

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

CRISTIENI CASTILHOS

**COOPERAÇÃO SUL-SUL E PARCERIAS ESTRATÉGICAS, NOVOS
PARÂMETROS PARA A ANÁLISE DO BRASIL COMO POTÊNCIA MÉDIA**

PORTO ALEGRE

2010

Cristieni Castilhos

**COOPERAÇÃO SUL-SUL E PARCERIAS ESTRATÉGICAS, NOVOS
PARÂMETROS PARA A ANÁLISE DO BRASIL COMO POTÊNCIA MÉDIA**

Trabalho de Conclusão do Curso
de Relações Internacionais como
requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Relações
Internacionais pela Universidade
Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini

Porto Alegre

Novembro/2010

Ao professor Paulo Visentini pelos raciocínios esclarecedores e por me fazer tomar gosto pelos “povos do Sul”, mas principalmente pelo apoio e força que me deu para enfrentar de pé a hora de amadurecer.

Aos colegas do CERI (Centro Estudantil de Relações Internacionais), do Correio Internacional e da *Perspectiva*, pelo trabalho em grupo e pela satisfação de ver aonde chegamos.

E à família e aos amigos que souberam entender e incentivar os dias e dias que passei na faculdade enlouquecida com os projetos do curso.

RESUMO

A consolidação de um cenário internacional multipolar é marcada, no início do século XXI, pelo espaço cada vez maior que vem ganhando as potências emergentes na estruturação de uma nova ordem internacional. Nesse cenário, as potências que ocupam uma posição intermediária no cenário internacional, aqui denominadas potências médias, teriam um especial interesse em buscar a cooperação como a melhor forma de se contrapor às ações quase sempre coercitivas e unilaterais das grandes potências (WOOD, 1987). Serão analisadas, então, as estratégias adotadas por esses países para alcançar o reconhecimento do seu *status* no cenário internacional em três esferas de ação, a regional, a multilateral e a bilateral, de acordo com os parâmetros de Ricardo Sennes (2003). A estrutura multipolar passará pela articulação dos países do Sul para a construção de uma ordem internacional que leve em conta as disparidades no nível de desenvolvimento entre os países. Para tanto, sugere-se que a articulação das potências médias com o objetivo de promoção desta nova ordem deverá considerar a adoção da Cooperação Sul-Sul, de políticas de redução das assimetrias e da articulação com outras potências médias, via parcerias estratégicas e arranjos inter-regionais, como estratégias de inserção internacional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Potências Médias, Cooperação Sul-Sul, Parcerias Estratégicas

ABSTRACT

The consolidation of a multipolar international scene is marked, in the beginning of the XXI century, by the growing space that has become the emerging powers in framing a new international order. In this scenario, the powers that occupy an intermediate position in the international arena, here called middle powers, have a special interest in seeking the cooperation as the best way to oppose the major powers' actions almost always unilateral and coercive (Wood, 1987). Therefore, will be analyzed the strategies adopted by these countries to achieve recognition of their status on the international stage in three spheres of action, regional, bilateral and the multilateral, according to the parameters of Sennes Ricardo (2003). For the multipolar structure will be important the articulation of the South to build an international order that takes into account the disparities in development between countries. We suggest that the articulation of middle powers with the aim of promoting this new order should consider adopting the South-South Cooperation, policies to reduce inequalities and linkage with other middle powers, through strategic partnerships and international arrangements -regional strategies for international insertion.

Keywords: Brazil's Foreign Policy, Middle Powers, South-South Cooperation, Strategic Partnerships

SUMÁRIO

Introdução

Capítulo 01 – O comportamento brasileiro como potência regional

1.1 A projeção da liderança na região

1.2 Redução das assimetrias e construção de uma governança regional via cordialidade

Capítulo 02 - A esfera multilateral e as coalizões de geometria variável

Capítulo 03 – O padrão de comportamento das potências médias nas relações bilaterais

3.1 O relacionamento com as grandes potências e a diversificação de parcerias

3.2 O relacionamento com os países em desenvolvimento

3.2.1 Cooperação Internacional entre Países em Desenvolvimento, um novo parâmetro para analisar a relação com as “pequenas potências”

3.2.2 A cooperação internacional com vias ao desenvolvimento, os “novos doadores” e a Cooperação Sul-Sul

3.2.2.1 Brasil como modelo de Cooperação Sul-Sul

Capítulo 04 – As parcerias estratégicas e a relação entre potências médias

4.1 As parcerias estratégicas, parâmetros para as relações entre potências médias

4.1.1 As parcerias estratégicas do Brasil

4.2 A iniciativa IBAS nos marcos dos arranjos inter-regionais

Considerações Finais, a emergência do Consenso de Pequim

Referências Bibliográficas

Introdução

O cenário internacional pós - Guerra Fria vem passando por diversas transformações que consolidam cada vez mais um mundo multipolar. Compõem essa multipolaridade o elevado e persistente crescimento econômico da República Popular da China; o crescimento a taxas significativas e a produção considerável de artefatos nucleares pela Índia; a gradual recomposição política e econômica da Rússia após o período Ieltsin, o Japão, que começa a emergir de um longo período de estagnação, mas com uma elevada capacidade tecnológica (GUIMARÃES, 2006).

Essas mudanças foram, de fato, catalisadas pelas conseqüências dos atentados de “11 de setembro” com o reforço do unilateralismo estadunidense e a securitização de sua agenda internacional. Mais recentemente a crise econômica de 2008 criou o espaço necessário para que as potências emergentes demonstrassem o seu poderio econômico. Enquanto os países desenvolvidos mergulharam em uma crise institucional permeada por taxas de crescimento negativas, os países em desenvolvimento comandaram a recuperação da crise na economia mundial. Os países desenvolvidos voltaram a adotar práticas protecionistas e unilaterais para proteger suas economias, enquanto os países do Sul articulavam para uma saída conjunta da crise.

A última década do século XX e suas reformas neoliberais aprofundaram as disparidades sócio-econômicas em muitos países, expondo a clivagem no nível de desenvolvimento entre o Norte e o Sul. Samir Amin (2003) considera este um cenário propício para “refundar a solidariedade dos povos do Sul”, para o autor uma renovação do Movimento dos Não-Alinhados pode ser entendida hoje como “um não-alinhamento em relação à globalização liberal e em relação à hegemonia dos Estados Unidos”.

Para conseguir amenizar vulnerabilidades sistêmicas, os países necessitam orquestrar, junto a seus pares, políticas externas que se caracterizem por alinhamentos em posições temáticas conjuntamente encaradas como prioritárias para a defesa de seus interesses

dos países no cenário internacional (RODRIGUES, 2010, pg. 49). Os valores comuns, o compartilhamento de objetivos e os mecanismos de consultas mútuas colocam-se, então, como elemento a serem analisados nas relações bilaterais e plurilaterais entre as potências emergentes que passam a ter um caráter estratégico, ao articularem para a construção de uma nova ordem internacional.

A modernização das indústrias e o desenvolvimento de tecnologias próprias criaram as condições necessárias para produção e compartilhamento de tecnologia e conhecimento por parte de alguns países emergentes. O Brasil, assim como outras potências médias no cenário internacional, vem passando por um processo de superação da sua condição de país receptor de cooperação internacional para um perfil de país doador. Os países do Sul compartilhavam problemas e agora possuem condições de compartilhar soluções, aprofundando a chamada Cooperação Sul-Sul.

O desenvolvimento da cooperação internacional entre países em desenvolvimento e a emergência dos chamados “novos doadores”, os países que passarem de receptores a doadores de cooperação, estão influenciando o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento e promovendo o que alguns autores definem como uma *horizontalização* do sistema (SCHLÄGER, 2007).

A Cooperação Sul-Sul ganha força em um cenário em que estaria ocorrendo um redesenho da balança de poder global, a qual vem criando novas possibilidades e brechas de inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema de Estados.

No caso brasileiro, as mudanças no cenário internacional acumuladas ao longo da década de 90 e consolidadas no início do século XXI não passaram despercebidas durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. A securitização da agenda norte-americana havia desviado a atenção da América Latina, retirando relevância do parceiro preferencial, mas também abrindo espaço para a consolidação da liderança brasileira no continente. Com a aderência ao discurso da globalização assimétrica, nos dois últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia desenvolveu uma significativa agenda para a América do Sul, procurando contornar a crise do Mercosul e aprofundar o processo de integração. E, da mesma forma, muito discretamente, procurou recuperar certa margem de autonomia frente aos Estados Unidos diante da administração Bush (VISENTINI, 2009a, pg. 7).

No final de seu segundo mandato (1999-2002), FHC iniciou uma “correção de rumos” (OLIVEIRA, 2005), estabelecendo o dialogo com outros países em desenvolvimento, especialmente com Índia e África do Sul com quem chegou a formar uma coalizão (o caso das patentes farmacêuticas), preparando para uma futura institucionalização dessas relações no Governo Lula.

Reis da Silva (2010) traz a noção de matriz de política externa para análise dessa inflexão. A nova matriz de política externa teria como principais características o aprofundamento da integração regional (seguido de uma mudança de enfoque), a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos.

Maria Regina Soares de Lima (1986, 2005a) explica bem os elementos dessa transição a partir da definição de dois tipos de inserção internacional para os países intermediários. A primeira delas seria a “inserção periférica”, em que os países médios assumiriam a defesa dos interesses das grandes potências em seu subsistema regional, logrando um tratamento especial com vantagens em relação aos outros países e projetando sua liderança regional, lançando mão de suas vantagens competitivas. Com uma inserção internacional de perfil puramente econômico, estes seriam países da periferia que implementaram as reformas econômicas do Consenso de Washington e que aderiram aos regimes internacionais propostos, em busca de estabilidade macroeconômica e credibilidade diante dos outros países. Os países com esse perfil são denominados de mercados emergentes.

A outra perspectiva trata da inserção internacional por uma via oposta à dos “aliados especiais”, especialmente por identificar a configuração de um cenário de declínio da potência hegemônica. Os países intermediários passam, então, a atuar de maneira mais autônoma e saliente, perseguindo objetivos por vezes opostos aos interesses das grandes potências dentro e fora de suas regiões. Com um perfil de atuação que busca a projeção do poderio econômico de um mercado emergente em capital político e autônomo, estes são os chamados *system affecting states*, seguindo o conceito de Keohane.

O que acontece hoje em dia, é que muitos dos antigos países intermediários da década de 70 buscam hoje conciliar os dois perfis de mercados emergentes e de *system*

affecting states. São esses os países aos quais este trabalho se refere como potências médias, mas reforçando que estes são países com credibilidade econômica, mas com consciência de sua posição e do papel importante que desempenham no cenário internacional: o de interlocutores entre o Norte e o Sul.

Há diversos conceitos para tratar os países que encontram-se em uma faixa intermediária de poder no cenário internacional. Samuel Pinheiro Guimarães os denomina “grandes Estados da periferia”, aqueles que dispõem de território, populações e estoques de capital acumulado significativos e que têm relevância regional; Paul Kennedy (1989) os denomina de novos influentes; outros autores os chamam de potências emergentes, países semiperiféricos, países em desenvolvimento mais desenvolvidos, e também países intermediários do sistema internacional e potências regionais. O conceito de Sennes procura atrelar estes dois últimos tipos de países a partir dessas duas esferas de ação, a regional e a global, denominando-os de potências médias. Sennes ainda recorta a lista de países que atendem a essas duas características, lançando mão do conceito de potências médias recém-industrializadas.

Para tratar da inserção internacional das potências emergentes, utiliza-se como marco teórico o trabalho de Ricardo Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*, 2003. Sennes busca definir o conceito de potência média, esquematizando uma série de padrões de comportamento da inserção internacional dessa categoria de países, os quais confronta com a matriz de política externa brasileira na década de 80. Neste trabalho, procura-se confrontar os padrões de comportamento de uma potência média definidos por Sennes com as ações internacionais brasileiras no século XXI.

Contudo, sempre que possível serão relacionados exemplos de ações de outras potências médias, como Índia e África do Sul, buscando dar um caráter mais universal às características da inserção internacional desse grupo de países que compõem a faixa das potências médias.

Recorrentemente ainda, utilizar-se-á a trajetória e os princípios da inserção internacional chinesa para verificar os padrões de comportamento de uma potência média. Cabe fazer a ressalva de que a China pode ser caracterizada como uma grande potência, dado que, por meio de sua grande força, principalmente econômica, é capaz de exercer influência em âmbito global. A China individualmente consegue fazer com que os seus pareceres sejam

considerados por outras nações antes que estas atuem diplomática, econômica e militarmente. De acordo com a caracterização de Keohane (1969), a China seria um *system-determining states*, pela sua capacidade de determinar os rumos da ordem internacional. Ela teria os quatro critérios que caracterizam uma grande potência: 1) coesão interna que permite a ação do Estado eficaz; 2) poder econômico, tais como níveis elevados de crescimento econômico ou um grande mercado; 3) poder militar, com a capacidade de competir com outras potências dominantes em uma guerra convencional, 4) a capacidade de contribuir para a ordem internacional, desenhados por Hurrell (2006) apud Flemes (2010).

Contudo, a China opera em dois níveis no cenário internacional, se declarando país em desenvolvimento e recusando seu status de superpotência, mas ao mesmo tempo lançando mão, quando necessário, da influência que exerce na ação internacional de outros países. Tendo em mente que o conceito de potência média parte da análise das capacidades do país, mas passa pela projeção que o país atribuirá a essas capacidades, confrontar-se-á aquele primeiro perfil da inserção chinesa com os padrões de uma potência média, dado o seu declarado entendimento de si próprio como um país em desenvolvimento e as recorrentes identificações como líder do Terceiro Mundo, as quais são duas características apontadas por Sennes (2003) como comportamento de típico das potências médias - o de liderar os povos do Sul.

A utilização da Teoria dos Três Mundos, por Mao Zedong, em 1974, para pregar a aproximação dos países do Terceiro Mundo a fim de restringir os constrangimentos aos quais eram submetidos no sistema internacional, conferiu orientação teórica para a política externa chinesa que passou a se identificar como porta-voz desses Estados (DICK, 2006, pg. 29). Atualmente, a liderança chinesa na construção de um novo ordenamento internacional, marcado pela multipolaridade reflete a continuidade da política externa chinesa de identificação com os valores do Sul.

Além do objetivo de verificar se a estratégia de inserção internacional brasileira no século XXI pode ou não ser identificada como de uma potência média, nos moldes de Ricardo Sennes, novos elementos serão agregados à análise do comportamento de uma potência média.

A primeira hipótese que pode ser considerada uma premissa por perpassar os raciocínios que seguirão diz respeito a concepção de que para as potências médias atuais a

estratégia mais propícia para o reconhecimento do seu papel no sistema internacional está na defesa e reforço da multipolaridade.

O debate sobre a uni-multipolaridade vem se desgastando com a emergência de diversos pólos de poder, econômico, político e militares e o reconhecimento de sua importância para a ordem internacional em episódios de crise da superpotência tradicional, como na crise financeira de 2008. Contudo, a multipolaridade ainda não está consolidada.

Para uma potência média que busca ascensão e reconhecimento, a estratégia deve ser de reforçar essa multipolaridade, por meio da aproximação cada vez maior com outros países em ascensão, com objetivo de reforço mútuo de suas capacidades.

A estratégia de alinhamento com a potência tradicional, além de ter menos a oferecer em resultados, dada a crise pela qual está passando o Norte do globo, pode fazer com que haja uma cooptação da potência média para a esfera de influência da superpotência, retardando o reconhecimento da perda da hegemonia desta, mas principalmente impedindo a potência média de conquistar os novos espaços que se abrem em um cenário em transição, os quais podem consolidar o reconhecimento de seu status no sistema internacional e reforçam a autonomia dessas potências em relação ao Norte.

As relações bilaterais Sul-Sul, independente de sua natureza, automaticamente promovem a multipolaridade por reforçar o Sul como um bloco em si, potencializadas pela articulação dos países do Sul diante de temas a serem negociados com as potências do Norte. Assim, a consolidação de uma nova ordem internacional passará pela articulação entre os grandes países do Sul, como forma de liderar a transformação, através da priorização do laços Sul-Sul.

Em busca de identificar as estratégias adotadas pelas potências médias nos diferentes níveis para promover a sua inserção internacional, as principais hipóteses deste trabalho são:

Hipótese 01 – no âmbito regional, a construção da liderança de uma potência média não pode ser de imposição da hegemonia regional, mas sim de construção de um sistema de governança, passando pela busca pela redução das assimetrias e por uma política de cordialidade com os vizinhos;

Nessa mesma linha, a hipótese 02 é de que, no escopo do relacionamento bilateral com os países em desenvolvimento¹, o comportamento de imposição das vantagens comparativas é substituído pelo respeito à autonomia e por uma política de redução das assimetrias, haja vista o reconhecimento do hiato entre os diferentes níveis de desenvolvimento e as ações de Cooperação Sul-Sul com vias ao desenvolvimento.

