

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS
GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF**

Marcelo Passini Mariano (Universidade Estadual Paulista – UNESP)

Haroldo Ramanzini Júnior (Universidade Federal de Uberlândia - UFU)

**Rafael Augusto Ribeiro de Almeida (Mestrando no Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas – UNESP – UNICAMP – PUC/SP)**

Área temática: Relaciones Internacionales

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,
organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumo

O objetivo deste artigo é compreender a cooperação Sul-Sul na política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011 – atual). Com a mudança na composição das elites políticas no núcleo do poder decisório brasileiro, iniciada no governo Lula da Silva, inicia-se um processo de redefinição da concepção de cooperação Sul-Sul sustentada por novas práticas políticas, que teve por finalidade redefinir as linhas gerais de condução da política externa e justificar as decisões a serem tomadas. Argumentaremos que essa linha de atuação foi relativamente mantida no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) e, no segundo mandato, iniciado em 1º de janeiro de 2015, continua sendo um quadro de referência relevante da inserção internacional do país, mas enfrenta dificuldades de operacionalização em função de maiores limitações impostas pela situação de dificuldade política e econômica interna e do fortalecimento de atores domésticos e governamentais que (re)visualizam nos mercados e nas relações com os países desenvolvidos o lócus central da ação externa.

Palavras-chave

Política Exterior; Política Externa Brasileira; Cooperação Sul-Sul

1. Introdução

O objetivo deste artigo é compreender a cooperação Sul-Sul na política externa brasileira a partir de 2003, tendo em conta a nova dimensão que o fenômeno assumiu na inserção internacional do país, em razão das novas condições do sistema internacional e das modificações políticas internas. Com a mudança na composição das elites políticas no núcleo do poder decisório brasileiro, iniciada no governo Lula da Silva, inicia-se um processo de redefinição da concepção de cooperação Sul-Sul sustentada por novas práticas políticas, que teve por finalidade redefinir as linhas gerais de condução da política externa e justificar as decisões a serem tomadas. Essa linha de atuação foi relativamente mantida no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) e, no segundo mandato, iniciado em 1º de janeiro de 2015, continua sendo quadro de referência relevante da inserção internacional do país, mas enfrenta dificuldades de operacionalização em função de limitações impostas pela situação de dificuldade política e econômica interna e do fortalecimento de atores domésticos e governamentais que (re)visualizam nos mercados e nas relações com os países desenvolvidos o lócus central da ação externa, podendo ter consequências para as ações do Brasil no sistema internacional e na forma como o objetivo do desenvolvimento nacional conecta-se com as ações de política exterior.

A cooperação Sul-Sul, enquanto ideia que orienta a inserção internacional do Brasil nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011 – atual), apesar das suas diferenças, busca reforçar elementos formadores de uma identidade coletiva que possam: a) promover valores, como o direito ao desenvolvimento com justiça social ou a necessidade de resistir às pressões dos países desenvolvidos; b) resgatar o passado de dificuldades impostas pelo sistema internacional aos Estados menos desenvolvidos e as consequentes limitações para diminuição da pobreza e melhoria da qualidade de vida de suas populações; c) influenciar na definição de normas internacionais que indiquem melhores condições para participação dos Estados menos poderosos; d) aumentar a capacidade de negociação e promoção dos interesses dos países do Sul em relação aos do Norte através de estratégias variadas de cooperação. Está nessa concepção a tentativa de construção de expectativas coletivas de comportamento que possam levar, no curto prazo, ao atendimento de interesses de setores domésticos importantes e, no médio e longo prazo,

possam ampliar a capacidade do Estado brasileiro de influenciar o funcionamento do sistema internacional.

