

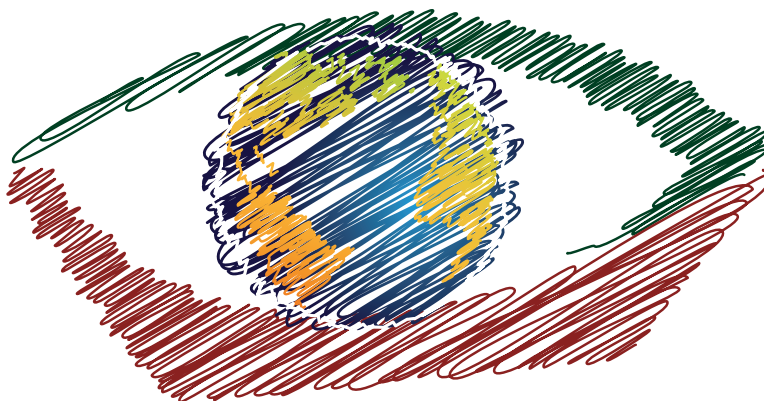
OBSERVARE 1st International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>

A nova cooperação Sul-Sul na Política externa brasileira

Raquel de Caria Patrício

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Palavras chave: Países emergentes, Sul, Cooperação, Brasil, Política Externa

Este artigo procura analisar de que forma a estratégia brasileira de aproximação aos países BRIC, através da *nova* cooperação Sul-Sul, tem ajudado o país a alcançar o maior objetivo da sua política externa: ser considerado, não apenas um poder médio emergente, como também um poder global. De facto, a política externa brasileira tem tentado conformar a ordem internacional à filosofia política de equalizar os benefícios, nas relações internacionais, entre países ricos e países emergentes, por meio de acções multi e bilaterais. Contudo, tem sido difícil obter uma real reciprocidade entre países ricos e emergentes, mesmo no actual cenário de crise do multilateralismo, o que tem levado o Brasil a voltar-se para outros espaços de actuação, focando-se particularmente na aproximação, bilateral e multilateral, aos restantes países emergentes, criando as *coligações anti-hegemónicas* que têm nascido sob sua liderança, como o G20, o G3-Ibas e o G4. Neste sentido, a cooperação entre o Brasil e os outros países emergentes tem sido muito importante para o Brasil. Contudo, essa cooperação apresenta muitos problemas. Tendo em conta a falta de uma verdadeira agenda para esta cooperação internacional, devida à divergência de interesses e às diferenças que separam os BRIC, veremos que estes países desenvolvem a sua relação apenas sobre o vector económico, visando, especialmente, o comércio internacional e a reforma do sistema financeiro internacional. Todavia, os interesses dos poderes médios emergentes agrupados no acrónimo BRIC, embora significativamente distintos, podem ser acomodados através do impulso que o Brasil tem dado a esta *nova* cooperação Sul-Sul, ainda que concretizada, apenas, em temas específicos. É esta falta de um total entendimento entre estes países que nos permite dizer que, além do G20, do G3-Ibas e do G4, o Brasil não lidera esta cooperação, embora seja o seu maior impulsionador. Mesmo assim, tem sido sobre esta estratégia que o Brasil tem feito assentar o seu extraordinário activismo internacional, que lhe permite alcançar o seu maior desígnio de política externa: ser considerado, não apenas um poder médio emergente, como também um poder global.

Raquel de Caria Patrício – Doutora em Relações Internacionais, com distinção e louvor, na Universidade de Brasília, onde iniciou a sua carreira docente como Assistente. Actualmente é Professora Auxiliar no ISCSP/UTL, onde coordena e rege disciplinas dos campos das Relações Internacionais e da Ciência Política, tanto nos Cursos de Licenciatura, como nos de Mestrado, e se dedica ao estudo da realidade política latino-americana, com ênfase muito particular na política externa brasileira. Autora de diversos artigos científicos e de alguns livros, tem dado, nos últimos anos, especial destaque ao estudo dado lugar que a *nova* cooperação Sul-Sul ocupa na política externa brasileira, assim como as articulações entre o Brasil e a China e a presença crescente da China no sub-continente latino-americano têm merecido particular atenção.

Os riscos e as oportunidades da *Nova Cooperação Sul-Sul* na Política Externa Brasileira

Raquel de Caria Patrício

O problema da cooperação Sul-Sul é hoje uma variável central do reordenamento de poderes da sociedade internacional, porque o acelerado crescimento económico dos países periféricos, enquanto as tradicionais potências se enredam numa espiral de dificuldades económicas, torna evidente aquilo que há muito tempo vem sendo já discutido: a ordem internacional estabelecida após a Segunda Guerra Mundial está obsoleta. Por isso, é necessário substituí-la por outra.

Esta questão é hoje fundamental. E os últimos desenvolvimentos, em particular relativos à evolução da crise das dívidas soberanas da Zona Euro, mostram-nos precisamente que os países emergentes se movimentam, hoje, no sentido de um rearranjo de poderes que venha substituir a ordem internacional que ainda espelha o pós-Segunda Guerra Mundial. Isso mesmo ficou evidente na Cimeira do G20 de 3 e 4 de Novembro de 2011. E neste processo, o Brasil tem assumido uma clara preponderância. Assim, na Cimeira do G20 em Cannes, a presidente do Brasil, Dilma Rousseff, chamou a atenção do mundo para a necessidade de uma nova repartição de poderes entre os Estados, que espelhe o maior peso dos países emergentes, e do Brasil em particular, na economia mundial, face aos problemas que as tradicionais potências económicas hoje enfrentam (PATRÍCIO, 2011.a).