Hipótese 03 – no contexto internacional atual, o padrão de comportamento de uma potência média em sua relação com as outras potências similares é uma importante variável a ser analisada para caracterizar sua inserção internacional, pela interação entre esses países se configurar no cenário internacional como uma parceria estratégica, pois eles lideram a transformação do sistema internacional atual (Arrighi, 2008). A formação de arranjos inter-regionais entre potências médias contribue automaticamente para a construção de um sistema multipolar e para o reconhecimento mútuo do status desses países.

Uma parceria estratégica leva em conta não somente o quanto a parceria contribui para os dois países envolvidos, ela deve ser entendida a partir da análise do contexto em que está inserida e mensurada pela relevância atribuída por terceiros, na hora de formular as suas estratégias.

Portanto, além de aplicar o modelo de Sennes para analisar a política externa brasileira do século XXI, este trabalho propõe uma mudança de estilo no padrão da projeção de liderança em âmbito regional, identifica um novo padrão nas relações com países em desenvolvimento e sugere a inserção de um novo subnível de análise, qual seja, da relação bilateral com as potências médias, no âmbito das parcerias estratégicas.

O estrutura do presente trabalho busca demonstrar os padrões de comportamento que caracterizam a inserção internacional de países emergentes, partindo dos parâmetros definidos por Ricardo Sennes (2003). Contudo, não se pretende com isso elaborar um modelo completo sobre o conceito ou a inserção internacional das potências médias, pois a estruturação da análise sobre a inserção internacional brasileira em três diferentes subníveis, o regional, o multilateral e o bilateral permitiria realizar um trabalho como este para cada uma das esferas

¹ Ricardo Sennes utiliza o termo “pequenas potências” para se referir aos países que se encontram na última faixa de poder no cenário internacional. Contudo, entende-se que o termo países em desenvolvimento é mais adequado para tratar das pequenas potências no século XXI, dessa forma, utilizaremos este conceito durante o trabalho, fazendo menção ao termo “pequenas potências” apenas quando se estiver fazendo um comparativo direto com o modelo e a definição de Ricardo Sennes.

de ação de uma potência média. De modo que se permita analisar profundamente a validade de cada um dos parâmetros propostos por Sennes em suas esferas de ação, bem como a veracidade dos novos padrões propostos, que exigiria uma análise mais profunda inclusive de outros casos de potências médias.

O objetivo principal deste trabalho será, então, analisar como as diversas estratégias adotadas pela política externa brasileira no início do século XXI formam parte de um objetivo maior de angariar poder político e reconhecimento para a consolidação de seu lugar de relevância no sistema internacional.

Assim, no capítulos de 01 a 03, confronta-se o modelo de inserção internacional de uma potência média proposto por Sennes com as ações internacionais brasileiras no século XXI. No capítulo 01, analisar-se-á o comportamento brasileiro na esfera regional, com a proposição de uma mudança de estilo no padrão de projeção da liderança regional. No capítulo 02, confronta-se o padrão de comportamento e as estratégias brasileiras nos fóruns multilaterais. Já o capítulo 03 é subdividido em duas partes: a da análise das relações bilaterais de uma potência média com as grandes potências e das relações bilaterais com os países em desenvolvimento. Neste momento insere-se então a discussão acerca de um novo padrão de relacionamento com os países do Sul, através da Cooperação Sul-Sul. No quarto capítulo, será introduzido um novo subnível de análise do comportamento internacional das potências médias, qual seja, o de suas relações com outras potências médias, sob a ótica das parcerias estratégicas, seja elas bi ou plurilaterais, e a da formação dos novos arranjos inter-regionais. Nas considerações finais, as novas variáveis de comportamento internacional propostas são retomadas, a fim de analisar sua eficácia como instrumentos de inserção internacional das potências médias no século XXI e sua similaridade com a emergência do Consenso de Pequim².

² Joshua Cooper Ramo (2004) chamou de Consenso de Pequim o surgimento, liderado pela China, de um “caminho para os outros países do mundo” não só se desenvolverem, mas também “se encaixarem na ordem internacional, de modo a permitir que sejam verdadeiramente independentes, protejam seu modo de vida e suas opções políticas”.

1. O Comportamento brasileiro na esfera regional

O padrão de comportamento definido por Ricardo Sennes para a ação regional de uma potência média está embasado na concepção de que o âmbito regional é considerado o espaço preferencial do engajamento político internacional das potências médias e a arena em que vêm mais envolvidos seus interesses, daí a necessidade de agir como potência regional hegemônica e de estar fortemente engajada nessa disputa. De um lado, as potências médias vão buscar reforçar sua influência e presença regional e, de outro, evitar que outras potências extra-regionais interfiram ou incrementem sua presença e influência nessa região (SENNES, 2003, pg. 32).

Sennes ainda coloca alguns elementos analíticos para inferir o grau de influência, liderança ou hegemonia que um país exerce em termos regionais, seriam eles: dados sobre a presença geográfica que o país exerce na região, o grau de prioridade que os temas regionais ocupam em sua agenda externa, os tipos de ações diplomáticas desenvolvidas, de acordos e tratados regionais, dos laços econômicos, comerciais e financeiros e do teor das disputas políticas ocorridas entre seus membros (SENNES, 2003, pg. 31).

1.1 A projeção de liderança na região

Para Pecequilo (2008), as iniciativas de institucionalização de fóruns e blocos regionais possuem uma dimensão política e estratégica que visa estabelecer laços que ultrapassem a livre troca de mercadorias, concentrando-se na complementaridade das economias, sua identidade cultural e problemas sociais comuns, associando a somatória de vantagens estratégicas comparativas nos setores energético, de infra-estrutura e de produção de bens (PECEQUILO, 2008, pg. 148).

Como coloca Maria Regina Soares de Lima (2005b, pg. 18), a liderança brasileira na América do Sul no Governo Lula será pautada pelo exercício de um papel de auto-interesse esclarecido, capaz de arcar com os custos da ação coletiva. Abandona-se a percepção de uma

“liderança natural”, dada a elevada disparidade econômica entre o país e a região, e desenvolve-se então uma política regional com esforços pela construção da liderança dos países da região, inclusive com novos mecanismos que buscarão reduzir as assimetrias entre eles.

A natureza das políticas econômicas em direção à região demonstra a tentativa brasileira de fortalecer as relações entre os países do continente. Em 2007, a decisão nº. 25 do Conselho do Mercado Comum (CMC) do Mercosul cria o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) que possibilita que as trocas comerciais entre os países membros se realizem em moeda local, sem a conversão anterior ao dólar. Em 2008, os bancos centrais do Brasil e da Argentina assinam o Convênio que inaugurava a prática no continente. A medida foi oportuna para diminuir os efeitos da crise financeira de 2008 no comércio entre os dois países. Apesar de apresentar algumas dificuldades operacionais, a iniciativa reduz a interferência de conjunturas externas nos negócios do continente e reforça a autonomia dos laços entre os países do Sul.

A busca pelo aprofundamento das relações comerciais entre os países do continente e os Acordos de Complementação Econômica (ACE) firmados com a Comunidade dos Países Andinos e com Cuba são formas de integrar as outras subregiões do continente e fazer interagir os países que até pouco tempo projetavam suas relações externas para fora do continente, deixando de lado os vizinhos e qualquer política de integração regional.

As iniciativas de integração econômica do continente e os esforços para revitalizar o Mercosul são de fundamental importância para a integração regional. Contudo, a realização mais notável para a política regional brasileira foi a consolidação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), como arena política.

O intento de construir um foro regional de diálogo entre os países da América do Sul teve sua primeira expressão na Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004. A construção de um espaço sul-americano integrado passou pela interação entre todos os países do continente de forma a construir a identidade própria da região.

Com a integração econômica e política dos países do continente, criam-se condições para a atuação dos mesmos em bloco, estabelecendo diálogos externos com outras regiões. Nas palavras de Celso Amorim (2004), “se o conjunto sul-americano aproximar-se de outros países em desenvolvimento, seu peso e sua capacidade de negociação serão potencializados”.

Segue-se,então,o estabelecimento das Cúpulas América do Sul-Países Árabes, América do Sul-África e América do Sul-Ásia.

O valor simbólico do projeto da Unasul de reunir todos os países da região, fazendo interagir a Bacia do Prata, a região andina e amazônica, e de construção da identidade regional, só é superado pelas conseqüências de reforço da autonomia do continente, por passar a ter um foro doméstico para discussão e solução interna dos temas regionais. Destaca-se nesse sentido, a proposta da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

A construção da UNASUL é uma das ações mais notáveis na busca por construir instâncias decisórias “sem intermediação das grandes potências”, como declarou o presidente Lula no discurso de abertura da 63ª Sessão da Assembléia Geral da ONU, em 2008.³

A necessidade de evitar a influência de outra potência extra-regional

Segundo Ricupero (1995), há uma relação triangular entre o Brasil, a América Latina e os Estados Unidos, de forma que o relacionamento da região só pode ser compreendido a partir da presença hegemônica dos EUA no continente, de acordo com a prioridade para com as relações simétricas ou assimétricas com os Estados Unidos e os outros países latino-americanos.

A política externa brasileira atual apresentou uma mudança de perfil nas relações com os Estados Unidos, passando de aliado privilegiado dos Estados Unidos na região durante a Guerra Fria a cada vez mais um perfil autônomo de afirmação de sua liderança no continente e de progressivo enfrentamento da presença de outras potências extra-regionais na região.

No âmbito da ALCA, a resistência sutil ao projeto engessado que deixaria pouca margem para uma eventual correção de rumos foi um dos marcos da busca por manter a região livre da influência direta dos Estados Unidos. “O projeto da ALCA iria muito além das negociações de livre comércio, (...), comprometendo a autonomia na formulação de políticas públicas” (SILVA, 2010). A resistência comum ao projeto estadunidense possibilitou a articulação dos países da região. Durante a Cúpula realizada em Mar del Plata, em novembro

³ Disponível no site do Ministério das Relações Exteriores: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/0744638582379-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>.

de 2005, os países do Mercosul em bloco colocaram como condição para as negociações a suspensão dos subsídios agrícolas americanos (SILVA, 2010).

Com relação à presença militar dos Estados Unidos no continente, já em 2002, o pedido da Secretária de Estado dos Estados Unidos, Madeleine Albright, para possuir o direito de usar bases de aeronaves brasileiras e de outras instituições militares na região amazônica foi rejeitado. Além disso, desde então, o Brasil também não faz concessões que permitam aos Estados Unidos ampliarem sua participação na luta contra as FARC, como a proibição do sobrevôo no espaço aéreo brasileiro de aeronaves militares envolvidas no conflito colombiano (FLEMES, 2006, pg. 243). A postura crítica em relação a um tratado bilateral sobre o uso de sete bases militares colombianas por parte das forças armadas dos Estados Unidos em setembro de 2009 foi procedida pela busca de institucionalizar a discussão sobre temas do continente, levando o tema para debate no escopo da UNASUL, fortalecendo os mecanismos gerenciais autônomos do continente.

Além do caso brasileiro, a recusa à presença militar das grandes potências em território nacional é uma prática também utilizada recorrentemente por outras potências médias para evitar a influência de uma potência extra-regional em seu subsistema. Apesar do interesse persistente do Pentágono no caso indiano, não há bases militares estadunidenses na Índia.

A questão do reconhecimento do governo Porfírio Lobo de Honduras também gerou divergências quanto às posturas do Brasil e dos Estados Unidos nos assuntos da região. Este não tardou em reconhecer o resultado das eleições convocadas pelo governo interino que assumiu o poder depois do Golpe de Estado no país da América Central. Já o Brasil, que estava envolvido no conflito desde o início, recebendo o presidente deposto como asilado em sua embaixada, pautou sua posição no princípio da defesa da democracia e não reconheceu o resultado das eleições. Será, contudo, na convocação da Cúpula América Latina-União Européia em maio deste ano que a repercussão das duas posturas poderá dar um caráter de enfrentamento para as ações brasileiras, em resposta a influência de potências extra-regionais nos assuntos do continente.

O convite da presidência espanhola da União Européia para que o presidente eleito de Honduras, Porfírio Lobo, participasse das reuniões de Cúpula entre as duas regiões criou um sério problema diplomático. Na América do Sul, apenas Colômbia, Peru e Chile seguiram

os Estados Unidos e reconheceram o governo Porfírio Lobo. Quando do convite, alguns países se manifestaram dizendo que havia sido um erro espanhol não consultar antes os países que não reconhecem o governo Porfírio Lobo e a diplomacia brasileira chegou inclusive a insinuar que não participaria da reunião caso o convite se mantivesse. A União Européia retirou o convite e em contrapartida o governo hondurenho foi convidado a participar da Cúpula União Européia - América Central.

A situação de Honduras foi objeto de um sério debate na reunião da Unasul no dia 04 de maio, em que não houve um consenso, fundamentalmente, porque Colômbia e Peru já reconheceram o Governo de Lobo e defendem a reintegração deste aos organismos da região. Contudo, Honduras ainda não foi readmitida na Organização dos Estados Americanos, apesar do apoio dos Estados Unidos.

Os Estados Unidos até então haviam consolidado a América Latina como sua área de influência. Contudo, a análise da influência de potências extra-regionais no continente sul-americano vem ganhando um novo perfil com a entrada da China no continente. As relações comerciais do país asiático vêm se intensificando rapidamente com os países latino-americanos, cabendo ressalvas por parte da potência regional sobre o tipo de influência que a China poderá exercer nas relações do continente.

1.2 Redução das assimetrias e construção de uma governança regional via cordialidade

Com base na perspectiva de Arrighi (2008) de que não haveria um único Estado hegemônico emergindo no cenário internacional do pós-Guerra Fria e início do século XXI, mas uma coalizão de Estados ou de blocos de Estados, os quais em coordenação criariam condições para uma ordem internacional mais justa e equilibrada, com redução das desigualdades, surge o questionamento acerca das estratégias que poderiam ser adotadas pela diplomacia brasileira para fazer parte desse grupo de Estados.

“Qualquer que seja o papel do Brasil no século XXI, tudo indica que será definido simultaneamente a partir das relações do país com a América do Sul e da capacidade de liderar um processo regional de integração, com desenvolvimento e inclusão social, geração de emprego e distribuição de renda, reduzindo as desigualdades extremas existentes no

continente e ainda, com expansão e aprofundamento da democracia” (OLIVEIRA, MARTINS, BEUNO, 2010, pg.04).

A tendência do comportamento das potências médias no subsistema regional é de projetar sua hegemonia, buscando exercer ao máximo sua capacidade de influência. No entanto, ao analisar o caso brasileiro, verifica-se que, como coloca Carlos Vidigal (2010), “a política exterior brasileira revela o exercício de uma política de potência, sem que isso signifique a incorporação de valores e elementos do realismo clássico e do neo-realismo”.

A resistência argentina em aceitar, por exemplo, a candidatura brasileira para um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, como representante da América Latina, coloca algumas limitações às ações de potência regional hegemônica do Brasil na América do Sul. Entende-se, assim, a ação cordial brasileira no trato com o subsistema regional enquanto tentativa de construção de um sistema de governança sob sua liderança. De acordo com Rosenau (2000), “a governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo)”.

De acordo com Wendt (1994) o que importa nas relações de poder é muito mais a interpretação e o significado dado pelos próprios agentes e pelos outros atores do sistema aos seus recursos de poder, do que, de fato, a sua riqueza material. O Brasil possui capacidades enormemente superiores aos outros Estados do subsistema regional, contudo, mesmo que não o tivesse, o que deve ser levado em consideração é a disponibilidade de utilizar essas capacidades para impor a sua hegemonia ao subsistema regional. A sensibilidade dos outros atores regionais à projeção dos recursos de poder brasileiros impõe a necessidade de um padrão diferenciado de potência regional, qual seja, de construir sua liderança buscando uma espécie de governança regional, com base no consenso e na cordialidade.

Este comportamento pode ser entendido quando se visualiza o acumulado histórico da diplomacia brasileira e a sua tradicional “cordialidade oficial no trato com os vizinhos” (CERVO, 2008, pg. 30). O padrão de comportamento do Brasil para com os países latino-americanos passa por não ostentar a grandeza nacional e a superioridade econômica. Isso se dá em função das históricas coalizões anti-hegemônicas que surgiram no continente e da relutância Argentina em reconhecer que o Brasil tomou o seu lugar enquanto liderança continental a partir da segunda metade do século XX.