O significado da cooperação Sul-Sul é controverso, tanto do ponto de vista político, quanto do ponto de vista acadêmico. O seu objetivo, a periodização histórica do seu surgimento, a sua funcionalidade e os atores constitutivos são algumas das questões que se apresentam no debate. Mesmo assim é razoavelmente consensual a percepção de que a noção de Sul não se restringe a uma posição geográfica ou hemisférica. O termo envolve a caracterização, a cooperação ou a relação entre países que têm desafios sociais, políticos e econômicos mais ou menos similares, além de trajetórias históricas de passados coloniais e de exploração. A noção é utilizada de modo relacional, a fim de diferenciar os países em desenvolvimento, do Sul, dos países desenvolvidos, do Norte. Funciona para os países em desenvolvimento como símbolo de mobilização e expressão ideológica do leque de desafios comuns relacionados ao desenvolvimento (ALDEN, MORPHET E VIEIRA, 2010). Com isso, a noção de Sul informa tanto uma crítica à ordem internacional vigente, às desigualdades, à forma como foram desenhados, aos objetivos e prioridades dos regimes internacionais, quanto um ponto de encontro para o ativismo e certa solidariedade entre os países em desenvolvimento, embora não implique uma unidade absoluta entre esses países.

A partir de 2003 inicia-se um processo de fortalecimento da inserção do Brasil no eixo da cooperação Sul-Sul. Trata-se de elemento argumentativo relevante na definição das preferências nacionais e de reafirmação da identidade brasileira no mundo, tornando a ideia de Sul um fator orientador da formulação da política exterior. Além dos elementos discursivos há, também, uma dimensão importante de pragmatismo na forma como o Brasil visualiza a relação Sul-Sul, fruto de determinadas fragilidades estruturais do país. Como há interesse em aumentar a capacidade de influência e diminuir a vulnerabilidade no âmbito externo, é importante ter o apoio de outros países para que esses objetivos sejam alcançados. A participação e a construção de mecanismos de diálogo e colaboração buscam criar ou fortalecer laços de solidariedade entre os países. Como consequência há um maior incentivo para aprofundar as relações de interdependência entre as partes. Ao mesmo tempo, esses espaços de interação mais intensa podem criar incentivos sociais que alimentem a cooperação e influenciem os padrões de comportamento dos parceiros. Trata-se, portanto, de uma perspectiva de fortalecimento nacional, de suas empresas, de aumento do papel do Brasil no mundo, que busca benefícios gerais para os países em desenvolvimento, mas também fortalece a sua própria posição, a fim de melhorar sua capacidade de negociação com os países desenvolvidos, qualificar-se como um exportador de capital, tecnologia, serviços, práticas de políticas públicas, além de importante exportador de commodities metálicas e agrícolas. As condições de operacionalização dessa política parecem sofrer oscilações no governo Rouseff, mas não a ponto de deixar de constituir eixo normativo da inserção internacional do Brasil.

Do ponto de vista da sua construção, a cooperação Sul-Sul se processa a partir das condições objetivas da economia e da política internacional, além de uma intensa atividade discursiva. Sua realização se dá através do estímulo a novas práticas políticas em torno de ideias, arranjos institucionais, normas, regras e estabelecimento de padrões de comportamento. Como veremos adiante, parece ser nesse eixo que se encontram diferenças entre os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rouseff (2011 – atual) no que tange à cooperação Sul-Sul. O governo Rouseff continua o esforço de estreitar as relações com os países em desenvolvimento, inclusive por conta de compromissos e expectativas anteriormente assumidas com outros países pelo governo Lula da Silva. Mas, as circunstâncias internas e externas mudaram, inclusive, na região, representadas pelas dificuldades enfrentadas pela Argentina e pela Venezuela e a recente volta de Tabaré Vasquez ao governo do Uruguai. A relação com os países da África passa a operar com menor intensidade. Com o Oriente Médio também em função da maior

desestabilização da região (Líbia, Síria, Iraque, Estado Islâmico, Irã) e com a evolução da política das potências ocidentais, inclusive em relação ao Irã, o Brasil teve sua atuação modificada em direção a um perfil de menor intensidade.