Por isso, Dilma afirmou, ao final da cimeira: *“Não temos a menor intenção de fazer qualquer contribuição direta ao FEEF. Se nem os Europeus têm, por que nós teríamos? Faremos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que nos dá garantias”* (LUSA, 2011). E desta afirmação categórica podem tirar-se duas conclusões. Por um lado, que os parceiros não-europeus do G20 não têm interesse em investir no Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF). Ainda que, a determinado momento, tenham chegado a levantar a hipótese de aumentar a aquisição de títulos soberanos de economias europeias sólidas como a da Alemanha, para fortalecer esses papéis, os países emergentes, na reunião anual do FMI e do Banco Mundial, que teve lugar em Setembro, já haviam deixado claro que a sua contribuição apenas seria feita no quadro das instituições financeiras internacionais (PATRÍCIO, 2011.b).

Por outro lado, esta afirmação demonstra que, na discussão de um dos temas mais complicados da cimeira – a contribuição dos Estados-membros com novas verbas para o FMI, de modo que o organismo esteja equipado para agir em cenários de crise – o Brasil, ao contrário dos EUA, o maior contribuinte individual do Fundo, ficou entre aqueles que apoiam esta transferência de mais verbas ao FMI. Porém, com uma condição interessante, que demonstra a firme intenção de Dilma de prosseguir com a defesa de um novo reordenamento internacional: que a transferência de mais verbas ao FMI seja acompanhada da elevação da quota de poder do Brasil no organismo, de modo que este reconheça o maior peso do país na economia mundial.

Uma vez mais, o Brasil surge, na arena internacional, a defender a necessidade de um novo arranjo de poderes, que venha substituir a obsoleta hierarquização que persiste como espelho da ordem pós-Segunda Guerra Mundial, sem que isso signifique uma visão de alteração revolucionária da ordem internacional.

É no contexto deste *soft revisionism* das estruturas internacionais que o objetivo maior da política externa brasileira tem sido o reconhecimento do país como potência global e como *global player*, e não apenas como potência regional, dando corpo ao *soft power* no marco dos regimes internacionais, por forma a deter uma voz ativa, com poder de veto, nas instituições internacionais contra decisões que firam os interesses brasileiros.

Este artigo pretende, a partir destas interpretações, avaliar as estratégias que a política externa brasileira tem utilizado para alcançar esses fins, de modo a poder localizar-se o lugar que a *nova* cooperação Sul-Sul ocupa na agenda diplomática brasileira. A análise empírica leva-nos a identificar uma primeira hipótese central que assenta na correlação entre a estratégia brasileira

de engajamento na *nova* cooperação Sul-Sul e o alcance, por parte do Brasil, dos seus desígnios em afirmar-se como potência global. Todavia, e uma vez que as oportunidades que esta *nova* cooperação Sul-Sul oferece ao Brasil têm vindo a esbater-se notoriamente à medida que os riscos se vão tornando evidentes, a consideração de que esses riscos têm levado à alteração do posicionamento do Brasil face a essa cooperação leva-nos a esboçar uma segunda hipótese, igualmente central a este artigo, de acordo com a qual se tem verificado, durante este primeiro ano de mandato de Dilma Rousseff, uma clara guinada face à política externa da era Lula. Guinada que assenta no reposicionamento, entre as prioridades da política externa brasileira, quer desse *novo* diálogo Sul-Sul, quer da aproximação do Brasil aos países ricos.

A identificação destas hipóteses centrais parte de dois pressupostos interessantes. Por um lado, verifica-se que a ação do Brasil no âmbito deste diálogo Sul-Sul renovado é uma ação racional e não ideológica e, por outro, que os interesses das potências médias emergentes, ainda que significativamente distintos, são acomodáveis apenas graças à coincidência de posturas na reivindicação pela reforma dos sistemas financeiro e comercial internacionais, base na qual assenta o ativismo internacional destes países em geral e do Brasil em particular.

Com efeito, alguns países periféricos têm vindo a ganhar relevância sobre a dinâmica social contemporânea, num processo de crescimento económico que levou Jim O'Neill, economista do grupo norte-americano Goldman Sachs, a falar dos *BRIC* para se referir, sugestivamente, ao Brasil, à Rússia, à Índia e à China (O'NEILL, 2001). Grupo que, na Cimeira BRIC de Abril de 2011 integrou também a África do Sul, passando a auto-denominar-se *BRICS* (PATRÍCIO, 2011.c).

Importa ter presente que as realidades dos países emergentes têm afetado a sociedade internacional cada vez mais, tanto do ponto de vista económico, quanto dos pontos de vista social, cultural e espiritual (Índia e China). Compreender estas sociedades torna-se, pois, essencial para analisar as implicações que elas terão na configuração da sociedade internacional hoje em transição (VIEIRA e VERÍSSIMO, 2009). E isto faz da forma privilegiada de atuação destes países, o seu relacionamento mútuo, algo de fundamental. Estes países estruturaram um tipo de relações, formatando uma *coligação internacional de tipo novo*, à qual se pode dar a designação de *nova cooperação Sul-Sul*, cuja análise se transforma numa questão central da agenda, não só dos países emergentes, como também dos países ricos, que têm de adaptar-se a esta nova realidade.

De referir, todavia, que existem duas grandes interpretações do conceito de *cooperação Sul-Sul*. A primeira é mais abrangente e possui um alcance mais geral, enquanto a segunda é mais restrita e técnica.

