ásia, principalmente o interesse na ampliação das relações com a China. Nesse sentido, as primeiras visitas de Lula e Cardoso foram à China e não ao Japão, que era o tradicional parceiro do Brasil na região.

Por conta da crise asiática, as exportações brasileiras àquela região sofreram uma retração, enquanto que as importações de produtos asiáticos mantiveram-se inalteradas. Embora tenham impactado negativamente os fluxos de comércio e investimentos, a crise asiática somada à crise brasileira em 1999 criaram condições para a aproximação política, através da busca por um posicionamento alinhado diante dos desafios do sistema internacional que se colocavam naquele momento. Entretanto, o Brasil tinha dificuldades em priorizar as relações com a Ásia. Embora existisse o real interesse em aprofundar seus laços políticos e comerciais com a região, na prática não havia definição das formas de concretizar essas intenções. Portanto, as relações entre o Brasil e a região eram conduzidas pelo Brasil de modo muito mais reativo, sendo movidas por fatores conjunturais e por iniciativas dos países asiáticos, do que fundamentadas em um ativismo brasileiro (OLIVEIRA, 2004, p. 14-15).

Portanto, diante dessas questões, e daquelas levantadas e discutidas ao longo deste trabalho, serão analisadas as relações com dois países asiáticos que são considerados mais relevantes para o Brasil, seja no plano político ou na esfera econômica. Serão expostos os principais parceiros do Brasil naquele continente, começando pelo Japão, parceiro histórico do Brasil, com laços profundos com o país, a China, a principal potência em ascensão, devido às altas taxas de crescimento econômico, transformou-se rapidamente no principal parceiro do Brasil, em 2009.

A tabela a seguir demonstra os fluxos de comércio do Brasil com a Ásia entre 2000 e 2010, refletindo o aumento da importância desse continente para o comércio brasileiro nesse período:

Tabela 5 – Intercâmbio Comercial entre Brasil e Ásia (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	6.326.889.346	8.600.182.035	-2.273.292.689
2001	6.954.302.604	8.926.076.560	-1.971.773.956
2002	8.798.155.278	7.995.940.685	802.214.593
2003	11.685.388.982	8.922.964.782	2.762.424.200
2004	14.576.850.702	12.279.682.349	2.297.168.353
2005	18.565.977.366	16.870.114.427	1.695.862.939
2006	20.816.366.719	22.888.165.318	-2.071.798.599
2007	25.086.433.209	30.723.318.986	-5.636.885.777
2008	37.570.970.683	47.130.733.006	-9.559.762.323
2009	40.239.044.462	36.141.050.547	4.097.993.915
2010	56.272.595.819	56.150.467.681	122.128.138

Fonte: Secex/MDIC

O volume de intercâmbio comercial do Brasil com o continente asiático teve um crescimento impressionante, partindo de aproximadamente US\$ 6 bilhões em exportações e US\$ 8 bilhões em importações no ano 2000, para cerca de US\$ 56 bilhões em exportações e importações em 2010, segundo os dados da Tabela 5. Neste quadro, é interessante notar que os números das vendas e compras brasileiras àquele continente cresceram de forma concomitante, auferindo resultados mais discretos no saldo da balança comercial tanto em anos de superávit quanto de déficit, com exceção de 2007 e 2008, cujo saldo foi de déficit para o Brasil de US\$ 5,6 bilhões e US\$ 9,5 bilhões, respectivamente.

Tabela 6 – Participação da Ásia na balança comercial brasileira

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	11,48%	15,40%
2001	11,93%	16,05%
2002	14,56%	16,93%
2003	15,96%	18,46%
2004	15,08%	19,54%
2005	15,66%	22,92%
2006	15,11%	25,06%
2007	15,62%	25,47%
2008	18,98%	27,25%
2009	26,30%	28,30%
2010	27,87%	30,89%

Fonte: Secex/MDIC

Com relação à participação do continente asiático no comércio externo brasileiro, observamos na Tabela 6 um crescimento acentuado e linear entre 2000 e 2010. No lado das

exportações, a participação que em 2000 era de 11,48%, foi paulatinamente adquirindo mais espaço nos anos seguintes até o ano de 2008, quando houve no ano seguinte um saldo de 18,98% para 26,30% na participação. Pelo lado das importações, o crescimento foi igualmente vigoroso, mas de maneira mais constante durante toda a década, partindo de 15,40% em 2000, dobrando sua participação em 2010, chegando a 30,89%. Isso mostra o impacto da ascensão da Ásia como novo eixo dinâmico da economia mundial no comércio internacional do Brasil, cujos negócios passaram a ocupar quase um terço de todo o intercâmbio comercial do Brasil com o mundo. Isso reflete também a importância da conjuntura internacional, nesse caso em sua dimensão econômico-comercial, nos resultados práticos da inserção internacional do país, apesar do discurso político e simbólico que aspira a projeção internacional do Brasil.

Assim sendo, analisaremos de forma breve as relações do Brasil com o Japão e com a China, a fim de conferir o peso da China na evolução do comércio internacional brasileiro e a importância que o Japão parece ter para o Brasil como principal parceiro histórico do país na região.

3.3.1 As Relações Brasil-Japão e o comércio bilateral

O Japão possui relações históricas com o Brasil e, por muito tempo, foi o parceiro prioritário do Brasil no continente asiático devido a sua preponderância econômica e os laços culturais estabelecidos no contexto da imigração japonesa ao Brasil no início do século XX. O estabelecimento de suas relações diplomáticas tem como marco histórico o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, de 1895, assinado pelos dois países. No entanto, o relacionamento bilateral só começou a ganhar densidade após o término da Segunda Guerra Mundial.

O Japão, que havia sido derrotado e tinha seu território pela guerra, tinha como prioridade imediata a reconstrução do país. Porém, antes mesmo da conclusão desse processo, o empresariado do Japão passou a buscar oportunidades de investimentos no exterior. O Brasil, então em processo de industrialização, era um dos destinos desses investimentos. Durante as décadas de 1950 e 1960, grandes empresas japonesas, como Toyota – instalando no Brasil sua primeira unidade fora do Japão –, Mitsubishi e Marubeni se instalaram no país. A partir da década de 1970, houve uma intensificação dos investimentos japoneses no Brasil, se tornando o terceiro maior destino de capitais japoneses no mundo. Essa inserção de capitais

no Brasil se intensificou, uma vez que esses investimentos estavam direcionados a projetos importantes para o desenvolvimento brasileiro (VARGAS, 2017, p. 67-68).

Durante esse período, entre 1950 e 1970, o relacionamento do Brasil com a Ásia era restrito às suas relações com o Japão, resumindo-se basicamente às iniciativas do lado japonês no âmbito dos investimentos diretos no Brasil, que condicionava também o fluxo comercial. Na configuração dessas relações, notava-se alguma complementaridade entre os dois países, de modo que o Brasil fornecia matérias-primas, enquanto o Japão realizava investimentos no país e fornecia produtos industrializados. Assim, suas relações comerciais mantinham-se no modelo tradicional, enquanto que as exportações brasileiras, de modo geral, ampliava a venda de manufaturados (OLIVEIRA, 2002, p. 119).

Entretanto, esses fluxos de comércio e investimentos que pautavam as relações Brasil-Japão acompanhavam, de modo geral, a conjuntura econômica dos dois países. Em momentos de crescimento econômico, como o caso do Brasil nos anos do chamado *milagre econômico*, durante a década de 1970, os investimentos japoneses no país se intensificaram, ao passo que na década seguinte, a crise da dívida e hiperinflação fizeram com que houvesse um decréscimo do interesse japonês no Brasil, arrefecendo as relações entre os dois países até a década de 1990 (VARGAS, 2017, p. 68). A crise brasileira fomentaria, inclusive, o fluxo migratório de cidadãos brasileiros, descendentes de japoneses, ou *decasséguis*, para o Japão a trabalho.

A partir da década de 2000, entretanto, o investimento externo japonês no Brasil cresceu substancialmente, somando US\$ 11 bilhões entre 2001 e 2009, um montante seis vezes maior do que na década de 1990. Esse aumento é atribuído ao crescimento econômico brasileiro durante esse período. Para além desse fato, ressalta-se o esforço dos governos dos dois países em estimular esses investimentos. Um exemplo disso, é a visita do presidente Lula da Silva ao Japão, em 2005, ocasião na qual foi lançado o Programa Conjunto de Revitalização das Relações Econômicas, o Conselho Brasil-Japão para o Século XXI, que posteriormente tornou-se o Grupo de Notáveis Brasil-Japão, cujo objetivo é congrega empresários de ambos os países (VARGAS, 2017, p. 69). Embora o investimento externo direto do Japão no Brasil ter aumentado significativamente no período, o comércio entre os dois países esteve estagnado como se observa nas tabelas a seguir:

Tabela 7 – Intercâmbio Comercial entre Brasil e Japão (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	2.474.443.289	2.961.268.027	-486.824.738
2001	1.989.772.872	3.063.629.127	-1.073.856.255
2002	2.102.539.124	2.347.527.813	-244.988.689
2003	2.315.631.923	2.520.542.357	-204.910.434
2004	2.774.247.229	2.868.677.376	-94.430.147
2005	3.482.616.248	3.405.021.078	77.595.170
2006	3.894.521.360	3.839.633.337	54.888.023
2007	4.321.335.071	4.609.178.991	-287.843.920
2008	6.114.519.602	6.807.014.081	-692.494.479
2009	4.269.694.690	5.367.779.845	-1.098.085.155
2010	7.140.831.782	6.986.008.440	154.823.342

Fonte: Secex/MDIC

Segundo dados da Tabela 7, Os fluxos de exportação e importação entre Brasil e Japão cresceram no período de 2000 até 2010. Entretanto, é notável que esse crescimento foi quase inercial, não seguindo o crescimento vigoroso do volume de negócio do Brasil com o restante do continente asiático nesse período. Dessa maneira, pode-se aferir que as relações entre os dois países e os laços culturais que os vinculam historicamente não foram capazes de manter o Japão como um parceiro relevante para o Brasil na Ásia, principalmente pelos efeitos da ascensão mundial da China na balança comercial brasileira durante a década de 2000, como observaremos em seguida. Esse quadro torna-se mais claro se observamos a participação japonesa na balança comercial brasileira ao longo da década, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 8 – Participação do Japão na balança comercial brasileira

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	4,49%	5,30%
2001	3,41%	5,51%
2002	3,48%	4,97%
2003	3,16%	5,22%
2004	2,87%	4,57%
2005	2,94%	4,63%
2006	2,83%	4,20%
2007	2,69%	3,82%
2008	3,09%	3,94%
2009	2,79%	4,20%
2010	3,54%	3,84%

Fonte: Secex/MDIC

A participação do comércio com o Japão nos fluxos de comércio brasileiro, como vemos na Tabela 8, tornou-se paulatinamente menor ao longo da década, passando de 4,49% das exportações e 5,30% das importações em 2000 para 3,54% das exportações e 3,84% das importações em 2010. Isso reflete a perda de relevância do Japão no comércio internacional brasileiro em um momento no qual o continente asiático se tornou o maior destino das exportações e a maior origem das importações brasileiras. Esse impulso no comércio internacional do Brasil teve como grande ponto de atração a China, devido às altas taxas de crescimento econômico e à grande expansão de seu mercado interno, como veremos em seguida.

3.3.2 As Relações Brasil-China e o comércio bilateral

As relações diplomáticas entre Brasil e China foram estabelecidas em 1974, durante o governo de Ernesto Geisel, no momento em que a política externa brasileira engajava-se na diversificação de parcerias e na busca por uma inserção internacional mais competitiva dentro de uma conjuntura internacional e de um grau de desenvolvimento econômico do país favoráveis. (OLIVEIRA, 2004, p. 17). Com uma maior flexibilização ideológica por parte do Brasil sob o pragmatismo responsável de Geisel, foi possível estabelecer a cooperação com a China que, por sua vez, estava saindo do isolamento político após o rompimento com a União Soviética e a obtenção do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, em 1971, ocupado anteriormente por Taiwan. (BECARD, 2011, p. 32). No entanto, as relações entre os dois países desenvolveram-se a passos curtos até o final da década de 1980, embora houvesse o ímpeto de promover a cooperação bilateral. Assim, apesar de ter havido um aumento nos fluxos comerciais, principalmente após a assinatura do primeiro Acordo Comercial entre os dois países em 1978, as relações se restringiram primordialmente ao campo político diplomático, priorizando o alinhamento de posições comum no sistema internacional. Esta situação começou a mudar somente a partir da década de 1990, quando a abertura econômica da administração Collor de Mello combinada à maior inserção internacional da China proporcionou uma maior aproximação no âmbito comercial entre os dois países. Deste modo, ao longo deste período e da década de 2000, além dos laços políticos já estabelecidos, o crescimento das relações comerciais passou a complementar as relações sino-brasileiras (OLIVEIRA, 2004, p. 17).

Com o advir da década de 1990, o Brasil buscou inicialmente intensificar suas relações com os países desenvolvidos, sobretudo no âmbito econômico, dada sua adesão aos

pressupostos do chamado Consenso de Washington. Este movimento, porém, logo sofreu uma retração, que foi intensificada com a crise política interna e consequente queda do então Presidente Collor de Mello, em 1992. Com isso, houve uma retomada na aproximação com a China e com o início da administração de Itamar Franco, no mesmo ano, a busca da política externa brasileira por parcerias com países em desenvolvimento voltou à pauta. De acordo com Becard (2011, p. 35), com as diretrizes de política externa voltadas à autonomia, à participação em instâncias multilaterais e busca por aumento de ganhos via diversificação de parcerias, as relações com os países asiáticos, sobretudo a China, voltaram a ser incentivados. Além disso, naquele momento havia uma condição contraditória, na visão da autora, nas relações Brasil-China, onde, de um lado, estavam caráter político diplomático e aparato jurídico-institucional consolidados e, de outro, em que suas relações comerciais eram medíocres e a cooperação científico-tecnológica prejudicada por questões financeiras (BECARD, 2011, p. 35). Entretanto, há de se destacar que o diálogo político-diplomático, ainda que amparado por um aparato jurídico-institucional sólido, não é diretamente proporcional a um relacionamento econômico-comercial vigoroso, ou seja, não implica necessariamente em negócios internacionais lucrativos, embora facilite e possa catalisar um incremento no comércio bilateral.

As relações da China com os países da América Latina, sobretudo a partir da década de 1990, pautaram-se, em termos gerais, por iniciativas chinesas, fortalecendo sua presença na região. Seus objetivos eram a obtenção de matérias primas, recursos energéticos, mercados para exportação, a contenção da influência de Taiwan e apoio político em foros internacionais. Como consequência disso, o aumento do comércio entre a China os países latino-americanos foram da ordem de 70%, embora com pouca diversificação de parceiros, como Brasil, México, Chile, Argentina, Panamá, Peru e Venezuela e concentrado em minérios, petróleo, alimentos e pesca. Seus principais investimentos na região também tornam claros seus objetivos, sendo focados em áreas relacionadas à infraestrutura e à extração de matérias-primas. Pelo lado brasileiro, a estratégia foi a conciliação entre as relações com novos parceiros, como a China, e com os parceiros tradicionais do mundo desenvolvido. As relações com a China ganharam atenção durante a administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tanto na esfera comercial, quanto nos projetos de ciência e tecnologia e nos investimentos empresariais conjuntos (BECARD, 2011, p. 36).

O Brasil e a China tinham o interesse de elevar suas relações bilaterais a um novo patamar. As motivações do Brasil na aproximação com a China eram, no âmbito econômico-comercial, a expectativa de firmar contratos e incrementar as exportações brasileiras, dado o

expressivo crescimento econômico chinês durante a década de 1980, e, na esfera política, esperava-se que uma parceria estratégica fortalecesse os posicionamentos brasileiros, comuns aos chineses, em foros multilaterais como as questões de não proliferação nuclear, relações Norte-Sul, Agendas para a Paz e o Desenvolvimento, meio ambiente e de transferência de tecnologia (BIATO JUNIOR, 2010, p. 66). Nesse contexto, durante o ano de 1993 foi estabelecida a “Parceria Estratégica” entre os dois países, ainda que maneira vaga e sem objetivos concretos, mas levando em conta o potencial de aprofundamento das relações bilaterais. Portanto, não há ainda uma definição exata do significado ou dos mecanismos para o desenvolvimento dessa parceria (OLIVEIRA, 2004, p. 18).

Posto isso, a Parceria Estratégica entre Brasil e China carece de definição precisa, embora boa parte da literatura considere-a como um elemento norteador das relações bilaterais a partir de sua celebração. Na tentativa de definir essa expressão e situa-la nas diretrizes de política externa brasileira, Guilhon Albuquerque (2014, p. 108-109) afirma que a expressão “parceria estratégica” representa algo como uma metáfora para referir-se à prioridade que ambos os governos atribuem ao crescimento no volume de comércio e dos investimentos entre os dois países, além da aspiração brasileira em estreitar laços políticos com a China. Posto isso, destaca que alguns autores consideram o caráter estratégico da parceria brasileira com a China como parte da priorização da administração de Lula da Silva na cooperação Sul-Sul, como uma alternativa aos países desenvolvidos. Porém, dentro da própria literatura, a China não aparece como protagonista no processo de cooperação Sul-Sul, tampouco como um desafio ou objetivo de interesse nacional. (GUILHON-ALBUQUERQUE, 2014, p. 108-109)

Apesar de a Parceria Estratégica ter sido a expressão utilizada para definir as relações entre os dois países, esta era vista até o final da década de 1990 como um mero exercício retórico, pois seu conteúdo não havia ainda atingido consistência real. Conseqüentemente, no final da década uma avaliação crítica acerca dos resultados da Parceria entre os dois países começa a ecoar no governo brasileiro. Na vertente política, um relativo êxito é considerado através da defesa comum de posicionamentos coincidentes nos foros multilaterais, enquanto que na esfera econômico-comercial o desconforto do governo brasileiro é acentuado pela falta de resultados concretos. O Brasil, que esperava obter um aumento na agregação de valor dos produtos exportados para a China, acabou por testemunhar a “primarização” de sua pauta exportadora, tornando o país um mero fornecedor de, basicamente, soja e minério de ferro. (BIATO JUNIOR, 2010, p. 102)

A partir da década de 2000, no entanto, as relações entre os dois países, principalmente no âmbito comercial, começam a se adensar de modo significativo, de modo que ao final da década, em 2009, a China torna-se o principal parceiro comercial do Brasil, superando o EUA, historicamente seu principal parceiro até então. Dessa maneira, a corrente comercial sino-brasileira cresceu fortemente. O fim do Plano Real e da paridade entre o dólar e o real no Brasil e a superação da crise financeira iniciada no final da década de 1990 na Ásia, somada a um novo ciclo de crescimento econômico acentuado na China são alguns dos fatores que explicam o crescimento no comércio entre os dois países. As exportações brasileiras para a China continuam concentradas na soja e minério de ferro e aço. Com o tempo, a ênfase no agronegócio por parte do Brasil fez com que a indústria da carne reivindicasse seu espaço também no mercado chinês (BECARD, 2011, p. 36).

Na segunda metade da década de 2000, essa aproximação foi intensificada, chegando a um nível sem precedentes na história das relações Brasil-China. Em 2004, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) durante a visita do então Presidente Lula da Silva a Pequim, instituindo diversas Subcomissões que englobam toda a dimensão das relações entre os dois países, além de grupo de trabalho sobre temas específicos. Com a COSBAN, institucionalizou-se um canal de diálogo constante de alto nível para desenvolver o relacionamento entre Brasil e China. Em 2010, já no final da segunda gestão de Lula da Silva, foi criado o Plano de Ação Conjunta 2010-2014, no qual se definia objetivos, metas e orientações mais específicas para as relações bilaterais. No entanto, para melhor dimensionar o relacionamento entre o Brasil e a China, é necessário examinar os fluxos de comércio bilateral, pois a dimensão mais significativa dessas relações está nos fluxos de comércio. Como mostra a tabela a seguir, os fluxos de comércio entre os dois países cresceu de forma significativa durante toda a década de 2000:

Tabela 9 - Intercâmbio Comercial entre Brasil e China (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	1.085.301.597	1.222.098.317	-136.796.720
2001	1.902.122.203	1.328.389.311	573.732.892
2002	2.520.978.671	1.553.993.640	966.985.031
2003	4.533.363.162	2.147.801.000	2.385.562.162
2004	5.441.405.712	3.710.477.153	1.730.928.559
2005	6.834.996.980	5.354.519.361	1.480.477.619
2006	8.402.368.827	7.990.448.434	411.920.393
2007	10.748.813.792	12.621.273.347	-1.872.459.555
2008	16.522.652.160	20.044.460.592	-3.521.808.432
2009	21.003.886.286	15.911.133.748	5.092.752.538
2010	30.785.906.442	25.595.419.005	5.190.487.437

Fonte: Secex/MDIC

O crescimento dos fluxos de comércio entre Brasil e China é substantivo em termos relativos e absolutos. Observa-se que desde 2000, tanto as exportações quanto as importações aumentaram de maneira significativa. De acordo com os dados referentes aos fluxos de exportação, em 2002 houve um aumento de 132,28% em relação ao ano de 2000. Já nas importações, o aumento foi de 27,16%. O crescimento do valor das exportações pode ser explicado pela influência do crescimento chinês em que aumentou sua demanda por commodities e, com isso, aumentou os preços das commodities no mercado mundial. No período da administração de Lula da Silva, entre 2003 e 2010, o crescimento foi bastante acentuado tanto nas exportações quanto nas importações, assim o incremento no volume de comércio foi exponencial.