As instituições multilaterais, do comércio internacional, de segurança coletiva, mudanças climáticas, eixos relevantes da ação externa brasileira, enfrentam dificuldades para encaminhar os desafios e demandas presentes nas agendas, o que diminui possibilidades de ação do Brasil, ao passo que alguns espaços de articulação, como o G-20 financeiro, diminuíram sua relevância, ao menos nos termos que tinha assumido no período imediatamente posterior à crise financeira de 2008, o que tem como consequência a redução na capacidade de intervenção brasileira na governança econômica e financeira internacional. Nesse contexto, novos movimentos surgem ou se fortalecem, como a negociação de um acordo-marco de cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as discussões sobre o retrocesso do Mercosul para uma área de livre-comércio, as negociações em torno da Rodada de Diálogo Comercial entre Estados Unidos e o Brasil, entre outros. Tudo isso sugere um quadro complexo.

Na seção seguinte abordaremos a cooperação Sul-Sul na política externa do governo Lula da Silva. Em seguida, discutiremos como a cooperação Sul-Sul se inseriu no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff e algumas perspectivas para o segundo. Nas considerações finais abordaremos os principais dilemas da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira.

2. A cooperação Sul-Sul no governo Lula da Silva

A partir de 2003 a cooperação Sul-Sul adquire novas dimensões e funcionalidades para a política externa brasileira. Há possibilidade de novas práticas e experiências no âmbito internacional, fruto de mudanças na distribuição de poder, do questionamento de determinados consensos normativos liberais e, também, da transformação na situação econômica, política e social do país. Nesse contexto, o discurso e a prática da cooperação Sul-Sul se tornam mais proativos e as ações mais amplas. O Brasil se colocou como ator capaz de contribuir para o desenvolvimento dos países do Sul e como país interessado em influenciar a dinâmica do sistema internacional. A inserção do país na agenda de cooperação para o desenvolvimento internacional é sintomática desse processo. Ainda que se possa debater a questão da escala e do resultado das ações empreendidas, em termos de projeção internacional é um aspecto inovador, ao menos na dimensão adquirida (MENEZES e RIBEIRO, 2011). A principal diferença do governo Lula da Silva em relação aos períodos anteriores reside no fato de que a cooperação Sul-Sul ganhou maiores condições de operacionalização e se tornou o pano de fundo da ação brasileira nas esferas das relações bilaterais, inclusive com os Estados Unidos, e também no âmbito do regionalismo e do multilateralismo, assim como em ações específicas do Brasil na área de comércio internacional, defesa, meio ambiente, entre outras.

A nova dimensão que a relação Sul-Sul assumiu na política externa brasileira a partir de 2003 pode ser dividida em duas fases: uma de 2003 a 2008 e a outra de 2009 a 2014. A primeira fase tem início com primeiro mandato de Lula da Silva e segue até a metade do segundo mandato. A segunda fase tem início no final do segundo mandato de Lula da Silva e inclui o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Na primeira fase, há transformações significativas na política doméstica com a retomada do crescimento econômico, controle do endividamento externo, ampliação do mercado doméstico, das reservas internacionais do país e dos fluxos comerciais. A valorização das commodities minerais e agrícolas no mercado internacional, muito em função do aumento da demanda chinesa é algo que contribui para a manutenção dessa

situação do ponto de vista econômico. Lima (2005: 5) considera que “padrões de desenvolvimento criam novas ideias, interesses e instituições e uma vez iniciado um deles é muito difícil mudar as instituições e os interesses”. Nessa primeira fase há a redefinição das alianças e dos objetivos nacionais na arena internacional. É uma fase concentrada na atividade discursiva, na resistência às pressões internacionais e na negociação de novos acordos e coalizões internacionais, a partir de uma perspectiva Sul-Sul. A formação do acordo IBAS, em junho de 2003, a contribuição decisiva do Brasil para a formação e para a manutenção do G-20 comercial na Rodada Doha da OMC - da reunião Ministerial de Cancun de setembro de 2003 até a reunião ministerial de Genebra de julho de 2008 - a resistência do Brasil à negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a reativação da Rodada Sul-Sul no âmbito da UNCTAD em 2004 são, entre outros, episódios significativos dessa perspectiva.