A primeira interpretação é-nos dada por Lechini (2009), para quem a cooperação Sul-Sul se pode definir como uma *“cooperação essencialmente política que aponta para o reforço das relações bilaterais e/ou a formação de coligações nos fora multilaterais, visando obter maior poder de negociação conjunto. Baseia-se no pressuposto de que é possível criar-se uma consciência cooperativa que permita, aos países do Sul, enfrentar os seus problemas comuns, através do reforço da sua capacidade de negociação com o Norte e da aquisição de maiores margens de manobra internacionais”* (LECHINI, 2009; 90, 100).

De acordo com esta interpretação, a cooperação Sul-Sul é uma resposta à confrontação Norte-Sul, pois surge, justamente, para que esses países reúnam forças para enfrentar as pressões e os processos impostos pelos países do Norte, visando reduzir as suas vulnerabilidades através da construção de alianças mais poderosas, onde partilhem competências e negociem de modo mais efetivo para criar estruturas que lhes permitam participar nos processos multilaterais em defesa do seu próprio interesse (DOVAL, 2010: 38).

A segunda interpretação assenta nas dimensões técnica e económica e, por isso, prende-se aos resultados mais imediatos. É-nos trazida pelo Informe Ibero-Americano de Cooperação Sul-Sul (2008), que considera que a cooperação técnica entre países em desenvolvimento *“refere-se a todo o processo pelo qual os países em desenvolvimento adquirem capacidades individuais ou coletivas através de intercâmbios cooperativos nas áreas do conhecimento, da qualificação, dos recursos e do Know how tecnológico”* (Informe Ibero-Americano, 2008). Por outro lado, a cooperação económica *“refere-se*

fundamentalmente à cooperação que se estabelece nos âmbitos do comércio e das finanças” (Informe Ibero-Americano, 2008).

Interessante notar que a generalidade dos BRICS, e o Brasil em particular, têm vindo a engajar-se na cooperação Sul-Sul, tanto no conceito mais abrangente que lhe é conferido, o de troca entre os países emergentes com objetivos de longo prazo, tanto no conceito restrito que restringe a cooperação Sul-Sul à cooperação para o desenvolvimento de um ponto de vista mais solidário. Trinta e dois anos depois da Conferência de Buenos Aires, na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas endossou o Plano de Ação de Buenos Aires Sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em 1978, o Brasil consolidou-se como um dos protagonistas nas iniciativas de cooperação Sul-Sul no conceito restrito de cooperação para o desenvolvimento. O Brasil tem-se engajado na transferência de conhecimentos técnicos e de soluções que, tendo sido positivas para o seu desenvolvimento nacional, podem ser aplicadas noutros países com resultados igualmente vantajosos. Porém, diferentemente dos dois maiores doadores emergentes – China e Índia – o Brasil não se guia, neste empenho, por interesses políticos e/ou económicos de curto prazo, visando o lucro e estabelecendo condições, mas pela realização de objetivos de longo prazo que, na base da *interdependência complexa* de Robert Keohane e Joseph Nye (KEOHANE e NYE, 2001), lhe rendam vantagens objetivas em termos de prestígio internacional.

Fato é que, do ponto de vista da cooperação Sul-Sul que se centra na estrutura de poder do sistema internacional e na construção social de identidades internacionais, as relações entre os países ditos emergentes não é nova, existindo experiências de atuação conjunta dos países do Sul em termos históricos, já que, mesmo que os países ditos do Sul sejam menos homogêneos do que os Norte, é possível falar-se de um *imaginário social do Sul* (TAYLOR, 2004). Segundo Taylor, um *imaginário social* é o que torna possível que as práticas comuns de uma sociedade tenham sentido, é o modo como um grupo observa a sua existência social, o tipo de relações que mantém entre os seus membros e com outros grupos, as expectativas que possui e o normativismo que subjaz a essas expectativas, e o que estabelece padrões históricos e atuais entre os membros do grupo (TAYLOR, 2004). O *imaginário social do Sul* assenta, em primeiro lugar, na ideia de que a situação dos países em causa não é de atraso relativamente à dos países do Norte e, em segundo lugar, que o caráter sócio-cultural do Sul responde de modo eficaz à pressão exercida pelo Norte.

Para dar conteúdo a este *imaginário social do Sul*, surge pertinente a avaliação da evolução do conceito de *Sul*, que surgiu na Conferência de Bandung, em 1955, e na posterior conformação do Movimento dos Países Não-Alinhados, em 1961, no seio do qual os países do Sul, não obstante a sua heterogeneidade, alinharam-se numa terceira via alternativa aos blocos ocidental e soviético, visando defender os *Princípios da Coexistência Pacífica de Bandung* – preservar as independências nacionais, não pertencer a qualquer bloco militar, renunciar ao estabelecimento, nos seus territórios, de bases militares estrangeiras, defender o direito dos povos à autodeterminação e à independência, lutar pelo desarmamento completo e global. Assim poderiam vir a modificar as estruturas da sociedade internacional, sendo certo que, nos anos 1960, o Movimento dos Países Não-Alinhados – no qual o Brasil veio a ocupar uma posição de mero observador – logrou alcançar os seus objetivos políticos, tanto ao propor a criação de uma *Nova Ordem Económica Internacional*, tanto em função da descolonização de um importante grupo de países afro-asiáticos, o que permitiu a obtenção de prestígio diplomático¹. Depois do Movimento dos Países Não-Alinhados, o *imaginário social do Sul* foi-se evidenciando em outros grupos, como a Comissão Económica Para a América Latina e Caribe (CEPAL), o Sistema Económico Latino-Americano (SELA), o G77 e distintos organismos e grupos de pressão governamentais e não-governamentais, assim como no seio da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), produto dos princípios firmados na Declaração Sobre o

¹ Ainda assim, deve reconhecer-se que muitos destes países eram regimes autoritários, pelo que os temas dos direitos humanos e da democracia deixaram muito a desejar quanto ao seu alcance.