Samuel Pinheiro Guimarães (2006) também pontua a necessidade de ter consciência das rivalidades históricas no continente, em especial, nas relações com a Argentina:

... a política brasileira em relação à Argentina (e à América do Sul) deve ter como fundamento a profunda e serena consciência das rivalidades históricas de toda ordem que marcam as relações entre os dois países (e entre outros países da região) e o fato de que o Brasil, de uma situação de *clara inferioridade econômica* e de relativo equilíbrio político na região, veio a ultrapassar a Argentina, a partir de 1955 (GUIMARÃES, 2005, pg. 267).

A política externa brasileira em direção à América do Sul deve ser entendida, portanto, dentro deste marco de cordialidade e da tentativa de construir um sistema de governança sem impor a liderança política brasileira e sua superioridade econômica.

A disposição brasileira de construir sua liderança, mesmo tendo de arcar com os custos de tal ação, pode ser exemplificada no episódio da nacionalização da extração de hidrocarbonetos e do gás bolivianos em 2006, em que houve a expulsão da Petrobras. E também no episódio da renegociação dos preços da energia produzida por Itaipu a ser vendida ao Paraguai, em 2008.

Diversos setores brasileiros cobraram uma reação imediata ao episódio da nacionalização e uma resistência efetiva às demandas paraguaias. A diplomacia brasileira, contudo, agiu pelo diálogo e pela cordialidade no incidente boliviano, privilegiando o relacionamento de longo prazo entre os países. No caso da negociação com o Paraguai, a diplomacia lançou mão da estratégia de oferta de contrapartidas para flexibilizar as exigências paraguaias, propondo a construção da linha de transmissão de energia Itaipu-Assunção. O projeto de investimento em infra-estrutura, no longo prazo, trará inclusive ganhos de comércio para a economia brasileira, via desenvolvimento econômico paraguaio.

A necessidade de uma política cordial de construção da liderança e de não imposição da hegemonia pode ser verificada ainda na política de barganha dos sócios menores ao aproximarem-se dos Estados Unidos em momentos de conflito nas negociações regionais. São exemplos de situação assim os rumores de que o Paraguai estava negociando a construção de bases militares norte-americanas em 2005 ou a assinatura do Tratado de Proteção de Investimentos em 2005 e o Acordo Marco em Investimentos e Comércio em 2007 entre Estados Unidos e Uruguai, quando os países do bloco haviam acordado em negociar uma postura comum sobre o tema.

A cordialidade no trato com os países vizinhos passará a ser institucionalizada; não será expressa somente no trato e no discurso, mas também em ações que buscam reduzir, de fato, as assimetrias físicas e políticas do continente.

Durante a presidência pro-tempore do Brasil no Mercosul, iniciaram-se as negociações para a construção do Parlasul, o Parlamento do Mercosul. A demanda de Uruguai e Paraguai para que houvesse uma representação mais igualitária no Mercosul foi atendida na formação da comissão que seria responsável pelas negociações para consolidação do Parlamento do Mercosul. Nesse momento, ficou instituído que cada país, independente de seu peso e tamanho teria 18 parlamentares na comissão. Apesar de, quando em exercício, o Parlasul ter suas cadeiras distribuídas proporcionalmente, o reconhecimento da representação igualitária na fase de preparação do órgão pode ser entendido como a oficialização de uma política cordial com a institucionalização do reconhecimento das assimetrias entre os países da região e o desenvolvimento de políticas que procurem amenizá-las.

Afora as negociações políticas, para alcançar uma maior integração e interação entre os países do continente, se faz necessária a existência de uma rede de infra-estrutura para que o potencial econômico da proximidade geográfica seja explorado. O Brasil, como o país que mais possui fronteiras com outros países latino-americanos e por destacar-se na região devido à sua dimensão territorial e importância político-econômica, encontra-se em posição de protagonismo na coordenação da integração física e energética da região.

Diante das crises energéticas pelas quais passaram Argentina e Uruguai, em 2004 e 2008, respectivamente, o Brasil se comprometeu a repassar uma quantia maior de megawatts/hora diários, bem como criou novos projetos, como da termelétrica de Candiota, RS, para fornecer energia exclusivamente ao Uruguai. Entretanto, a preocupação com a infraestrutura regional não foi tratada somente no âmbito bilateral, mas prioritariamente por meio de projetos e acordos multilaterais.

Em 2000, ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso, na primeira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, consolida-se a Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A iniciativa prevê a coordenação entre os governos dos países membros e instituições financeiras da região, a saber, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). A iniciativa trouxe

para a agenda regional uma discussão sistemática sobre a questão da infra-estrutura do continente.

Apesar de algumas dificuldades de implementação dos projetos da IIRSA e de agregar a participação da iniciativa privada, a iniciativa foi a primeira ação de fomento à integração entre os países do continente.

Nos últimos anos, o crescimento dos investimentos diretos de empresas brasileiras na América do Sul foi expressivo. Viabilizando essa expansão, o BNDES assume importante papel de financiador das ações de empresas brasileiras no continente. Em 2002, cerca de 30% dos desembolsos do BNDES destinados à exportação de empresas eram aplicados em investimentos em infra-estrutura, contra 67% em comercialização de bens. Em 2008, os investimentos em infra-estrutura passaram a representar 97% dos desembolsos do BNDES. Além disso, o montante de crédito para a ação internacional das empresas passou de pouco menos de 200 milhões em 2002 para 400 milhões em 2007⁴ (RIBEIRO, CASTELAN, LEMGRUBER, 2009).

Importante marco de institucionalização da política de desenvolvimento de infra-estrutura, será a criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), também durante a Presidência Pro Tempore do Brasil no Mercosul. A configuração do Fundo retrata bem o objetivo de reduzir as assimetrias entre os países membros. O Brasil é responsável por aportar 70% das reservas, a Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai 1%. Já na retirada dos recursos, projetos no Paraguai e no Uruguai devem receber 48% e 32%, respectivamente. Enquanto Argentina e Brasil recebem apenas 10% dos recursos cada.

Para Pimenta de Faria (2007), a criação do Parlamento do Mercosul e do Fundo de Convergência Estrutural podem desenvolver, no médio prazo, (a) uma internalização ainda maior da política integracionista; (b) uma redução dos incentivos centrífugos que têm pautado a ação pendular dos pequenos países do bloco, sinalizando, ainda, (c) uma eventual disposição dos maiores países da região não apenas de arcar com os custos da liderança, o que já está demarcado pelo novo papel do BNDES e da Petrobrás nos países vizinhos, mas também de se pensar algum grau de compartilhamento de soberania.

⁴ Dados disponíveis na página do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, www.bndes.gov.br

Contudo, não é somente o Brasil, enquanto potência média, que vem repensando suas relações com o entorno regional. A África do Sul também lida com a resistência histórica por parte do Zimbábue à sua liderança regional e tem de lidar com o peso da Nigéria e do Egito com outros grandes atores na política do continente. A África do Sul viu oficialmente sua liderança ser contestada pelas outras nações ao postular um assento permanente no Conselho de Segurança. A União Africana não aderiu automaticamente ao reconhecimento da África do Sul como potência regional e candidata a um assento permanente no Conselho de Segurança, apesar de neste ano ter apoiado a candidatura da África do Sul ao assento não permanente, reconhecendo-o como representante da África. Há um grande receio de que a África do Sul se torne uma ameaça hegemônica regional para o continente africano (OLIVEIRA, 2005, pg. 8).

Essas oposições intra-regionais têm dificultado o projeto de uma regionalização mais ampla do Brasil dentro da América do Sul e da África do Sul no continente africano, respectivamente, mas podem ser, em grande parte, contornadas com uma política de cordialidade para evitar a formação de coalizões anti-hegemônicas.

Já a Índia mudou significativamente de estratégia de liderança regional nos anos 90, abandonando o *hard power* e adotando o *soft power*, principalmente através da política de integração. Até então a agenda de sua política regional era dominada pelas disputas fronteiriças com os vizinhos. Após a liberalização da sua economia, que começou em 1991, o país transformou-se em um dos principais promotores da Associação Asiática para a Cooperação Regional (SAARC), cujos princípios são a soberania igualitária, a não interferência nos assuntos internos e o benefício mútuo. Seu intuito é constituir-se uma plataforma para que as nações sul-asiáticas trabalhem unidas sob o espírito de confiança e compreensão, melhorando a qualidade de vida e o progresso social (VISENTINI, 2009a, pg. 19).

A busca pela redução das assimetrias com os países em desenvolvimento do subsistema regional também não é uma ação exclusiva brasileira. De acordo com o Embaixador Roberto Jaguaribe⁵, é prática chinesa buscar deliberadamente manter déficits comerciais com os seus vizinhos do entorno, como uma maneira de preservar uma boa vontade ao seu processo de capacitação econômica. Isso acontece não somente no seu entorno

⁵ Discurso proferido na II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, O Brasil no mundo que vem aí.

regional, mas observa-se uma tendência chinesa de manter déficits comerciais com os países em desenvolvimento como um todo.

O comportamento das potências médias no seu subsistema regional, como delineado por Sennes, de buscar reforçar sua influência, agindo como potência regional hegemônica, e de evitar que outras potências extra-regionais interfiram ou incrementem sua presença e influência nessa região são verificados na política externa regional do Brasil para a América do Sul.

A institucionalização dos mecanismos de integração regional, buscando desenvolver a governança interna da região, e a busca por marcar presença nas situações de crise do continente caracterizando algumas das medidas brasileiras para reafirmar a sua liderança na região e evitar a ingerência externa nos assuntos do continente.

Além disso, a política externa regional do Governo Lula trouxe para o debate regional o conceito de assimetria estrutural, desenvolvendo uma política de tratamento especial institucionalizado para os países pequenos no bloco do Mercosul, culminando na criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (LIMA, 2010, pg. 03).

O padrão de comportamento definido por Sennes de reforçar a presença regional se dará de forma sutil, pois as potências médias vão buscar reduzir as assimetrias entre os países de seu subsistema regional, focando no desenvolvimento dos países em desenvolvimento, e agindo com cordialidade no trato com os vizinhos, especialmente os mais desenvolvidos, com o intuito de minimizar a resistência à sua liderança e, em última instância, evitar coalizões anti-hegemônicas.

2. A esfera multilateral e as coalizões de geometria variável

Ricardo Sennes define a busca por alianças e coalizões e a ação coletiva como os padrões de comportamento das potências médias nos fóruns multilaterais, dado o objetivo de viabilizar o acúmulo de poder necessário para se fazerem presentes no cenário internacional (KEOHANE, 1969, pg. 295).

É importante destacar aqui que as instituições internacionais são vistas como fatores de incentivo à cooperação, pressupondo-se que promovam meios para a descoberta de interesses comuns, por meio do diálogo, e que reduzam os custos de negociação. Segundo Rothstein (1969) apud Sennes (2003), as organizações internacionais apresentam ao menos três atributos que potencializam a ação das potências médias: igualdade formal e segurança potencial para os membros e a possibilidade de restringir a ação das grandes potências.

Já a premissa básica do trabalho de Wood (1987) apud Sennes (2003) é a de que as potências médias, dada sua condição de países intermediários e limitada capacidade de ação internacional são prejudicadas pela estruturação oligopolista do sistema internacional. Assim as potências médias teriam um especial interesse em buscar a cooperação como a melhor forma de se contrapor às ações quase sempre coercitivas e unilaterais das grandes potências.

As alianças efetivas entre países intermediários, sob a prerrogativa de uma maior cooperação internacional, com o objetivo de contrapor os interesses e atividades de caráter unilateral dos países desenvolvidos, concertaram-se em cenários institucionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), buscando, quanto à primeira, uma reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSONU); quanto à segunda, uma maior articulação com vistas à obtenção de negociações econômicas mais benéficas aos países do Sul (RODRIGUES, 2010, pg.46).

Além de priorizar os fóruns multilaterais, como cenário para defenderem os seus interesses, as potências médias também tendem a atuar através de grandes coalizões internacionais (KEOHANE, 1969). A ação conjunta dessas potências potencializa a

possibilidade de um resultado benéfico para os seus interesses em determinado tema, quando comparada à ação individual. Conforme a agenda internacional em debate e o cenário das negociações, as potências médias irão traçar diversas combinações de coalizões, a fim de acumular o poder necessário para obter o resultado desejado.

Maria Regina Soares de Lima considera em seu modelo de análise a natureza do comportamento diverso das potências médias, explicitando que as múltiplas opções estratégicas desses países variam de acordo com um conjunto de condicionantes e possibilidades externas e internas. Segundo a autora, “quanto mais amplo e diversificado o escopo dos interesses de um país no sistema internacional, mais numerosa e diversificada é a sua forma de interação na arena internacional e nos diferentes fóruns” (LIMA, 1986).

A busca por espaços de atuação no sistema internacional faz com que a diplomacia busque atuar via coalizões de geometria variável que atendam aos interesses específicos do país nos diferentes fóruns, buscando um aliado para cada problema (VISENTINI, 2009a).

Contudo, independentemente do tema específico que está em pauta, as alianças formadas entre países do Sul, via de regra, sempre remetem o discurso às disparidades entre o Norte e o Sul. Permeia os diversos debates, a reivindicação de uma reforma geral nas instituições internacionais, de modo a tornar os mecanismos de poder mais semelhantes à configuração internacional do pós-Guerra Fria. Em outras palavras, as coalizões dos países do Sul buscam a inclusão de países em desenvolvimento na tomada decisão internacional.

Sennes desenvolve os parâmetros para análise do comportamento multilateral do Brasil como potência média, com base na matriz de política externa da época. Esta definia três linhas básicas de atuação: a noção de si próprio como potência intermediária, o alinhamento com o Terceiro Mundo e o ativismo político baseado em alianças e coalizões para reforçar a presença do país nos órgãos multilaterais.

Se na década de 80, apesar da retórica terceiromundista, as ações via coalizões foram seletivas, pela não adesão ao Movimento dos Não-Alinhados (MNA) e limitadas apenas a articulações em fóruns de temática econômica (SENNES, 2003, pg. 42). No início do século XXI, a diplomacia brasileira terá como pilar de inserção internacional a busca pelo reconhecimento de seu papel a ser desempenhado no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005, pg. 2), lançando mão da Cooperação Sul-Sul e protagonizando as coalizões de países em

desenvolvimento, como o G-20, atuando assertivamente em fóruns econômicos, mas também nos políticos, via formação do G-4⁶,

As coalizões de geometria variável

Pode-se dizer que uma participação ativa nas esferas multilaterais é, de fato, uma das ações que fazem parte da tradição diplomática brasileira. Desde a Conferência de Paz em 1919 e a simultânea criação da Liga das Nações, o Brasil já se apresenta como mediador entre as grandes potências e as demais, posicionando-se na defesa dos direitos das potências menores e, simultaneamente, aspirando conquistar o status equivalente ao das grandes potências (GARCIA, 2000). A partir de então, a ação internacional brasileira nos fóruns multilaterais esteve embasada pelas questões de desenvolvimento econômico e/ou de autonomia política. A diplomacia do Governo Lula atribui ao multilateralismo a tarefa de promover a desconcentração, com a construção de novas regulamentações de poder no sistema internacional, de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005, pg. 2).

A busca recente pela construção de uma nova ordem internacional, com maior participação dos países em desenvolvimento em sua formulação, tem como marco a V Conferência Mundial do Comércio (OMC) em Cancun. 20 dos maiores países em desenvolvimento, buscando mais voz e participação na formulação das regras econômicas internacionais, neste caso, especificamente para as questões da agricultura, se articularam na fase de preparação para a Conferência.

A Conferência foi um marco para a retomada do discurso em prol do direito ao desenvolvimento, contudo, não obteve imediatamente retornos concretos em resposta às suas reivindicações. Após o encontro o grupo passou, então, a realizar consultas técnicas entre os membros, como forma de maior articulação e de alcançar certa coesão no posicionamento conjunto.

⁶ Recorrentemente, ao analisar as alianças e coalizões do Governo Lula, os casos mais utilizados na literatura são o G-20 e o IBAS (G-3), haja vista o contencioso das patentes farmacêuticas. Contudo, há uma diferença nos motivos que levam à formação dessas alianças entre potências médias na arena internacional. A ação via coalizões internacionais em fóruns multilaterais potencializa a chance das potências médias alcançarem um determinado interesse em uma negociação específica, como a reforma do Conselho de Segurança na ONU ou a redução dos subsídios agrícolas na OMC. Porém, ao se analisar a natureza dos objetivos da iniciativa IBAS, entende-se que não se caracteriza mais como uma coalizão, mas sim como um arranjo inter-regional.