Esse forte crescimento na corrente comercial entre os dois países, segundo Becard (2011, p. 36), pode ser explicado pelo fim do Plano Real no Brasil, expresso na quebra da paridade entre o dólar americano e o real brasileiro, e pela recuperação da crise financeira asiática e os novos fluxos de crescimento na China (BECARD, 2011, p. 36).

Em suma, a peso adquirido pela China no cenário internacional, tanto como ator político, quanto econômico, foi aproveitado pelo Brasil de forma direta pelo aumento de suas exportações para China e indiretamente, através do efeito da demanda chinesa nos preços internacionais das commodities exportadas pelo Brasil. Entretanto, as empresas brasileiras passaram a enfrentar também a concorrência das empresas chinesas, tanto no mercado doméstico, quanto em mercados como a América Latina (ROSITO, 2016, p. 65).

O comércio sino-brasileiro foi impactado de maneira diversa pela crise financeira de 2008 e pelo boom das commodities. As exportações brasileiras aumentaram, em função do peso das commodities na pauta exportadora brasileira para a China, enquanto as importações

caíram em 2009, mas retomaram a trajetória ascendente no ano seguinte. Em suma, o crescimento chinês possui efeitos muito maiores, tendo em vista que a China tem um grande peso nos mercados globais de commodities. Ademais, um fator de preocupação por parte do Brasil na relação comercial com a China é a concentração extrema em basicamente três produtos, sendo a soja e minério em maior grau, seguido de petróleo (ROSITO, 2016, p. 69).

No entanto, o crescimento expressivo das relações comerciais torna-se mais evidente quando observamos a participação da China na balança comercial brasileira entre 2000 e 2010:

Tabela 10 – Participação da China na balança comercial brasileira

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	1,97%	2,19%
2001	3,26%	2,39%
2002	4,17%	3,29%
2003	6,19%	4,44%
2004	5,63%	5,91%
2005	5,77%	7,28%
2006	6,10%	8,75%
2007	6,69%	10,46%
2008	8,35%	11,59%
2009	13,73%	12,46%
2010	15,25%	14,08%

Fonte: Secex/MDIC

De acordo com os dados referentes à participação chinesa no comércio total do Brasil apresentados na Tabela 10, a China representava apenas 1,97% das exportações e 2,19% das importações brasileiras, em 2000. Após dez anos de crescimento vigoroso do volume de comércio entre os dois países, a participação da China era de 15,25% das exportações e 14,08% das importações brasileiras, em 2010. No entanto, pelo lado das exportações brasileiras verificou-se grande volatilidade no crescimento anual da participação chinesa nas vendas brasileiras ao país. Entre os anos 2000 e 2003, verificamos crescimento médio de um ano para o outro de 47,34%. Após uma queda de 9,11% da participação no ano de 2004 em relação ao ano anterior, houve crescimento constante até 2010, chegando a 15,25%. Pelo lado das importações, o crescimento foi linear, partindo de 2,19% da participação da China nas importações brasileiras em 2000 até os 14,08% em 2010.

3.4 As Relações Brasil-América do Sul e o comércio bilateral

A América do Sul constitui historicamente o espaço que ocupa um lugar importante na política externa brasileira. Como já mencionado no primeiro capítulo da presente dissertação, a construção de um projeto sul-americano de integração regional contou com grandes esforços político-diplomáticos para converter a ideia de América Latina, que era menos palpável e difusa, em uma consciência de América do Sul, que acabou ganhando consistência a partir de 2000. Para a política externa brasileira, particularmente, esse movimento propiciou um novo terreno para a atuação mais ativa em um cenário internacional mais favorável e para a projeção do Brasil no mundo.

Nesta seção, portanto, analisaremos a política externa brasileira para a América do Sul durante a administração Lula da Silva em sua dimensão comercial. Para fins analíticos, dividiremos a região em Cone Sul e países andinos, uma vez que as relações do Brasil com os países dessas regiões diferem substancialmente em intensidade e forma de atuação. A região que compreende o Cone Sul é o escopo de atuação que historicamente caracterizou as relações do Brasil com o subcontinente, além das trocas comerciais com essa sub-região constituírem a maior parte da balança com a América do Sul. Os países andinos, por outro lado, tem mantido um distanciamento mútuo e consentido com o Brasil por diversos motivos, fato esse que se reflete no baixo volume de negócios do país com aquela sub-região. Entretanto, a partir da década de 2000, sobretudo com o início da administração Lula da Silva, esse quadro começou a se alterar, ao menos no plano político-diplomático, o que não necessariamente se traduz em resultados práticos, particularmente no âmbito comercial.

Em 1990, o então presidente estadunidense George Bush havia lançado a Iniciativa para as Américas, pela qual visava a criação de uma área de livre comércio compreendendo todo o continente americano, sendo o ponto de origem para a proposta da ALCA, alguns anos mais tarde. O primeiro passo nessa direção foi o processo de integração norte-americana que culminou na criação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Com esses movimentos, o Brasil sob a atuação compensadora do MRE foi materializada com a aceleração e a ampliação do processo de integração entre o Brasil e a Argentina. Isso resultou na criação do MERCOSUL através do Tratado de Assunção em 1991, composto por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Entretanto, reação brasileira mais direta em relação à criação do NAFTA foi o lançamento da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). A iniciativa estimulava os países da região a se associarem ao MERCOSUL mediante acordos de livre-comércio, fato que ocorreu com a Bolívia e Chile. Tendo o MERCOSUL como

núcleo, a criação de uma área de integração sul-americana ampliava a margem de atuação e a capacidade de fazer frente ao poder de atração do NAFTA (VIZENTINI, 2007, p. 83-84).

Com relação ao MERCOSUL, o Tratado de Assunção previa que todos os produtos tivessem redução tarifária e no dia 31 de dezembro de 1994 era prevista a liberalização completa do comércio entre os países membros e a adoção de uma tarifa externa comum, estabelecendo e consolidando um Mercado Comum (VIZENTINI, 2007, p. 83). Assim, em 1994 foi celebrado o Protocolo de Ouro Preto, que definia a estrutura institucional do bloco, atribuindo-lhe personalidade jurídica internacional. Para Bernal-Meza (2008, p. 155), o MERCOSUL representa a experiência de regionalismo mais bem sucedida da história econômico-política da América do Sul e a primeira união aduaneira do continente, ainda que imperfeita. Além disso, mais do que uma iniciativa de cunho comercial e econômico, é um projeto político, levando-se em consideração seus antecedentes e sua projeção na economia política mundial (BERNAL-MEZA, 2008, p. 155).

O MERCOSUL é o principal órgão pelo qual o Brasil pauta suas relações com a região. Segundo Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores durante a administração Lula da Silva, o MERCOSUL é a célula original da integração da América do Sul (AMORIM, 2010, p. 227). Com a chegada de Lula da Silva à Presidência da República em 2003, a coordenação entre os países sul-americanos sob a liderança brasileira passou a ser prioridade política. Sob o ponto de vista brasileiro, a integração com os vizinhos era o caminho mais seguro para o ganho de projeção internacional, além de ajudar o Brasil assimilar seu potencial e também a formar um bloco que garantisse maior influência internacional (SARAIVA, 2010, p. 160). De acordo com Amorim (2010), a integração da América do Sul era a principal prioridade do Brasil, tendo em conta a ideia de que o país é mais forte e influente nas questões globais atuando em conjunto com seus vizinhos e ajudando a promover a paz e a prosperidade na região. Além disso, isso aumenta sua influência nas negociações globais (AMORIM, 2010, p. 227).

Assim, a diplomacia brasileira intensificou assim uma abordagem que havia se iniciado na administração FHC, incrementado com o elemento de construção de liderança por meio do exercício de *soft power* que se transformou de um multilateralismo potencializado na América do Sul. Ademais, o Brasil redimensionou o princípio da não-intervenção, assumindo a denominação de princípio da não-indiferença. Por último, associou o projeto de construção de liderança pela coordenação da cooperação e da integração regional ao impulsionamento do desenvolvimento brasileiro (SARAIVA, 2010, p. 160).

Nesse contexto, a consolidação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) foi um elemento importante para o projeto sul-americano do Brasil. A diplomacia brasileira sob a presidência de Lula da Silva focou na institucionalização dessa iniciativa, a qual foi formalizada em 2004 (SARAIWA, 2010, p. 160). A criação da UNASUL em 2008 foi a principal iniciativa de regionalização da América do Sul. A iniciativa surge não como uma alternativa aos regimes comerciais então existentes, mas sim como um meio de ir além da integração comercial, possibilitando outras modalidades de cooperação regional e transpondo as restrições geradas pelos regimes de comércio regional existentes. Assim, a UNASUL não busca substituir esses mecanismos, mas explorar outras dimensões, como energético, militar, logístico, infraestrutura, saúde pública e questões importantes para a região como o narcotráfico (LIMA, 2013, p. 182).

O processo de criação da UNASUL se completou em 2007 e 2008, quando da consolidação do projeto precedente da CASA em resposta a pressões da Venezuela. Vale ressaltar que a UNASUL é mais um organismo de cooperação do que de integração regional tradicional. No entanto, o órgão se tornou progressivamente consistente em responder a situações de crises no continente (SARAIWA, 2010, p. 160). Seu caráter eminentemente político, técnico e de segurança, demanda outras ferramentas analíticas de caráter não objetivo para a análise de seus resultados práticos, bem como seus impactos nas demais instâncias regionais, como o MERCOSUL e a CAN, e na agenda de política externa brasileira para a região sul-americana. Em suma, a UNASUL possibilitou a construção de um ambiente político e institucional com vistas a permitir a internalização do conceito de América do Sul em uma ideia operacionalizável das políticas exteriores dos países sul-americanos (GALVÃO, 2009, p. 76-77).

De modo geral, o período que compreende a administração Lula da Silva revelam duas características no que tange às relações do Brasil com os outros países da América do Sul. Primeiramente, a atribuição de uma importância crescente da região no discurso oficial e um conjunto de numerosas iniciativas pontuais do governo, sendo algumas de grande expressão política, como a criação da UNASUL. Em segundo lugar, constatou-se um aumento na presença de empresas brasileiras nos países vizinhos, além da intensificação dos fluxos comerciais (SORJ; FAUSTO, 2011, p. 7). Essas duas características são importantes para analisar o papel e o peso dos países sul-americanos para a política externa brasileira.

Desse modo, analisaremos os fluxos de comércio do Brasil com a América do Sul e com suas duas sub-regiões principais, o Cone Sul e a região andina, englobadas, respectivamente pelo MERCOSUL e pela CAN, além da Argentina devido a sua importância

na balança comercial brasileira. Todavia vale ressaltar de antemão acerca dos países da América do Sul durante a década de 2000, que a participação das exportações intra-regionais nas exportações totais praticamente não se alterou, estando em cerca de 21% no biênio de 2008 e 2009. A mudança mais significativa foi o crescimento significativo da participação da Ásia como destino das exportações dos países sul-americanos, impulsionada pela China. Em contraste, houve uma diminuição da participação dos EUA como destino das exportações da região (VEIGA; RIOS, 2011, p. 201-202).

Pelo lado das importações, as mudanças são equivalentes às verificadas nas exportações. A participação das importações entre os países da região permaneceu estável, ao passo que se verificou uma queda dos EUA como origem das importações, concomitante ao crescimento vigoroso da participação da China como origem das compras dos países sul-americanos. Além disso, houve queda na participação das importações provenientes da UE aos países da região (VEIGA; RIOS, 2011, p. 202). No caso brasileiro, a América do Sul, assim como os EUA e a UE, perdeu participação em suas importações. Em relação à Ásia, por outro lado, houve um crescimento relevante nas compras do Brasil. Com esse panorama, analisaremos brevemente as relações comerciais entre o Brasil e América do Sul, seu eixo político prioritário, sobretudo a partir de 2000, com verificada intensificação da atuação da diplomacia brasileira após o início da administração Lula da Silva, em 2003.

Tabela 11 – Intercâmbio comercial entre Brasil e América do Sul (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	11.122.964.766	10.877.607.884	245.356.882
2001	10.284.058.631	9.293.913.017	990.145.614
2002	7.493.669.687	7.630.563.178	-136.893.491
2003	10.171.652.356	7.655.441.483	2.516.210.873
2004	15.722.780.445	9.278.468.057	6.444.312.388
2005	21.237.628.893	10.733.683.386	10.503.945.507
2006	26.751.046.588	14.963.279.606	11.787.766.982
2007	31.904.621.372	18.516.301.366	13.388.320.006
2008	38.364.459.320	24.139.692.719	14.224.766.601
2009	27.008.545.210	19.115.439.762	7.893.105.448
2010	37.169.150.093	25.911.924.532	11.257.225.561

Fonte: Secex/MDIC

De acordo com os dados da tabela 11, o intercâmbio comercial do Brasil com os países da América do Sul, de modo geral, cresceu em volume, tendo as exportações brasileiras aumentado de maneira mais acentuada do que as importações, tendo um saldo positivo crescente para o Brasil. As exceções são o ano de 2002, no contexto da crise argentina que

ecloidiu no ano anterior, e o ano de 2009, pelos efeitos da Crise do subprime de 2008. Entretanto, esses momentos de inflexão não devem ser considerados na análise pelo fato de não impactarem de forma permanente a configuração do comércio do Brasil com a região. Sem embargo, o volume de negócios, por si só, não são suficientes para verificar o peso da América do Sul para o Brasil no âmbito do comércio. Para tanto, é necessário verificar qual é a participação da região na balança comercial do Brasil, bem como sua evolução ao longo da década de 2000, de modo que possamos constatar possíveis impactos da política externa brasileira nos dados de comércio.

Tabela 12 – Participação da América do Sul na balança comercial do Brasil

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	20,18%	19,48%
2001	17,64%	16,72%
2002	12,40%	16,15%
2003	13,90%	15,84%
2004	16,26%	14,77%
2005	17,92%	14,58%
2006	19,41%	16,38%
2007	19,86%	15,35%
2008	19,38%	13,95%
2009	17,65%	14,97%
2010	18,41%	14,26%

Fonte: Secex/MDIC

Como demonstram os dados percentuais da participação dos países sul-americanos na balança comercial brasileira, em contraste com o volume de comércio verificado na tabela anterior, o peso relativo da região no comércio externo do Brasil diminuiu tanto em termos de exportações quando nas importações, mas com diferente intensidade. A menor variação foi na participação das exportações brasileiras para a região, que era de 20,18% em 2000, e sofreu algumas pequenas oscilações, diminuindo ligeiramente para 18,41% em 2010. Por outro lado, a participação das importações provenientes dos países sul-americanos diminuiu de maneira mais significativa, tendo iniciado a década compreendendo 19,48% das importações totais do Brasil diminuindo para 14,758% em 2005 e permanecendo neste patamar até o fim da década, com 14,26% das importações totais em 2010.

3.4.1 O comércio no âmbito regional: o peso do MERCOSUL

Quando focamos a análise do comércio do Brasil com os países do MERCOSUL, observamos que o padrão da variação do volume das trocas comerciais é muito semelhante ao intercâmbio comercial entre o Brasil e a América do Sul como um todo, verificado na Tabela 11. Assim, podemos observar na tabela a seguir os dados relativos ao comércio brasileiro com o MERCOSUL:

Tabela 13 – Intercâmbio comercial entre Brasil e MERCOSUL (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	7.739.599.181	7.796.208.525	-56.609.344
2001	6.374.455.028	7.009.674.042	-635.219.014
2002	3.318.675.277	5.611.720.224	-2.293.044.947
2003	5.684.309.729	5.685.228.972	-919.243
2004	8.934.901.994	6.390.492.978	2.544.409.016
2005	11.746.011.414	7.053.699.272	4.692.312.142
2006	13.985.828.343	8.967.386.709	5.018.441.634
2007	17.353.576.477	11.624.752.344	5.728.824.133
2008	21.737.308.031	14.934.111.721	6.803.196.310
2009	15.828.946.773	13.107.441.700	2.721.505.073
2010	22.601.500.959	16.620.151.158	5.981.349.801

Fonte: Secex/MDIC

De acordo com os dados apresentados na Tabela 13, podemos observar que o padrão de comportamento do volume de comércio do Brasil com o MERCOSUL é o núcleo duro das relações comerciais do país com a América do Sul, pois o comportamento desses fluxos de comércio nos leva a afirmar que os resultados da balança comercial brasileira com os países do MERCOSUL determinam o resultado total da balança com a América do Sul como um todo. Em relação à participação do MERCOSUL na balança comercial brasileira verificamos, através da Tabela 14, novamente um padrão similar de variação entre 2000 e 2010 se compararmos à participação da América do Sul no comércio externa do Brasil:

Tabela 14 – Participação do MERCOSUL na balança comercial do Brasil

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	14,04%	13,96%
2001	10,94%	12,61%
2002	5,49%	11,88%
2003	7,77%	11,76%
2004	9,24%	10,17%
2005	9,91%	9,58%
2006	10,15%	9,82%
2007	10,80%	9,64%
2008	10,98%	8,63%
2009	10,35%	10,26%
2010	11,19%	9,14%

Fonte: Secex/MDIC

Com a participação do MERCOSUL nos fluxos de exportações e importações brasileiras, observamos que a variação é similar à participação total da América do Sul na balança comercial brasileira. Em relação às exportações, a participação no ano 2000 foi de 14,04%, tendo uma diminuição considerável nos anos seguintes, chegando a apenas 7,7% das exportações totais do Brasil, e posteriormente crescendo de forma gradual, chegando em 2010 a 11,19%. Pelo lado da participação do bloco nas importações brasileiras, houve uma queda de forma gradual durante todo o período entre 2000 e 2010, partindo de 13,96% no ano 2000, até chegar a 9,14%, com pequenas oscilações durante a segunda metade da década (9,58% em 2005, 9,82% em 2006, 9,64% em 2007, 8,63% em 2008 e 10,26% em 2009). Com isso, os dados confirmam a importância do MERCOSUL em geral, e da Argentina em particular como veremos a seguir, nos fluxos de comércio do Brasil com os países sul-americanos.