Estabelecimento de Uma Nova Ordem Económica Internacional aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1974.

Desta forma, foi na década de 1970 que a cooperação Sul-Sul entrou na agenda da política externa, tanto por parte dos *system-affecting states*, tanto por parte dos Estados então considerados *grandes mercados emergentes*. Todavia, a situação dos países do Sul pouco se alterou, especialmente no domínio económico, sendo certo que a tradicional cooperação Norte-Sul trouxe mais desvantagens do que vantagens e que a própria cooperação Sul-Sul também não teve os efeitos esperados, reforçando-se, antes, o *gap* existente entre países ricos e pobres.

Com o fim da era bipolar, assistiu-se a uma evidente confrontação entre um grupo pequeno de países desenvolvidos e o amplo grupo dos países atrasados dependentes da África, da Ásia e da América Latina, que enformam cerca de 75% da população mundial. Razão que levou à constituição de outros grupos, como os movimentos anti-globalização, os movimentos sociais representantes de distintas esferas da sociedade civil e aqueles que se englobam na designação genérica de *Fora Sociais* (DOVAL, 2010; 39). Estes movimentos, que enformam o que podemos denominar por *Movimento Social Internacional*, surgidos e reforçados na década de 1990, afirmam-se como a principal expressão da resistência ao modelo dominante de gestão de desigualdades que resulta dos processos de evolução do estado de bem-estar e da globalização (ADELANTADO, NOGUEIRA e RAMBLA, 2000), gerando a cooperação Sul-Sul.

Efetivamente, se a tradicional cooperação Sul-Sul esteve, durante a era bipolar, sujeita a condicionalismos externos que limitavam o seu impacto na sociedade internacional, com o derrube do muro de Berlim e o fim do bipolarismo, estes países aumentaram a sua capacidade de negociação na esfera internacional (SENNES, 1998), buscando, especialmente, uma cooperação internacional que lhes permita contrapor-se às ações unilaterais das grandes potências, aproveitando as suas semelhanças para fazer uma frente comum face às exigências do processo de globalização.

O Brasil, que tradicionalmente atuou nos fora terceiro-mundistas, tornou-se mais ativo a partir de 1993, quando, com Itamar Franco (1992-1994), ganhou peso, no Itamaraty, a corrente autonomista, no contexto de uma ordem internacional caracterizada “*por ações mais isoladas da dimensão Norte-Sul ou pela volatilidade das alianças organizadas na defesa de temas específicos*” (SARAIVA, 2007; 2). Mas foi com Lula (2003-2010) que esta atuação ganhou um ímpeto novo, com o fortalecimento, no Itamaraty, não apenas da corrente autonomista, como também da corrente nacionalista (SARAIVA, 2007), característica de uma parte do Partido dos Trabalhadores (PT), promovida por Marco Aurélio Garcia; momento a partir do qual o Brasil deu forma ao que Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) vinha ensaiando desde o final do seu segundo mandato, quando se tornara crítico da globalização e cunhara o termo *globalização assimétrica*: a estruturação de um novo modelo de regulação internacional, apela à “*inserção periférica dos países em desenvolvimento*” (OLIVEIRA, 2005; 56), conformado no *Estado Logístico* (CERVO, 2008; 85 e CERVO, 2001) como um modo de inserção internacional que, perante a crise evidente do neoliberalismo, vem fazer a síntese entre o desenvolvimentismo de raiz cepalina e este mesmo neoliberalismo, criando um modelo original em que a abertura económica convive com os modos desenvolvimentistas de articulação económica do Estado.

Funcionando como um *laboratório*, o Brasil, em conformidade com este novo modelo de regulação interna e externa, para além de manter, na sua agenda de política externa, os temas globais da proteção ambiental, da defesa dos direitos humanos, do combate à pobreza, da defesa da democracia, veio conferir um peso novo e diferente à cooperação Sul-Sul (SARAIVA, 2007; 8).

Efetivamente, o Brasil tem procurado conformar a ordem internacional à filosofia política de equalizar os benefícios da globalização entre os países ricos e os emergentes. Proposta que o acelerado crescimento económico dos países emergentes e a espiral de crise que afeta os países desenvolvidos transformaram numa reivindicação por novas fórmulas para o ordenamento da sociedade internacional, através da obtenção da reciprocidade real entre países ricos e emergentes.

Desta forma, a diplomacia de Lula acrescentou novos vetores à política externa brasileira, paralelamente à demanda por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas²: as exigências por uma revisão das normas do comércio internacional vigentes na Organização Mundial de Comércio (OMC), por uma voz mais audível no seio do FMI e do Banco Mundial e pela integração do Brasil na Organização dos Países Produtores e Exploradores de Petróleo (OPEP).

A dificuldade em obter esta reciprocidade tem sido, porém, um obstáculo, que fez a diplomacia brasileira voltar-se para outros espaços de atuação, nos quais pudesse encontrar apoios para as suas reivindicações. Assim se justifica a aposta brasileira na aproximação aos países emergentes consubstanciada nas *coligações anti-hegemônicas* que o país tem patrocinado e que têm vindo a dar forma à *nova* cooperação Sul-Sul.