Em 2004, na abertura da 59ª Assembléia Geral das Nações Unidas da ONU, foi firmada a principal coalizão internacional brasileira com fins políticos. Os líderes de Alemanha, Japão, Brasil e Índia declaram apoio mútuo para a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança.

Enquanto a Alemanha e o Japão buscam apenas o reconhecimento da relevância política de sua condição econômica de grandes economias internacionais, para as potências médias, Brasil e Índia, o reconhecimento mútuo de que esses países seriam os principais representantes de suas regiões para ocupar uma cadeira no Conselho de Segurança servirá para reforçar a sua imagem de líder regional também frente aos seus vizinhos, aumentando o seu poder político. Essa condição será melhor explorada no capítulo 05 quando será inserido o subnível das relações das potências médias com outras potências médias no sistema internacional, sob o marco das parcerias estratégicas e dos arranjos interregionais.

As relações de geometria variável colocam-se como o padrão natural de inserção internacional das potências médias em fóruns multilaterais, por meio da formação de coalizões específicas para cada temática em que há necessidade de aumento de poder de barganha via acúmulo de poder. Além de serem caracterizadas por arranjos de diferentes simetrias, como a aliança com os países do Sul no G-20 em paralelo com o G-4 e a coordenação do discurso com dois países desenvolvidos do Norte.

O padrão de comportamento de formação de alianças e coalizões nos fóruns multilaterais é verificado na estratégia adotada pela política externa brasileira, dada a natureza restritiva e limitadora da condição em que se encontram as potências médias, tendo que desenvolver combinações e arranjos diferentes conforme a temática em discussão.

Contudo, o parece se confirmar é que as coalizões ao Sul ganham nova força no cenário internacional cada vez mais multipolar do início do século XXI, por consolidarem-se como alternativa viável para a articulação contra as políticas unilaterais das grandes potências que não levam em consideração as disparidades sócio-econômicas entre o Norte e o Sul.

Para o Ministro das Relações Exteriores (AMORIM, 2004), a consolidação do G-20 demonstra que existe um espaço diplomático que merece ser melhor explorado na interação com outros grandes países e regiões em desenvolvimento. Ao longo do trabalho, procura-se demonstrar como a interação com os outros países em desenvolvimento se dará fora do eixo multilateral.

03. O padrão de comportamento das potências médias nas relações bilaterais

Para Ricardo Sennes, no âmbito bilateral, o padrão de comportamento das potências médias deve ser analisado no subnível das relações com as grandes e “pequenas potências”.

O padrão de comportamento bilateral com as grandes potências persegue o interesse básico de manter-se livre da influência direta desses países tanto nos assuntos internos quanto nos assuntos regionais. Para tanto, o autor cita algumas estratégias utilizadas pelas potências médias, como o fechamento das fronteiras do país para as relações externas; buscar contrabalançar a influência de uma grande potência através do incremento das relações políticas, econômicas e militares com outras grandes potências; bem como a combinação das duas (SENNES, 2003, pg. 32).

Quanto ao relacionamento com os países em desenvolvimento, sejam eles pertencentes ao subsistema regional ou extraregionais, a tendência do comportamento das potências médias é buscar exercer ao máximo sua capacidade de influência e suas relações vantajosas (SENNES, 2003, pg. 32).

3.1 O relacionamento com as grandes potências e a diversificação de parcerias

Com a inflexão observada no Governo FHC e o aprofundamento do caráter autônomo da política externa declarado por Lula, a estratégia para a redução do peso das grandes potências e de sua influência na inserção internacional das potências médias será a de diversificação de parcerias, para alcançar maior autonomia e poder de barganha.

A relação com os Estados Unidos continuará sendo importante, mas não é mais considerada a única alternativa para atingir as metas diplomáticas e econômicas brasileiras (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, pg. 306).

Cristina Pecequilo (2008) explica a inflexão ao comparar o novo movimento de autonomia com a última década do século passado, em que a estratégia adotada era de busca de credibilidade via política de alinhamento. No entanto, esta foi inviabilizada diante da securitização da agenda internacional estadunidense e do unilateralismo cada vez mais pronunciado de sua política externa. Os sinais de esgotamento de um modelo de “alinhado estratégico” pela ausência de concessões em alguns pontos de atrito do comércio bilateral com os Estados Unidos levaram o Governo FHC a abrir uma série de contenciosos contra os EUA na OMC. A “correção de rumos”, embasada pela aproximação posterior com alguns países emergentes e pelo reforço ao regionalismo, marca a mudança de profundidade da postura do Brasil de buscar margem de manobra na relação com os Estados Unidos.

A análise do histórico do relacionamento bilateral com os Estados Unidos mostra que a estratégia de reforçar alianças com outras grandes potências, como a União Européia é prática recorrente na política externa brasileira.

O que será observado no Governo Lula será um aprofundamento dessa política de diversificação de parcerias, potencializada pelo cenário internacional de emergência de novos atores e espaços. Além da tradicional triangulação com a União Européia, buscar-se-á estabelecer relações econômicas, políticas e militares também com outros países emergentes, como forma de reduzir a dependência dos Estados Unidos.

A política externa do Governo Lula lançará mão, então, de uma combinação de estratégias entre o eixo bilateral-vertical e o multilateral-horizontal. Esta adoção de diferentes combinações de estratégias é típica da inserção internacional de uma potência média que não é capaz de influenciar totalmente o cenário internacional e, por ter certas ações restringidas pela estrutura de poder, necessita articular de diversas formas para superá-la (LIMA, 1986).

Esta coadunação dos eixos tem se provado essencial para a recuperação do *status* de potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria (PECEQUILO, 2008).

O ponto crucial para entender a adoção dessa estratégia diz respeito ao já mencionado entendimento de si mesmo como potência intermediária. A busca por um maior poder de barganha só foi possível dada o entendimento de que o Brasil possuía, sim, capacidades de articular no cenário internacional e de que suas opções não estavam restritas, portanto, ao “realismo periférico”.

A tese de Cristina Pecequillo de que a política externa brasileira do século XXI é marcada não por uma escolha entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, pelo eixo Norte ou o Sul, mas sim pela combinação dos eixos horizontal e vertical, coloca-se como a estratégia para desenvolver maior poder de barganha frente ao eixo vertical e alcançar a redução da influência da potência hegemônica.

A combinação dos eixos na política externa brasileira

Como destaca o chanceler Celso Amorim⁷, o grande diferencial é que deixamos de lado a velha dicotomia (...): melhoramos nossas articulações com África, China, Índia, mas sem hostilizar os EUA e a União Européia que tem tido conosco um diálogo muito privilegiado (...). Por outro lado, não é preciso olhar para EUA e Europa para enxergar o Oriente Médio e a África. A estratégia da “autonomia pela diversificação” agora terá como foco os países do Sul, além da tradicional parceira com outras potências. A ênfase na cooperação Sul-Sul contribuirá para gerar um maior equilíbrio com os países do Norte como um todo (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, pg. 283).

Na primeira década do século XXI, os países do Norte, representados por Estados Unidos e União Européia, terão uma forte queda na participação nas exportações brasileiras. Os Estados Unidos passam a deter apenas 10,2% de participação nas exportações em 2009, ante 25,6% em 2000, e a União Européia⁸ de 29,8% para 22,2%⁹ - enquanto os países do Sul aumentaram significativamente sua relevância.

Contudo, cabe ressaltar aqui o aumento expressivo das relações comerciais com um parceiro específico. Em 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos como principal parceiro comercial do Brasil, o qual mantinha este status desde a década de 1910. A tendência já era de que a China superaria os Estados Unidos caso o crescimento das trocas comerciais sino-brasileiras se mantivesse, contudo, a crise financeira de 2008 contribuiu mais ainda para a queda na participação dos Estados Unidos no comércio exterior brasileiro. Como coloca PAUTASSO (2010), “a ascensão dos pólos hegemônicos do sistema mundial e as

⁷ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao jornal o Estado de São Paulo, em 16.03.2008.

⁸ Para homogeneizar os dados, inclui-se também no grupo União Européia de 2000 os 10 países que ingressaram no bloco somente em 2004.

⁹ Os dados completos do destino das exportações brasileiras nos últimos dez anos serão melhor analisados na Tabela 01, na página 33 deste trabalho.

reestruturações do capitalismo têm tido repercussão direta sobre a inserção internacional do Brasil”.

A diplomacia brasileira adotou uma postura pragmática nas relações com os Estados Unidos no início do século XXI, reduzindo e grande medida a sua dependência comercial, mas também com movimentos políticos de afastamento e diversificação de parceiros.

O voto brasileiro contra as sanções impostas pelo Irã no Conselho de Segurança, haja vista a tentativa brasileira de alcançar um acordo com a parceria da Turquia para regular a questão da produção de energia nuclear pelo Irã rompeu com uma tradição da diplomacia brasileira de evitar se opor diretamente às políticas dos Estados Unidos (LIMA, 2010, pg. 02). Ao mesmo tempo, também se verifica a busca pela diversificação de parceiros no âmbito militar, logo após firmar Acordo de Cooperação Militar com os Estados Unidos este ano, o Brasil firma o Acordo de Cooperação em Defesa firmado com a França, supondo, inclusive, a construção de um submarino nuclear.

A inflexão nas relações do Brasil com os Estados Unidos no final do segundo governo FHC, a partir da securitização da agenda internacional da política externa estadunidense, e a visão de si mesmo como potência emergente e a identificação de novos espaços que surgem no cenário internacional, as quais propiciaram a adoção da política de diversificação de parcerias, são as origens da adoção de um comportamento pragmático nas relações com os Estados Unidos.

O padrão de comportamento de uma potência média em suas relações com as grandes potências é verificado na estratégia de inserção internacional adotada pelo Brasil no início do século XXI, por meio da combinação dos eixos horizontal e vertical e da diversificação de parcerias, que diminuem a dependência das relações com os Estados Unidos e, por consequência, reduzem a influência destes nos assuntos internos.

3.2 O relacionamento com os países em desenvolvimento

Ao analisar as relações bilaterais brasileiras com as “pequenas potências” na década de 80, o autor conclui que a política externa buscou ampliar e aprofundar suas relações econômicas e políticas, aproveitando as vantagens comparativas que possuía em relação a esses países.

O autor aponta o incremento comercial com parceiros em desenvolvimento como o indicador para analisar a ampliação e aprofundamento das relações econômicas com os países em desenvolvimento. Este seria acompanhado, é claro, teria como consequência o potencial de expansão da área de influência brasileira, em âmbito político. O autor chama ainda a atenção para a natureza das trocas comerciais. O Brasil exportava serviços e produtos manufaturados em troca de matérias-primas, petróleo, etc. Este tipo de relação pontuaria a noção de aprofundamento das vantagens comparativas nas relações bilaterais com os países em desenvolvimento.

Tabela 01 – Exportações brasileiras por destino entre 2000-2009

Destino das exportações	2000 (milhões U\$)	Participação nas X	2009 (milhões U\$)	Participação nas X	Varição na participação 2000-2009
Estados Unidos	13.190	25,6%	15.601	10,2%	-15,4%
União Européia	15.346	29,8%	34.036	22,2%	-7,6%
Europa Oriental	497	0,97%	3.382	2,8%	1,1%
Rússia	422	0,82%	2.868	1,9%	1,2%
Ásia	6.326	12,3%	40.239	25,8%	23,5%
Índia	217	0,42%	3.415	2,2%	1,78%
China	1.085	2,1%	21.003	13,2%	11,1%
África	1.347	2,6%	8.692	5,7%	3,1%
Africa do Sul	302	0,59%	1.259	1,1%	0,51%
Oriente Médio	1.332	2,5%	7.552	4,9%	2,4%
América Latina e Caribe	13.409	26,6%	31.173	23,3%	-3,3%

Fonte dos dados: MDIC/SECEX (elaboração da autora)

A Tabela 01 mostra o destino das exportações brasileiras nos anos de 2000 e 2009, expondo os dados acerca do comércio com os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Observa-se que há uma redução na participação da União Européia como mercado de destino e uma redução mais do que pela metade na participação dos Estados Unidos como destino das exportações. Enquanto isso, outros países tiveram crescimento exponencial como destinos das mercadorias brasileiras. Com destaque para a China que passou de 2,1% para 13,2% de participação nas exportações brasileiras.

As exportações para os mercados do Sul cresceram exponencialmente nos últimos anos. Apesar de alguns críticos contestarem os baixos índices de participação da Ásia e da África como destino das exportações brasileiras, em uma análise dinâmica observa-se um salto enorme no montante comercializado com essas regiões, sendo que elas dobraram sua participação como destino das exportações brasileiras, puxadas pelo comércio com a China e a Índia e pela retomada da política africana do Governo Lula. Ao mesmo tempo, o Oriente Médio e a Europa Oriental apresentaram um crescimento expressivo, e dobraram a sua participação como mercado de destino.

Alguns autores consideram os números absolutos de aumento do comércio com essas regiões pouco expressivo, bem como consideram irrelevante a participação desses países e regiões no total do comércio internacional brasileiro. Apesar de essas quatro regiões (África, Ásia, Oriente Médio e Europa Oriental) somadas alcançarem apenas cerca de 26% de participação (excluindo aqui o comércio com a China da participação asiática), ao se fazer uma análise dinâmica e não estática, o potencial que essas economias oferecem para o comércio brasileiro, baseado nas taxas de crescimento das exportações no início do século XXI, demonstra que houve um grande resultado da política de diversificação de parcerias.

Além disso, a análise das relações bilaterais entre países quando restrita apenas às trocas comerciais fica defasada por usar o comércio como se pudesse ser um sinônimo, completo, de economia. Para além das trocas comerciais, há uma série de fluxos de investimentos entre esses países que é determinante para analisar a natureza das suas relações. Da mesma forma, há outras áreas da relação bilateral que vieram ganhando relevância para explicar o aprofundamento dos laços entre as potências médias e os países em desenvolvimento. Ao longo da segunda metade do século XX com a emergência dos “novos doadores”, a Cooperação entre Países em Desenvolvimento passa a integrar os parâmetros de análise das relações bilaterais entre potências médias e os países em desenvolvimento.

Para Maria Regina Soares de Lima (2010), o Governo Lula desenvolveu uma nova presença nos países do Sul, diversificando a natureza de suas relações com esses países. A entrada nos mercados se deu via comércio, mas também pelos investimentos das grandes empresas públicas e privadas. E “assim como outros países emergentes, a internacionalização do capitalismo brasileiro no Sul é acompanhada por diversos planos de cooperação em saúde, agricultura e educação, e programas sociais” (LIMA, 2010, pg. 02).

3.2.1 Cooperação Internacional entre Países em Desenvolvimento, um novo parâmetro para analisar a relação com as “pequenas potências”

O fim da Guerra Fria e a emergência do neoliberalismo contribuíram para dar mais espaço para a *low politics* na agenda internacional (SATO, 2010, pg.45).

Paralelamente, com o fenômeno da globalização, um crescente número de questões, que até bem pouco tempo eram tratadas somente pelos governos nacionais, foram adquirindo dimensões e implicações mais diretas e imediatas para outras nações (SATO, 2010, pg. 46). A crescente interdependência colocou os temas como comércio e desenvolvimento na agenda do dia em diversos fóruns multilaterais.

Entretanto, a pulverização das fronteiras exige a discussão de outros temas que não somente mercados e economias, mas as preocupações com educação, saúde e os demais problemas sociais passam a ganhar relevância para a análise das relações entre Estados.

A política externa brasileira reconhece a necessidade de políticas específicas para tratar os problemas sócio-econômicos dos países do Sul e, apesar da adoção de um discurso humanista, lança mão do argumento da segurança coletiva, expondo razões para que os outros Estados considerem estas questões relevantes e desenvolvam políticas de redução da miséria em países terceiros, como forma de prevenir ameaças em potencial.

Ao servir como instrumento capaz de fazer com que padrões de conduta e procedimentos técnicos sejam disseminados por diferentes sociedades espalhadas por continentes e regiões, promovendo o desenvolvimento, com o intuito de prevenir futuras ameaças à estabilidade das relações entre os países, a cooperação vai se consolidando como a vertente de longo prazo da política externa dos países (SATO, 2010, pg. 53).

A interdependência econômica e a pulverização das fronteiras serão condicionantes importantes para refletir acerca da importância de analisar a inserção internacional das potências médias também no âmbito da cooperação internacional. Segundo Eiti Sato (2010, pg. 48), “o fato é que, no atual estágio da política internacional, todas as nações precisam construir uma política de cooperação internacional”.