Ainda com relação ao MERCOSUL, analisaremos brevemente o comércio brasileiro com a Argentina, uma vez que os fluxos de comércio do Brasil com aquele país possuem um grande peso, sendo o principal parceiro comercial do Brasil na América Latina. Além disso, o intercâmbio comercial com Argentina é determinante nos resultados da balança comercial brasileira com o MERCOSUL e, conseqüentemente, como já verificamos, com a América do Sul. Na Tabela 15 a seguir verificamos a variação dos fluxos de comércio entre Brasil e Argentina durante a década de 2000:

Tabela 15 – Intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	6.237.684.373	6.843.231.619	-605.547.246
2001	5.009.810.224	6.206.537.463	-1.196.727.239
2002	2.346.508.274	4.743.785.116	-2.397.276.842
2003	4.569.767.654	4.672.610.523	-102.842.869
2004	7.390.967.394	5.569.811.952	1.821.155.442
2005	9.930.152.936	6.241.110.029	3.689.042.907
2006	11.739.591.939	8.053.262.647	3.686.329.292
2007	14.416.945.588	10.404.245.932	4.012.699.656
2008	17.605.620.920	13.258.441.511	4.347.179.409
2009	12.784.966.502	11.281.656.656	1.503.309.846
2010	18.522.520.610	14.434.593.883	4.087.926.727

Fonte: Secex/MDIC

Assim como nas relações comerciais do Brasil com o MERCOSUL e a América do Sul em conjunto, é possível observar que o volume de comércio em bilhões de dólares, após uma consideração queda no ano de 2002, cresceu de forma constante a partir de 2003, tanto nos dados de exportação quanto de importação. Sob o ponto de vista brasileiro, o saldo da balança comercial, após sucessivos déficits entre 2000 e 2003, foi superavitário no período entre 2004 e 2010. No que tange à participação da Argentina na balança comercial brasileira em termos de variação, verificamos tendência semelhante às variações da participação do MERCOSUL e da América do Sul no comércio do Brasil, como demonstramos na Tabela X a seguir:

Tabela 16 – Participação da Argentina na balança comercial do Brasil

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	11,32%	12,25%
2001	8,60%	11,16%
2002	3,88%	10,04%
2003	6,24%	9,67%
2004	7,64%	8,86%
2005	8,38%	8,48%
2006	8,52%	8,82%
2007	8,97%	8,63%
2008	8,89%	7,66%
2009	8,36%	8,83%
2010	9,17%	7,94%

Fonte: Secex/MDIC

Como efeito os dados da Tabela 16 demonstram que a participação da Argentina nas exportações sofreu ligeira queda ao longo da década, com exceção o ano de 2002. No ano

2000, a participação era de 11,32%, ao passo que em 2005 era de 8,38% e em 2010, 9,17%, apresentando apenas uma pequena variação que acompanhou a queda geral da participação dos parceiros comerciais tradicionais do Brasil, como os EUA e os países europeus, como verificamos anteriormente. Por outro lado, as importações brasileiras da Argentina caíram de forma gradual ao longo do período verificado. Em 2000, a participação estava na ordem de 12,25%, diminuindo ao longo dos anos até chegar em 2010 com apenas 7,94% dos fluxos de comércio total do Brasil.

3.4.2 O comércio no âmbito regional: o peso dos países andinos para o Brasil

As relações do Brasil com os países andinos em termos de comércio são certamente distintas daquelas verificadas junto aos países da região do Cone Sul. Um quadro histórico e cultural de distanciamento político-diplomático e econômico-comercial do Brasil com aqueles países podem sugerir diversas interpretações para justificá-las. No entanto, como o enfoque deste trabalho é verificar o papel real da América do Sul em geral, e da Colômbia em particular, através da análise dos fluxos de comércio ao longo da administração Lula da Silva, iremos nos ater, primeiramente aos dados relativos ao comércio do Brasil com os países da CAN em seu conjunto e, no próximo capítulo verificaremos de modo específico o papel da Colômbia na agenda de política externa brasileira, através da análise do discurso oficial, por um lado, e dos dados de comércio, pelo outro.

Ao longo da década de 2000, os fluxos de comércio do Brasil com os países da CAN, embora tenham tido um incremento relevante em termos relativos, esse aumento representou uma parcela pouco significativa na balança comercial do Brasil. As iniciativas no plano regional recaem sobre o acordo de livre-comércio entre o MERCOSUL e a CAN, celebrado em dezembro de 2003. Este acordo é composto por três sub-acordos, sendo eles o MERCOSUL-Bolívia, assinado em 1996, o MERCOSUL-Peru e o MERCOSUL-Colômbia/Equador/Venezuela. O acordo foi desmembrado após a saída da Venezuela da CAN em 2006.

Tabela 17 – Intercâmbio comercial entre Brasil e países da CAN (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	1.367.910.777	785.504.559	582.406.218
2001	1.440.955.526	693.285.453	747.670.073
2002	1.888.679.964	737.019.168	1.151.660.796
2003	1.962.515.635	873.079.923	1.089.435.712
2004	2.715.028.006	1.288.795.200	1.426.232.806
2005	3.584.758.349	1.678.337.309	1.906.421.040
2006	5.228.546.167	2.514.695.096	2.713.851.071
2007	5.499.809.332	3.062.073.078	2.437.736.254
2008	6.607.263.432	4.685.735.374	1.921.528.058
2009	4.847.555.212	2.743.411.873	2.104.143.339
2010	6.358.144.577	4.276.797.180	2.081.347.397

Fonte: Secex/MDIC

De acordo com os dados apresentados na Tabela 17, o volume de comércio entre Brasil e a CAN tinham pouca relevância no adentrar de década de 2000. Em termos relativos, verificamos um aumento significativo das exportações e das importações entre 2000 e 2010, que cresceram acentuadamente de maneira constante até o final da década, com exceção de 2009, no contexto da crise financeira mundial que eclodiu no ano anterior. Além disso, vale destacar que o saldo da balança comercial foi nesse período sempre favorável ao Brasil, tendo os superávits aumentado ligeiramente ao longo dos anos. Porém, é preciso verificar a participação da CAN na balança comercial brasileira ao longo desse período a fim de obter um panorama mais claro da relevância desses países nos fluxos comerciais do Brasil.

Tabela 18 – Participação dos países da CAN na balança comercial do Brasil

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	2,48%	1,41%
2001	2,47%	1,25%
2002	3,12%	1,56%
2003	2,68%	1,81%
2004	2,81%	2,05%
2005	3,02%	2,28%
2006	3,79%	2,75%
2007	3,42%	2,54%
2008	3,34%	2,71%
2009	3,17%	2,15%
2010	3,15%	2,35%

Fonte: Secex/MDIC

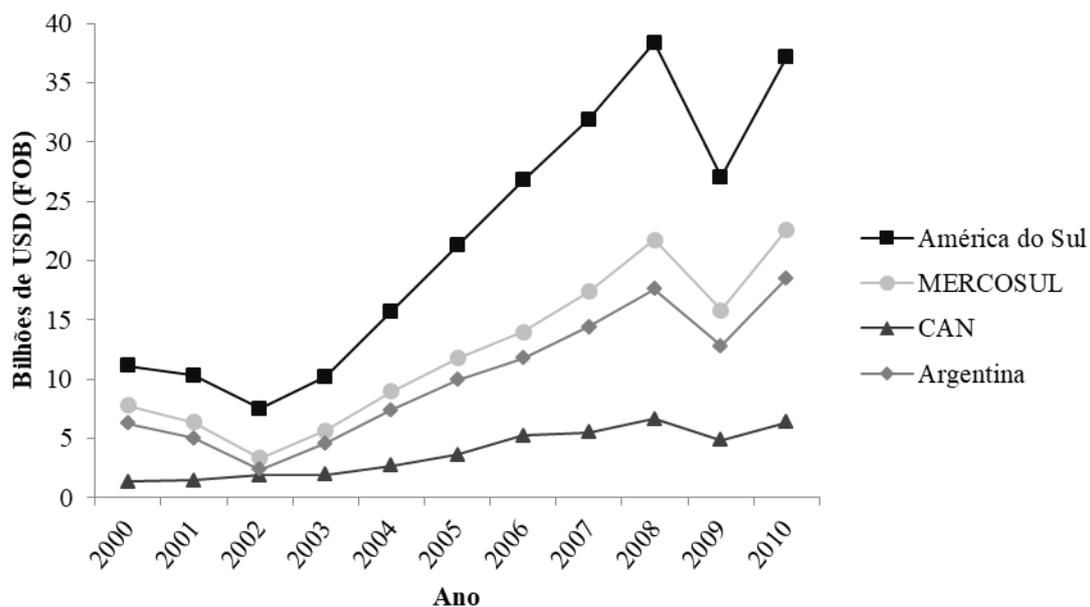
Como é possível observar na Tabela 18, a participação dos países da CAN na balança comercial brasileira é pequena se compararmos com os dados relativos ao comércio com o

Cone Sul. A participação dos países andinos nas exportações brasileiras aumentou de 2,48% em 2000 para 3,15% em 2010, enquanto que as importações aumentaram de 1,41% para 2,35% nesses mesmos anos, respectivamente. A variação foi praticamente constante ao longo do período entre 2000 e 2010 e após a eleição e início da administração Lula da Silva em 2003, não parece ter influenciado a trajetória da parcela de participação do bloco andino na balança comercial brasileira, bem como do volume de comércio verificado na Tabela 17.

Se por um lado podemos aferir que os resultados foram em geral positivos em função do aumento da parcela de participação dos países andinos na balança comercial do Brasil, em contraste com os números referentes ao conjunto da América do Sul, do MERCOSUL e da Argentina, por outro esse aumento não é considerado significativo se comparados com os esforços político-diplomáticos do presidente Lula da Silva e da estrutura burocrática do MRE tanto na esfera bilateral quanto na esfera regional para promover o comércio com os países andinos e diminuir as assimetrias no saldo da balança comercial com o Brasil, e no plano regional, como o já mencionado acordo de livre-comércio entre o MERCOSUL e CAN de 2003.

Em uma visão sintética das relações comerciais do Brasil com a América do Sul, o comportamento dos negócios entre 2000 e 2010 pode ser observado nos gráficos a seguir, compreendendo as exportações e as importações no período:

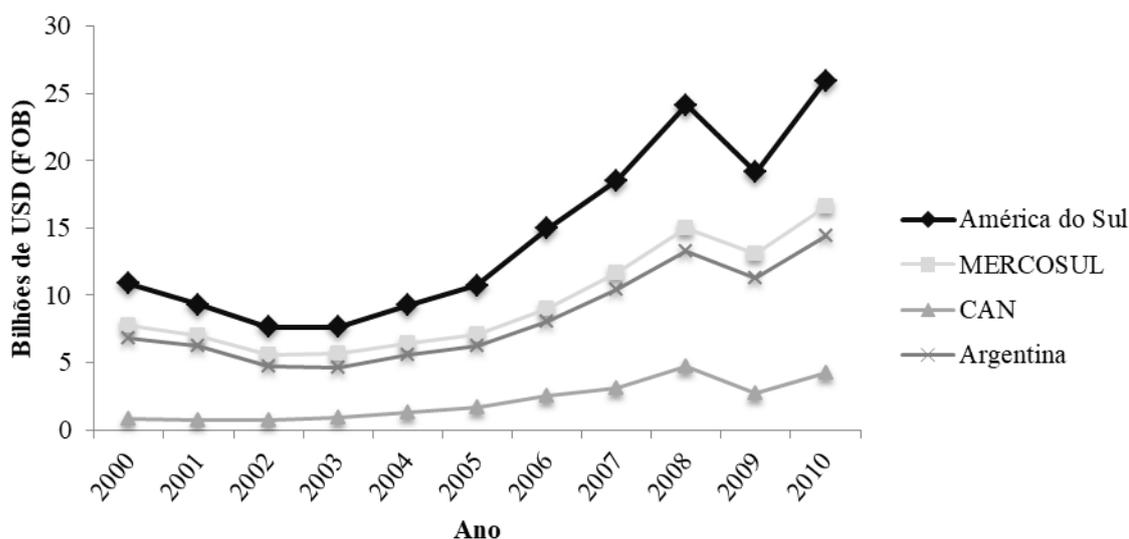
Gráfico 1 - Exportações do Brasil à América do Sul (2000-2010)



Fonte: Secex/MDIC

Como observamos anteriormente, o Gráfico 1 demonstra que as exportações brasileiras para os países da América do Sul cresceram de forma constante, particularmente a partir de 2003, sofrendo uma queda acentuada em 2009, porém retomando o crescimento no ano seguinte. No entanto, o que se pode aferir com essa demonstração gráfica é o crescimento das exportações aos países da CAN se comparamos com as curvas relativas ao conjunto da América do Sul e ao MERCOSUL e Argentina. O crescimento das exportações para a CAN foi marcadamente menos acentuado do que para a região do Cone Sul. Por outro lado, com relação às importações, cujo comportamento é apresentado no Gráfico 2, observa-se que a evolução das compras brasileiras da América do Sul foi semelhante à das exportações, apesar desse crescimento ter sido um pouco menos acentuado:

Gráfico 2 - Importações do Brasil na América do Sul (2000-2010)



Fonte: Secex/MDIC

De acordo com o Gráfico 2, observamos que o crescimento das importações brasileiras foi menor do que o aumento verificado nas exportações no mesmo período. O Brasil empreendeu iniciativas com o objetivo de estimular as compras brasileiras de países a América do Sul, como o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), criado pela administração Lula da Silva em 2003, que promoveu ações como encontros bilaterais e multilaterais e estudos sobre produtos com maior potencial de inserção no mercado brasileiro. Entretanto, não faz parte do escopo deste trabalho avaliar os impactos do PSCI para o crescimento das importações brasileira provenientes da região.

Após uma análise geral dos principais parceiros do Brasil no âmbito comercial neste capítulo na primeira década do século XXI, foi possível obter um panorama das relações comerciais do Brasil com o restante do mundo. Assim, levando em consideração a estratégia de inserção internacional do Brasil no século XXI, particularmente durante a administração Lula da Silva (2003-2010), focada na diversificação de parcerias internacionais, na promoção do multilateralismo e na priorização da América do Sul como espaço prioritário de integração e plataforma para a projeção do Brasil no mundo, pudemos observar os impactos dessa postura da diplomacia brasileira ao longo da década.

Pudemos constatar que as relações do chamado eixo vertical, ou relações Norte-Sul, foram na verdade mantidas e preservadas por força das linhas principais de política externa brasileira que possuem bases mais sólidas do que a circunstância de governo. De modo geral, mediante análise dos fluxos de intercâmbio comercial com a UE e EUA, é possível afirmar que essas parcerias permaneceram relevantes para o Brasil e o volume de negócios aumentou significativamente entre 2000 e 2010, a despeito da queda de participação relativa na balança comercial brasileira verificada no período. Com relação ao continente asiático, tanto o volume de comércio quanto o percentual de participação na balança comercial do Brasil cresceram de forma exponencial, absorvendo os fluxos de comércio perdidos com a UE e os EUA. No caso da América do Sul, do mesmo modo, o volume de negócios cresceu e a participação dos países sul-americanos na balança comercial brasileira diminuiu ao longo da década, sendo também absorvido pela Ásia. Como vimos, a maior parte da absorção dos negócios pelo continente asiático foi feita pela China, cujo volume de negócios cresceu cerca de trinta vezes nas exportações e vinte e cinco vezes nas importações brasileiras, comparando o ano 2000 e 2010.

Na região sul-americana, onde a diplomacia brasileira atribuiu grande importância no segundo mandato de FHC e prioridade máxima na administração seguinte, de Lula da Silva, verificou-se que essa prioridade no âmbito retórico e simbólico não se converteu em resultados práticos, principalmente na esfera econômica, onde os laços de cooperação e integração são normalmente formados e fortalecidos, pois há maior facilidade na conjunção de interesses dos países. Além disso, as relações comerciais do Brasil estão concentradas na região do Cone Sul, e particularmente na Argentina, ao passo que na região andina, os fluxos comerciais são muito menores, mesmo após terem aumentado desde 2000 em função dos esforços para promover a cooperação da América do Sul como um todo e de forma menos concentrada.

Nesse contexto, para além da dimensão regional, o Brasil procurava transformar a América do Sul em um espaço de atuação concertada nas questões internacionais e, para a concretização desse projeto, a região andina era fundamental. Para tanto, o Brasil, através do MERCOSUL, empreendeu negociações com a CAN para estabelecer uma área de livre-comércio entre os dois blocos como uma etapa para a consolidação de um espaço de integração de fato sul-americano. Entretanto, após a assinatura desse acordo, no final de 2004, não foram verificados grandes resultados nas relações comerciais entre o Brasil e os países da região. Ademais, o Brasil empreendeu grandes esforços no sentido de aproximá-los e incrementar a cooperação nas mais diversas áreas, mas principalmente no comércio.

Nesse contexto, é difícil afirmar qual é o papel dos países andinos na política externa brasileira para a América do Sul. Para isso, é necessário analisar a atuação da diplomacia do Brasil em relação à região e os resultados dessa atuação na esfera bilateral, servindo de amostra para compreender o conjunto da região andina e da América do Sul. Tomando a Colômbia como exemplo, logo conseguimos observar um distanciamento histórico, cultural e físico com o Brasil. Esse distanciamento teve como agravante o elemento da desconfiança, derivada do alinhamento da Colômbia com os EUA como instrumento para lidar com complexa situação do conflito interno colombiano e do posicionamento relutante do Brasil, de modo a não envolver-se diretamente no conflito. Esses elementos são importantes pontos de partida para avaliar o escopo de atuação e a capacidade da diplomacia brasileira em concretizar as aspirações do Brasil no continente.

Diante desse quadro, pode-se afirmar que as relações do Brasil com a Colômbia são importantes para compreender os resultados auferidos da política externa brasileira para a região sul-americana. Por essa razão, trataremos no próximo capítulo da política externa do Brasil em relação à Colômbia, enfatizando a dimensão comercial desse relacionamento com vistas a verificar os resultados práticos dessa interação. Assim, partimos do pressuposto de que a Colômbia representa um exemplo importante no que diz respeito aos entraves para o avanço brasileiro em seus projetos de integração da América do Sul. Portanto, no próximo capítulo analisaremos a atuação do Brasil perante a Colômbia, através da retórica diplomática em sua agenda bilateral, e os resultados concretos dessas iniciativas, mediante análise de suas relações comerciais. Dessa maneira, demonstraremos a importância da Colômbia para a compreensão dos resultados práticos da priorização da América do Sul pela diplomacia brasileira durante a administração Lula da Silva, revelando o papel desse país na agenda de política externa brasileira.

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O LUGAR DA COLÔMBIA ENTRE 2003 E 2010: RETÓRICA E PRÁTICA

Neste capítulo analisaremos especificamente a Colômbia na agenda de política externa do Brasil, com vistas a compreender o seu papel na agenda e, de modo mais amplo, no projeto de integração sul-americana e de inserção internacional do Brasil. se apresenta como um desdobramento do capítulo anterior, do qual deriva a necessidade de aprofundar a análise com os países andinos, comparativamente aos países do Cone Sul. Nesse sentido, trataremos em primeiro lugar do histórico das relações entre os dois países e posteriormente apresentaremos a evolução das relações entre os dois países entre 2003 e 2010, mediante discursos, Declarações Conjuntas, Comunicados à imprensa e entrevistas de autoridades a grandes veículos de imprensa. Em seguida, identificaremos os principais temas da agenda bilateral e, com isso, iremos apresentar e analisar os dados de comércio entre Brasil e Colômbia, com o objetivo de observar os resultados práticos das iniciativas empreendidas durante a administração Lula da Silva e verificar se a retórica diplomática se converteu efetivamente em um adensamento das relações bilaterais, particularmente na área do comércio.

4.1 Os antecedentes históricos das relações Brasil-Colômbia

As relações Brasil-Colômbia foram marcadas historicamente pela distância, desconhecimento mútuo e desconfiança. Como foi mostrado nas subseções anteriores, as diretrizes de política exterior e estratégias de inserção internacional de Brasil e Colômbia, embora estivessem sujeitos condições externas e atores por vezes semelhantes ao longo de sua história, respondiam a esses desafios de maneira distinta por possuírem dimensões geográficas, condições internas, demandas políticas e econômicas e projetos nacionais diferentes. Os dois países optaram por concentrar-se em meios distintos para atingir seus objetivos. Na esfera política, conforme aponta Silva (2015), as raízes históricas desse distanciamento entre os dois países recaem sobre a concentração tradicional da diplomacia brasileira no plano regional na Bacia do Prata e, pelo lado colombiano, a já mencionada predominância das relações bilaterais com os EUA em sua estratégia de política exterior (SILVA, 2015, p. 139).

O Brasil compartilha com a Colômbia 1.645 km de fronteira. Apesar disso, os dois países mantiveram-se historicamente em uma condição de quase indiferença recíproca. Esse desinteresse, por parte do Brasil, se atribuiria ao distanciamento cultural e comercial (VILLA;

OSTOS, 2005, p. 21). A Colômbia, por sua vez, para quem essa faixa de fronteira é a segunda em extensão com outro país, perdendo somente para a fronteira com a Venezuela, não atribui relevância às relações com o Brasil, apesar da importância estratégica daquela região e o peso geopolítico e econômico de seu vizinho. A história dessas relações bilaterais converge para uma interpretação do comportamento dos dois países como vizinhos distantes, temerosos e desconhecidos. Somente no início do século XXI, houve alguma aproximação devido aos problemas de segurança e aos interesses comerciais e geopolíticos (RAMIREZ, 2006, p. 4).