O momento fundamental dessas coligações foi Agosto de 2003, quando decorria a fase final de preparação da V Conferência Ministerial da OMC, que teria lugar em Setembro seguinte, em Cancún, México, no âmbito da Ronda de Doha. Se o objetivo central do ciclo de negociações multilaterais de Doha – que começara em Novembro de 2001 e deveria terminar em 2006 – era diminuir as barreiras comerciais em todo o mundo, a verdade é que o tema da agricultura transformou-se no grande foco de controvérsia, dividindo os países ricos e os países em desenvolvimento, sendo certo que esse era, desde logo, o tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha – o programa a que os Estados-membros da OMC deveriam aderir com a ronda de negociações de Doha para, a partir daí, negociar a abertura dos mercados agrícolas e industriais. Assim, um mês antes de realizar-se a V Conferência da OMC, os países emergentes criaram o G20, como um grupo de países concentrado na negociação das questões agrícolas de modo que os seus interesses fossem defendidos.

Este grupo de países viria, assim, a defender as posições dos países emergentes em matéria de liberalização do comércio de produtos agrícolas, tendo como foco central o fim dos subsídios agrícolas praticados, tanto pelos EUA, quanto pela EU, diferentemente do grupo de países que, com a mesma designação G20, havia sido criado em 1999. Este inclui as vinte maiores economias do mundo e foi criado depois de a economia mundial ter abalado perante as turbulências ocorridas nas economias da Ásia, do México e da Rússia. A busca por uma resposta viável a esta crise, bem como o reconhecimento de que as economias emergentes mostravam-se capazes de ameaçar os mercados mundiais, levaram os países ricos a integrar os emergentes nas reuniões económicas que se vinham fazendo desde 1975 no âmbito do G7, que entretanto passara também a integrar a Rússia.

Paralelamente ao G20 dos países emergentes e ao G4, a diplomacia brasileira estimulou, ainda, a articulação do Brasil com a Índia e a África do Sul, criando, em 2003, o Fórum de Diálogo G3-Ibas como uma aliança permanente visando fortalecer a capacidade dos três nas negociações internacionais, lutar pela reforma das Nações Unidas e promover a cooperação técnica (SARAIVA, 2007; 9).

A composição destes relacionamentos tem sido possível sobretudo graças ao aproveitamento da coincidência e semelhança dos respetivos projetos nacionais, já que se trata de países que tradicionalmente apresentam uma linha de atuação desenvolvimentista, autonomista, pacifista e universalista, estando incluídos no mundo em desenvolvimento e tendo vivido experiências de exploração e opressão pelo colonialismo e imperialismo. Assim, o Brasil estruturou um tipo novo de cooperação Sul-Sul. O país já não encara esta cooperação como forma de se defender dos países desenvolvidos e de ter autonomia, como no passado (BIATO, 2007; 17). O novo paradigma da cooperação Sul-Sul inclui, para o Brasil, a tomada de iniciativas para melhorar a governança global e, daí, o país tem retirado vantagens consideráveis.

² . É verdade que a candidatura brasileira a um assento permanente neste órgão está, de alguma forma, presente na agenda externa do Brasil desde a década de 1960, com Araújo de Castro. Mas foi no final da década de 1990 que essa questão ganhou notoriedade, com o Brasil a formar, com a Alemanha, o Japão e a Índia, o G4, que tem a proposta de expandir o número de membros permanentes do Conselho de Segurança a dez, com a inclusão do Japão e da Índia (como representantes da Ásia), do Brasil (como representante da América Latina), da Alemanha (como representante da Europa Central) e de um país africano como representante deste continente.

Desde logo, esta cooperação tem conduzido à diminuição do setor informal da economia brasileira, ao mesmo tempo que tem permitido ao país passar quase incólume pela atual crise, quer por causa do aumento e diversificação de parceiros comerciais, quer por causa da circunstância destes representarem, também, investimentos na economia brasileira, particularmente oriundos da China (MOFCOM, 2010). Com efeito, o Brasil tem fortes interesses comerciais nos restantes países emergentes, pois são economias que crescem economicamente a um ritmo acelerado e são grandes mercados consumidores, vindo as exportações do Brasil para esses países aumentando, tendo-se a China tornado, em 2010, o maior parceiro comercial do Brasil, pela primeira vez superando os EUA (CEPAL, 2011).

Por outro lado, e no caso específico da China e da Rússia³, deve notar-se que ambos são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que oferece uma visão alternativa à América Latina relativamente à influência hegemónica dos EUA, que a ajude a sair do círculo vicioso da *economia ineficiente* e do *défice de poder* (REISS, 2000) e, daqui, o Brasil também retira benefícios.

Face a estas vantagens, pode dizer-se que a estratégia brasileira de aproximação aos países emergentes permitiu ao Brasil alcançar o maior desígnio da sua política externa: ser reconhecido como potência global.

Todavia, na realidade esta situação revela a grande mudança que ocorreu nas perceções dos formuladores da política externa brasileira ainda durante a Gestão Lula. Quando o Brasil decidiu agir mais assertivamente na ordem internacional, adotou a estratégia de transformar-se em potência global a partir da plataforma regional, isto é, depois de consolidar a sua liderança regional, servindo-se do estatuto de potência regional (MALAMUD, 2011). Mas, enquanto o reconhecimento internacional do Brasil como potência global é evidente na arena global, em termos regionais, o seu estatuto de potência regional não lhe tem granjeado a efetivação da liderança regional, porque o Brasil deixou para trás a estratégia inicial de Lula/Amorim e as preocupações e ações do país para com a região diminuíram, à medida que as oportunidades globais foram surgindo (MALAMUD, 2011). E a cooperação Sul-Sul tem sido uma dessas oportunidades.