Na verdade, não são apenas os mercados para os produtos, serviços e recursos financeiros de um país que se abrem por meio da cooperação, mas também, talvez até mais importante, a cooperação possibilita o intercâmbio de pessoas, experiências e conhecimentos. É por meio dessa interação que as diferentes manifestações de culturas e tradições, presentes nas instituições políticas e sociais nacionais, se fazem compreender umas às outras tornando o meio internacional um ambiente mais amigável e, eventualmente, mais propenso a uma convivência mais harmônica e pacífica.

Assim, as nações que participam mais ativamente de programas de cooperação internacional, além de se beneficiarem das oportunidades oferecidas pela troca de conhecimentos e informações, também encontram na cooperação um fator de facilitador da aproximação entre países na difícil barganha por interesses na esfera internacional (SATO, 2010, pg. 54).

3.2.2 A cooperação internacional com vias ao desenvolvimento, os “novos doadores” e a Cooperação Sul-Sul

As origens da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento remetem ao pós 2ª Guerra Mundial, no contexto da reconstrução da Europa, quando a “ajuda” para o desenvolvimento estava imbuída de uma concepção estratégica de construção e manutenção de esferas de influência das grandes potências da época, através da construção dos sistemas de alianças.

O caráter assistencialista das doações, atreladas aos interesses estratégicos dos doadores, formou as bases da assistência técnica para o desenvolvimento até meados da década de 60. Neste momento emergirão os “países em desenvolvimento”, no lugar dos “países subdesenvolvidos”; estes passarão e sua defesa pelo estabelecimento de relações mais

equitativas, buscando ciência e tecnologia para um desenvolvimento sustentável, sem criar vínculos de dependência da ajuda externa.

Cada vez mais o enfoque na cooperação para desenvolvimento foi passando de um caráter de assistência humanitária para um discurso de “direito ao desenvolvimento”, que expunha as assimetrias entre os países. Nesse cenário, surge também o Movimento dos Não-Alinhados (MNA), inicialmente formado por razões de inserção política na ordem internacional, mas disposto a colocar em foco o debate Norte-Sul, que fora deixado de lado pela bipolaridade da Guerra Fria.

A alteração proposta pela Resolução 1383, de 1959, na Assembléia Geral da ONU, para substituir o termo assistência técnica por cooperação técnica, refletia muito mais do que uma alteração semântica; retratava a voz dos países em via de desenvolvimento por uma ordem econômica internacional mais justa e por uma discussão mais profunda acerca do desenvolvimento econômico.

O crescimento econômico expressivo de alguns países do Sul nas décadas de 60 e 70, formando o que Sennes (2003) chamou de potências médias recém-industrializadas, criam-se as condições, para que, em meados da década 70, surgissem os países “novos doadores” de cooperação: aqueles que no passado receberam cooperação internacional, mas que, graças ao seu desenvolvimento econômico e técnico se tornaram aptos a prestar cooperação e compartilhar experiências e conhecimentos. Dado o desenvolvimento recente de tais capacidades, muitos deles são considerados países emergentes. Além do Brasil, ascendem à categoria de novos doadores China, Índia, África do Sul, México, Turquia e Tailândia.

Mesmo que estejam se destacando como grandes doadores de cooperação internacional atualmente, estes países não compõem o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE. Por sua vez, fazem parte deste Comitê os países desenvolvidos já tradicionais doadores de cooperação, como Estados Unidos, Japão e diversos países da União Européia.

O fluxo de cooperação técnica dos novos doadores em direção aos países do Sul se consolida em um mundo que se defronta com os graves problemas de desenvolvimento e que cada vez mais reconhece a necessidade de aumentar os esforços para enfrentar as disparidades econômicas e sociais entre os países, dada a crescente interdependência entre as nações de diferentes graus de desenvolvimento.

A busca por soluções no próprio eixo Sul para os problemas dos países em desenvolvimento acaba por criar um importante instrumento de autonomia nacional e coletiva.

Nesse processo pode-se considerar como sendo um verdadeiro marco de consolidação a conferência da ONU, realizada em Buenos Aires em 1978, na qual se produziu o Plano de Ação de Buenos Aires que, oficialmente, inseriu no debate dos foros internacionais a política da cooperação entre países em desenvolvimento - a cooperação horizontal. (SATO, 2010, pg. 53)

O Plano de Ação de Buenos Aires traçava as diretrizes da CTPD, destacando-se o aperfeiçoamento da comunicação entre os países em desenvolvimento, de forma a desenvolver uma maior consciência dos problemas comuns. (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP, 2009)¹⁰ A construção de uma identidade partilhada entre os países do Sul e o desenvolvimento de um diálogo mais frequente entre eles permitiu que se desenvolvessem práticas de cooperação horizontal que aos poucos foram se caracterizando pela adoção de alguns princípios e métodos pensados.

Pensada pelos próprios países do Sul que antes estavam na condição de receptores da cooperação, a Cooperação entre Países em Desenvolvimento se diferenciara da cooperação dos doadores tradicionais pela adoção dos princípios (1) apropriação, no sentido de que os países em desenvolvimento devem firmar suas próprias estratégias de redução da pobreza; (2) da necessidade do alinhamento entre os fluxos de ajuda dos doadores e as prioridades e sistemas nacionais de seus parceiros; (3) da harmonização dos procedimentos; (4) da gestão de contas mútuas.

A familiaridade dos problemas sócio-econômicos entre os países em desenvolvimento e sua característica de facilitadora e potencializadora dos resultados alcançados atrai cada vez mais a atenção dos países desenvolvidos e de organismos multilaterais. O aumento do interesse, por parte dos desenvolvidos, na formação de arranjos trilaterais de cooperação internacional, em que sua parte é de viabilizar financeiramente a transferência de conhecimento entre dois outros países, normalmente do Sul (ABC, 2006b), é

¹⁰ The Buenos Aires Plano of Action (BAPA). Disponível em www.tcdc.undp.org/knowledge_base/bapa_english1.html.

mais uma das esferas em que as potências médias colocam-se como mediadoras dos interesses e das necessidades dos países do Norte e do Sul.

Os fluxos de intercâmbio entre os países do Sul ganham cada vez mais relevância e reconhecimento, em 2004, a unidade especial da ONU que trata da cooperação entre países em desenvolvimento passa se chamar “Unidade Especial para Cooperação Sul-Sul” (SU/SSC – Special Unity for South-South Cooperation).

O termo Cooperação Sul-Sul passa a ser utilizado tendo em vista que a própria denominação das relações Sul-Sul já está imbuída da noção sobre os diferentes níveis de desenvolvimento econômico entre os países do globo. Dessa forma, este trabalho utilizará simultaneamente os termos dois termos, Cooperação Sul-Sul e Cooperação entre Países em Desenvolvimento, para tratar dos fluxos de cooperação técnica, científica e tecnológica entre os países do Sul. Contudo, o termo Cooperação Sul-Sul será utilizado ainda com um sentido mais amplo.

Segundo Ayllon (2006), a formação da lógica da Cooperação Sul-Sul e de seus objetivos básicos remetem às considerações sobre a natureza do relacionamento entre o Sul feitas no Plano de Ação da CTPD de Buenos Aires de 1978. A Cooperação Sul-Sul busca, então, aumentar o volume e a eficácia da cooperação internacional, com o reconhecimento da capacidade técnica e desenvolvimento de tecnologia própria, promovendo um maior acesso ao conhecimento e à tecnologia para o desenvolvimento econômico. O estímulo ao desenvolvimento da capacidade dos países em desenvolvimento de utilizarem os próprios meios para resolução dos problemas, faz com que, através do intercâmbio de experiências e desenvolvimento de atividades complementares, se fortaleçam as capacidades de enfrentar coletivamente os problemas das relações econômicas internacional, de modo a ampliar a colaboração desses países nas atividades econômicas internacionais.

A Cooperação Sul-Sul ou Cooperação entre Países em Desenvolvimento não pode ser entendida apenas como uma substituta para a cooperação tradicional vinda do Norte (AYLLON, 2009). Pode-se afirmar que existem mais oportunidades de aprendizado e aproveitamento da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, devido a horizontalidade das relações, motivada pela proximidade dos níveis de desenvolvimento e a capacidade e sensibilidade de compreender contextos sociais semelhantes.

Contudo, isso não exclui as possibilidades de relações poder verticais ou de desigualdades assimétricas entre os membros. A cooperação como estratégia de aproximação dos países do Sul, em um cenário de crescente multipolaridade, potencializa, por exemplo, a abertura de novos mercados, bem como a realização de alianças entre países do Sul em fóruns multilaterais, como estratégia para apenas acumular a quantidade de poder necessária para a negociação em determinado tema.

Para evitar ao máximo esse tipo de política e, de fato, criar uma rede cooperativa entre os países do Sul com vistas ao desenvolvimento econômico, a aplicação na prática cooperativa de alguns princípios que distinguem a Cooperação Sul-Sul da tradicional cooperação Norte-Sul, quais sejam, a adaptação às prioridades nacionais; a preservação da diversidade e da identidade cultural do país receptor; a igualdade entre países sócios; o respeito à independência e à soberania nacional; a não interferência nos assuntos internos; a ausência de condicionalidades explícitas; a preferência pelo uso de recursos locais; a promoção da auto-suficiência do país receptor; a diversificação de idéias, abordagens e métodos de cooperação; maior flexibilidade, sensibilidade e rapidez de execução; o caráter “desvinculado” ao não implicar em compra de bens e serviços do país ofertante; fatores que propiciam, dentre muitos outros resultados positivos, menor custo e maior resultado da cooperação (AYLLON, 2006).

Observa-se que os princípios e objetivos da Cooperação Sul-Sul dizem respeito a ações muito maiores do que a cooperação técnica, passando a reforçar a autonomia e articulação dos países do Sul, mas também configura-se em algo um pouco mais específico do que qualquer tipo de relação entre países do Sul. Isso se dá em função de o conceito de Cooperação Sul-Sul ainda não estar bem delimitado, fazendo com que seu uso seja, por vezes, vulgarizado. As Nações Unidas o definem como “um processo pelo qual dois ou mais países em desenvolvimento adquirem capacidades individuais ou coletivas através de trocas cooperativas de conhecimentos, recursos e *know how* tecnológico (PNUD, 2010c).

Seguindo essa diretriz, neste trabalho, entende-se Cooperação Sul-Sul como uma série de atividades cooperativas baseadas nos três eixos expostos acima, que fazem parte de

“um processo consciente, sistemático e politicamente motivado, elaborado com o objetivo de criar uma estrutura de vínculos múltiplos entre os países em desenvolvimento”¹¹.

Assim, entende-se que é relevante analisar o comportamento das potências médias no que diz respeito as suas políticas de cooperação internacional em direção aos outros países em desenvolvimento. Logo, serão analisadas as práticas de Cooperação Sul-Sul, da política externa brasileira do século XXI, com especial atenção para a cooperação técnica, como estudo de caso para tratar do relacionamento de cooperação para o desenvolvimento destinado por uma potência média às chamadas “pequenas potências”.

Para Lechini (2007), a Cooperação Sul-Sul é fundamentalmente uma modalidade cooperativa orientada para o aprofundamento das relações bilaterais e à formação de coalizões em fóruns multilaterais entre países do Sul que procuram incrementar seu poder de negociação em conjunto. Dessa forma, no capítulo seguinte, o capítulo 05, será analisado o comportamento de uma potência média para com outra(s) potência(s) média(s), caracterizando a relação bilateral sob os marcos da Cooperação Sul-Sul.

3.2.2.1 O Brasil como modelo de Cooperação Sul-Sul

A defesa pela diplomacia brasileira da diplomacia da não-indiferença em linha oposta a da política de não-intervenção, esta imbuída do caráter humanista, mas também é entendida como mecanismo pragmático de defesa dos interesses nacionais por contribuir para manter a estabilidade do sistema, evitando o surgimento de ameaças.

As ações brasileiras não se pautam apenas pela lógica da solidariedade. A cooperação com países menos desenvolvidos guarda, sem dúvida, é estratégica e está relacionada aos objetivos mais amplos ligados à abertura de mercados para produtos, serviços e investimentos brasileiros, além da disseminação da tecnologia do etanol para a produção internacional de biocombustíveis; à preservação dos interesses nacionais em países onde estejam ameaçados; e à busca de prestígio e de apoio para que o Brasil venha eventualmente ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (AYLLON, 2010).

¹¹ Definição elaborada pelo grupo de Consultores em Cooperação técnica entre Países em Desenvolvimento das Nações Unidas, que serviu para preparar a Conferência de Buenos Aires em 1978. Disponível em <http://www.segib.org/upload/Sur-Surweb.pdf>

Pragmaticamente, entende-se aqui que a cooperação não se coloca apenas como um fim em si mesmo, mas, ao fazer com que haja uma aproximação maior entre os países, potencializa as perspectivas de alianças, necessárias para a inserção internacional das potências médias, torna-se uma ação estratégica para uma maior inserção internacional política e econômica.

Há diversas formas de ações de cooperação com vias para o desenvolvimento contidas nos três eixos definidos pelo PNUD, (2010c)¹². Para sistematizar a análise, serão considerados os pontos levantados por Bruno Ayllón (2006, pg. 8) a cerca dos diversos instrumentos pelos quais atua a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ou Cooperação Sul-Sul, que serão aqui analisados como um espectro de ações que caracterizam os padrões para a ação internacional das potências médias com os países em desenvolvimento, no âmbito da Cooperação Sul-Sul.

- (1) Assistência financeira, por meio de ações que facilitem o acesso a capitais, além de linhas de crédito preferencial para importação, troca, recompra e perdão da dívida externa;
- (2) Cooperação econômica, com investimentos de fortalecimento do setor produtivo do receptor, infra-estrutura institucional e desenvolvimento de serviços no país;
- (3) Preferências Comerciais, via eliminação total ou parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul;
- (4) Ação humanitária, seja com ajuda alimentar, proteção dos direitos humanos, acompanhamentos às vítimas, pressão política pela manutenção da ordem em situações de crise, prevenção e mitigação de desastres naturais, de epidemias ou de conflitos armados e guerras;
- (5) Cooperação Científica e Tecnológica, através da transferência e intercâmbio de tecnologia e financiamento de atividades de pesquisas ou de realização conjunta;
- (6) Cooperação técnica, com fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimentos nas áreas de saúde, educação, saneamento, dentre outras.

¹² Como exposto anteriormente na página 38 deste trabalho, são eles: o intercâmbio de recursos, *know how* tecnológico e conhecimentos.

Definidas as ações que caracterizam o padrão de comportamento das potências médias e a prática da Cooperação Sul-Sul, procura-se, então, identificar as principais ações da política externa brasileira no século XXI em cada uma das formas de cooperação sistematizadas acima.

No que diz respeito à cooperação econômica e à assistência financeira, a diplomacia do Governo Lula automaticamente se enquadrou nos padrões de ação de Cooperação Sul-Sul com o perdão da dívida de muitos países africanos logo no início do primeiro mandato de Lula. Foram perdoadas as dívidas de Moçambique (369 milhões de dólares), da Tanzânia (10 milhões), da Mauritânia (9 milhões) e da Guiné Bissau (5 milhões). Já no escopo das relações com os países latino-americanos, em 2006, o Brasil deu grande apoio às negociações de perdão da dívida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), beneficiando Bolívia, Guiana, Nicarágua, Honduras e Haiti.

No que diz respeito ao acesso a capitais, o Brasil oferece “créditos brandos” (a juros baixos) a vários países africanos, especialmente Angola, Guiné Bissau e Congo. Além disso, o Brasil age sob os marcos da Cooperação Sul-Sul também via mecanismos multilaterais, ao se destacar entre as economias emergentes, como o principal contribuinte da Associação Internacional de Desenvolvimento, “o mecanismo brando” do Banco Mundial. (AYLLÓN, 2010, pg. 5).

As ações de cooperação econômica para a América do Sul também serão exemplo de Cooperação Sul-Sul. Como exposto no escopo das relações regionais, o Brasil foi o proponente e é hoje o principal contribuinte do FOCEM, Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, que visa reduzir as assimetrias e financiar projetos de infra-estrutura nos países menos desenvolvidos do Mercosul, o Uruguai e o Paraguai. Os investimentos em infra-estrutura viabilizam a aceleração do desenvolvimento econômico do setor produtivo nesses países.