As principais diferenças entre as estratégias de política exterior do Brasil e da Colômbia, segundo Erazo (2012), é que o Brasil possui uma estrutura formada historicamente, através de uma dinâmica em sintonia com sua identidade, seus objetivos, interesses e seu corpo diplomático. A Colômbia, por seu turno, dotada da autossuficiência gerada pela centralização do poder e da diplomacia presidencial, não conta com tal estrutura, pois sua institucionalidade e competitividade não avançaram suficientemente, a ponto de ser capaz desenvolver uma estratégia de política exterior independente e de longo prazo (ERAZO, 2012, p. 78). Os dois países possuem características e objetivos muito diferentes, levando em conta a estrutura econômica e produtiva, a dimensão territorial e populacional e os interesses econômicos. Consequentemente, isso reflete de maneira importante no enfoque da política exterior dos dois países. Enquanto o Brasil possui um enfoque diversificado sob o ponto de vista temático e geográfico, a Colômbia concentra-se basicamente nas suas relações bilaterais com os EUA.

Além das diferenças substanciais baseadas nas capacidades materiais de ambos os países, um aspecto histórico importante que marca as relações bilaterais entre o Brasil e a Colômbia é a desconfiança mútua. Embora essa desconfiança tenha suas origens ainda no século XIX, a tese que a fundamenta foi chamada de subimperialismo brasileiro, formulada à época do regime militar no Brasil. O conceito subimperialismo, desenvolvido por Ruy Mauro Marini, é definido como a forma que assume uma economia dependente quando chega à etapa dos monopólios e do capital financeiro e implica dois componentes principais: uma composição orgânica média dos aparatos produtivos nacionais na escala mundial e a prática de uma política expansionista relativamente autônoma que, além de contar com uma maior integração ao sistema produtivo imperialista, mantém na escala internacional o marco da hegemonia exercida pelo imperialismo. Ademais, Marini destaca que, nesses termos, aparentemente apenas o Brasil expressa um fenômeno dessa natureza na América Latina, pois os demais países da região não teriam condições de ascender nesta condição, independentemente de seus esforços (MARINI, 1977, S/N).

Sob essa ótica, diversos meios colombianos reverberavam a ideia que expressava certo temor em relação ao Brasil, como alguns militares colombianos que evocavam o “subimperialismo brasileiro” com base nas variáveis geográfica, populacional, no poder militar, no pensamento geopolítico brasileiro em relação às fronteiras e à Amazônia e o afã brasileiro por desempenhar um papel de liderança regional, disseminado durante as décadas de 1960 e 1970. Nesse sentido ainda, diplomatas colombianos adotaram a cautela no apoio à pretensão do Brasil de exercer liderança na região sul-americana, baseando-se na ideia de que o país estaria se valendo apenas de seus interesses e age apenas de acordo com sua conveniência (RAMÍREZ, 2007, p. 144). A questão ambiental, associada ao poderio militar e a relação estreita com os EUA à época, tornou-se um agravante dessa desconfiança por parte dos vizinhos do Brasil. A política desenvolvimentista brasileira gerou vários efeitos na Amazônia, como a instalação de inúmeras empresas, além de grandes investimentos de capitais para a exploração intensiva da floresta, que causaram grande degradação ambiental e deslocamento de povos indígenas. Esse fato teria contribuído para que ressurgisse o temor do “expansionismo brasileiro” entre seus vizinhos (RAMIREZ, 2006, p. 4).

Para além dessa questão, a desconfiança e o distanciamento partilhados pelo Brasil e pela Colômbia, entretanto, possuem raízes históricas e se verifica desde a recusa do governo imperial brasileiro ao convite de Simón Bolívar para a Conferência Latino-americana em 1826. Na virada do século XIX para o século XX, com o fim da guerra dos Mil Dias e após a perda do território do Panamá pela Colômbia, a negociação fronteira foi retomada com o Brasil. Desse modo, as relações bilaterais se concentraram nesse âmbito por meio da assinatura Tratado Vazquez-Martins, de 1907, por meio do qual se definiu a fronteira entre os dois países, o Tratado Garcia-Mangabeira, relativo a Limites e Navegação Fluvial, assinado em 1928, permitindo a livre navegação pelos rios Amazonas, Caqueta-Japura, Putumayo-Ica e a linha Apaporis-Tabatinga (ERAZO, 2012, p. 83). Nesse contexto, foi instalada em 1930 a Comissão Mista de Limites entre Brasil e Colômbia, na cidade do Rio de Janeiro, que previa a demarcação da fronteira. As relações entre os dois países ao longo da primeira metade do século XX se concentrou nas tensas questões de definição de suas fronteiras. Segundo Ramirez (2006), as tensões deixadas pela questão da delimitação fronteira, além da parca articulação da Amazônia com o resto dos dois países, as relações bilaterais careceram de conteúdo político e econômico relevante, mantendo um nível de desinteresse diplomático mútuo. A exceção ficava por conta do setor cafeeiro, tema no qual os dois países possuíam forte competitividade (RAMIREZ, 2006, p. 6-7).

A partir da década de 1960, a Colômbia daria início a uma mudança de orientação em

matéria de política exterior com vistas a se desvincular do alinhamento estrito aos EUA, evocando a universalização de sua política exterior. Com isso, o país buscava uma política exterior multilateral e uma visão de um país que desempenhasse as funções de um poder médio, uma postura que se estenderia de forma intermitente até a década de 1980. Segundo Erazo (2012), apesar dessa postura no cenário internacional, a Colômbia enxergava o Brasil como um produtor de café com o qual seria possível avançar em acordos desse setor, além de ser um aliado em potencial do pacto cafeeiro, mas com o qual mantinha uma relação com informação estereotipada e precária. Assim, a relação entre os dois países se limitara à dimensão supracitada e aos modestos avanços no marco do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 1978 (ERAZO, 2012, p. 84-85).

Durante o governo de Virgílio Barco, os objetivos de se aproximar do Brasil não contavam com uma estratégia clara, pois estavam implicados na política de diversificação não ideologizada das relações exteriores da Colômbia, cujo foco era buscar apoio internacional na questão do narcotráfico com vistas a levá-lo à esfera internacional. Já o Brasil, que possuía interesses nacionais relativamente claros, buscou a aproximação com a Colômbia através da cooperação nos temas de energia e minérios. Além disso, o país obteve apoio em sua política nuclear durante a visita do presidente José Sarney a Bogotá, em 1988. O Brasil foi capaz de avançar nessas questões, apesar da incompatibilidade com o Plano Energético Nacional colombiano, que possuía um poder de negociação limitado, influência estadunidense significativa e incapacidade de transmitir seu potencial energético à região latino-americana. (ERAZO, 2012, p. 85).

Durante a década de 1990, apesar da adesão mútua às diretrizes do Consenso de Washington e do que foi chamado de Regionalismo Aberto, tanto por parte do governo Gaviria na Colômbia, quanto do governo Collor no Brasil, as relações bilaterais não tiveram alterações substantivas, pois, a despeito de aproximações para tratar de assuntos pontuais, permanecia o distanciamento e intermitência na intensidade das interações entre os dois países. Segundo Erazo (2012), a política exterior de Gaviria não obteve avanços substanciais na integração latino-americana pelo fato de sua política para a América do Sul não contar com objetivos precisos e de longo prazo e, como consequência, para as relações com o Brasil (ERAZO, 2012, p. 86).

O desinteresse mútuo, pelo contrário, começou a se converter em certo temor em alguns setores dos dois países durante os anos 1990. O Brasil se preocupava com a política de segurança que os governos colombianos vinham progressivamente empreendendo no trato de seu conflito interno, militarizando a luta contra o narcotráfico e a guerrilha, e a forte presença

dos EUA nesse cenário. Pelo lado colombiano, temia-se que o governo brasileiro se identificasse com a posição de neutralidade venezuelana em relação ao conflito (RAMIREZ, 2006, p. 7).

No âmbito político, Villa e Ostos (2005) destacam que o Brasil e a Colômbia divergiam em relação ao Plano Colômbia, que é visto com reserva pela diplomacia brasileira, que suspeitava da militarização a partir da Colômbia da Amazônia e da região andina (VILLA; OSTOS, 2005, p. 21). Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), o conflito interno na Colômbia era considerado um problema interno do país pela diplomacia brasileira. O Brasil, desse modo, optando pela distância do conflito colombiano, além das reservas feitas ao Plano Colômbia, segundo Ramirez (2004), limitou-se a reforçar a presença militar na fronteira, posicionar-se a favor da paz e rechaçar qualquer tipo de intervenção militar no conflito, além apoiar discretamente as negociações de paz entre o governo Pastrana e as guerrilhas. Já o governo de Lula da Silva (2003-2010), manteve a presença militar na Amazônia e as operações na fronteira com a Colômbia. Além disso, os dois países ensaiaram aproximações, chegando a acordos para a execução de operações militares conjuntas nas zonas de fronteira. Porém, o contexto adverso que permeia as relações bilaterais pressiona para o lado contrário do entendimento entre os governos no tratamento dos problemas que lhes são comuns (RAMIREZ, 2004, p. 155). Havia também divergência entre os dois países no que se refere à participação do Brasil no processo de paz colombiano. A posição oficial brasileira defendia a busca por uma solução negociada do conflito, a adoção da mediação internacional, sob o princípio da não intervenção, a partir de pedido formal da Colômbia, além de não reconhecer as FARC e demais grupos guerrilheiros como terroristas (VILLA; OSTOS, 2005, p. 21).

No que se refere às relações comerciais entre o Brasil e a Colômbia, é possível constatar o baixo nível de intercâmbio entre os dois países. Apesar das trocas serem mais intensas no nível fronteiro, a maior parte delas é de economia de subsistência. Ramirez (2006) aponta que a área mais povoada onde ocorre intercâmbio comercial está entre as cidades fronteiriças de Letícia e Tabatinga. Nas áreas de fronteiras, o comércio que articula pequenos circuitos regionais se concentra no turismo, artesanato, exploração de madeira e frutas amazônica (RAMIREZ, 2006, p. 24). Apesar desse quadro precário, as relações comerciais entre os dois países tem se incrementado, principalmente a partir do início do século XXI. Nos anos 2000, o Brasil era o quinto maior destino das exportações colombianas e o quarto que a Colômbia mais exportava. Na perspectiva brasileira, a Colômbia não se encontra sequer entre os primeiros dez destinos das exportações brasileiras. Ademais do

desequilíbrio em suas relações comerciais, a Colômbia se configura como um provedor de produtos primários para o Brasil, concentrando a maior parte de suas exportações em combustíveis e o Brasil primordialmente como exportador de produtos de alto valor agregado, como automóveis e máquinas (GUERRA-BARÓN, 2012, p. 411-412).

Em suma, o que se verificou nesta subseção é que historicamente as relações bilaterais entre Brasil e Colômbia foram marcadas pela desconfiança e a influência dos EUA, o que, por sua vez, reduz a margem de manobra da Colômbia em relação ao Brasil e perpetua o desinteresse mútuo. Dessa maneira, como expressa Erazo (2012), além das diferenças no que tange à estrutura diplomática, econômica e à estratégia de política exterior, não se verificam claramente as intenções da Colômbia com o Brasil, o qual, por sua vez, busca os benefícios que poderia advir das relações com a Colômbia em outras parcerias (ERAZO, 2012, p. 93).

Com isso, após traçar um panorama geral da trajetória das relações bilaterais entre os dois países e adentrando o escopo temporal do presente trabalho, observa-se a extensa trajetória histórica de desconfiança, desconhecimento e, conseqüentemente, de distanciamento entre Brasil e Colômbia no curso de suas relações bilaterais. É importante destacar que as questões que compõem as relações entre Brasil e Colômbia não devem ser vistas exclusivamente sob o ponto de vista político, mas também sob o ponto de vista econômico, uma vez que os interesses mútuos perpassam para questões econômicas e comerciais substantivas, com vistas a promover o desenvolvimento e a integração regional.

Nesse sentido, analisaremos, através das resenhas de política exterior do Brasil, publicados pelo MRE, será apresentado o conteúdo do discurso governamental referente às relações bilaterais com a Colômbia, focando especificamente na esfera econômica e comercial entre 2003 e 2010. Em seguida, iremos utilizar os dados de comércio exterior do Brasil com a Colômbia durante a década de 2000, divulgados pela Secex. O objetivo é demonstrar, com os fluxos de comércio, o descompasso entre a inserção internacional desejada e inserção possível do Brasil, conferindo o papel da Colômbia na agenda de política externa brasileira.

4.2 O lugar da Colômbia no discurso diplomático brasileiro entre 2003 e 2010

A administração do presidente Lula da Silva demonstrou uma postura inicial de aproximação com a Colômbia, de modo que o presidente colombiano, Álvaro Uribe, realizou uma visita de trabalho em 7 de março de 2003, cerca de dois meses após a posse de Lula na Presidência da República. Participaram da reunião, os presidentes dos dois países, os Ministros das Relações Exteriores, os Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio,

os Ministros do Meio Ambiente, os Ministros de Minas e Energia, Ministros da Defesa e o Ministro da Justiça brasileiro, tendo em vista que a Ministra de Defesa é também Ministra da Justiça na Colômbia. Em sua Declaração oficial à imprensa, o presidente Lula da Silva mencionou a falta de proximidade entre o Brasil e alguns países da América do Sul, com os quais a relação seria mais “sentimental” do que “política, cultural e comercial”. Nesse sentido, o presidente brasileiro manifestou a intenção do seu governo em acabar com essa relação “meramente sentimentalista” com a Colômbia e afirma que os dois países são parceiros, “parceiros culturais, parceiros comerciais e parceiros para que acabemos com a violência na Colômbia e no Brasil” (MRE, 2003a, p. 57).

Na Declaração, Lula da Silva ressaltou alguns temas tratados durante a reunião considerados pertinentes tanto para o Brasil quanto para a Colômbia. Primeiramente, afirmou o compromisso do Brasil em ajudar a Colômbia e a solidariedade no combate ao terrorismo e ao narcotráfico naquele país. Em segundo lugar, tratou da intenção de estabelecer uma parceria comercial mais efetiva, condizente com a dimensão dos dois países. O presidente brasileiro reconheceu que as relações comerciais entre Brasil e Colômbia são muito pequenas e declarou que ele e o presidente Uribe farão um grande esforço para que as relações cresçam e para que a balança comercial seja ajustada, de modo que não haja um déficit muito grande para a Colômbia. Além disso, nesse encontro, Lula da Silva tocou na questão de combinar desenvolvimento industrial e agrícola e alinhamentos para a participação nas discussões da ALCA, tendo a força da Colômbia na Comunidade Andina e a força do Brasil no MERSOCUL. Por fim, Lula destacou o potencial ainda inexplorado nas relações entre os dois países, não havendo explorado nem “10% do potencial” para facilitar o desenvolvimento mútuo (MRE, 2003a, p. 57-58).

Em 27 de junho de 2003, Lula da Silva realizou visita a Antióquia, na Colômbia, por conta da XIV Reunião do Conselho Presidencial Andino. Em seu discurso, reiterou sua visão acerca da prioridade conferida por seu governo à América do Sul, atribuindo sua presença na reunião como uma demonstração desse engajamento. Declarou que o governo brasileiro não quer que a integração sul-americana seja um mero discurso retórico. Assim, o mandatário destacou a importância da integração entre o MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações (CAN), sendo uma ferramenta para alcançar uma relação que reflita o peso dos dois blocos na região. Com isso, invocou a disposição dos países a encontrar soluções próprias para os problemas e circunstâncias comuns. Para tanto, Lula da Silva afirmou que o MERCOSUL e a CAN deveriam concluir prontamente as negociações comerciais e assinalou o compromisso do governo brasileiro de conformar uma zona de livre-comércio entre os países dos dois

blocos até o final de 2003. Nesse sentido, o mandatário brasileiro conclamou uma discussão que fosse além das questões tarifárias, como a criação de condições para a implementação de políticas que favoreçam a integração produtiva e uma ação coesa desses dois blocos e assim mobilizar recursos pelos organismos financeiros para o desenvolvimento da América do Sul. Ademais, o presidente reiterou o compromisso brasileiro de valorizar o Convênio de Créditos Recíprocos da ALADI, para superar as dificuldades de crédito e servir como instrumento do comércio regional (MRE, 2003a, p. 143-144).

O mandatário brasileiro levantou ainda a questão da importância da integração física entre os países da região, sobretudo através da IIRSA, para empreender obras de infraestrutura na América do Sul. Em seguida, o presidente brasileiro tratou da questão da ALCA, expondo a visão do governo brasileiro sobre a proposta da criação a área de livre comércio, e do diálogo com os países desenvolvidos, reiterando a prioridade de sua política externa com a América do Sul. No entanto, ponderou que, embora a prioridade natural seja a América do Sul e os demais países latino-americanos, o Brasil não poderia ficar restrito à região, exemplificando com negociações com países fora da região, como África do Sul e Índia. Ao final do discurso, Lula da Silva declarou seu desejo é que os movimentos de incremento à integração comercial da região não ficasse restrito ao MERCOSUL e englobasse a América do Sul como um todo (MRE, 2003a, p. 144-146).

Em 16 de setembro de 2003, os presidentes Lula da Silva e Álvaro Uribe reuniram-se novamente, na cidade de Cartagena, na Colômbia, para a celebração dos 40 anos da Organização Internacional do Café (OIC). No Comunicado Conjunto à imprensa do dia 18 de setembro, os mandatários se congratularam pelos laços de cooperação e de solidariedade mantidos pelo Brasil e pela Colômbia como os principais produtores e exportadores de café e destacaram que a OIC é o foro central para discussão da política internacional cafeeira. Além disso, registraram os progressos na implementação de compromissos que haviam sido firmados no Comunicado Conjunto a respeito da visita do presidente colombiano ao Brasil no dia 7 de março de 2003:

(...) a participação do Brasil na Reunião de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa dos Países vizinhos da Colômbia sobre Segurança Regional (Bogotá, 13/03/03); a assinatura, pelos Ministros da Defesa dos dois países, de Memorando de Entendimento em Matéria de Defesa (20/06/03); a realização da Primeira Reunião do Grupo de Trabalho Brasil-Colômbia para a Repressão da Criminalidade e do Terrorismo (Bogotá, 24/07/03); a apresentação – realizada por Missão da Comissão de Coordenação do SIVAM – sobre as diferentes modalidades de acesso da Colômbia às informações do Sistema, por ocasião da visita oficial do Ministro das Relações Exteriores do Brasil a Bogotá (25/07/03); e a realização de missões

colombianas e brasileiras no contexto da cooperação para a produção de álcool combustível (MRE, 2003b, p. 306).

Na ocasião, os presidentes trataram da questão das negociações do Acordo de Livre-Comércio entre o MERCOSUL e a CAN, reafirmando a vontade de prosseguir com as negociações, pois reconheciam a necessidade de estabelecer laços mais estáveis e com maior profundidade entre as economias de Brasil e Colômbia, em conformidade com o Acordo-Quadro firmado entre MERCOSUL e CAN em 2002. Por isso, encarregaram autoridades dos dois países para a realização de uma análise do comércio bilateral com vistas a buscar um maior intercâmbio e equidade na balança comercial. Destacaram também a continuidade da análise de condições dos dois países para a produção e exportação de aço, no âmbito do projeto siderúrgico binacional proposto. No setor agrícola, Brasil e Colômbia decidiram desenvolver conjuntamente projetos de cooperação em matéria de cultivo mínimo do solo e plantio direto, assim como em relação à possibilidade da Colômbia continuar adquirindo maquinário brasileiro. O documento menciona também a aproximação entre os dois países com o objetivo de aprofundar a cooperação para a produção de álcool carburante na Colômbia, com a utilização da experiência brasileira no setor. Além disso, Lula e Uribe acompanharam a assinatura do memorando entre a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) e a empresa colombiana Servicio Aéreo a Territórios Nacionales (SATENA) para a compra de aeronaves brasileiras ERJ 145 (MRE, 2003b, p. 306-307).

Em 2004, a Ministra das Relações Exteriores da Colômbia, Carolina Barco, realizou, no dia 10 de março, visita ao Brasil a convite de seu homólogo brasileiro. No encontro entre os dois Chanceleres, foram tratados os principais temas da agenda bilateral e região naquele momento como questões de segurança, conjuntura política regional e integração econômica e física. Essa visita estava inserida na prioridade da administração de Lula da Silva conferida à política externa de fortalecimento de laços com países sul-americanos. O conteúdo do encontro em questão contou com a congratulação dos ministros pela conclusão do acordo entre o MERCOSUL e a CAN em dezembro de 2003, além de acordarem em recomendar às delegações de Brasil e Colômbia maior coordenação nas negociações da ALCA. Os Chanceleres reconheceram a existência das assimetrias entre as economias do Brasil e da Colômbia e manifestaram o interesse em desempenhar ações que permitam reforçar os laços comerciais bilaterais e diminuir o desequilíbrio nos fluxos de comércio (MRE, 2004a, p. 288-289).