A segunda fase, iniciada no contexto pós- crise econômica mundial é concentrada na tentativa de obter ganhos concretos e de consolidação das preferências nacionais articuladas com a cooperação Sul-Sul. A atuação no âmbito dos BRICS, o lançamento da ideia de “responsabilidade ao proteger”, a defesa de reformas institucionais e a crítica às políticas do FMI, a conclusão da Rodada Sul-Sul no âmbito da UNCTAD, a eleição do embaixador Roberto Azevêdo para diretor geral da OMC, a atuação do Brasil na questão do programa nuclear iraniano, são elementos constitutivos dessa fase. O Ex-Ministro de Relações Exteriores do governo Lula da Silva e Ex-Ministro da Defesa do governo Rousseff, Celso Amorim, revela os principais elementos dos argumentos governamentais em defesa do aprofundamento das relações Sul-Sul. Observa-se a intenção de ressaltar o pragmatismo, demonstrando que não se trata de ações exclusivamente baseadas no altruísmo: “ninguém é ingênuo de achar que pode fazer política externa só na base da solidariedade (...) ao aprofundarmos o diálogo Sul-Sul, fizemos algo que não estava ocorrendo. Isso até fortaleceu o nosso diálogo com o Norte¹”.

A partir do governo Lula da Silva, a relação com o continente africano assumiu centralidade na política externa brasileira. Embora haja diferenças importantes em relação a países específicos do continente, de modo geral é possível considerar que a política externa brasileira para a África se estrutura em torno de quatro objetivos: apoio para suas iniciativas de política externa, internacionalização das empresas nacionais, mercados para a exportação e cooperação técnica. De acordo com White (2013:118),

além do papel crescente do Brasil na África, fica cada vez mais evidente que o continente pode constituir parte crucial da próxima fase do desenvolvimento industrial do país, em setores como mineração, energia e agricultura, e mais amplamente nas suas aspirações políticas e econômicas globais.

Segundo Celso Amorim,

há um elemento de solidariedade e tem que haver. Com a África tem que haver. Se não tivéssemos nenhuma razão comercial, mesmo assim devíamos ir lá. Mas temos razões comerciais, e boas. Nossas exportações para lá estão crescendo e outro dia o presidente da Companhia Vale do

1 Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal O Estado de São Paulo – Brasília. 11/02/2007.

Rio Doce, Roger Agnelli, concordou em como era importante investir na aproximação com a África² (...).

Mendonça Júnior (2013:143) considera que no governo Lula da Silva, ao lado da ativa diplomacia presidencial, responsável pelo expressivo número de 23 países africanos visitados durante os oito anos de governo, “constatou-se também considerável número de acordos de cooperação técnica firmados, principalmente com países sem vínculo tradicional com o Brasil”. De acordo com estudo do IPEA (IPEA, 2010:36) entre 2003 e 2009, o governo brasileiro perdoou dívidas de Angola, Moçambique e doou 300 milhões de dólares em cooperação alimentar para Somália, Sudão, África do Sul, Saara Ocidental e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ainda de acordo com o estudo, a “África Subsaariana, bem como a América Latina e o Caribe, receberam 62% do volume total de recursos federais destinados à cooperação técnica, científica e tecnológica de 2005 a 2009, correspondendo a R\$ 154,9 milhões” (IPEA, 2010:36).

O chamado perdão de dívidas é um aspecto concreto que dá vazão ao discurso da cooperação Sul-Sul e está presente na ação brasileira no continente africano. Segundo o embaixador do Brasil no Gabão, Bruno Cobuccio, “vários países sérios já fizeram isso para alavancar novos negócios: você zera o passado para abrir novas perspectivas. Se o Brasil não fizer isso, está dando um tiro no pé, porque outros países vêm e fazem negócios³”. Observe-se que, mesmo nesse caso, o elemento de pragmatismo da política externa também está presente. O fato de as regras de financiamento do BNDES impedirem empréstimos a países que têm dívidas com o Brasil impõe a necessidade de lidar com a questão, de modo a viabilizar novos projetos.