No que diz respeito ao crédito comercial, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) tem protagonismo em assistência econômica prestada a terceiros países. Os empréstimos a países em desenvolvimento beiram os 3.300 milhões de dólares, sendo os investimentos do banco majoritariamente em países da América do Sul. Cabe ressaltar, contudo, que os empréstimos financiados pelo BNDES, bem como o Programa

de Crédito às Exportações, devem ser destinados à compra de bens ou à contratação de serviços de empresas brasileiras.

Já no âmbito das políticas de preferências comerciais, o relacionamento brasileiro com os países da América do Sul, via Acordos de Complementação Econômica com o Mercosul, e com outros países de fora da região, como Egito, Israel, Índia e o próprio acordo entre Mercosul e SACU são exemplos de políticas de preferências comerciais, a fim de fomentar o relacionamento entre os países do Sul.

No que tange à assistência humanitária, a principal ação brasileira é a Missão no Haiti, com repasse de cerca de 350 milhões de dólares em ajudas ao país. A missão de estabilização do país se deu com o intuito da prevenção e mitigação de conflitos armados e guerras, passando a atuar também como mitigadora dos efeitos do desastre natural recém ocorrido. Além das ações no Haiti, mas também via Organização das Nações Unidas, o Brasil doou 10 milhões de dólares para projetos na Faixa de Gaza, além de contribuir voluntariamente para o PNUD (AYLLON, 2001, pg. 5).

O empenho do Brasil em transferir técnicas acessíveis e eficazes na promoção do desenvolvimento, sem estabelecer condicionalidades, constitui, segundo vozes oficiais e de muitos analistas, uma importante contribuição brasileira para o reforço dos princípios que regem a Cooperação Sul-Sul. Diferentemente dos dois maiores doadores emergentes, China e Índia, o Brasil não seria guiado por interesses políticos e econômicos de curto prazo, mas pela realização de interesses comuns em prol do desenvolvimento, sem que isso implique reprodução da clivagem Norte-Sul característica da Guerra Fria.

A Cooperação Técnica e a Assistência Científica e Tecnológica prestadas

A cooperação que o Brasil promove, em um verdadeiro espírito Sul-Sul, privilegia a transferência de conhecimento, a capacitação, o emprego da mão-de-obra local e a concepção de projetos que reconheçam a realidade específica de cada país. Nas palavras do Ministro Celso Amorim, “a solidariedade que anima o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento é o pilar fundamental de nossas ações de cooperação”.

A aproximação com os países em desenvolvimento desenvolve-se em diversas esferas que abrangem o relacionamento entre Estados, como as ações de assistência financeira, cooperação econômica, preferências comerciais e ajuda humanitária,

desenvolvidas acima. Contudo, o presente trabalho ressalta o âmbito das ações da Cooperação Técnica entre países em Desenvolvimento, haja vista sua finalidade automática de promover melhorias nas condições sócio-econômicas dos países em desenvolvimento, em alinhamento com os objetivos de redução das disparidades entre o Norte e o Sul.

Conforme as diretrizes da Agência Brasileira de Cooperação (BRASIL, 2005), uma ação de cooperação técnica pode ser caracterizada como “uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico. O projeto de cooperação técnica busca o desenvolvimento através de trocas de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas em meios não comerciais e nas diversas áreas de conhecimento.

“A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento”. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2009)

A partir de 2003, há uma grande expansão da cooperação internacional brasileira, enquanto país doador, acompanhada do reconhecimento de sua condição de economia emergente compromissada em diminuir as assimetrias de níveis de desenvolvimento internacionais e do êxito dos programas de combate à pobreza e o sucesso das tecnologias sociais inovadoras desenvolvidas, como os programas Bolsa Família e Fome Zero (AYLLON, 2009).

Os dados acerca da Cooperação Internacional prestada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ainda são bastante imprecisos e pouco sistematizados. Mas, segundo o ECOSOC, (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas), em 2006, a ajuda internacional brasileira, considerando os recursos aportados por outros países e instituições nos projetos brasileiros, chegou a 365 milhões de dólares somente para projetos de cooperação técnica, desconsiderando os recursos investidos nas missões de paz e doados como assistência humanitária.

Entre 2003 e 2009, o Brasil firmou mais de 400 acordos e protocolos de cooperação com países em desenvolvimento. Neste período o número de países beneficiados pela cooperação brasileira cresceu em torno de 150% (de 21 para 56 países). A maior parte deles

são países africanos (35) que foram incorporados como destinos de projetos de cooperação, principalmente, em função da política africana do Governo Lula.

A distribuição regional dos projetos em 2009 foi de 50% na África, 23% na América do Sul, 15% na Ásia e 12% na América Central e Caribe. A América Latina não ultrapassa a participação dos países africanos como principal destino da cooperação prestada. Segundo dados de 2007, a África concentrava mais de 52% do total de investimentos em 125 projetos de cooperação. Destes 78% da ajuda vai para os cinco países de língua portuguesa (Cabo Verde, Timor Leste, Guiné-Bissau, Moçambique e Angola).

Por setores, a agricultura é o carro-chefe dos projetos de cooperação brasileiros, sendo responsável por 22,6% dos projetos, seguida por saúde com 16,6%, educação, 12,6%, do meio ambiente, 7,5%, segurança, 6,5%, administração pública, 5,1%, energia, 3,5% (AYLLON, 2010, pg. 6).

São diversas as iniciativas de cooperação técnica internacional desenvolvidas pelo Brasil, no entanto, uma em específico foi reconhecida como exemplo de verdadeira política de Cooperação Sul-Sul. O projeto inovador da iniciativa plurilateral IBAS, o Fundo IBAS de combate à fome e à pobreza, que recebeu o prêmio “Millennium Development Goals” dado pela ONU em reconhecimento de seu papel na Cooperação Sul-Sul, por ser um arranjo consciente do dever de estimular o desenvolvimento econômico em países terceiros. O prêmio foi recebido pela atuação em Guiné-Bissau, Cabo Verde e no Haiti executando projetos de agricultura, saúde e tratamento de resíduos. O projeto inovador aprofunda o envolvimento dos países do IBAS com as questões da ordem internacional vigente, pois eles deixam de ser apenas demandantes para proponentes e promotores de reformas, que constroem, de fato, um novo arranjo internacional.

4. As parcerias estratégicas e a relação entre potências médias

O surgimento de novos centros de poder regionais, por vezes denominados de novos influentes (KENNEDDY, 1989) que tendem a exercer crescente influência sobre os acontecimentos globais, promove, teoricamente, a quebra de alguns padrões do sistema internacional anterior. A regionalização que acompanhou o fenômeno da globalização e o desenvolvimento econômico, o qual permitiu a mudança no tipo de inserção internacional, como no caso da superação do perfil de receptor de cooperação internacional, caracterizam essa quebra de alguns padrões internacionais. Contudo, a consolidação da abertura de espaços dela decorrente só poderá ser aproveitada se houver uma ação alinhada desses países identificados como potências regionais, haja vista a necessidade de consolidar uma formação de cenário internacional multipolar.

Os esforços coordenados desses novos influentes irão contribuir significativamente para o ressurgimento de uma ordem internacional que tende a centrar-se na organização conjunta e no diálogo. Nesse sentido,

... os países do Sul que estão emergindo têm um importante papel a desempenhar na geração de uma nova e justa ordem mundial. É necessário que as potências emergentes do Sul criem estratégias comuns por meio de um extenso processo de consultas a fim de alcançarem regimes não-discriminatórios viáveis (RACINE, 1997).

Foi visto que as potências médias buscam agir sob grandes coalizões em arenas multilaterais como forma de enfrentar a imposição de uma ordem unilateral formulada pelas grandes potências. Contudo, o alinhamento nos fóruns internacionais é potencializado quando há uma relação bilateral por trás da política cooperativa.

Samuel Pinheiro Guimarães (1997) defende a cooperação estratégica entre os grandes Estados da periferia, via intercâmbio regular de experiências, elaboração de projetos técnicos e articulação de ações de política internacional.

Visentini (2009a) ao tratar da necessidade da condição brasileira de não ser forte o bastante para influir direta e significativamente na ordem mundial, afirma que

“a alternativa será a articulação com países que estejam na mesma condição no sistema, desenvolvendo um “bilateralismo forte” com países como China, Índia e Rússia, assim como criando com esses países frentes de atuação conjuntas em organismos multilaterais, bem como nas próprias estruturas multilaterais.”

Segundo Mallmann (2009), o protagonismo das alianças entre países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais pode decorrer da soma de diversas alianças bilaterais que resultam em uma parceria mais ampla para determinadas questões *ad hoc*.

A aproximação do Brasil com a África do Sul se deu em função de oportunidades advindas de contatos em fóruns dos mais variados temas. Hoje, com a relação bilateral reforçada pela iniciativa IBAS, alguns aspectos da política externa multilateral devem levar em consideração as relações bilaterais ou plurilaterais.

A aproximação entre as potências médias por meio de suas relações bilaterais estratégicas ou de arranjos plurilaterais potencializa o entendimento nos fóruns multilaterais, mas, mais do que isso, contribui para a multipolarização do sistema, pela intensificação da Cooperação Sul-Sul, e reforça o reconhecimento do status individual de cada potência média como liderança regional, via formação de arranjos inter-regionais, diante de seus vizinhos.

4.1 As parcerias estratégicas, parâmetros para as relações entre potências médias

O termo parceria estratégica é recorrentemente utilizado para conceder um caráter “especial” à relação entre países. Muitas vezes o termo é empregado em uma fase de aproximação com o intuito de expressar as boas intenções de um país para com o outro. Não há um conceito delimitado de parceria estratégica, que possa, ao mesmo tempo, enquadrar ou explicar consistentemente o que levou a construção de parcerias estratégicas tão diversas como entre União Européia e Rússia e China e Nigéria.

O conceito é utilizado neste trabalho por entender-se que há uma compatibilidade do que seria o conceito de estratégico com a condição primordial das potências médias no cenário internacional. Por estarem em uma faixa intermediária de poder, esses países são

relevantes para a estruturação da ordem internacional, contudo, não o bastante para alterá-la. Dessa forma, buscam formar alianças com outros países para que possam viabilizar o acúmulo de poder necessário. Já o conceito mais básico de parceria estratégica diz respeito a uma ação que potencializa as chances de se alcançar algum determinado resultado, quando comparada com as chances de alcançá-lo individualmente. A escolha do conceito de parceria estratégica se deu pelo entendimento de que a ação coordenada entre duas ou mais potências médias concederá maior projeção e reconhecimento da inserção internacional das mesmas.

O conceito será refinado com a introdução de aspectos como a necessidade de uma visão comum, de objetivos compartilhados, e da análise de qual será o peso do estabelecimento dessa parceria não somente para a inserção internacional dos países envolvidos, mas na necessidade dos outros países precisarem levarem-na em consideração para delinear suas estratégias de ação.

Uma parceria estratégica pode ser entendida, inicialmente, como a busca por aprofundamento ou formalização de um relacionamento bilateral, de maneira a se definir formas de ação coordenadas com o objetivo de concretização de determinados interesses fundamentais, que devem ser partilhados entre os países (MORAES y BLANCO, 2009).

A necessidade de valores comuns compartilhados entre os parceiros é apontada por como importante elemento para facilitar o diálogo entre as partes e legitimar o relacionamento. “Visões comuns do sistema internacional e objetivos compartilhados facilitam o diálogo propositivo e são propulsores de ações cooperativas entre as partes” (MORAES Y BLANCO, 2009, pg. 52).

Usualmente, as declarações de parcerias estratégicas estão imbuídas de valores que refletem o posicionamento dos parceiros frente a alguns temas internacionais, o que contextualiza o estabelecimento da parceria. Destaca-se aqui a necessidade de entendimento do contexto específico para analisar os reais objetivos de cada parceria estratégica.

Em alguns momentos, o conceito fora utilizado para tachar as relações Brasil-Estados Unidos e Brasil-UE, no escopo da busca por “alianças especiais”. (CERVO, 2008). A pretensão de integrar o círculo fechado das grandes potências era permeada pela crença de que a condição de “potência emergente” do país o tinha credenciado a estabelecer relações bilaterais permanentes com as grandes potências, através de Memorandos de Entendimento (SOUTO MAIOR, 1989 apud Sennes, 2003).

Os mecanismos de consulta colocam-se como expoentes do entendimento mútuo entre os parceiros estratégicos por retratar o compartilhamento de valores e posturas comuns no cenário internacional, sendo importantes indicadores para entender o grau de profundidade da parceria estratégica.

Contudo, as diferentes condições em que se encontram os parceiros no cenário internacional também será relevante para configurar uma parceria estratégica. Marius Vahll apresenta como pré-requisito para uma parceria estratégica, de fato, a necessidade de simetria na relação entre os atores, a fim de que a parceria se dê em “bases de igualdade”:

Tem-se sugerido que a presença de *valores comuns, interesses compartilhados e entendimento mútuo* são critérios essenciais para uma “parceria”, em oposição à mera cooperação. Além disso, se poderia argumentar que um pré-requisito para uma parceria, de fato, é que a parceria seja entre geralmente entre partes de tamanhos semelhantes (VAHLL apud MORAES y BLANCO, 2009, pg. 45).

Tendo em mente tais elementos, entende-se aqui que as parcerias estratégicas entre potências médias podem ser caracterizadas pela existência de valores comuns, objetivos compartilhados e entendimento mútuo. Para verificar a existência dos dois primeiros elementos nas parcerias estratégicas entre potências médias, lançar-se-á mão da análise da coordenação dos discursos, mas também utilizar-se-ão como indicadores os mecanismos de consulta criados entre os parceiros.

Neste trabalho, o termo parceria estratégica estará associado ao contexto da construção de uma nova ordem internacional com o fortalecimento do Sul, enquanto bloco de poder do cenário internacional. A aproximação entre os países em desenvolvimento traz possibilidades ampliadas de cooperação para tornar mais justo e equitativo o sistema que apresenta um saldo deficitário aos países em desenvolvimento. As relações de entendimento entre potências médias colocam-se, então, como fundamentais para a construção dessa nova ordem multipolar.

Na visão brasileira, “a qualificação de parceiro estratégico atribui-se, em princípio, àquele Estado, bloco ou coalizão capaz de aportar elementos substantivos à expansão do comércio exterior, dos investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e da tecnologia” (CERVO, 2008, pg. 29). A identificação e a busca por novos espaços de atuação no cenário internacional colocam o Sul como o parceiro estratégico primordial no século XXI.

Dessa maneira, a articulação política em foros multilaterais, bem como a cooperação econômico-comercial e a cooperação técnica e tecnológica, pautam a agenda das relações de parceria estratégica entre os países em desenvolvimento, especialmente as potências médias.

O segundo capítulo tratou das coalizões e alianças formadas pelas potências médias nos fóruns multilaterais, com o intuito de aumentar seu poder de influência. Aqui o foco serão as relações bilaterais e plurilaterais entre as potências médias com vias a fomentar a aproximação e o alinhamento entre elas, gerando, inclusive, maior facilidade de entendimento nos fóruns multilaterais.

Serão analisados os valores comuns, objetivos compartilhados e do entendimento mútuo, através da análise dos mecanismos de consulta, mas principalmente entend-se aqui que a parceria estratégica deve gerar externalidades, potencializando a inserção internacional dos países envolvidos, mas também deverá ser levada em consideração na formulação da estratégia dos outros países. Dessa forma, uma parceria estratégica deverá gerar um impacto na configuração do sistema internacional e na percepção de terceiros.

4.1.1 As parcerias estratégicas do Brasil

As relações entre Brasil e China ganharam caráter de parceria estratégica por uma iniciativa chinesa, dada a importância da relação entre “o maior país em desenvolvimento do hemisfério oriental com o maior país em desenvolvimento no hemisfério ocidental” (ZHU RONGJI apud FUJITA, 2003, pg. 64). Durante a visita, em 1993, foram formulados quatro princípios para orientar a cooperação bilateral (1) aprofundar as relações comerciais para promover a prosperidade mútua; (2) desenvolver a cooperação entre diversos campos; (3) efetuar consultas bilaterais nos organismos multilaterais e sobre assuntos da agenda internacional para fortalecer a coordenação e o apoio mútuo, para salvaguardar os interesses dos países em desenvolvimento e para contribuir com o estabelecimento de uma nova ordem política mundial; (4) aprofundar os contatos diretos e o diálogo entre os dirigentes para efetivar o mecanismo de consulta política e a cooperação, para aprofundar o entendimento e a confiança mútua e construir uma relação bilateral estável e mutuamente benéfica (SHANG, 1999).

Os quatro princípios sintetizados pelos chineses demonstram a natureza e os objetivos de uma relação estratégica, pois prevêem inclusive o estabelecimento de mecanismos de consulta, como forma de alinhamento e coordenação entre as partes.