Além disso, os ministros congratularam-se pela assinatura em Tabatinga/Letícia do memorando de entendimento por Brasil, Colômbia e Peru para o combate a atividades ilícitas

nos rios fronteiriços comuns aos três países e comentaram sobre a possível utilização dos meios do programa SIVAM pela Colômbia para a cooperação na vigilância do espaço aéreo fronteiriço como sendo um avanço significativo na coerção do tráfego aéreo ilegal e no combate ao narcotráfico. Por fim, os Chanceleres manifestaram confiança no êxito dos trabalhos da III Comissão Mista Educativo-Cultural, em Bogotá, nos dias 15 e 16 de março de 2004, a satisfação com a realização da VII Reunião da Comissão de Vizinhança entre os dois países, nos dias 16 e 17 de outubro de 2003, cujo objetivo era aprimorar a cooperação entre autoridades e nacionais dos dois países e reiteraram a necessidade de fortalecer o multilateralismo e reformar a ONU, inclusive seu Conselho de Segurança, tornando-o mais representativo com a participação dos países em desenvolvimento (MRE, 2004a, p. 289).

Em Comunicado à imprensa, divulgado no dia 8 de abril de 2004, o MRE anunciou a conclusão das negociações do acordo para a formação da área de livre-comércio entre o MERCOSUL e a Colômbia, o Equador e a Venezuela, membros da CAN, durante a Reunião de Vice-Ministros, em Buenos Aires, no dia 3 de abril de 2004. Os outros membros do bloco, Bolívia e Peru, já haviam concluído acordos dessa natureza com o MERCOSUL, sendo membros associados a este bloco. No Comunicado é ressaltada a importância histórica do acordo, cujas negociações duraram cerca de oito anos, e sua conclusão foi atribuída à prioridade conferida à América do Sul pela política externa da administração de Lula da Silva. O acordo representou, assim, um passo importante para a formação de um espaço de integração sul-americana. Com o processo de desgravação tarifária do acordo, o objetivo era incrementar substantivamente o comércio, além de criar condições para uma maior integração das cadeias produtivas, aumento da competitividade para as empresas regionais com o ganho em escala de mercado e otimização do uso dos insumos regionais e a ampliação das possibilidades de cooperação entre os Países-Membros dos dois blocos. A preparação do texto do acordo para ser protocolado na ALADI estava prevista para ocorrer em reunião em Lima, no Peru, entre os dias 26 e 30 de abril (MRE, 2004a, p. 305).

Nos dias 21 e 22 de junho de 2004, o presidente brasileiro Lula da Silva recebeu seu homólogo colombiano, Álvaro Uribe, em São Paulo. Durante o encontro, os mandatários congratularam-se pela realização da Primeira Rodada de Negócios Brasil-Colômbia, em 22 de junho, e da Macrorrodada de Negócios Brasil-Países da América do Sul, nos dias 23 e 24 de junho. Mencionou-se também o encontro do presidente colombiano com investidores brasileiros com o fim de incentivar a participação brasileira na Colômbia e mitigar as assimetrias do comércio bilateral. Além disso, invocando a necessidade de estabelecer vínculos mais estreitos entre as economias dos dois países, os presidentes indicaram

novamente a decisão de encarregar autoridades de ambos os países para analisar o comércio bilateral com o objetivo de buscar um maior intercâmbio e reduzir o desequilíbrio na balança comercial (MRE, 2004a, p. 348).

Os presidentes mencionaram o setor cafeeiro, expressando satisfação pelo grau elevado de cooperação entre os dois países. Cogitaram também a possibilidade de cooperação para a produção de álcool combustível na Colômbia, dada a experiência brasileira, e o incentivo a investidores de ambos os países a promoverem o setor, com a busca de créditos em condições favoráveis inclusive. Lula da Silva e Uribe decidiram também apoiar os projetos que possam impactar o progresso dos eixos de desenvolvimento andino, amazônico e Escudo Guianês no âmbito da IIRSA. Ressaltaram também o fortalecimento da cooperação bilateral em matéria de defesa e segurança e concordaram a realizar esforços para garantir o bom funcionamento e a consolidação Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Os presidentes decidiram trabalhar juntos para a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações, bem como para a integração física dos países da região e congratularam-se pela conclusão do acordo entre o MERCOSUL e a CAN, cuja implementação poderia contribuir com o objetivo de formar uma Comunidade Sul-Americana de Nações (MRE, 2004a, p. 348).

Lula da Silva Uribe defenderam ainda o cumprimento dos objetivos da agenda de desenvolvimento de Doha, em especial a inserção do tema desenvolvimento em todas as esferas do sistema multilateral de comércio, a liberalização do comércio agrícola, o equilíbrio nas negociações e transparência nas decisões, com a participação de todos os Estados-Membros. Tocaram também na questão do fortalecimento do multilateralismo e na reforma da ONU e do Conselho de Segurança, reconhecendo a aspiração histórica do Brasil em ocupar um assento permanente e a importância da Colômbia possuir voz presente no Conselho. Por último, reforçaram a relevância do compromisso da comunidade internacional com o Haiti e a importância da MINUSTAH nesse processo. Por fim, o presidente colombiano reiterou o convite a Lula da Silva para uma visita oficial à Colômbia (MRE, 2004a, p. 348-349).

Em Comunicado à imprensa no contexto da Macrorrodada de Negócios Brasil-América do Sul, promovido nos dias 23 e 24 de junho de 2004, o governo brasileiro declarou que busca ampliar o acesso dos produtos oriundos dos vizinhos sul-americanos ao mercado brasileiro, como parte da priorização da integração sul-americana pela administração de Lula da Silva. O objetivo seria corrigir os déficits estruturais que caracterizavam o comércio do Brasil com os países da região, mediante o aumento da corrente de comércio. Tendo isso posto, ressaltou-se o superávit comercial do Brasil com parceiros sul-americanos no primeiro

ano da administração de Lula da Silva, como o Chile, acumulando superávit de US\$ 1 bilhão; de US\$ 650 milhões com a Colômbia; US\$ 336 milhões com o Equador; US\$ 330 milhões com o Paraguai; US\$ 16 milhões com o Suriname; e US\$ milhões com a Guiana, totalizando quase US\$ 3 bilhões em superávit. As exceções foram a Argentina, cuja balança comercial manteve o déficit para o lado do Brasil entre 1995 e 2003, e a Bolívia que, com a entrada em operação do gasoduto Brasil-Bolívia (Gas-Bol), transformaram os tradicionais superávits brasileiros em déficits a partir de 2002 (MRE, 2004a, p. 349).

Para tanto, o governo brasileiro desenvolveu o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), que consiste em um conjunto de medidas pontuais que visava promover e facilitar contatos entre os importadores brasileiros e exportadores sul-americanos com o objetivo de aumentar os fluxos de comércio entre o Brasil e os países sul-americanos em bases equilibradas. Tendo como base estudos de inteligência comercial, o programa busca conjugar as demandas do importador brasileiro com a oferta exportadora dos países da região. Assim, como parte desse programa, o MRE promoveu a Macrorrodada de Negócios Brasil-América do Sul, o seminário “O Programa de Substituição Competitiva de Importações: Uma Nova Política de Comércio Exterior para a América do Sul” e encontros empresariais entre importadores brasileiros e exportadores sul-americanos. Neste evento, confirmaram a participação 94 empresas importadoras do Brasil e 357 exportadoras dos países sul-americanos, sendo a maioria argentinas (93) e venezuelanas (81) (MRE, 2004a, p. 349-350).

No contexto desse evento, foi realizado no dia 22 de junho de 2004 o Fórum de Negócios Brasil-Colômbia, em São Paulo. Em discurso durante a cerimônia de abertura do Fórum, o presidente Lula da Silva afirmou que o evento, somado à Macrorrodada de Negócios Brasil-América do Sul, faz parte de um grande esforço no sentido de fortalecer o comércio regional. Para tanto, declara que é fundamental a participação dos empresários dos dois países nesse esforço do governo. O fato de os dois países serem os mais populosos da região, com grande peso econômico, político e cultural, realça a responsabilidade do Brasil e da Colômbia no propósito de promover a prosperidade de seus povos e da região (MRE, 2004a, p. 183).

A despeito disso, o presidente brasileiro destacou que o comércio bilateral entre os dois países estão muito aquém de suas possibilidades, além da forte assimetria existente. Nesse sentido, menciona que, em 2003, as trocas comerciais somaram US\$ 847 milhões, sendo que US\$ 748 milhões representam as exportações brasileiras e apenas US\$ 98 milhões de exportações colombianas. Assim, o Brasil era somente o 25º destino das exportações da Colômbia. Após a apresentação desses números, o mandatário brasileiro declarou que tal

situação não pode perdurar. Para isso, ressaltou a necessidade de ampliar a cooperação econômico-comercial para além do setor cafeeiro, cuja cooperação entre os dois países é antiga. Nesse sentido, destacou iniciativas como o encontro do presidente colombiano, Álvaro Uribe, com investidores brasileiros, em São Paulo, interessados em fazer negócios na Colômbia, bem como a presença já consolidada de empresas brasileiras na Colômbia, como a Petrobrás, a Odebrecht, a Marcopolo, a BUSSCAR e a VARIG, defendendo que os movimentos de antigos e novos investidores brasileiros na Colômbia geram perspectivas de aumento dos fluxos de comércio entre os dois países. Além disso, Lula da Silva apontou também os efeitos positivos que o acordo de livre-comércio entre o MERCOSUL e a CAN podem gerar no comércio bilateral. Com isso, acredita que uma forte integração econômico-comercial e a construção de uma infraestrutura comum são as bases para a concretização dos sonhos de uma Comunidade de Nações Sul-Americana, tornando o continente mais integrado, próspero e unido (MRE, 2004a, p. 183-184).

O presidente Lula da Silva enquadra essas iniciativas como parte de um projeto mais amplo de inserção dos produtos oriundos dos países em desenvolvimento no comércio internacional. Nesse espectro, defende que é preciso assim construir “uma nova geografia econômica e comercial dos países em desenvolvimento”, a qual já estaria em conformação com o aumento dos fluxos de comércio entre os países em desenvolvimento nos anos antecedentes. Além disso, menciona que, com essa ideia, não busca substituir fluxos de comércio tradicionais Norte-Sul, mas sim criar oportunidades e encorajar a formação de parcerias que explorem complementaridades entre as economias dos países do Sul. Sob sua perspectiva, o Fórum de Negócios se encaixa nessa perspectiva, como uma oportunidade de encontrar oportunidade de investimentos em ambos os países. Além disso, o presidente brasileiro declarou que o governo brasileiro deseja manter e aperfeiçoar as relações com os EUA e a UE, mas sente a necessidade de procurar novas parcerias e por isso, os dois países devem trabalhar fortemente pela integração da América do Sul (MRE, 2004a, p. 184-185).

No ano de 2005, os dois presidentes mantiveram, em 19 de janeiro, encontro de trabalho na cidade colombiana de Letícia, na região de fronteira com o Brasil. No encontro, se saudaram, em primeiro lugar, pela conformação da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), no dia 8 de dezembro de 2004, durante a III Cúpula de Presidentes da América do Sul, em Cusco. Lula e Uribe congratularam-se também pela protocolização, no âmbito da ALADI, do Acordo de Complementação Econômica n. 59 (ACE-59), mediante o qual se conformou uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL e a Colômbia, Equador e Venezuela enquanto países-membro da CAN. Além disso, saudaram também a adesão da

Colômbia como Estado Associado do MERCOSUL e manifestaram grande interesse na associação dos países do MERCOSUL à CAN, com o objetivo de proporcionar uma convergência gradual entre os dois blocos. Na ocasião Uribe e Lula da Silva saudaram a realização da VIII Reunião de Chanceleres dos Estados Membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e o oferecimento do governo colombiano para sediar em seu país a reunião temática ministerial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia, ressaltando a relevância crescente do tema para a cooperação amazônica (MRE, 2005a, p. 225).

O presidente brasileiro mencionou ainda que o Brasil havia apresentado a candidatura do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa para o cargo de Diretor-Geral da OMC. Nesse sentido, os dois mandatários concordaram que o processo para a designação do novo Diretor-Geral do órgão deveria favorecer candidato de um país em desenvolvimento e expressaram a conveniência de que o continente latino-americano devesse ter um candidato de consenso para o cargo. Além disso, os presidentes destacaram o fortalecimento do diálogo sobre uma cooperação integral nas áreas social, comercial, financeira, agrícola, energética, turística e de construção de infraestrutura entre os setores produtos de Brasil e Colômbia. Com a entrada em vigor do ACE n. 59, assinalaram a necessidade ações contínuas para que a Colômbia seja capaz de aproveitar as oportunidades abertas no mercado brasileiro. Por último, foram tratadas as questões relativas a gastos de investimento público, particularmente em obras de infraestrutura, propondo como passo inicial, insistir junto às instituições financeiras internacionais para que forneçam um tratamento mais flexível à contabilização do gasto de investimentos, para assim ampliar o espaço fiscal do setor produtivo da América Latina (MRE, 2005a, p. 226).

Em 3 fevereiro de 2005, o MRE divulgou um Comunicado à imprensa no qual anunciava a entrada em vigor no Brasil do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e Colômbia, Equador e Venezuela, Estados Partes da CAN (ACE-59), assinado em 18 de outubro de 2004. De acordo com o comunicado, o ACE-59:

(...) constitui avanço substantivo no processo de aproximação entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina. Cria-se, com os benefícios e concessões do Acordo, mecanismo privilegiado para o comércio regional, com impacto positivo imediato para as empresas e consumidores dos países signatários. O comércio preferencial entre os dois blocos é passo de fundamental importância em direção ao aprofundamento da integração das economias dos países envolvidos, processo que incluirá a complementação de cadeias produtivas e o aumento da competitividade dos produtos regionais (MRE, 2005b, p. 243).

Este acordo complementava os Acordos do MERCOSUL com os demais países da CAN e com o Chile, os quais, em conjunto, forneceriam a base econômica para o fortalecimento político e institucional da recém-criada CASA (MRE, 2005b, p. 243).

Nos dias 26 e 27 de junho de 2005, foi realizado o II Encontro Empresarial Brasil – Colômbia: Comércio e Investimentos, evento co-patrocinado pela Proexport, instituição colombiana de promoção comercial e de investimentos. O evento consistiu em workshops setoriais e rodadas de negócios na Câmara de Comércio de Bogotá e o MRE organizou uma delegação empresarial com exportadores, importadores e investidores brasileiros. O Encontro Empresarial inscrevia-se no Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), cujo objetivo era estimular o fluxo de comércio na América do Sul e diminuir os desequilíbrios das balanças comerciais bilaterais (MRE, 2005b, p. 382).

Para a ocasião, o MRE anunciou a visita do Chanceler brasileiro Celso Amorim à Colômbia, no dia 26 e 27 de junho de 2005, na condição de emissário do presidente da República. Assim, o presidente Uribe e o ministro Amorim presidiram a abertura do II Encontro Empresarial Brasil-Colômbia: Comércio e Investimentos, o qual contou com rodada bilateral de negócios e seminário sobre as oportunidades abertas após a entrada em vigor do acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a CAN. Cerca de oitenta empresários brasileiros acompanharam o ministro Amorim a Bogotá. Além disso, durante a visita, foram assinados “Memorando de Entendimento para a Promoção de Comércio e Investimentos” e um acordo de cooperação entre as academias diplomáticas brasileira e colombiana, além da criação de instrumentos bilaterais de cooperação técnica nas áreas de agricultura e reciclagem com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (MRE, 2005a, p. 395).

O chanceler Celso Amorim, em discurso durante a 15ª Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, realizado no dia 1 de dezembro de 2005, em Brasília, destacou a intensificação da agenda externa do presidente Lula, relatando o fato de ter recebido todos os mandatários da América do Sul em seu primeiro ano de mandato e de ter visitado todos os países sul-americanos no final do segundo ano de sua gestão. Além disso, Amorim afirma que isso “(...) é algo que não existe, quem for olhar para a história vai ver que isso é inédito”. Invoca ainda “(...) um velho dito hegeliano depois tomado pelos marxistas – “a quantidade altera a qualidade””. Isso implica que uma política que é intensamente utilizada em quantidade, acaba por aumentar a qualidade dos resultados almejados (MRE, 2005b, p. 183-193).

Nos dias 13 e 14 de dezembro de 2005, o presidente Lula da Silva realizou visita de Estado à Colômbia “com o propósito de incrementar os laços de cooperação e de estimular a

integração econômica e comercial”. Entre os assuntos que seriam abordados, destacavam-se temas da agenda bilateral, como as questões sobre cooperação fronteiriça e segurança da região amazônica, e questões do âmbito regional e internacional, envolvendo o fortalecimento da democracia e do multilateralismo, a reforma da ONU e as negociações comerciais internacionais. (MRE, 2005b, p. 395). Em Declaração Conjunta divulgada após o encontro, os temas tratados constituíram uma ampla gama de questões envolvendo, sobretudo, a cooperação fronteiriça, cooperação técnica e científica e fomento ao comércio bilateral, com vistas a diminuir as assimetrias nas relações comerciais com a Colômbia. Segundo a Declaração, as relações bilaterais encontravam-se em um “excelente nível histórico”, refletido em uma “dinâmica associação preferencial” (MRE, 2005b, p. 397).

Os presidentes reiteraram o compromisso com a democracia e com a promoção do desenvolvimento econômico e social, além da luta contra a pobreza, a fome e a discriminação. Para tanto, foi destacado a importância do processo de integração regional e da intensificação do diálogo político entre os países para atingir esses objetivos. Os mandatários trataram amplamente da cooperação fronteiriça em diversas dimensões como ações de cooperação internacional para combater o terrorismo, o tráfico de drogas, armas e munições, tráfico de pessoas e a criminalidade. Nesse sentido, foram mencionados a cooperação no âmbito militar, exercícios militares conjuntos e cooperação policial. Outra dimensão é a importância atribuída à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e seu papel como um foro para promover a integração, o desenvolvimento sustentável e a solidariedade regional. Ainda no âmbito amazônico, manifestaram interesse em abordar questões relativas à navegação nos rios amazônicos. Os Chefes de Estado manifestaram também a vontade de levar adiante projetos de infraestrutura de caráter bilateral, contribuindo para a integração física da América do Sul, além de destacarem projetos de cooperação técnica e científica. Quanto a isso, instruíram as autoridades de ambos os países para avançarem na possível adoção Memorando de Entendimento sobre Projetos Binacionais de Infraestrutura e Integração Física. Ademais, presidentes se congratularam também pelos resultados da Reunião de Consultas, realizada em setembro de 2005, entre as autoridades aeronáuticas do Brasil e da Colômbia, da qual foi permitido o aumento de quatro para sete frequências de voos semanais entre os dois países (MRE, 2005b, p. 398-399).

No âmbito comercial, o presidente Lula da Silva se dispôs a promover cooperação técnica à Colômbia nos temas comerciais com o objetivo de reduzir o desequilíbrio da balança comercial entre os dois países e favorecer a compra de produtos colombianos no âmbito do PSCI. Nesse sentido, destacou-se a importância de trocar informações e promover assistência

técnica aos colombianos em temas de política comercial. Além disso, os presidentes se comprometeram a promover o aumento do investimento de empresas brasileiras na Colômbia e mencionaram o interesse de empresas brasileiras em investir em setores específicos na Colômbia, como siderurgia, aviação civil e petróleo, com destaque à presença da Petrobrás. Os presidentes mencionaram também a conclusão do acordo comercial para a venda de aviões militares Supertucano da Embraer para a Colômbia, além dos entendimentos em curso entre a empresa colombiana Satena e a Embraer para a venda de aviões comerciais ERJ-190. Além disso, mencionaram o êxito da Segunda Macrorrodada de Negócios, realizada no dia 27 de junho de 2005 em Bogotá, a qual teria contribuído para a reativação e expansão do comércio binacional (MRE, 2005b, p. 399-400).