A experiência e conhecimento que o Brasil dispõe no campo da agricultura desenvolvida nos trópicos, em condições de clima e de solo semelhantes às de outros países do hemisfério Sul, é um ativo importante para os projetos de cooperação técnica do país. De acordo com Vimlendra Sharan, representante indiano nas Nações Unidas, “em sua busca para acabar com a fome, a Índia tornou o acesso à alimentação um direito legal, e vê o Brasil como um modelo a ser seguido⁴”. A internacionalização de programas sociais dos governos brasileiros e de modalidades de gestão pública democrática originárias no país, como o orçamento participativo, são aspectos simbólicos e normativos que subsidiam o discurso da cooperação Sul-Sul. Apenas no ano de 2012, a Embrapa teria recebido mais de 140 pedidos de financiamento de projetos para desenvolver a agricultura no continente africano⁵. Esse tipo de cooperação permite também a experimentação nas áreas que se ligam diretamente às questões de comércio internacional como a transferência de tecnologia na agricultura, saúde e medicamentos, práticas que reforçam os argumentos trabalhados nas organizações internacionais como na OMC. Exemplo disso foi a cooperação do Brasil com os países africanos produtores de algodão do grupo denominado Cotton-4: Benin, Burkina Faso, Chade e Mali e sua relação com os argumentos mobilizados no contencioso do algodão contra os Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

A dimensão relativamente nova da cooperação descentralizada Sul-Sul é operacionalizada na política externa brasileira considerando também o objetivo de articulação e apoio político nas

2 Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal O Estado de São Paulo – Brasília. 11/02/2007.

3 “Perdão a africanos impulsiona empresas”. Folha de S. Paulo, 11 de agosto de 2013, p. A22.

4 REUTERS. **India sees Brazil as a “role model” in beating hunger**. Disponível em: <<http://in.reuters.com/article/2014/10/22/foundation-food-india-brazil-idINKCN0IB2BR20141022>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

5 CEIRI NEWSPAPER. **Internacionalização da EMBRAPA**. Disponível em: <<http://www.jornal.ceiri.com.br/internacionalizacao-da-embrapa/>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

instâncias de cooperação multilateral como a ONU e a OMC. Como considera Celso Amorim (2010: 231): “a cooperação Sul-Sul é um instrumento diplomático que surge de um desejo autêntico por prestar solidariedade aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais”. O apoio decisivo dos países africanos para a eleição de José Graziano da Silva para a direção geral da FAO e de Roberto Azevêdo para a direção geral da OMC no governo Dilma Rousseff são expressões concretas da dimensão de “expandir a participação do Brasil nas relações internacionais”, orientadora da política brasileira em relação à cooperação Sul-Sul.

As reuniões de Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), América do Sul-África (ASA), apesar das suas diferenças, demonstram esforço em conectar a América do Sul com as agendas de cooperação Sul-Sul, fato também observável na reunião dos países dos BRICS com os chefes de Estado da América do Sul, em julho de 2014. Desiderá Neto (2014) identificou coordenação de posições sobre temas centrais da política internacional na ocasião das cúpulas semestrais do Mercosul, também nas reuniões de Cúpula do IBAS, da ASA e da ASPA. Na lógica da “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007) que estruturou as ações internacionais do governo Lula da Silva, o eixo Sul-Sul de ação constituía, portanto, o fundamento central da política externa brasileira e perpassava os diferentes âmbitos de ação internacional do Estado, do financiamento das empresas brasileiras no exterior ao comportamento em organismos internacionais.