Paralelamente, o Brasil adotou, durante a era Lula, a atitude de servir de intermediário entre os Estados *fortes* e *fracos*, funcionando como mediador numa série de conflitos, como no caso do Irão, afirmando-se como um *negotiating power* (AMORIM, 2010).

Através da *nova* cooperação Sul-Sul e deste comportamento de intermediário, o Brasil tem conseguido conciliar os dois perfis de comportamento internacional – até então considerados incompatíveis. Por um lado, o Brasil tem a identidade de *system-affecting state*, porque, com capacidades limitadas (comparado com as grandes potências), o país tem um perfil internacional elevado e assertivo, que valoriza a arena multilateral e a ação conjunta com países semelhantes, procurando influenciar os resultados internacionais (LIMA, 2005). Por outro lado, o Brasil tem a identidade de *grande mercado emergente*, de acordo com o *US Trade Representative*, porque foi um dos mercados da periferia que implementou as reformas económicas do Consenso de Washington (LIMA, 2005).

Ao conciliar estes dois perfis, o Brasil cria o que Lula, em Cancún, em 2003, chamou de *nova geografia mundial*, sinalizando para a novidade da cooperação Sul-Sul no contexto da globalização dos mercados e do pós-Guerra Fria.

Perante estes resultados positivos, pareceu evidente, durante toda a Gestão Lula, que a cooperação Sul-Sul já não era uma opção, nem para o Brasil, nem para os restantes emergentes; era antes um imperativo, se quisessem sobreviver às turbulências da globalização e estruturar uma nova sociedade internacional, com um novo modelo económico/financeiro e com um novo reordenamento de poderes.

A verdade, todavia, é que, para o Brasil, sempre existiram riscos associados a esta cooperação Sul-Sul. Para além dos problemas ligados ao meio ambiente e ao respeito pela legalidade, pelos

³ Deve referir-se que a relação da Rússia com o Brasil e com a América Latina em geral é ainda reduzida. Todavia, nesta região, o Brasil é o sócio mais importante da Rússia.

direitos dos trabalhadores e pela democracia, outras questões surgem prementes. Desde logo, as bases estruturais desta cooperação Sul-Sul são frágeis, pois não existe uma verdadeira agenda de ação para esta cooperação, já que estes países não têm interesses comuns quando se pretende ultrapassar o vetor económico. Esta cooperação existe em termos de reivindicação pela reforma das regras relativas ao comércio internacional e ao sistema financeiro internacional, porém a mesma convergência de interesses não se verifica nos outros assuntos da agenda internacional, pelo que a cooperação que encetam assenta numa mera base *ad-hoc*.

Estes países divergem em quase todos os assuntos internacionais, adotando posições diferentes nas organizações internacionais e diferenças evidentes nos recursos de poder, nas políticas internas, nas taxas de crescimento populacional, nos tipos de sistema produtivo e nos sistemas políticos, enquanto a Rússia tem padrões distintos de inserção internacional, em função da sua proximidade aos EUA e à EU, e, mesmo em termos económicos, a China e a Índia sobressaem relativamente aos restantes países emergentes (VIEIRA e VERÍSSIMO, 2009; 513-514).

Ademais, esta nova cooperação Sul-Sul tem-se apresentado assimétrica, especialmente a relação do Brasil com a China, por duas razões. Primeiro, graças ao risco da *reprimarização* da economia brasileira, já que, nessa cooperação, o Brasil tem adotado o papel de exportador de matérias-primas e energia (ESTRADA, 2011). Assim, a orientação primária das exportações, nesta cooperação Sul-Sul, reverte a tendência do século XX e demonstra que a estratégia de desenvolvimento do Brasil está orientada no sentido de fazer uma utilização racional dos recursos naturais, com base na evidência da finitude destes.

Por outro lado, esta relação tem-se apresentado assimétrica, porque a China exporta mais do que importa, o que origina o défice da Balança Comercial, agravado pelo Yuan desvalorizado, que tem conduzido a uma onda de importações baratas oriundas da China. Mesmo assim, o saldo comercial entre os dois países é favorável ao Brasil, tendo sido de USD 4 biliões em 2009 (FMI, 2010), uma vez que a China vendeu ao Brasil USD 15,9 biliões e o Brasil vendeu à China 19,9 biliões (FMI, 2010). De acordo com dados de Setembro de 2011, as exportações brasileiras, em volume, caíram 2,5% ao ano. Esta situação apenas não teve reflexos num défice profundo da Balança Comercial em função do aumento do preço das *commodities* ter sido, no mesmo período, de 16%. Assim, o Brasil tem conseguido acumular superávites na Balança Comercial com a China, não em função do aumento do volume das exportações, mas sim graças ao aumento dos preços das *commodities*, que subiram muito mais do que o esperado pelo governo de Dilma.

Não obstante, a presença crescente da China em toda a América Latina coloca, mesmo, em causa, o projeto que Lula e Celso Amorim haviam gizado para o Brasil, logo em 2003, quando identificaram os dois projetos existentes para a América Latina: a América Latina de influência norte-americana estendendo-se a toda a América Central, do México ao canal do Panamá; e a América Latina de influência brasileira, estendendo-se do canal do Panamá à Terra do Fogo, compreendida num processo de integração que abrangesse toda a América do Sul, à semelhança da Unasul. A crescente presença da China especialmente na América do Sul, à medida que o Brasil descarta o seu entorno regional, tem feito com que essa América do Sul vá ficando, não sob influência brasileira, mas antes sob influência chinesa, estruturando uma fratura evidente da América Latina, efetivamente no canal do Panamá, mas não entre uma parte norte-americana e outra brasileira; mas sim entre uma parte norte-americana e outra chinesa.