Com relação ao fortalecimento multilateralismo e à reforma da ONU, os presidentes reconheceram a importância dessas questões e necessidade de proceder com a reforma da instituição, sobretudo do Conselho de Segurança, com vistas a dotá-lo de maior representatividade, eficácia e legitimidade. A Colômbia se limitou a reconhecer a aspiração brasileira ao assento permanente e os dois presidentes conheceram a importância de a Colômbia possuir voz presente no órgão. Além disso, destacaram a importância do processo de integração sul-americana, com o ingresso dos países do MERCOSUL na CAN como membros associados durante o XVI Conselho Presidencial Andino, em 18 de julho de 2005. Saudaram a Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), nos dias 29 e 30 de setembro de 2005, em Brasília. Destacaram o objetivo de fortalecer o diálogo político e a convergência dos processos de integração econômica e comercial existentes na região sul-americana. No tema do comércio internacional, coincidiram na necessidade de trabalhar para levar a bom termo as negociações da Rodada Doha da OMC e destacaram que o desfecho positivo nas negociações exigirá demonstrações de flexibilidade e vontade política, sobretudo dos países desenvolvidos, em particular no tema dos subsídios agrícolas. (MRE, 2005b, p. 401-402)

No ano de 2006, ocorreu primeiramente a visita do presidente Uribe ao Brasil no dia 25 de abril de 2006 ocorreu de modo a dar continuidade ao diálogo mantido durante visita do presidente Lula da Silva à Colômbia de dezembro de 2004. Com essa visita, ficou mais claro o estreitamento na esfera político-diplomática do Brasil em suas relações com a Colômbia. Isso se caracteriza através das diversas visitas dos presidentes e de autoridades de alto nível dos dois países, bem como a intensificação da assinatura de acordos e memorandos de entendimento desde o início de 2003. Ademais, embora a gama de temas tenha aumentado ao longo do tempo, é possível verificar a construção de um padrão de regularidade e de coesão

em relação aos temas tratados, uma vez que é possível observar o acompanhamento de iniciativas conjuntas e processos de cooperação que vão sendo construídos, considerando a fala do Chanceler Amorim de que “a quantidade altera a qualidade”.

Tendo isso posto, durante a visita de Uribe, os presidentes de ambos os países foram informados dos resultados da VIII Reunião da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia, realizada nos dias 19 e 20 de dezembro de 2005. Primeiramente, foi acordada a intensificação das reuniões da comissão, que ocorreriam duas vezes por ano. Em relação aos resultados da reunião e aos demais temas da agenda bilateral, foram destacados a cooperação na área da saúde, o aumento do comércio e dos investimentos entre os dois países, a perspectiva da cooperação no agronegócio, com o interesse colombiano em desenvolver biodiesel, o contrato para fornecimento de carvão e coque siderúrgico ao Brasil, a conclusão de estudos de mercado sobre os produtos colombianos com o potencial de exportar para o Brasil, com vista a diminuir os sucessivos déficits para a Colômbia na balança comercial entre os dois países, a duplicação das frequências de voos comerciais, tendo voos diários entre os dois países. Com vistas a aprofundar o intercâmbio comercial, foi manifestada intenção de analisar formas de financiamento dos eixos de integração para que seja permitida a navegação nos rios Meta e Orinoco e para a rodovia Pasto-Mocoa. Em matéria de segurança e defesa, a Colômbia anunciou a organização, em Bogotá, da Reunião sobre Segurança e Defesa Integral da Amazônia, no contexto da OTCA, em julho de 2006. Além disso, a Colômbia poderá convidar os ministros da Defesa dos países da CASA (MRE, 2006a, p. 348).

Já no contexto do segundo mandato do presidente Uribe, a ministra das Relações Exteriores da Colômbia, María Consuelo Araujo Castro, realizou visita ao Brasil nos dias 6 e 7 de setembro de 2006, na qual manteve reunião de trabalho com seu homólogo brasileiro, Celso Amorim. A visita representava a oportunidade ressaltar a importância da cooperação bilateral e o interesse dos dois países no processo de integração da América do Sul, além de ser ocasião para tratar do incremento do comércio bilateral (MRE, 2006b, p. 278).

Em outubro de 2006, foi realizada a IX Reunião da Comissão de Vizinhança e Integração Brasil-Colômbia, em Bogotá. Na ocasião, a delegação brasileira foi chefiada pelo então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, e a delegação colombiana, pelo Vice-ministro das Relações Exteriores, Embaixador Camilo Reyes Rodriguez. Entre os temas tratados, destacaram-se a integração comercial entre Tabatinga e Letícia, comércio bilateral, cooperação fronteiriça em matéria de saúde, educação, cultura e meio ambiente, cooperação técnica e científica, combate ao tráfico de drogas e armas e cooperação policial (MRE, 2006b, p. 325).

Durante a reunião, os principais resultados reportados foram: a criação de um Grupo de Trabalho sobre facilitação de trâmites consulares; a negociação de Acordo para dispensa do uso de passaporte; a negociação de um mecanismo para o atendimento de urgência de cidadãos brasileiros em instituições de saúde na Colômbia; a realização de seminários a respeito do ensino do português e do espanhol na região de fronteira; a realização de estudo para aquisição de energia excedente de Letícia pelo Brasil; assinaturas de acordos de cooperação sobre energia renovável e informação tecnológica; a constituição de grupo de trabalho técnico sobre integração comercial entre as cidades fronteiriças de Tabatinga e Letícia; elaboração de proteção da fauna silvestre e combate à extradição ilegal de madeiras e minérios; e, por último, a criação de grupos de trabalho sobre monitoramento hidrológico. Ademais, foi constituída a seção colombiana do Conselho Empresarial bilateral. A reunião da Comissão foi precedida da V Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil-Colômbia e do Seminário “Como dinamizar as relações comerciais entre Brasil e Colômbia” (MRE, 2006b, p. 325).

Em 2007, o ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Fernando Araújo Perdomo, realizou visita oficial ao Brasil em 21 de agosto de 2007, tendendo a convite do Chanceler Celso Amorim. Após a visita, os ministros adotaram um Comunicado Conjunto, contendo os assuntos tratados. Entre eles, destacam-se a importância reiterada do fortalecimento do multilateralismo e da necessidade de proceder à reforma da ONU, sobretudo o Conselho de Segurança. Ressaltaram também a importância do cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio, no âmbito da ONU. Foi destacada também a prioridade atribuída por ambos os países à integração sul-americana e o reforço no compromisso de fortalecer o diálogo político e a convergência nos processos de integração econômica e comercial. Os ministros destacaram também a importância do Acordo Constitutivo da UNASUL, que seria apresentado na III Reunião de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações-Sul-Americanas, na Colômbia, no mês de janeiro de 2008. Além disso, Araújo e Amorim manifestaram satisfação com o andamento das atividades de seguimento da Cúpula América do Sul-Países Árabes e da Cúpula África-América do Sul, que demonstram as possibilidades de cooperação e de concertação política entre a América do Sul e as duas regiões. Os ministros mantiveram o mesmo entendimento dos encontros anteriores de autoridades dos dois países a respeito das negociações da Rodada Doha da OMC, reiterando a ideia de que as negociações devem ser levadas a bom termo a fim de alcançar um sistema de comércio multilateral mais justo, transparente e não-discriminatório (MRE, 2007, p. 343).

Os Chanceleres avaliaram de maneira positiva os trabalhos da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia no sentido de permitir avanços em assuntos de interesse bilateral. No tange à cooperação em defesa, destacaram o contato permanente mantido entre autoridades militares, com troca de informações, baseado na confiança mútua e nos interesses comuns dos dois países. Cooperação internacional no combate ao terrorismo, ao crime organizado, ao tráfico de armas e munições, ao problema mundial das drogas e delitos conexos, ao sequestro e ao tráfico de pessoas, em uma perspectiva de responsabilidade compartilhada. Assim, os ministros decidiram dar impulso na cooperação bilateral sobre essas questões em conformidade com a Convenção de Palermo e seus Protocolos. Destacaram ainda a importância da cooperação no âmbito SIVAM/SIPAM como instrumento de controle ambiental e de segurança da região amazônica. Além disso, Amorim e Araújo avaliaram positivamente as atividades da Comissão Mista de Fronteiras, destacando a realização, no mês de julho de 2007, em Cartagena das Índias, da I Reunião da Comissão Tripartite Brasil-Colômbia-Venezuela, através da qual foi estabelecido um plano de trabalho de densificação dos marcos na tríplice-fronteira (MRE, 2007, p. 344-345).

Os ministros celebraram também a assinatura do “Acordo Sobre Isenção do Uso do Passaporte e Habilitação de Documento de Identidade para Ingresso e Trânsito nos Respectivos Territórios”, com o objetivo de facilitar o trânsito entre o Brasil e a Colômbia. Os Chanceleres manifestaram o desejo de explorar a possibilidade de empreender projetos bilaterais de infraestrutura, no marco das iniciativas de integração física da América do Sul. Respaldaram também a intenção de intensificar a interconexão aérea entre Brasil e Colômbia (MRE, 2007, p. 344).

No tema de comércio, os ministros reiteraram o interesse em ampliar o intercâmbio comercial, o ministro Amorim expressou a disposição em intensificar a atuação no âmbito do PSCI a fim de reduzir o desequilíbrio no comércio entre os dois países. Além disso, os chanceleres destacaram a importância dos conselhos empresariais em Bogotá e São Paulo para tratar de ações de promoção comercial. Na área de investimentos, foi tratado também o aumento “expressivo” do investimento de empresas brasileiras na Colômbia nos anos antecedentes, principalmente nos setores de siderurgia, aviação civil e petróleo (MRE, 2007, p. 345).

Tomaram nota também do protocolo bilateral para intercâmbio de material genético bovino, acordado em Cartagena de Índias, em fevereiro de 2007, entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil e o Instituto Colombiano Agropecuario. Os Chanceleres tomaram conhecimento dos resultados da reunião bilateral entre o Ministério da

Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil e o Instituto Colombiano Agropecuário, realizada em Brasília, nos dias 15 e 16 de agosto de 2007, que deu continuidade às questões acordadas em Cartagena, registrando avanços em questões de cooperação em sanidade vegetal e zoonosológicos entre ambos os países. Além disso, foi tratado da necessidade de fortalecer o intercâmbio na área cultural e da importância da cooperação em educação, ilustrada pelo Acordo de Cooperação e Intercâmbio Acadêmico, Científico e Cultural entre a Fundação Universidade de Brasília e a Universidad de los Andes, firmado em Brasília, em março de 2007 (MRE, 2007, p. 345).

Sobre as atividades de cooperação técnica, os ministros ressaltaram a celebração da Reunião de Avaliação e Seguimento ao Programa de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Colômbia, entre os dias 2 e 7 de maio de 2007, em Bogotá. Além disso, mencionaram a satisfação pela assinatura dos Ajustes Complementares “Implementação de Programa de Aproveitamento do Material Reciclável para a Área Urbana do Vale de Aburrá”, “Apoio Técnico para a Implementação de Bancos de Leite Humano na Colômbia” e “Capacitação Técnica em Sistemas de Produção de Ovinos e Caprinos”, com o objetivo de permitir a transmissão da experiência brasileira nessa área. Manifestaram-se também sobre os resultados positivos do projeto “Planos de Energização Rural vinculados ao Desenvolvimento local”, cujo objetivo foi capacitar técnicos colombianos em métodos de estruturação de projetos de fortalecimento de energia associado ao desenvolvimento local do Programa “Luz para Todos”. Os ministros destacaram ainda o interesse mútuo em aprofundar a cooperação técnica sobre a produção de álcool carburante, o andamento de projetos de desenvolvimento de zonas fronteiriças e a concessão de bolsas (MRE, 2007, p. 346).

No ano de 2008, o presidente Lula da Silva realizou visita à Colômbia nos dias 19 e 20 de julho. No dia 19, visitou Bogotá, onde manteve encontro com o presidente Uribe e compareceu à cerimônia de abertura do Encontro Empresarial Brasil-Colômbia. Para esse evento, o MRE organizou uma missão empresarial composta por representantes de diversos setores da indústria brasileira, como agronegócio, energia, infraestrutura e construção, química e petroquímica, máquinas e equipamentos, mineração e siderurgia, produtos de segurança e defesa, tecnologia da informação e serviços (MRE, 2008b, p. 175). Durante a reunião, foram examinados os principais temas da agenda bilateral, particularmente questões relativas ao comércio e investimentos, questões fronteiriças, projetos de cooperação técnica e a integração da América do Sul. Além disso, estava prevista a assinatura de acordos nas temáticas de defesa, cooperação florestal, processamento de madeira, gestão ambiental urbana e projetos agropecuários (MRE, 2008b, p. 184). Na ocasião, foram assinados o “Protocolo

sobre Cooperação Econômica e Comercial entre Brasil e Colômbia”, o “Memorando de Entendimento para a Cooperação no Combate da Fabricação e o Tráfico de Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e Outros Materiais Relacionados” e o “Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa”.

No dia 20 de julho, o presidente brasileiro reuniu-se em Letícia com os presidentes Uribe, da Colômbia e Alan García Perez do Peru, por ocasião do 198º aniversário da independência da Colômbia. De acordo com o Comunicado Tripartite divulgado após a reunião, os mandatários revisaram assuntos de interesse comum para os três países. Os assuntos tratados envolveram questões de segurança, infraestrutura para a integração e desenvolvimento da área fronteira comum. Os presidentes trataram da situação regional, em particular, da subscrição do Tratado Constitutivo da UNASUL, reiterando seu compromisso em avançar na construção de um espaço de integração e de união regional. Foi tratada também a questão da rede fluvial amazônica, como canal para a integração, complementação econômica e desenvolvimento regional. Além disso, estiveram de acordo sobre a realização de estudo pelas instâncias técnicas pertinentes sobre a navegabilidade do Rio Putumayo e sua articulação com o eixo Amazonas-Pacífico. Os mandatários decidiram também convocar a Primeira Reunião Tripartite de Coordenação Fronteira de Instituições Colombianas, Brasileiras e Peruanas na luta contra as drogas, durante o segundo semestre de 2008, na cidade de Iquitos, Peru. Ainda sobre as operações fluviais e o controle de rios fronteiriços, os presidentes saudaram a subscrição do Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Colômbia, o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federativa do Peru para Combater as Atividades Ilícitas nos Rios Fronteiriços e/ou Comuns (MRE, 2008b, p. 188).

Nos dias 13 e 14 de agosto de 2008, o ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Jaime Bermúdez Merizalde, realizou a primeira viagem oficial a um país da região como Chanceler colombiano, desde sua posse em 17 de julho daquele ano. O objetivo da visita era dar seguimento aos compromissos firmados na ocasião da visita do Presidente Lula da Silva à Colômbia, em julho daquele ano, e intensificar as relações bilaterais nas dimensões política, econômica e comercial. Na ocasião, o ministro colombiano manteve reunião de trabalho com seu homólogo brasileiro, Celso Amorim, passando em revista os temas da agenda bilateral, regional e multilateral. Bermúdez reuniu-se também com o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, e com outras autoridades do MRE para conhecer a estrutura do Ministério (MRE, 2008b, p. 199).

Em 2009, o presidente Uribe realizou visita à Brasília no dia 17 de fevereiro de 2009, na qual o Brasil e a Colômbia criaram a Comissão Bilateral Brasil-Colômbia. Segundo a Declaração à Imprensa do presidente Lula da Silva, o objetivo da Comissão era colocar em prática uma agenda de cooperação em desenvolvimento sustentável na Amazônia, ciência e tecnologia, agroindústria, cultura e educação. Além disso, decidiu-se pela criação da Comissão de Monitoramento do Comércio, com o fim de incrementar e equilibrar as relações comerciais entre os dois países. O presidente brasileiro declarou que os dois países poderiam unir esforços na área de biocombustíveis, Brasil e Colômbia trabalham em conjunto para preservar e proteger a diversidade biológica e o patrimônio hídrico da Amazônia e afirmou a necessidade de garantir o desenvolvimento sustentável da região, onde vivem mais de 25 milhões de habitantes. Nesse sentido, afirmou que a Comissão de Vizinhança irá aprofundar a cooperação em prol das populações fronteiriças, sobretudo na região das cidades de Letícia e Tabatinga. No plano tecnológico, Lula da Silva destacou a assinatura do “Acordo de Cooperação em Aplicações Pacíficas de Ciência e Tecnologia Espaciais”, cujo objetivo é impulsionar o intercâmbio científico na área de tecnologia espacial (MRE, 2009a, p. 47-48).

No plano externo, o mandatário brasileiro ressaltou a necessidade atuação conjunta, fortalecendo o multilateralismo. Afirmou que a recuperação da economia mundial depende dos países desenvolvidos, que devem combater o protecionismo dos países desenvolvidos, e destacou a necessidade de atuarem de forma coordenada nos foros de negociação internacionais. Em relação à América do Sul, o presidente Lula da Silva afirmou que a região está preparada para enfrentar esses desafios. Junto a isso, mencionou a criação da UNASUL, a qual já demonstrou enorme utilidade como fator de estabilidade institucional e democrática na região sul-americana. Dentro desse contexto, ressaltou o apoio da Colômbia para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Além disso, o presidente brasileiro mencionou que a Colômbia tem despertado interesse de investidores brasileiros em diversos setores e afirmou que empresas brasileiras desejavam participar do projeto de construção da Ferrovia del Carare na Colômbia, sendo um empreendimento com o potencial para gerar quatro mil empregos diretos (MRE, 2009a, p. 48).

A respeito das relações entre os dois países, o presidente Lula da Silva declarou que sua administração e a de Álvaro Uribe podem fazer um pouco mais do que foi feito praticamente durante todo o século XX. Além disso, afirmou que “a verdade é que, embora nunca quiséssemos admitir publicamente, os nossos países sempre se colocaram mais de costas um para o outro, e sempre olhamos os nossos irmãos ricos da América do Norte e da

Europa”. A partir daquele momento, portanto, era necessária uma mudança no comportamento e nas ações do governo (MRE, 2009a, p. 49).

O presidente Lula da Silva voltou a mencionar também o interesse do Brasil em equilibrar a vantagem que possui na balança comercial com a Colômbia. Assim, considera importante que as empresas brasileiras produzam na Colômbia, gerando empregos no país e equilíbrio na balança comercial. Além disso, o presidente destacou a necessidade de eliminar a dependência do dólar americano no comércio entre os dois países e implementar a uso das respectivas moedas nacionais nas transações comerciais (MRE, 2009a, p. 50). Nesse contexto, afirmou que o Brasil e a Colômbia, assim como os outros países sul-americanos, poderão construir novas fórmulas de negociação, de balança comercial, de garantia de importação ou de exportação, de financiamento da indústria de ambos os países, sem depender da boa vontade dos países desenvolvidos em realizar concessões aos países pobres, como em todo o século XX (MRE, 2009a, p. 52). Por ocasião da visita do presidente colombiano, os dois países assinaram os seguintes acordos: “Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República da Colômbia para o Estabelecimento da Comissão Bilateral Brasil-Colômbia”; “Ajuste Complementar de Cooperação em Aplicações Pacíficas de Ciência e Tecnologia Espaciais”; e “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para Implementação do Projeto “Cooperação para o Fortalecimento do Sistema e do Processo de Proteção da Propriedade Industrial na Colômbia”” (MRE, 2009a, p. 182).

Através da assinatura de Memorando de Entendimento, Lula da Silva e Uribe decidiram criar a Comissão Bilateral, na qual seriam mantidos encontros no nível de Chanceleres e visaria dinamizar a relação entre Brasil e Colômbia em todos os níveis através de um amplo programa de trabalho para fortalecer as relações entre ambos os países (p. 184).

Além disso, os presidentes destacaram os resultados dos encontros com empresários brasileiro em São Paulo, no dia 16 de fevereiro de 2009. Nesse contexto, manifestaram interesse em constituir um foro empresarial permanente para promover o comércio e o investimento entre os dois países. Os Chefes de Estado instruíram as autoridades competentes a avaliar a possibilidade de agilizar o lançamento do projeto piloto “Exportação por Envios Postais para Pequenas e Médias Empresas - Exporta Fácil”, no quadro do Memorando de Entendimento assinado sobre o tema, em dezembro de 2008. Os mandatários reconheceram ainda o potencial ainda inexplorado de cooperação econômico-comercial entre os dois países. Assim, com vistas a aprofundar as relações nessa área e favorecer o encaminhamento de

soluções para eventuais dificuldades no comércio bilateral, decidiram criar uma Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral, em nível de Vice-Ministros de Comércio, com a participação dos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países, reunindo-se regularmente de forma alternada entre o Brasil e a Colômbia. Ademais, os mandatários ressaltaram a decisão da Colômbia e do MERCOSUL de dar início à negociação sobre serviços no âmbito do ACE-59. Os presidentes acordaram também em examinar a viabilidade de um mecanismo bilateral de pagamentos em moeda local (MRE, 2009a, p. 184-185).