O valor comum pode ser entendido como a identidade partilhada de países em desenvolvimento, que já estava presente desde 1974, quando da assinatura do Comunicado Conjunto sobre Estabelecimento das Relações Diplomáticas:

“A China e o Brasil, como países em vias de desenvolvimento, defrontam-se com a mesma tarefa de salvaguardar a independência e a soberania nacionais, desenvolver a economia nacional e lutar contra o ‘hegemonismo’ e apolítica de força das superpotências. Nós os países em desenvolvimento temos mil e uma razões para nos unirmos ainda mais estreitamente e nenhuma razão para nos afastarmos uns dos outros (CHEN apud DICK, 2006)”

Segundo Dick (2006), a necessidade de remeter maior ênfase ao desenvolvimento na agenda internacional e o anseio em estabelecer uma ordem multipolar equitativa, que reduza o *gap* entre o Norte e Sul e esteja livre de hegemonismos, constituem objetivos compartilhados entre o Brasil e a China. (DICK, 2006, pg. 167). Ao mesmo tempo em que há o objetivo compartilhado de um sistema multipolar, a interação entre os dois grandes países emergentes por si só já caracterizaria a multipolarização da ordem. O contexto e o peso da parceria estratégica aqui se confundem e se reforçam mutuamente.

As relações bilaterais do Brasil com a Índia

No que diz respeito às relações bilaterais brasileiras com outras potências médias, a cooperação tem se destacado dentre as diversas iniciativas bilaterais. Nas palavras de Marco Maciel¹³: “a parceria de Brasil e Índia nessa área [ciência e tecnologia] ganha contornos propriamente estratégicos, por ser uma iniciativa que poderá influenciar em sua totalidade a inserção internacional de cada um”.

O nível de atuação do Brasil e da Índia veio crescendo no cenário internacional, aumentando o entendimento das preocupações que compartilham, logo estavam criadas as bases, dependendo apenas da vontade política, para o estabelecimento de um processo de

¹³ Discurso do ex-vice-presidente da República no seminário Brasil-Índia. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.), Estratégias Brasil-Índia, Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1997.

coordenação bilateral mais sistemático. Nesse sentido, assinou-se em 1992 “Memorando de Entendimento relativo a Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum”.

Para Andrei Volodin (1997), o Brasil e a Índia (assim como outros “novos influentes”) poderiam trabalhar coordenadamente para elaborar um padrão universal de abordagem de alguns temas. O autor elenca alguns deles: (1) erradicação de conflitos regionais e locais nas áreas antes periféricas do sistema internacional; (2) fomentar a estabilidade, quando necessário, nas relações internacionais, ao perfilarem-se como mediadores neutros e, condição indispensável, eficientes entre campos beligerantes (no âmbito das Nações Unidas e igualmente por sua própria iniciativa); (3) renovada conscientização da comunidade internacional para temas fundamentais e urgentes, tais como demografia, ecologia e “Terceiro Mundo”; (4) estimular a reintegração gradual, em benefício da estabilidade e previsibilidade da futura ordem mundial, dentro do sistema internacional dos países previamente isolados (Irã, Iraque, Líbia, etc.), com bases em regras e procedimentos universalmente aceitos; (5) revigorar os processos de desarmamento e não proliferação nuclear universal (no âmbito das Nações Unidas e relações bilaterais).

O envolvimento cada vez maior e a postura assertiva nos grandes temas da agenda internacional caracterizam a busca das potências médias pelo reforço da sua condição de potências intermediárias. Contudo, sua plataforma de inserção internacional tradicional será a liderança em âmbito regional. Nesse sentido, a diplomacia brasileira irá “incentivar seus parceiros em desenvolvimento a também incorporarem a dinâmica regional às suas respectivas política externa, visando consolidar seus papéis de relevância regional” (OLIVEIRA, 2005, pg. 3), o que contribui mutuamente para a inserção internacional das potências emergentes.

Com o fenômeno da regionalização como externalidade da globalização, a importância das potências regionais como líderes de seus subsistemas potencializa a formação de alianças inter-regionais. Será sob os marcos desse novo arranjo, que a iniciativa IBAS será analisada.

4.2 A iniciativa IBAS nos marcos dos arranjos inter-regionais

A coordenação de suas posições levada a cabo por Brasil, Índia e África do Sul no caso da quebra das patentes farmacêuticas na OMC será identificada como oportunidade para institucionalizar a Cooperação Sul-Sul pela nova política externa brasileira, que viu na

articulação com outras potências emergentes o caminho para conquistar espaço e reconhecimento no cenário internacional.

A institucionalização da cooperação entre os países do Sul em um arranjo trilateral é marcada pelo legado da coalizão anterior, em que a cooperação entre países do Sul demonstrou a possibilidade de complementaridade de estratégias de defesa do direito ao desenvolvimento entre os países. Contudo, a Declaração de Brasília terá ambições muito maiores do que apenas institucionalizar uma coalizão de países do sul e suas reivindicações de mudanças na ordem internacional. A ampla pauta de atividades de cooperação, as metas de comércio e troca de investimentos são ações do âmbito das relações bilaterais de aproximação entre países do Sul que diminuem sua dependência dos países do Norte.

A iniciativa IBAS já nasce, então, marcada por um contexto de Cooperação Sul-Sul em que a coordenação entre os países emergentes representa uma via autônoma para a inserção internacional dos países.

Como coloca o Ministro Celso Amorim, as potencialidades de ação conjunta desses três países transcendem a esfera multilateral, configurando um arranjo inter-regional.

“A principal inovação desses mecanismos [BRICs, IBAS, Focalal] se refere ao seu caráter inter-regional e ao fato de que sua composição se restringe essencialmente a países em desenvolvimento. O surgimento desses grupos reflete essencialmente a nova realidade do cenário internacional e o anacronismo de algumas estruturas do sistema multilateral” (AMORIM, 2010).

O caráter estratégico da parceria entre essas três potências médias verifica-se, inicialmente, pela existência de um principal objetivo compartilhado: a reforma da ordem internacional com o reconhecimento do papel dos países emergentes no novo cenário multipolar. Deve-se considerar que a multipolaridade é a estrutura mais propícia para a inserção das potências intermediárias que buscam afirmar seu lugar na ordem internacional (HOLBRAAD, 1989).

Nas palavras de Lula, quando se referia à relação Brasil e Índia, “(os países emergentes) juntos podem construir uma força política capaz de contribuir para que a geografia comercial do mundo possa mudar para melhor e atender aos interesses dos povos mais pobres do planeta”.

Identificam-se nos discursos alguns elementos, como a “liderança dos países em desenvolvimento”, pela representação de seus interesses, a percepção da necessidade de articulação com outras potências semelhantes, para congregar poder político, e a construção de um novo reordenamento internacional; esses são entendidos como os valores comuns aos três países.

Os mecanismos de consulta e o posicionamento alinhado

Diversos documentos finais produzidos nas reuniões do IBAS trazem uma declaração acerca de temas da agenda internacional, desde a Declaração de Brasília, quando as pautas econômicas dominavam a agenda destes países, com o posicionamento sobre os TRIPS, a Rodada de Doha, a Cúpula de Monterrey, dentre outras ações citadas. O Comunicado de Nova Iorque segue na mesma linha, tratando da Reunião em Cancun e da formação do G20. Logo, o caráter mais político começa a se pronunciar, como no pronunciamento da Agenda de Cooperação e o Comunicado da Cidade do Cabo em que os países se posicionam a respeito da Reforma no Conselho de Segurança da ONU. Com o aprofundamento dos mecanismos de consultas, via Comissões Trilaterais, o entendimento e alinhamento se aprofundam, alcançando temas como a questão israelo-palestina e o caso do Iraque, a construção de um Estado forte no Afeganistão, a situação de Darfur no Sudão, a questão do Irã, Zimbábue e Honduras.

O alinhamento de posturas entre os três países, via mecanismos de consulta, origina-se pela visão comum da existência de disparidades na ordem econômica internacional, passa pelo reconhecimento da potencialidade política do arranjo, com o posicionamento acerca da Reforma no Conselho de Segurança, e aos poucos chega ao posicionamento sobre fatos do sistema internacional que não afetam diretamente os interesses desses países, mas que reflete a disposição desses três países de agirem além das suas esferas regionais.

O entendimento e a adoção de posturas comuns entre os membros do IBAS diante dos mais diversos temas da agenda internacional demonstram a existência de valores e visões comuns a respeito do cenário internacional, um dos primeiros indicadores da existência de uma parceria estratégica.

A parceria entre países emergentes é entendida como estratégica para alcançar o reordenamento internacional, pois somente o reforço da interação entre esses países emergentes já concede maior autonomia para os países do Sul em relação às suas tradicionais

relações com o Norte, fortalecendo a Cooperação Sul-Sul e contribuindo para a multipolarização do sistema.

Os arranjos interregionais e o reforço do status de potências emergentes

A prioridade concedida às relações com as outras potências emergentes, como exposto acima, configura muito mais do que um simples arranjo entre *system affecting states* buscando acumular o poder necessário para alcançar o objetivo de reordenamento do sistema internacional.

A formação de arranjos de cooperação entre potências regionais apresentará características específicas que atribuem a ela um potencial estratégico também para a inserção de cada uma dessas potências emergentes, pois contribui para o reconhecimento do seu status de líder regional diante dos países de seu entorno.

Acompanhando o fenômeno da globalização, a tendência de regionalização dos mercados, com a criação de blocos econômicos, favoreceu a articulação da liderança das potências regionais em seus continentes, pois elas lideram, em sua maioria, o processo de integração.

Visentini (2009a) pontua que no quadro do reordenamento mundial, os chamados países emergentes começaram a ganhar mais espaço no cenário internacional, assim como foram também beneficiados pelo fortalecimento dos regionalismos. A liberalização econômica confere à integração regional a função de consolidar o processo de abertura econômica.

Devido ao papel de liderança desses países nos blocos econômicos em que atuam, eles colocam-se como a porta de entrada para outras potências médias em sua região.

Uma das maiores prioridades da política externa brasileira de Lula é a aproximação com a África. Sua viagem em 2003 ao continente, contudo, será importante não somente para as relações do Brasil com o continente, mas, sobretudo, para o estabelecimento de uma associação institucionalizada entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Austral (SACU). Data de 1993 a aproximação do Mercosul com a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), mas foi, em 2004, sob decisiva influência brasileira na era Lula, que as negociações de um acordo entre Mercosul e África do Sul, de fato, foram estendidas aos demais países da União Aduaneira da África Austral (SACU).

Brasil e África do Sul são os dois países de maior desenvolvimento em suas regiões e a relação entre eles pode ser caracterizada como um “trampolim” para a penetração em todo o continente (VISENTINI, 2009a, pg. 20).

Com a visita de Lula à Índia em 2004, tiveram início as negociações Mercosul-Índia através da assinatura de um acordo de preferências tarifárias fixas. Em 2009, entrou em vigor o Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercosul e a Índia. O acordo foi negociado nos mesmos moldes daquele estabelecido com a SACU (União Aduaneira da África Austral), caracterizando uma rede de relacionamentos comerciais entre as três potências médias e suas regiões.

Além de as potências emergentes colocarem-se como potencial porta de entrada para seus continentes, o reconhecimento do seu status de liderança regional por parte de outras potências influencia na percepção dos próprios atores sub-regionais. Dessa forma, a aliança IBAS reforça o papel de liderança de Índia, Brasil e África do Sul frente à resistência do Paquistão, do México e da Argentina, e da Nigéria e Egito e suas pretensões de liderança das mesmas regiões (VISENTINI, 2009a, pg. 29).

Constata-se que a parceria estratégica entre essas potências médias não é considerada estratégica apenas pela interação para construir um cenário mais multipolar, mas também por potencializar a inserção internacional de cada potência regional com reforço do reconhecimento de seu status de liderança.

Entende-se aqui que a articulação de relações com outras potências emergentes em arranjos interregionais é fundamental para a inserção internacional das potências médias em dois planos de ação: o de promoção de uma nova ordem internacional e reconhecimento do seu lugar no sistema internacional perante os ricos, mas também um reforço mútuo de suas pretensões de liderança regional, pelo reconhecimento que recebem como principais atores políticos de seus continentes.

Perspectivas para a verificação do peso das alianças ao Sul na nova configuração de poder

Após a Reforma do FMI em 2010 ter sinalizado o reconhecimento da importância dos BRICs na ordem econômica mundial, o ano de 2011 parece ser emblemático para a discussão da Reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Com a rotatividade dos membros não permanentes, no ano de 2011 três dos membros do G4 estarão representados, Brasil, Índia e Alemanha. Recentemente o presidente Barak Obama apoiou a candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança para a Índia, como já havia declarado para o Japão. Contudo, apesar do anúncio recente do apoio à candidatura indiana ter sido recebido elogiosamente por Brasil e Alemanha, por sinalizar uma maior abertura dos Estados Unidos ao diálogo sobre a reforma do órgão, a antiga proposta americana previa que houvesse uma expansão de apenas duas novas vagas para membros com assentos permanentes.

Em 2011, também será a primeira vez também que os membros do BRIC estarão juntos no Conselho de Segurança, entretanto, não se deve esperar uma significativa coordenação política entre esses. A aproximação política entre os BRICs ainda é recente. Os diálogos entre os países acontecia sempre às margens das discussões na ONU, até a realização da Cúpula de Ekaterimburgo em 2008, que foi a primeira reunião formal entre os membros do BRIC em que eles demonstraram estar dispostos a capitalizar seu poder econômico em poder político. O sub-secretário para assuntos políticos, responsável pelas questões do BRIC no Itamaraty, Roberto Jaguaribe, disse que em Ekaterimburgo o fundamental era dar início a um “mecanismo de integração entre os países BRIC que resulte num programa para a coordenação futura”¹⁴. A partir de então, os esforços para configurar valores comuns, o delineamento de objetivos compartilhados e a criação de mecanismos de consulta entre os membros devem ser parte das políticas adotadas para estimular o alinhamento de suas políticas externas.

Além das questões de Reforma do Conselho de Segurança e da busca pela articulação política entre os BRICs, as reuniões do Conselho de Segurança em 2011 também poderão servir para mensurar o peso da aliança inter-regional entre os membros do IBAS, pois os três ocuparão cadeiras no Conselho de Segurança da ONU em 2011. Será uma oportunidade para analisar o quanto a aproximação trilateral entre os três países potencializou o entendimento em fóruns multilaterais. E, da mesma forma, poderá ser verificado também de que forma a aliança entre os três países será recebida pela comunidade internacional e qual o peso da aliança estratégica entre esses três países na formulação das estratégias de negociações dos outros membros.

¹⁴ Segundo matéria publicada no Jornal O Estado de São Paulo, em 20 de junho de 2009.

Neste capítulo, foram identificadas duas tendências de padrões de comportamento no que diz respeito às relações entre potências médias. A primeira delas no âmbito estritamente bilateral das parcerias estratégicas e a segunda na formação de arranjos plurilaterais interregionais.

Para analisar essas interações estratégicas, a existência de valores comuns e objetivos compartilhados, estimuladas via mecanismos de consulta e verificadas nas declarações e posicionamentos conjuntos a respeito da ordem internacional, demonstraram ser importantes para a caracterização de um alinhamento em suas políticas externas.

As relações com outras potências médias, via arranjos inter-regionais, configuram-se como estratégicas, pois, além de reforçar o peso do bloco do Sul no ordenamento internacional, a demonstração de reconhecimento do status de potências regionais será útil para reforçar a liderança regional das potências médias diante de seus vizinhos no continente.

Considerações finais, a emergência do Consenso de Pequim

Joshua Ramo (2004) chamou de Consenso de Pequim o surgimento, liderado pela China, de um “caminho para os outros países do mundo” não só se desenvolverem, mas também “se encaixarem na ordem internacional, de modo a permitir que sejam verdadeiramente independentes, protejam seu modo de vida e suas opções políticas”.

Ramo destaca duas características do novo consenso que são particularmente atraentes para os países do Sul: o reconhecimento da necessidade da importância de ajustar o desenvolvimento às necessidades locais, que diferem obrigatoriamente de um lugar para o outro, e o respeito à soberania local. Essas características do Consenso de Pequim vêm ao encontro do discurso de contrabalançar a subordinação econômica e política dos países Sul em relação aos países do Norte.

A Cooperação Sul-Sul, expressa por meio de diversas ações de assistência financeira, cooperação econômica, assistência humanitária e de cooperação técnica, objetivando reduzir a clivagem no nível de desenvolvimento entre os países do globo, consolida um novo parâmetro para análise das relações entre os países em desenvolvimento. A crescente interdependência econômica fez com que os países tivessem de reconhecer as assimetrias e instituir mecanismos para superá-las, em nome da segurança coletiva.