Isto tem ocorrido, em grande parte, porque a *nova* cooperação Sul-Sul *cegou* a diplomacia brasileira, que se voltou para a arena verdadeiramente global, secundarizando o entorno regional e, por conseguinte, a integração regional, que deixou de ser uma prioridade da política externa brasileira. A diplomacia brasileira passou a preferir mecanismos de cooperação regional de baixa institucionalidade, para não ter de prender-se a vizinhos pouco confiáveis, para além de os próprios vizinhos encararem as estratégias regionais do Brasil como hegemónicas (MALAMUD, 2011). Isto enfraquece, mesmo, a institucionalização de mecanismos de cooperação entre a América do Sul e a África do Sul, o que, adicionado da incapacidade militar do Brasil em controlar o Atlântico Sul, e da sua incapacidade económica na África quando comparado à presença da China nesse continente, limita a influência do Brasil no Atlântico Sul e no continente africano.

Face a estes riscos, a nova presidente do Brasil já vem tomando algumas precauções relativamente à cooperação Sul-Sul. Desde logo, a aposta do Brasil nesta nova cooperação Sul-Sul passa a não significar a substituição dos relacionamentos do país com os EUA e com a EU. É verdade que o comércio do Brasil com os EUA e com a EU atingiu um ponto a partir do qual os ganhos serão apenas marginais, enquanto os mercados do Sul têm grande potencial e existe uma grande complementaridade natural entre essas economias. Porém, quem tem a tecnologia de que o Brasil carece são os países ricos e não os países emergentes, para além do fato de, pragmaticamente, como é típico da política externa brasileira, o Brasil passa a relacionar-se, novamente, com aqueles que, apesar de tudo, ainda estão no topo na hierarquia das potências e, por conseguinte, ainda detêm a primazia. E estes não são os países emergentes, mas sim os EUA e a EU.

Neste quadro, a abordagem da nova presidente aos direitos humanos surge já como uma forma de abrir caminho ao relacionamento com os países europeus. Por isso, a parceria Brasil-EU, assinada em 2007, ganha uma nova relevância, ao mesmo tempo que significa que o Brasil, ligando-se à EU por via individual e não através do Mercosul, mantém o desinteresse de Lula pelo entorno regional – que Dilma parecia, no início do mandato, vir a alterar, já que a sua primeira deslocação oficial foi à Argentina, numa visita carregada de simbolismo, para além do forte apoio que deu a Cristina Kirchner para a reeleição. A integração da América do Sul parecia, assim, ressurgir como prioridade para o Brasil, como forma de terminar com as divergências internas, para desenvolver-se e surgir como uma região geopolítica autónoma, integrada na área de comércio com ligações aos EUA. O Brasil, como potência global e como potência regional, dava mostras de querer concretizar a sua liderança regional, hoje inexistente (MALAMUD, 2011). Mas a verdade é que, para já, a ambiguidade da política externa da era Lula face à região mantém-se neste primeiro ano de mandato Dilma, sendo certo que o défice de liderança do Brasil e o excesso de retórica e de nacionalismo dificulta o estabelecimento de instituições de integração regional.

Pode, pois, concluir-se, que o Brasil veio, nas Administrações Lula, a estruturar um tipo novo de cooperação Sul-Sul, visando o reordenamento de poderes na sociedade internacional. Se as expectativas em torno da nova presidente Dilma Rousseff pareciam apontar no sentido de um enfraquecimento desta postura, como consequência direta do foco central da nova Administração ser, não a política externa e o subsequente posicionamento do Brasil no cenário internacional, mas antes o desenvolvimento interno do país, as ações da nova presidente, amparadas pelos ministros dos Negócios Estrangeiros António Patriota e da Fazenda Guido Mantega, têm vindo a mostrar o contrário. Com um estilo diferente do impetuoso Lula e dando não raras vezes a sensação de alguma falta de preparação e traquejo nas lides discursivas, Dilma tem vindo a prosseguir com a reivindicação relativa à necessidade de se proceder a uma reavaliação das forças na sociedade internacional, que reconheça o maior peso económico dos países emergentes como o Brasil, mas através de um método diferente do seu antecessor. O foco central de Lula/Amorim no diálogo Sul-Sul, erguido a prioridade da política externa brasileira, tem sido suavizado pela nova abordagem que Dilma vem fazendo aos países desenvolvidos. Se, por um lado, Dilma condiciona o aumento das verbas do Brasil ao FMI à elevação da quota de poder do país no organismo, de modo que este reconheça o maior peso do Brasil na economia mundial, por outro lado, dá um novo enfoque às relações do país com os EUA e a EU, seguindo o pragmatismo característico da política externa brasileira. Afinal, com o diálogo Sul-Sul, o Brasil não tem conseguido a tecnologia de que carece e, embora tenha alcançado o protagonismo internacional, também ainda não logrou obter resultados concretos quanto à reivindicação por um assento permanente no órgão máximo da governança mundial. Para já não falar dos efeitos que a articulação do país com a China, no âmbito desse diálogo Sul-Sul, tem tido, especialmente, sobre a desindustrialização da economia brasileira. Assim, Dilma tem erguido as relações do Brasil com os EUA e a EU, amplamente secundarizadas por Lula, a um novo patamar de importância, de modo que as prioridades da política externa de Dilma passam a ser, não apenas o diálogo com os restantes emergentes, como também com os países desenvolvidos.