Os Chefes de Estado reafirmaram a intenção de continuar promovendo projetos de infraestrutura. Nesse sentido, saudaram a realização dos estudos preparatórios para a construção da Ferrovia del Carare na Colômbia e o presidente Uribe convidou o presidente Lula da Silva a participar dos estudos no âmbito da IIRSA, sobre a navegabilidade do Rio Putumayo, com vistas à consolidação do corredor de transporte intermodal Tumaco-Puerto e Asís-Belém do Pará. Os presidentes saudaram também a continuidade das tratativas pela EMBRAER, a Força Aérea Brasileira e a Força Aérea Colombiana, para desenvolvimento da aeronave militar de carga KC-390.

Ademais, na ocasião os presidentes assinaram ainda o “Ajuste Complementar sobre Cooperação para o Fortalecimento do Sistema e do Processo de Proteção da Propriedade Industrial na Colômbia” e o “Ajuste Complementar de Cooperação em Aplicações Pacíficas da Ciência e Tecnologia Espaciais”, cujo objetivo é criar um quadro de referência para a coordenação dos esforços dos dois países na área da tecnologia espacial (MRE, 2009a, p. 185-186). Na área de biocombustíveis, no qual se verifica identidade de posições de ambos os países no desenvolvimento de políticas para os biocombustíveis, o presidente Lula da Silva destacou a importância da participação ativa da Colômbia no âmbito da Global Bioenergy Partnership (GBEP), foro de discussão sobre indicadores e critérios de sustentabilidade da produção e utilização de biocombustíveis (MRE, 2009a, p. 186).

Nos dias 7 e 8 de junho, o Chanceler Celso Amorim realizou visita à Colômbia, onde manteve encontros de trabalhos com o ministro colombiano Jaime Bermúdez, no qual repassaram temas da agenda bilateral e regional. Além disso, foram apresentados os resultados das reuniões do VI Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil-Colômbia, do IV Comissão Mista Cultural, Educativa e Esportiva e a III Reunião do Grupo Executivo de Trabalho Brasil-Colômbia, na qual foram discutidas, entre outros assuntos, as atividades desenvolvidas no contexto do PSCI. No dia 8 de junho, em Cartagena, os ministros presidiram a I Reunião da Comissão Bilateral Brasil-Colômbia e foi recebido em audiência pelo presidente colombiano Álvaro Uribe, em Bogotá. Foram identificadas pelos dois países

as áreas de energia, desenvolvimento sustentável da Amazônia e infraestrutura como setores estratégicos prioritários para avaliação de ações conjuntas no âmbito da Comissão Bilateral. No dia 5 de junho foram assinados projetos de cooperação na área de proteção à propriedade intelectual, destinação de lixo e processamento de madeira, no quadro do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica. Além disso, foi firmado, na área cultural, o Programa Executivo do Acordo de Cooperação Cultural entre o Brasil e a Colômbia para os anos 2009-2011 (MRE, 2009a, p. 271-272).

Posteriormente, no dia 9 de setembro de 2009, o ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Jaime Bermúdez, realizou visita de trabalho ao Brasil, sendo recebido por seu homólogo brasileiro, Celso Amorim. O objetivo da visita era repassar a agenda bilateral e regional, com foco nas temáticas de defesa e segurança. Assim, o Chanceler colombiano encontrou-se com o então ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim (MRE, 2009b, p. 136-137).

O presidente Uribe visitou novamente o Brasil no dia 19 de outubro de 2009 acompanhado de uma comitiva de empresários por ocasião da “Semana da Colômbia no Brasil”, mantendo encontro de trabalho com o presidente Lula da Silva e participando do Encontro Empresarial Brasil-Colômbia, na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em São Paulo. Em Comunicado Conjunto divulgado após a ocasião, afirmou-se que foi a quarta visita do presidente colombiano ao Brasil no ano de 2009, sendo considerada esta uma demonstração cabal da aproximação crescente entre os dois países. No marco do encontro empresarial, os dois presidentes mantiveram encontro no qual trataram de questões relativas à agenda bilateral e regional. Na ocasião, reiteraram o empenho em apoiar os esforços do empresariado dos dois países na busca por formas de superar a crise internacional e levar o comércio a retomar o crescimento verificado nos últimos anos. Assim, saudaram a missão de empresários colombianos ao Brasil e a missão de empresários brasileiros à Colômbia, realizada em julho de 2009 (MRE, 2009b, p. 348-349).

No contexto da visita do presidente colombiano, em discurso proferido durante a sessão de encerramento do seminário empresarial intitulado “Brasil-Colômbia: Novas Fronteiras para as Relações Econômico-Comerciais”, o presidente Lula da Silva recordou que em 2004 afirmou que o Brasil e a Colômbia possuíam todas as condições para dobrar seus fluxos de comércio em poucos anos. Citando os números do comércio entre os dois países em 2008, na ordem de US\$ 3 bilhões, cujo crescimento foi de quase 100% das exportações colombianas, apesar do grande déficit para a Colômbia, o mandatário declarou que havia cumprido a promessa. Além disso, destacou que as trocas estão sendo equilibradas e

ampliadas e, nesse sentido, a conclusão das negociações MERCOSUL-Colômbia sobre serviços que estavam em curso, em sua perspectiva, certamente ampliariam as oportunidades (MRE, 2009b, p. 134).

Segundo o presidente Lula da Silva, o Brasil se tornou o terceiro maior investidor na Colômbia, com investimentos em torno de US\$ 1,3 bilhão distribuídos em vários setores da economia do país. Em matéria de infraestrutura, mencionou a Rota do Sol, projeto de uma rodovia ligando Bogotá à costa atlântica, cujos investimentos giram em torno US\$ 2,6 bilhões. Em sua visão, as empresas brasileiras certamente esperavam participar desta obra. Por outro lado, destacou o arremate de um bloco de exploração de petróleo na Bacia de Sergipe-Alagoas pela empresa colombiana ISA. Além disso, o presidente brasileiro afirmou que ambos os países apostam em energias renováveis, estão na vanguarda do desenvolvimento de fontes alternativas e estão concluindo um acordo que prevê a ampliação da produção de cana-de-açúcar para um milhão de hectares. Além da segurança energética, Lula da Silva tratou da questão da segurança alimentar, em relação a qual o BNDES poderia financiar a revitalização do setor de frigoríficos, laticínios e maquinário agrícola, fazendo da Colômbia um dos principais polos industrial, agropecuário e energético da região sul-americana (MRE, 2009b, p. 134).

O mandatário destacou a necessidade de trabalhar para aumentar o turismo e multiplicar as conexões aéreas entre Brasil e Colômbia. Nesse sentido, citou a fusão das empresas Avianca e Taca como um passo essencial nessa direção, pois assim os empresários dos dois países não mais necessitam fazer escala em Miami para fazer negócios. Em relação à integração regional, tratou da UNASUL como um foro de construção de confiança. Além disso, afirmou que conta com a participação da Colômbia no projeto de desenvolvimento da aeronave militar de carga da Embraer o que, em sua visão, pode ser um ponto de partida para a constituição de uma indústria regional de defesa (MRE, 2009b, p. 134-135).

No campo do comércio, Lula da Silva assinalou que o nem 20% do potencial das relações comerciais Brasil-Colômbia foi explorado. Segundo o mandatário isso ocorreu pelo fato dos dois países terem aprendido a se olhar como adversários durante quase a totalidade do século XX, pois o Brasil historicamente “era vendido como se fosse o grande inimigo para a economia da Colômbia (...). O Brasil era vendido como se fosse o grande adversário econômico, como se fosse um império para os países da América do Sul” (MRE, 2009b, p. 135-136). Nesse sentido, tendo sido superada essa situação, através da compreensão da possibilidade de fazer negócios ainda não explorados na América do Sul, o presidente Lula da

Silva manifestou o interesse em dobrar o comércio entre os dois países e concluir os acordos ainda pendentes até o fim de 2010 (MRE, 2009b, p. 136-137).

No ano de 2010, o presidente Lula da Silva realizou visita a Bogotá nos dias 6 e 7 de agosto daquele ano para participar das cerimônias de posse do presidente eleito da Colômbia, Juan Manuel Santos. Segundo a nota divulgada pelo MRE, a visita do presidente brasileiro “demonstra a prioridade conferida pelo governo brasileiro ao aprofundamento das relações com a Colômbia e com a América do Sul” (MRE, 2010, p. 267).

O presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, realizou visita de Estado ao Brasil nos dias 1 e 2 de setembro de 2010, atendendo a convite de seu homólogo brasileiro. Os presidentes mantiveram reunião de trabalho na qual foram abordados temas da agenda bilateral, como comércio, investimentos, desenvolvimento fronteiriço, cooperação em defesa e no combate aos crimes transnacionais. Quanto aos temas regionais, trataram da evolução da integração sul-americana. Durante o encontro, os mandatários assinaram os seguintes atos: Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para Implementação do Projeto “Intercâmbio Técnico, para o Fortalecimento dos Processos de Beneficiamento e Transformação de Borracha Natural na Colômbia”, Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para Implementação do Projeto “Capacitação Técnica em Trabalhos de Biologia e Epidemiologia para o Controle de Monília e de Vassoura de Bruxa em Sistemas Agroflorestais com Cacau”; Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para Implementação do Projeto “Centro de Formação Profissional Colombo-brasileiro”; Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para Implementação do Projeto “Capacitação Técnica em Cultivo de Seringueiras em Zonas de Escape e de Não-Escape”; Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia sobre Cooperação na Área de Bioenergia, Incluindo Biocombustíveis; Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Colombianos entre as Localidades Fronteiriças Vinculadas; Declaração de Intenções entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa da República da Colômbia Relativa à Participação da Colômbia no Programa KC-390; Carta dos Ministros das Relações Exteriores da República Federativa do

Brasil e da República da Colômbia ao Presidente Executivo do Banco e Desenvolvimento da América Latina – CAF (MRE, 2010, p. 282-284).

Durante almoço com o presidente colombiano no âmbito de sua visita ao Brasil, o presidente Lula da Silva destacou que a escolha do Brasil pelo presidente colombiano Juan Manuel Santos, como a primeira visita ao exterior após sua posse. De acordo com o mandatário brasileiro, a presença de Santos é uma oportunidade de aprofundar a parceria e cooperação que sempre caracterizou as relações entre os dois países. Destacou a importância da extensa fronteira comum, cuja atenção deve ser prioritária e declarou que a Amazônia, se antes parecia uma barreira que os separava, hoje se deseja torna-la um símbolo de intercâmbio e comunicação. Exemplificou esses esforços com a assinatura do Acordo sobre residência, estudo e trabalho, direcionado a beneficiar as populações fronteiriças. Na área de combate ao terrorismo e ao crime organizado, Lula da Silva mencionou o acordo entre a Polícia Nacional da Colômbia e Polícia Federal brasileira que, segundo ele, complementa os esforços de ocupação cidadã das fronteiras diante do tráfico de drogas, armas e lavagem de dinheiro. Além disso, ressaltou a cooperação entre o Sena e o SENAI para estabelecer um Centro de Formação Profissional em Letícia, na Colômbia. Ademais, o presidente brasileiro afirmou que é preciso pensar conjuntamente a Amazônia. Para tanto, destacou a necessidade de fortalecer a OTCA, a fim de torna-la um instrumento efetivo de atuação coordenada entre os países da região (MRE, 2010, p. 135-136).

No campo do comércio, o presidente Lula da Silva ressaltou o aumento das exportações colombianas em 2010, a qual aumentaram quase 90% e declarou que é importante consolidar essa expansão. Mencionou também o sistema de pagamentos em moeda local, cuja implantação pode favorecer esse projeto e tornar o intercâmbio comercial mais ágil e barato. No campo dos biocombustíveis mencionou a proposta de estabelecer uma aliança para cultivo, processamento e comercialização de etanol e biodiesel, cujo objetivo era inclusive ajudar outros países em desenvolvimento, particularmente os da América Latina e África. Na área de defesa, particularmente em pesquisa e desenvolvimento da indústria aeronáutica, naval e terrestre, o presidente brasileiro mencionou sobre a possibilidade de Brasil e Colômbia trabalharem juntos no projeto do avião de carga da EMBRAER, KC-390, e na produção de lanças-patrolha, impulsionando o comércio bilateral (MRE, 2010, p. 136).

Em Comunicado Conjunto, divulgado após a visita do presidente Santos ao Brasil, os presidentes dos dois países destacaram o crescimento expressivo das exportações colombianas ao Brasil, considerando os dados do ano de 2010, e concordaram em continuar os esforços para a diversificação das exportações colombianas e aumento da participação no mercado

brasileiro, de modo que o intercâmbio comercial entre os dois países se torne mais equilibrado. O presidente Lula da Silva reiterou também a disposição de analisar possibilidades de financiamento de exportações brasileiras de bens e serviços, no âmbito dos projetos de infraestrutura na Colômbia. No âmbito da cooperação entre as indústrias aeronáuticas, os dois presidentes destacaram a assinatura “Declaração de Intenções entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa Nacional da Colômbia relativa à Participação da Colômbia no Programa KC-390”. Além disso, manifestaram sua satisfação em relação às conversações entre a Marinha do Brasil e a Armada Nacional da Colômbia a fim de determinar as especificações técnicas de um navio fluvial (MRE, 2010, p. 284-285).

Os presidentes mencionaram a celebração da IX Reunião da Comissão Mista Brasil-Colômbia em Matéria de Drogas, em Bogotá, entre os dias 13 e 15 de dezembro de 2010. Os mandatários determinaram também a realização da XIII Reunião Plenária da Comissão de Vizinhaça Brasil-Colômbia e da II Reunião do Mecanismo Permanente de Diálogo de Altos Funcionários, em Bogotá, a fim de estabelecer mecanismos políticos de diálogo bilateral de alto nível. Os presidentes destacaram ainda a realização da próxima reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Brasil-Colômbia, em abril de 2011, no Brasil.

Na área de comércio, os presidentes instaram equipes técnicas de ambos os países a realizar a II Reunião da Comissão de Monitoramento do Comércio Brasil-Colômbia, no mês de outubro de 2010, em Brasília, com o objetivo de adotar ações para superar dificuldades comerciais bilaterais e garantir acesso real aos mercados. Além disso, Lula da Silva e Santos destacaram o ACE-59, como um instrumento importante para o comércio bilateral. Concordaram também em instruir suas equipes a concluir as negociações do Acordo sobre Comércio de Serviços entre o MERCOSUL e a Colômbia, na forma de um Protocolo Adicional ao ACE-59. Outrossim, os mandatários mencionaram o aumento do investimento direito externo recíproco (MRE, 2010, p. 286).

Através dos documentos verificados nas Resenhas de Política Exterior do Brasil, podemos constatar os principais temas tratados, iniciativas e acordos firmados entre os dois países durante a administração Lula da Silva, à luz de sua estratégia de inserção internacional, cujo principal eixo de atuação era se tornou América do Sul. Com efeito, a América do Sul tornou-se a maior prioridade brasileira no discurso diplomático. Porém, o projeto foi ganhando novos contornos, como a retomada das negociações econômico-comerciais em novas bases, o que permitiu a conclusão do acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a CAN, após oito anos de impasses. Além disso, o reconhecimento das assimetrias entre os

países da América do Sul, que ajudou a superar os entraves dessa negociação, pôs em prática o discurso referente à transformação da ordem internacional e a construção de uma nova ordem econômica internacional, traduzida de forma mais realista pela retórica da “nova geografia econômica” (SANTOS, 2005, p. 17-18).

4.3 Uma análise da retórica e dos resultados práticos na política externa brasileira para a Colômbia mediante os fluxos de comércio

Conforme demonstraram os discursos e documentos relativos às relações bilaterais com a Colômbia, observa-se o enfoque no comércio como instrumento de aproximação, construção de confiança e meio de coordenar posições comuns nos âmbitos regional e internacional. Assim, o aumento dos fluxos comerciais bilaterais mostra-se como principal objetivo do governo brasileiro no fortalecimento e aprofundamento de suas relações com a Colômbia. Em boa parte dos documentos, os dados de crescimento do comércio bilateral estão presentes como forma de demonstrar que os dois países passam por um momento histórico e *sui generis* em suas relações bilaterais. Além disso, o reconhecimento das assimetrias nos fluxos de comércio com a Colômbia, cujo saldo da balança comercial confere grande superávit para o Brasil durante o período estudado, é reiteradamente lembrado no discurso diplomático brasileiro, juntamente com o anúncio de iniciativas para mitigar essas assimetrias e equilibrar a balança comercial bilateral.

Além do comércio, os temas de interesse do Brasil no nível global, como a reforma da ONU, particularmente do Conselho de Segurança, reivindicando um assento permanente no órgão, as negociações da Rodada Doha, na OMC, e o fortalecimento do multilateralismo mostram-se constantemente presentes nos documentos oficiais ao longo dos anos analisados.

A respeito da reforma da ONU e da aspiração brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança, sobretudo dentro das Declarações Conjuntas entre os dois países, verificou-se que a posição da Colômbia permaneceu inalterada entre 2003 e 2010, na qual considerava necessária a reforma na ONU e reconhecia a aspiração brasileira ao assento permanente no Conselho. Entretanto, isso implica que a Colômbia não apoiava essa aspiração, mantendo assim uma posição contrária aos interesses do Brasil nessa questão.

No que se refere às negociações da Rodada Doha, no âmbito da OMC, os dois países não lançaram iniciativas concretas no sentido de alinhar posicionamentos perante o sistema multilateral de comércio e as negociações sobre liberalização agrícola. Nesse sentido, se

limitavam a acordar que as negociações devem deveriam ser levadas a bom termo para alcançar um sistema de comércio mais justo.

Entretanto, a temática de maior convergência e interesse comum foi a de cooperação fronteiriça. Essa questão concentrou o maior número de acordos, encontros e iniciativas de cunho técnico durante os oito anos da administração Lula da Silva. Iniciativas e encontros para tratar das fronteiras adensaram a agenda bilateral e desdobraram-se em diversas áreas, como cooperação policial e ações de combate a delitos internacionais, ações na área de cooperação técnica para o desenvolvimento, navegação fluvial, educação e cultura foram recorrentes nos discursos e declarações oficiais do governo brasileiro. Associada a isso, a questão amazônica ganhou destaque na agenda bilateral com a Colômbia, promovendo ações de cooperação em defesa e segurança, infraestrutura e desenvolvimento sustentável na região, através do fortalecimento de instituições como a OTCA e a IIRSA.

Assim, os temas supracitados figuram entre os mais recorrentes na agenda dos encontros bilaterais, embora não se esgotasse nestes. Entretanto, a agenda comercial ganhou destaque pelo fato de constituir um instrumento importante de promoção da integração, em observância à estratégia brasileira de transformar o espaço sul-americano em um projeto consolidado de integração regional. Entretanto, é necessário observar os resultados práticos para avaliar se as relações entre os dois países ganharam relevância para seus governos. Para analisar os resultados, utilizaremos os dados relativos ao intercâmbio comercial entre Brasil e Colômbia durante o período da administração Lula da Silva, bem como o período imediatamente anterior, partindo do ano 2000.

Desse modo, no tocante ao comércio entre Brasil e Colômbia, analisaremos os fluxos de comércio entre os dois países e compararemos esses resultados com os discursos, visitas e declarações oficiais do governo brasileiro ao longo da administração Lula da Silva, para assim tentar responder, posteriormente, qual o lugar da Colômbia na política externa brasileira. Assim, a tabela a seguir, mostra os resultados gerais auferidos durante a década de 2000:

Tabela 19 – Intercâmbio comercial entre Brasil e Colômbia (2000-2010)

Ano	Exportação (US\$ FOB)	Importação (US\$ FOB)	Saldo (exportação - importação)
2000	515.587.176	415.395.102	100.192.074
2001	607.499.837	188.842.753	418.657.084
2002	638.528.003	108.499.896	530.028.107
2003	751.635.382	98.518.338	653.117.044
2004	1.043.534.982	143.269.823	900.265.159
2005	1.412.193.504	137.748.159	1.274.445.345
2006	2.139.882.717	247.902.662	1.891.980.055
2007	2.338.669.163	426.793.184	1.911.875.979
2008	2.295.077.281	829.238.343	1.465.838.938
2009	1.801.053.432	567.921.101	1.233.132.331
2010	2.196.082.529	1.079.110.914	1.116.971.615

Fonte: Secex/MDIC

Conforme os dados apresentados na Tabela 19, o intercâmbio comercial entre Brasil e Colômbia durante a década de 2000 aumentou significativamente em termos relativos, de modo que as exportações brasileiras passaram de cerca de US\$ 515 milhões em 2000, para aproximadamente US\$ 2,19 bilhões em 2010, representando um crescimento girando em torno de 200%. Pelo lado das importações, o crescimento foi menos acentuado, pois no ano 2000 o volume importado foi de US\$ 415 milhões e, em 2010, esse número saltou para US\$ 1,11 bilhão, o que representou um crescimento de quase 100%. Entretanto, é necessário destacar que, entre 2000 e 2003, o intercâmbio comercial bilateral apresentou resultados pouco expressivos no lado das exportações, apresentando um crescimento ínfimo. Pelo lado das importações, esse período apresentou forte retração, partindo de US\$ 415 milhões em 2000 para US\$ 98,5 milhões em 2003, após quedas sucessivas em 2001 e 2002. A partir de 2004, observa-se um crescimento consistente até o ano de 2009 que, por conta de crise de 2008, representou um ano de queda nos fluxos comerciais do Brasil como um todo. As exportações brasileiras para a Colômbia cresceram a partir de 2004 com um volume na faixa de US\$ 1,04 bilhão, passando para a casa dos 2,33 bilhões, em 2007, o melhor resultado verificado no período estudado. As importações brasileiras apresentaram também um crescimento a partir de 2004, porém de forma muito mais discreta, chegando ultrapassando a marca de US\$ 1 bilhão somente no ano de 2010.