Ao mesmo tempo, a retomada da solidariedade entre os países do Sul com o reforço das relações Sul-Sul em organismos multilaterais e em arranjos inter-regionais, contribuem para o fortalecimento do bloco como um todo e para uma maior autonomia nas relações desses países com o Norte, haja vista a política de diversificação de parcerias.

Arrighi (2008) pontua as trocas de investimentos e dos fluxos comerciais entre o Sul como uma maneira de enfraquecer o domínio do Norte. O papel da China como grande investidor nos países do Sul contrapõe a oferta exclusiva de crédito das instituições de Bretton Woods. Investimentos em infra-estrutura para o desenvolvimento e empréstimos sem condicionantes de política econômica são dois dos expoentes do modo chinês de fazer

negócios com os países do Sul, respeitando sua autonomia e levando em consideração às crescentes disparidades e assimetrias entre os países do globo.

Contudo, não há somente fluxos de investimento chineses em direção ao Sul, contribuindo para a construção de uma nova ordem global. Os direcionamentos dos investimentos oriundos do Sul para países do Sul também contribuem para fortalecer a autonomia do Sul em relação ao Norte e o peso econômico do “bloco” em si. Sendo as bases do antigo Bandung estritamente político-ideológicas, Arrighi, coloca que “o novo Bandung pode fazer o que o velho não conseguiu: mobilizar o mercado global como instrumento de equalização de relações de poder entre Norte e Sul” (ARRIGHI, 2008, pg. 388).

A partir da análise dos padrões de comportamento das potências médias definidos por Sennes, inseridos em um cenário de consolidação da multipolaridade, pode-se entender aqui uma potência média como um conceito que parte das capacidades que um país possui de influenciar o sistema internacional, mas que se consolida na projeção que este país dará a estes atributos e na forma como dialogará com o sistema internacional vigente.

Assim, a crise financeira de 2008 coloca-se como um filtro para analisar quais os países que, de fato, podem liderar um reordenamento internacional. Os países do Sul como um todo, mas principalmente os BRICs forma os responsáveis pela recuperação da economia mundial diante do enfraquecimento dos países do Norte. Além disso, a iniciativa IBAS coloca-se como um verdadeiro exemplo de potência média, pela visão de si próprio como países intermediário, pela liderança dos países em desenvolvimento, mas principalmente adoção de estratégias que dialogam com a ordem internacional vigente, procurando reforçar a multipolaridade.

A construção de um mundo multipolar passa, assim, pela articulação e coordenação das políticas das potências emergentes, pois são estas lideram a construção de um reordenamento internacional. Cabe ressaltar, porém, que, em alguns casos, países com capacidades semelhantes possuem mais motivos para competir do que para cooperar no cenário internacional, haja vista a estratégia de busca de credibilidade e o realismo periférico adotados por alguns países na década de 90. Tanto Arrighi (2008) quanto Pinheiro Guimarães (2006) vêm alertando novamente para o risco de cooptação das potências emergentes para a área de influência das grandes potências, no marco das alianças preferenciais.

A estratégia de inserção internacional das potências médias para consolidação do sistema multipolar deve ser de constante barganha, tanto com o eixo Norte e o Sul, mas também com o eixo Leste, pois a liderança da China de uma nova ordem pode não ser tão multipolar se não considerar o papel das outras grandes potências do Sul. A liderança do gigante asiático reforça os princípios de uma ordem internacional mais justa, mas por si só pode levar apenas a uma transição de hegemonia.

Parece haver uma tendência de que essa categoria de países intermediários em busca de ascensão e reconhecimento dispute mais do que crie novos espaços conjuntamente. Dessa forma, a cooperação entre as potências médias deve ser motivada e reafirmada.

O reforço do entendimento das relações de poder desiguais do cenário internacional e a necessidade de uma nova ordem internacional são fundamentais para que as potências médias continuem a busca por formar coalizões, a fim de isolar as ações unilaterais do Norte. Do contrário, a formação de uma relação de concessão de privilégios entre as potências emergentes e os países desenvolvidos do Norte diminuiria consideravelmente as chances de reformulação da ordem internacional e, inclusive, de que essas potências emergentes conseguissem mudar o seu *status* no ambiente internacional (GUIMARÃES, 2006). A construção da nova ordem mundial passará pela articulação entre os grandes países do Sul, como forma de liderar a transformação, através da priorização dos laços Sul-Sul.

Em visita à Índia, em 2004, o presidente Lula trouxe para o debate sobre as relações bilaterais entre os dois países elementos que também servem para compreender a importância para a ordem internacional das relações entre potências emergentes:

“Brasil e Índia estão assumindo o papel que lhes cabe na construção de uma ordem internacional democrática e justa. Na Organização Mundial do Comércio, estamos juntos congregando países grandes e pequenos e com estruturas produtivas diferenciadas. O G-20, que formamos, articula posições fundamentais para o nosso desenvolvimento. (...) Queremos expandir essas parcerias e desenhar novos paradigmas de desenvolvimento, a partir da intensificação do diálogo Sul-Sul.”¹⁵

¹⁵ Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no banquete oferecido pelo presidente da Índia – Nova Delhi – Índia, 25.01.2004. Disponível em <http://mundorama.net/2004/01/25/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-banquete-oferecido-pelo-presidente-da-india-nova-delhi-india-25012004/>.

A diplomacia brasileira parece estar alinhada com as novas tendências de estruturação do cenário internacional, construindo uma nova matriz de política externa no início do século XXI (SILVA, 2010). Colocam-se como elementos dessa matriz, o aprofundamento da integração regional, baseado na busca pela redução de assimetrias, como mecanismo de projeção de sua liderança baseada na política de cordialidade, para a criação de um sistema de governança próprio que reforce a autonomia do continente. A retomada e aprofundamento da tradição multilateral do Brasil, lançando mão das coalizões de geometria variável para articular com os diferentes atores no cenário internacional. A adoção de um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, baseado no pragmatismo e na busca de autonomia, através do incremento da barganha. A Cooperação Sul-Sul como novo marco para entender as relações com os países em desenvolvimento, dada o reconhecimento da clivagem entre o nível de desenvolvimento dos países do globo. E, por fim, a construção de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes, configurando arranjos inter-regionais capazes de liderar a construção de uma ordem internacional multipolar.

Referências Bibliográficas

AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Projetos – Cooperação Sul-Sul**, 2009. Disponível em www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoprestada.asp. Acessado em 10 de outubro de 2010.

AMIN, Samir. “Refundar a solidariedade dos povos do Sul” In: SANTOS, Theotonio dos, (coord.). **Os impasses da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003.

AMORIM, Celso. Existe realmente el BRIC? **Economía Exterior**, nº. 52, primavera, 2010.

_____. Prefácio – Embaixador Celso Amorim. In: BRASIL. **A cooperação Técnica do Brasil para a África**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2009.

_____. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Diplomacia, Estratégia e Política**. Ano 01, nº. 01, 2004.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim, Origens e Fundamentos do século XXI**. São Paulo. Ed. Boitempo, 2008.

AYLLON, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP**, São Paulo, vol. 5, nº. 8, 2006.

_____. **La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente**. Real Instituto Elcano, Cooperación Internacional y Desarrollo. Disponível em http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari143-2010. Acessado em 22 de outubro de 2010.

_____. **Cooperación sur – sur: innovación y transformación en la cooperación internacional**. Texto publicado no site da Fundação Carolina, 2009. Disponível em <http://www.fundacioncarolina.es/es->

[ES/nombresprios/Documents/NPBAyll%C3%B3n0912.pdf](#). Acessado em 23 de outubro de 2010.

BARBOSA, Rubens Antônio. **BRIC: allegro ma non troppo**. 23 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo-bric-allegro-ma-non-tropo.asp>. Acessado em 05 de novembro de 2010.

BRASIL. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

CERVO, Amado. **Inserção internacional e Formação dos Conceitos Brasileiros**. São Paulo. Ed. Saraiva, 2008.

CHENAY, Kamal Mitra. IBSA, Plurilateralism and the Global South. In: **Poverty in FOCUS**. International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, nº. 21, agosto, 2010.

COOPER, Joshua. **The Beijing Consensus: notes on the New Physics of Chinese Power**. London, Foreign Affairs Policy Centre, 2004.

COSTA, Iara. **O governo Dilma e o futuro da Cooperação para o Desenvolvimento**. Artigo publicado pelo Mundorama, Divulgação Científica em Relações Internacionais, 3 de novembro de 2010. Disponível em <http://mundorama.net/2010/11/03/o-governo-dilma-e-o-futuro-da-cooperacao-brasileira-para-o-desenvolvimento-internacional-por-iara-costa-leite/>. Acessado em 04 de novembro de 2010.

DAVIES, Penny. South-South Cooperation: moving towards a new AID dynamic. **Poverty in Focus**, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, nº. 20, abril, 2010.

DICK, Patrícia Paloschi. **A parceria estratégica entre Brasil e China: A contribuição da política externa brasileira (1995-2005)**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política Sul-Americana do Brasil: Razões e percalços do "institucionalismo da semiperiferia"**. Observatório Político Sul-Americano. Análise de Conjuntura, nº. 04, 2007. Disponível em http://www.opsa.com.br/pdfs/31_analises_AC_n_4_abr_2007.pdf. Acessado em 10 de novembro de 2010.

FILHO, Pio Penna. **O Brasil e a África do Sul, o arco atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000)**. Porto Alegre, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? **Revista Brasileira Política Internacional**. Vol.53, n.1, Brasília, 2010.

_____. IBSA: South-South Cooperation or Trilateral Diplomacy in World Affairs? **Poverty in Focus**, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, nº. 20, abril, 2010.

FUJITA, Edmundo S. (org.). **O Brasil e a Ásia no século XXI: ao encontro de novos horizontes**. Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2001.

_____. O Brasil e a China – uma parceria estratégica modelar. **Política Externa**, vol. 11, nº. 04, 2003.

GARCIA, Eugênio. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)**. Porto Alegre/Brasília: Ed. da Universidade UFRGS/FUNAG, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto, 2006.

_____. (org.). **Estratégias Índia e Brasil**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 1997.

HOLBRAAD, Carsten. **Las potencias medias en la política internacional**. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

KEOHANE, Robert. Lilliputians' Dilemmas: small states in international politics. **International Organization**. v. 23, n.2, 1969.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1989.

KWA, Alleen. The challenges confronting South-South Trade. **Poverty in Focus**, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, nº. 20, abril, 2010.

LADD, Paul. Between a Rock and a Hard Place: LDCs in G-20 world. **Poverty in Focus**, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, nº. 20, abril, 2010.

LAFER, Celso. **Mudam-se os tempos, diplomacia brasileira 2001-2002**. Brasília: Editora FUNAG/IBPI, 2002.

LAL, Radhika. SOARES, Fábio Veras. The emerging dialogue on Social Strategies in the IBSA Countries. In: **Poverty in FOCUS**. International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, nº. 21, agosto, 2010.

LECHINI, Gladys. **Middle powers: IBSA and the New South-South Cooperation**. NACLA Report on the Americas, setembro, 2007. Disponível em <http://www.ipc-undp.org/ipc/doc/ibsa/papers/ibsa7.pdf>. Acessado em 10 de agosto, de 2010.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista de Política Internacional**. Ano 41, nº especial “40 anos”, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. **El legado de la política exterior de Lula**. Artigo publicado no jornal El País em 29.09.2010. Disponível em http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/128_artigos_2010_09_30_Lima.pdf. Acessado em 12 de agosto de 2010.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. [2005a] **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 48, nº 1. Brasília, 2005.

_____. Aspiration internacional e política externa. [2005b] **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n.82, ano XIX, 2005.

_____. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu**. Tese de Doutorado, Vanderbilt University, Nashville, 1986.

MALLMANN, Luciane Cristine. **Cooperação no setor de políticas sociais: da bilateralidade Brasil-África do Sul à multilateralidade IBAS**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

MORAES y BLANCO, Luis Fernando. **Parceria estratégica, a linguagem que constitui as relações entre Rússia e a União Européia**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais pela Pontífice Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009.

MOSCARDO, Jeronimo, CARDIM, Carlos Henrique (org.) **II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: O Brasil no mundo que vem aí**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Buenos Aires Plan of Action (BAPA) [2010a]**. Disponível em http://tcdc.undp.org/knowledge_base/bapa_english1.html. Acessado em 19 de outubro de 2010.

_____. **Special Unit for the South-South Cooperation**. [2010c]. Disponível em <http://tcdc.undp.org/>. Acessado em 10 de outubro de 2010.

OLIVEIRA, Lucas Kerr. MARTINS, José Miguel Quedi. BUENO, Eduardo. Um ano sem Giovanni Arrighi. **Conjuntura Austral**, vol. 01, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 8, nº. 02, Brasília, 2005.

PAUTASSO, Diego. O lugar da China no comércio exterior brasileiro. **Meridiano 47**, n. 114, jan, 2010. Disponível em <http://meridiano47.info/2010/01/19/o-lugar-da-china-no-comercio-externo-brasileiro-por-diego-pautasso/>. Acessado em 10 de agosto de 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 51, nº 2, Brasília, 2008.

RACINE, Jean-Luc. A Índia no cenário político internacional emergente: percepções, preocupações e expectativas. GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). **Estratégias Índia e Brasil**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 1997.

RAMO, Joshua Cooper. **The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power**. London, Foreign Affairs Policy Centre, 2004.

SILVA, André Luiz Reis da. **As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010)**. Meridiano 47, vol. 120, 2010. Disponível em <http://meridiano47.info/2010/07/30/as-transformacoes-matriciais-da-politica-externa->

[brasileira-recente-2000-2010-por-andre-luiz-reis-da-silva/](#). Acessado em 10 de agosto de 2010.

RIBEIRO, Daniela. CASTELAN, Daniel. LEMGRUBER, Silvia. **A política externa brasileira Sul-Sul na Integração Regional**. Paper apresentado no 33º Encontro Anual da Anpocs, outubro de 2009. Disponível em <http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0491-1.pdf>. Acessado em 10 de agosto de 2010.

RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil**. São Paulo, Ed. Record, 1995.

ROSENAU, James. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Editora universidade de Brasília; São Paulo, 2000.

RODRIGUES, Diego de Freitas. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.53, n.1, Brasília, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 50, nº 2. Brasília, 2007.

SATO, Eiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**. Vol. 4, nº1, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.

SÁ E SILVA, Michelle Morais. How Did We Get Here? The Pathways of South-South Cooperation. **Poverty in Focus**, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, nº. 20, abril, 2010.

SCHLÄGER, Catrina. **New Powers for Global Change? Challenges for International Cooperation: the Case of Brazil**. Dialogue on Globalization – Friedrich Eber Sifung Briefing papers, n. 3. Berlim, 2007.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SHANG, Deliang. **Political cooperation between China and Brazil vs. multipolarization**. Rio de Janeiro, novembro de 1999. Disponível em (Paper apresentado no Seminário Brasil-China, IPRI)

SOARES, Guido. A Cooperação Técnica Internacional. In: MARCOVITH, Jacques (org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994.

SOUTO-MAIOR, Luiz Augusto. A ordem mundial e o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 46, nº. 02, Brasília, 2003.

VIDIGAL, Carlos. Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**. Vol. 4, nº1, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**. Vol. 29, nº 2, 2007.

VISENTINI, Paulo G. F.. **O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais**. [2009a] IN: LESSA, Antônio Carlos e ALTEMANI, Henrique (orgs.) *Relações Internacionais do Brasil – Temas e Agendas*, vol. 2, São Paulo: Ed. Saraiva, 2006..

_____. **Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or Soft Imperialism? Lula's Brazil-Africa Relations (2003 onwards)**. [2009b] Preliminary version. Seminar: Leiden, 2009. Presented on Research Seminars at African Studies Centre, April, 16, 2009. Disponível em <http://www.ascleiden.nl/GetPage.aspx?url=/events/event1239091101>. Acessado em 10 de outubro de 2010.

VIZIA, Bruno de. COSTA, Gilberto. “O tempo do BRIC”, *Revista Desafios do Desenvolvimento*, IPEA, mar/abr, 2010 . Disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/60/pdfs/rd60not03.pdf>. Acessado em 18 de outubro de 2010.

VOLODIN, Andrei. A Índia em um ambiente internacional de mudanças. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.), **Estratégias Brasil-Índia**, Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1997.

WENDT, Alexander. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, vol. 88, 1994.