Paralelamente, o Brasil de Dilma deverá adotar medidas concretas para enfrentar os desafios da presença crescente da China na sua economia, designadamente agregando valor às suas exportações, fomentando a competitividade das pequenas e médias empresas, capacitando a mão-de-obra e investindo na China. O que, seguramente, virá a ocorrer no curto prazo, embora não seja a solução, será, todavia, o recurso ao protecionismo, até porque as deficiências de qualidade dos produtos chineses criam uma estigmatização dos produtos da marca *made in China*. E foi neste sentido, já, que o governo brasileiro restringiu a venda de grandes propriedades agrícolas a estrangeiros.

Em face do exposto, parece evidente que, se a curto prazo a relação do Brasil com os restantes emergentes e, em especial, com a China, tem demonstrado ser benéfica, a longo prazo é provável que não venha a ser, pelo que seguramente a China não é o caminho mais adequado para o Brasil.

Referências bibliográficas

- ADELANTADO, José, NOGEIRA, José e RAMBLA, Xavier; *El Marco de Análisis: Las Relaciones Complejas Entre Estructura Social y Políticas Sociales*, in ADELANTADO, José (ed.); *Cambios en El Estado de Bienestar. Políticas Sociales y Desigualdades en España*, ICARIA-UAB, Barcelona, 2000;
- AMORIM, Celso; Entrevista concedida a Susan Glasser, *The FP Top 100 Global Thinkers*, in *Foreign Policy*, Dezembro de 2010, in http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the_sotf_power_power Acessibilidade: Dezembro de 2010;
- BIATO, Marcel Fortuna; *Qué Está Haciendo Brasil por la Gobernabilidad Global? Desafíos del Multilateralismo Afirmativo*, Revista *Nueva Sociedad*, 210, Julho/Agosto 2007, in www.nuso.org Acessibilidade: Setembro de 2010;
- CERVO, Amado Luiz; *Relações Internacionais – Velhos e Novos Paradigmas*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, 1ª edição, Brasília DF, 2001;
- CERVO, Amado Luiz; *Inserção Internacional – Formação dos Conceitos Brasileiros*, Editora Saraiva, 1ª edição, São Paulo, 2008;
- COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL); *Informe Panorama da Inserção Internacional da América Latina e Caribe 2009-2010*, Santiago do Chile, Março de 2011;
- DOVAL, Maria Gisela Pereyra; *La Cooperación Sur-Sur. Argentina y Brasil: Dos Interpretaciones Diferentes*, in Revista *Mural Internacional*, ano 1, nº 1, Janeiro/Junho de 2010; pp. 38 à 42;
- ESTRADA, Daniela; *América Latina e China: Os Perigos de uma Nova Relação*, in Carta Maior, Secção Economia, 11 de Março de 2011;
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI), *China's Economic Growth: International Spillovers*, IMF Working Paper, IMF, Nova Iorque, 2010;
- KEOHANE, Robert e NYE, Joseph; *Power and Interdependence*, by Robert Keohane e Joseph Nye, 3ª edição, EUA, 2001;
- LIMA, Maria Regina Soares de; *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*, in Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI, ano 48, nº 1, Brasília DF, 2005;
- LUSA, Agência de Notícias, 5 de Novembro de 2011;
- MALAMUD, Andrés; *A Leader Without Followers*, in *Latin American Politics and Society*, nº 53 (3), pp. 1-24, University of Miami, EUA, 2011;
- MOFCOM; Ministry of Commerce the People's Republic of China, in <http://english.mofcom.gov.cn>. Acessibilidade : Novembro de 2010;
- OLIVEIRA, Marcelo F.; *Alianças e Coalizões Internacionais do Governo Lula: A IBAS e o G20*, in Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI, ano 48, nº 2, Brasília DF, 2005;

O'NEILL, Jim; *Building Better Global Economic BRICs*, *Global Economics Paper*, nº 66, 30 de Novembro de 2001;

PATRÍCIO, Raquel (a); *O Brasil e a Reunião de Cannes do G20*, in in *Reflexões Brazilianistas e Sul-Americanistas*, in <http://www.brasil-americanosul.blogspot.com> de 15 de Novembro de 2011. Acessibilidade: Novembro de 2011;

PATRÍCIO, Raquel (b); *Da Ajuda Financeira à Cooperação Política*, in *Reflexões Brazilianistas e Sul-Americanistas*, in <http://www.brasil-americanosul.blogspot.com> de 29 de Setembro de 2011. Acessibilidade: Novembro de 2011;

PATRÍCIO, Raquel (c); *A Cimeira BRIC de 14 e 15 de Abril de 2011*, in *Reflexões Brazilianistas e Sul-Americanistas*, in <http://www.brasil-americanosul.blogspot.com> de 13 de Abril de 2011. Acessibilidade: Novembro de 2011;

REISS, Stefanie; *Discovery of the Terra Incognita: Five Decades of Chinese Foreign Policy Towards Latin America*, Institute of Political Science, University of Mainz, Germany, Outubro de 2000;

SARAIVA, Miriam; *As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007*, in *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*, vol 50, nº 2, Brasília DF, Julho/Dezembro de 2007;

SENNES, Ricardo V.; *Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil*, 1ª edição, 1998;

TAYLOR, Charles; *Modern Social Imaginary*, Durham y Londres, Duke University Press, Londres, 2004;

VIEIRA, Flávio Vilela e VERÍSSIMO, Michele Polline; *O Crescimento Económico em Economias Emergentes Seleccionadas: Brasil, Rússia, Índia, China (BRIC) e África do Sul*, in *Economia e Sociedade*, vol. 18, n.º 3 (37), Campinas, Dezembro de 2009.