Ao confrontar os dados de importações com o discurso oficial brasileiro, podemos observar que as inúmeras iniciativas enunciadas pela administração Lula da Silva para aumentar substantivamente as importações brasileiras da Colômbia e diminuir a assimetria no comércio bilateral, não foram capazes de se converter em resultados prático. Essas iniciativas, empreendidas no âmbito do PSCI, cujo objetivo era empreender ações que resultassem em um

equilíbrio maior no intercâmbio comercial do Brasil com países sul-americanos, não impediram que a desvantagem para a Colômbia no saldo da balança comercial diminuísse. Na verdade, ao observarmos os números do saldo na Tabela 19, podemos perceber que o déficit pelo lado colombiano aumentou significativamente ao longo dos anos, tendo como ponto culminante o ano de 2007, cujo saldo foi de US\$ 1,91 bilhão de superávit para o Brasil.

Apesar o as inúmeras iniciativas no plano diplomático, com sucessivas visitas dos Chefes de Estado, autoridades e empresários dos dois países ao longo da administração Lula da Silva, com vistas a promover o comércio bilateral, os resultados práticos não efetivaram esses esforços durante o período. Essa falta de correspondência entre discurso e prática no âmbito do comércio bilateral pode ser explicada pela dinâmica e pelo portfólio dessas relações comerciais. Se observarmos os dados de intercâmbio comercial entre Brasil e Colômbia por fator agregado, podemos compreender tanto o crescimento das exportações brasileiras quanto o crescimento correlato dos superávits para o Brasil no intercâmbio bilateral. Esse quadro pode ser mais bem ilustrado na tabela a seguir:

Tabela 20 – Exportações do Brasil para a Colômbia por fator agregado

Ano	Total (US\$ FOB)	Básicos (US\$ FOB)	Semimanufaturados (US\$ FOB)	Manufaturados (US\$ FOB)
2000	515.587.176	15.360.720	19.339.007	480.360.498
2001	607.499.837	21.246.477	19.025.970	566.726.710
2002	638.528.003	19.308.108	21.295.156	596.818.982
2003	751.635.382	24.256.207	23.453.268	702.460.931
2004	1.043.534.982	66.473.856	41.575.866	934.538.899
2005	1.412.193.504	32.325.599	61.466.416	1.252.606.488
2006	2.139.882.717	56.021.857	137.771.840	1.881.104.334
2007	2.338.669.163	49.512.890	137.687.737	2.133.119.656
2008	2.295.077.281	118.866.499	150.377.258	2.020.706.096
2009	1.801.053.432	199.000.156	91.818.191	1.507.992.781
2010	2.196.082.529	201.087.419	104.682.108	1.888.315.923

Fonte: Secex/MDIC

Segundo os dados da Tabela 20, relativos às exportações brasileiras por fator agregado, os manufaturados são responsáveis por quase a totalidade das exportações do Brasil para a Colômbia. Desse modo, a exportação de bens básicos e semimanufaturados não apresentaram aumento significativo durante toda a série temporal, ao passo que os manufaturados representam quase todo o crescimento das exportações totais para a Colômbia. Tomando o ano de 2007, cujas exportações alcançaram o maior valor da série temporal, com um total de US\$ 2,33 bilhões, os bens manufaturados representaram cerca de US\$ 2,13 bilhões, ou seja, aproximadamente 91,41% do total das exportações brasileiras para a

Colômbia naquele ano. No quadro das importações, a situação difere substancialmente das exportações, como observamos na seguinte tabela:

Tabela 21 – Importações do Brasil para a Colômbia por fator agregado

Ano	Total (US\$ FOB)	Básicos (US\$ FOB)	Semimanufaturados (US\$ FOB)	Manufaturados (US\$ FOB)
2000	415.395.102	257.251.895	1.079.098	157.064.109
2001	188.842.753	20.888.847	617.545	167.336.361
2002	108.499.896	8.989.865	287.477	99.222.554
2003	98.518.338	13.072.353	6.510.441	78.935.544
2004	143.269.823	49.982.888	5.145.186	88.141.749
2005	137.748.159	41.807.809	806.691	95.133.659
2006	247.902.662	70.240.519	5.629.788	172.032.355
2007	426.793.184	208.927.009	43.754.324	174.111.851
2008	829.238.343	450.167.520	85.159.105	293.911.718
2009	567.921.101	206.273.411	8.660.988	352.986.702
2010	1.079.110.914	440.020.258	13.588.943	625.501.713

Fonte: Secex/MDIC

A Tabela 21 demonstra, por outro lado, a prevalência de produtos básicos e manufaturados nas importações brasileiras da Colômbia. Com fluxos notadamente menores, os dados das importações evidenciam o baixo grau de complementaridade entre as economias brasileira e colombiana, além da menor competitividade da Colômbia diante do Brasil. Conforme a análise dos dados da Tabela 20 e da Tabela 21, os dados de intercâmbio comercial bilateral por fator agregado revelam que as diversas iniciativas no plano retórico com vistas a promover e incrementar o comércio entre Brasil e Colômbia não vislumbraram resultados práticos, pelo menos não como o esperado, pelo fato dessas iniciativas não terem sido capazes de alterar bases mais profundas que pautam as relações comerciais entre os dois países, cujo incremento da complementaridade não foi impulsionado e, por consequência, a deterioração dos termos de troca se aprofundam, uma vez que a competitividade brasileira é muito maior, tendo em vista que a maior parte de suas exportações para a Colômbia é composta por produtos manufaturados, com valor agregado mais alto.

Por fim, analisaremos o peso da Colômbia na balança comercial do Brasil, para assim conferir o grau de importância do país no contexto do projeto de inserção internacional do Brasil durante a administração Lula, tendo como principal prioridade as relações com os países sul-americanos.

Tabela 22 – Participação da Colômbia na balança comercial do Brasil

Ano	Participação (exp.)	Participação (imp.)
2000	0,94%	0,74%
2001	1,04%	0,34%
2002	1,06%	0,23%
2003	1,03%	0,20%
2004	1,08%	0,23%
2005	1,19%	0,19%
2006	1,55%	0,27%
2007	1,46%	0,35%
2008	1,16%	0,48%
2009	1,18%	0,44%
2010	1,09%	0,59%

Fonte: Secex/MDIC

Como mostra a Tabela 22, a participação absoluta da Colômbia na balança comercial do Brasil é demasiado pequena. Tanto as exportações quanto as importações não vislumbram uma parcela relevante de participação no comércio internacional do Brasil. As exportações representam cerca de 1% do total da balança, tendo esse quadro não se alterado durante toda a década, a despeito dos esforços da administração Lula da Silva e dos sucessivos encontros presidenciais, ou entre Chanceleres, dos dois países ao longo de sua gestão. As importações brasileiras, por sua vez, chegaram a apenas 0,59% em 2010, sendo a maior porcentagem durante a administração Lula da Silva. Esse quadro confere pouca relevância à Colômbia pelo Brasil, embora tenha havido diversas ações conjuntas para incrementar a cooperação em algumas áreas de interesse mútuo, como o comércio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação procuramos compreender qual é o lugar da Colômbia na agenda de política externa brasileira durante administração Lula da Silva, levando em conta os principais acontecimentos correlatos nas variadas dimensões da ação externa do Brasil e suas diretrizes e estratégias de atuação. Nesse sentido, buscamos explorar as dimensões da retórica político-diplomática, presente nas visitas de presidentes e autoridades de ambos os países, declarações conjuntas e acordos assinados sobre temas de interesse mútuo. Em seguida, realizamos uma contraposição com os resultados práticos na esfera comercial, por meio da análise dos fluxos de comércio entre Brasil e Colômbia ao longo da década de 2000, a fim de verificar se a evolução desses fluxos acompanhou ou sustentou alguma relação com a retórica político-diplomática.

A partir disso, verificamos que o Brasil conduziu suas relações com a Colômbia à luz de suas prioridades na região da América do Sul e de sua projeção no cenário internacional como um ator relevante. Dessa maneira, o país subordinou suas relações com a Colômbia aos projetos regionais de cunho econômico, como o acordo entre o MERCOSUL e a Colômbia, mediante assinatura do ACE-59, conferindo-lhe um acordo de livre comércio mais amplo com a CAN, cujo objetivo, por parte do Brasil, era a conformação de um espaço sul-americano de concertação política, consubstanciado na criação da CASA, que posteriormente, originou a UNASUL. Além disso, houve movimentos no sentido de empreender projetos de infraestrutura física, no âmbito da IIRSA, para criar canais de cooperação fronteiriça. Ademais, os temas que mais representaram a expressão de interesse mútuo foram as reuniões e os acordos para a cooperação fronteiriça, que adensaram de modo significativo a interação entre Brasil e Colômbia ao longo da década de 2000. Além disso, tiveram relativa importância os acordos, missões empresariais e iniciativas de promoção do comércio bilateral e de investimentos de ambos os países. O Brasil levou a cabo ainda iniciativas no âmbito do PSCI, cujo objetivo principal era diminuir as assimetrias no comércio bilateral, permanentemente desfavorável para a Colômbia.

O que pudemos verificar após a análise dos resultados práticos dessas iniciativas, foi que não houve necessariamente umnexo causal entre a retórica diplomática e os resultados práticos no âmbito do comércio bilateral. Observamos a ocorrência de um grande volume de interações políticas em diversos níveis e setores das relações bilaterais, que não se traduziu em incremento significativo nas relações comerciais, permanecendo inalterado o percentual de participação da Colômbia na balança comercial brasileira durante todo o período. Assim, é

possível perceber a escassez de substância nas relações entre Brasil e Colômbia. A retórica, portanto, não refletiu resultados práticos nesse sentido. Porém, como analisamos o objeto sob uma perspectiva específica, restaram diversas questões a serem levantadas e discutidas dentro dessa temática.

A primeira questão é se, diante das iniciativas empreendidas durante a administração Lula da Silva, as relações de desconfiança, identificadas como sendo históricas entre Brasil e Colômbia, permaneceram, foram dissolvidas ou mitigadas, tendo em vista a criação de canais permanentes de diálogo e de caráter técnico em diversos setores durante aquele período, os quais funcionam de certa maneira como medidas de construção de confiança mútua ao longo do tempo. Além disso, questionamos qual é o papel dos EUA nas relações da Colômbia com seus vizinhos, como o Brasil. Devido à intensidade das relações entre Colômbia e EUA, seria necessário avaliar os impactos desse relacionamento para o Brasil na área de política externa. Outro questionamento que levantamos é se os posicionamentos do Brasil e da Colômbia nos foros multilaterais se tornaram mais convergentes e se os dois países passaram a coordená-los nesses espaços de discussão política ao longo do período da administração Lula da Silva.

Essas questões devem ser levantadas para promover o debate acadêmico acerca das potencialidades da Colômbia para o Brasil e vice-versa. Além disso, servem para impulsionar análises em dimensões e perspectivas não exploradas pelo presente trabalho e que podem complementá-lo e até mesmo refutá-lo. Por isso, é de suma importância a conformação de uma agenda de pesquisa no Brasil acerca de estudos relativos às relações com a Colômbia. Por ora, o que podemos afirmar sobre este assunto, é que as interações entre Brasil e Colômbia foram intensificadas a partir de 2003 de uma forma sem precedentes, transformando a dinâmica de interação dos países entre si e com os outros vizinhos sul-americanos, apesar dos entraves e das dificuldades verificados durante esse processo.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 53, n. spe, p. 214-240, Dec. 2010
- ARBILLA, José Maria. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, v.22, n.2, julho/dezembro 2000.
- ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, 2005.
- BALANÇO DE GOVERNO 2003-2010. Presidência da República. Política externa. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/insercao-no-cenario-mundial-e-soberania/1-politica-externa>>. Acesso em: 15 dez 2017.
- BARBOSA, Rubens A. O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional. **Política Externa**, vol. 3, n 3, p. 101-116, 1995.
- BECARD, Danielly Silva Ramos. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. Supl., 2011.
- BIATO JUNIOR, Oswaldo. **A parceria estratégica Sino-Brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- CERVO, Amado Luiz. Brazil in the current World Order. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 1, n. 2, p. 35-57, 2012.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CHRISTENSEN, Steen Fryba. Brazil's Foreign Policy Priorities. **Third World Quarterly**, 34(2), 2013.
- DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- ERAZO, Oscar Granados. Una interpretación histórica de las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia em el periodo 1990-2011. In: PASTRANA BUELVAS, E.; JOST, S.; FLEMES, D. **Colombia y Brasil: ¿ socios estratégicos em la construcción de Suramérica?** Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.
- FLEMES, Daniel. A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. **Contexto Internacional**. Vol. 32, nº 2, jul-dez, 2010.
- GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 52, n. 2, p.63-80, dez. 2009.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina and Brazil in the International Politics: regionalism and Mercosur (strategy, cooperation and factors of tension). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 154-178, 2008.

GRATIUS, Susanne. **Brazil and the European Union: Between Balancing and Bandwagoning**. ESPO working paper no. 2, Jul. 2012a.

GRATIUS, Susanne. Brasil y la UE ante los poderes emergentes y la pujanza asiática, **Revista CIDOB d'afers internacionals 97/98**, Barcelona, p. 231-245, 2012b.

GRATIUS, Susanne; SARAIVA, Miriam Gomes. Continental Regionalism: Brazil's Prominent Role in the Americas. **CEPS Working Document**, n. 374, february 2013

GUERRA-BARÓN, Angélica. Colombia y Brasil: um análise desde la perspectiva económica. In: PASTRANA BUELVAS, E.; JOST, S.; FLEMES, D. **Colombia y Brasil: ¿ socios estratégicos em laconstrucción de Suramérica?**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

GUILHON-ALBUQUERQUE, José Augusto. Brazil, China, US: a triangular relation? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. SPE, p. 108-120, 2014.

HAKIM, Peter. The future of US–Brazil relations: confrontation, cooperation or detachment?. **International Affairs**, v. 90, n. 5, p. 1161-1180, 2014.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, 1995.

HIRST, Monica. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

HOFFMANN, A. R. EU-Mercosur Relations after the EU-Brazilian Strategic Partnership. In: MARTINS, E. C. R.; SARAIVA, M. G. **Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020**. Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro: 2009, p. 54-61.

HURRELL, Andrew. Brazil and the New Global Order. **Current History**, 109, fevereiro de 2010.

KEOHANE, Robert O. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. **International Organization**, Madison, v. 23, n. 2, p. 291-310, Spring, 1969.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 41, n. spe, p. 29-41, 1998.

LESSA, Antônio Carlos. No canteiro das ideias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Europeia. In: MARTINS, E. C. R.; SARAIVA, M. G. **Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020**. Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro: 2009, p. 96-105.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña. **America Latina/Internacional**, v.1, n.2, outono-inverno 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 48, no. 1, 2005, p. 24–59.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil. **Lua Nova**, 90, 2013.

MARES, David R.; TRINKUNAS, Harold A. **Aspirational power: Brazil on the long road to global influence**. Brookings Institution Press, 2016.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Brazilian foreign policy and the structural limitations of the Mercosul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 23-41, 2012.

MARINI, Ruy Mauro. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos Políticos** n° 12, Ediciones Era, México, abril-junio de 1977. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/052_acumulacion_subimperialismo.html>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Secex – Secretaria de Comércio Exterior. **Estatísticas de Comércio Exterior**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: out. 2017.

MEDEIROS, M. A.; LEITÃO, N. Bridge over trouble waters: Brasil, Mercosul e União Europeia (1980–2008). In: MARTINS, E. C. R.; SARAIVA, M. G. **Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020**. Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro: 2009, p. 12-39.

MELLO, Flavia de Campos. A Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, v.16, n.2, 2002.

MELLO, Flávia de Campos. O Multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, p. 163-173, 2012.

MILANI, Carlos R. S. A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional do Ipea**. n. 6, abr./jun., p. 69-85, 2011.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011a.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo lula: aspirações e dificuldades. **Ideias**, Campinas (SP), n. 3, nova série, 2º semestre, 2011b.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **O Brasil, A América Do Sul e a integração regional nos anos recentes**. In: PAVLAKIS, E. P. et al (eds.) *Estudios y homenajes hispanoamericanos IV*. Madrid, Ediciones del Orto, 2016.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 30, n. 92, 1º semestre, 2003a.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 30, n. 93, 2º semestre, 2003b.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 31, n. 94, 1º semestre, 2004a.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 31, n. 95, 2º semestre, 2004b.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 32, n. 96, 1º semestre, 2005a.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 32, n. 97, 2º semestre, 2005b.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 33, n. 98, 1º semestre, 2006a.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 33, n. 99, 2º semestre, 2006b.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 34, n. 101, 2º semestre, 2007.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 35, n. 102, 1º semestre, 2008a.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 35, n. 103, 2º semestre, 2008b.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 36, n. 104, 1º semestre, 2009a.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 36, n. 105, 2º semestre, 2009b.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. a. 37, n. 107, 2º semestre, 2010.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Os blocos asiáticos e o relacionamento Brasil-Ásia. **São Paulo em Perspectiva**, 16 (1): 114-124, 2002.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 7-30, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista brasileira de política internacional**, v. 48, n. 2, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-156, Dec. 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. SPE, p. 132-150, 2010.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira** (1889-2002). Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2004.

RAMÍREZ, Socorro. Colombia y sus vecinos. **Nueva sociedad**, v. 192, p. 144-156, 2004.

RAMÍREZ, Socorro. Colombia-Brasil: Distante vecindad se fortalece em la seguridad y el comercio. **Análisis político**, v. 19, n. 58, p. 3-34, 2006.

RAMÍREZ, Socorro. Colombia y Brasil: uma lenta y paradójica aproximación. In: HOFMEISTER, Wilhelm; ROJAS, Francisco and SOLÍS, Luis Guillermo. (Comp.). **La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos**. Tomo 1: América Latina. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 135-174, 2007.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira**, volume 1, São Paulo, Cultura/USP, 1996.

ROSITO, Tatiana. Evolução das relações econômicas Brasil-China e perspectivas futuras. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). **Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2016.

SANTOS, Luis Claudio V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional** 48 (2), 2005.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 53, n. spe, p. 151-168, Dec. 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira: As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 37, p. 63-78, mar. 2013.

SILVA, R. D. P. Relações Brasil-Colômbia: das Origens de um Desencontro a uma Perspectiva de Aproximações. **Cadernos de Política Exterior**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. v. 1, n. 1 (mar. 2015). Brasília: FUNAG, 2015

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio. **Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas**. 1ª. ed. Colección El Estado de la Democracia en América Latina, 2011.

THORSTENSEN, Vera H. et al. O Brasil e União Europeia na OMC: relações econômicas, disputas comerciais, crise financeira e câmbio. In: **Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 49-76.

VARGAS, João A. C. Brasil e Japão: construindo uma agenda global comum. In: BARBOSA, Pedro H. B (Org.). **Os desafios e oportunidades na relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2017.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 42, n. 2, p. 52-80, dez. 1999.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. Brasil como vector de integración sudamericana: Posibilidades y Límites. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio. **Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas**. 1ª. ed. Colección El Estado de la Democracia en América Latina, 2011.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional**. Editora Manole Ltda, 2003.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula**. Editora Unesp, 2011.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p.437-488, jul. 2010.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, 2005.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, n. SPE, p. 54-72, 2010.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 1, n. 1, p. 83, 2007.