3. A cooperação Sul-Sul no governo Dilma Rousseff

O primeiro mandato do governo Dilma Rousseff apresenta elementos de continuidade em relação à política de cooperação Sul-Sul do governo Lula da Silva, derivada principalmente da estrutura de ações construídas anteriormente e dos efeitos da crise financeira internacional. A visualização dos BRICS como instância relevante de inserção externa e foco privilegiado da cooperação Sul-Sul é uma marca distintiva, ao mesmo tempo que, arranjos como o IBAS, as Cúpulas América do Sul – África (ASA) e as reuniões de Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) perderam espaço relativo, visível na própria perda de periodicidade e dinamismo das reuniões. Na perspectiva da atuação brasileira na agenda de cooperação para o desenvolvimento, tanto do ponto de vista orçamentário/financeiro, quanto do ponto de vista político/normativo, houve também nítido recuo. A execução orçamentária da ABC (montante efetivamente usado) caiu 25%, de R\$ 36,9 milhões em 2012 para R\$ 27,8 milhões em 2014. Do mesmo modo, houve diminuição no número de projetos. A agência tinha 253 projetos ou atividades na África em 2010. Em 2014 eram 161⁶.

Cresce a percepção, tanto no debate público quanto em análises acadêmicas, de que o primeiro governo Dilma Rousseff caracterizou-se por uma diminuição relativa das atividades relacionadas à inserção internacional do Brasil. Apesar da piora das condições externas, como as consequências da crise econômica e financeira de 2008 ou a diminuição dos preços das commodities agrícolas e minerais no mercado internacional, autores como Cervo e Lessa (2014) enfatizam como uma das principais causas a dificuldade do governo em operacionalizar ideias e conceitos que pudessem estabelecer maior ligação com a sociedade, a fim de viabilizar melhores estratégias de ação no plano externo.

6 FOLHA DE SÃO PAULO. **Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África**. 22 mar. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduz-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

No entanto, a agenda internacional do Brasil mantém-se, não havendo alteração significativa nos rumos que foram traçados no governo Lula da Silva em relação à estratégia universalista de manter a diversificação de parcerias e linhas de atuação articuladas a partir de espaços de interação fundamentados na cooperação Sul-Sul, mas procurando, ao mesmo tempo, não excluir os relacionamentos com os países do Norte (PECEQUILO,2013; SARAIVA, 2014), como consta na manifestação do Ex-Ministro de Relações Exteriores Antonio Patriota:

(...) Durante o governo Lula, a linha de atuação Sul-Sul ficou em evidência porque era o aspecto mais inovador da política externa. Mas já naquela época, como embaixador em Washington, eu defendia que isso não se dava em detrimento da atenção a parceiros tradicionais do mundo desenvolvido. Esse é o espírito com que nós continuaremos a trabalhar. Em primeiro lugar, atenção prioritária aos parceiros sul-americanos - basta dizer que ocupo essa cadeira há um mês e meio e já estive com cinco presidentes da América do Sul. Ao mesmo tempo, estive em Davos e irei a Washington para acertar com a secretária de Estado, Hillary Clinton, a visita do presidente Barack Obama ao Brasil, em março. Uma coisa não exclui a outra.⁷

Em relação à cooperação Sul-Sul em específico, apesar da manutenção das linhas gerais de atuação, parece haver redução de ênfase. Há continuidade de políticas fundamentadas na ideia de autonomia presente, por exemplo, na reação às denúncias de espionagem eletrônica da National Security Agency (NSA) norte-americana, nas posições em relação à intervenção internacional na Líbia e na Síria e o voto contrário às sanções ao Irã no Conselho de Segurança da ONU em 2011. De todo modo, o tom geral parece de perspectiva mais reativa do que propriamente propositiva.

Dois fatores podem ajudar a explicar essa tendência para a configuração de uma política externa de baixo perfil e mais reativa, com repercussão importante também para os assuntos envolvendo a cooperação Sul-Sul: as características da condução presidencial e a piora das condições políticas e econômicas domésticas.

Em relação à condução presidencial ressalta-se a diferença de personalidade e carisma quando em comparação com seu antecessor, apresentando menor disposição para envolver-se diretamente com os assuntos internacionais, além de manter um perfil de característica acentuadamente gerencial em detrimento das habilidades políticas e capacidade de comunicação esperadas para a liderança de um país que busca maior influência internacional, diminuindo portanto, a atividade discursiva relacionada à manutenção e reconstrução contínua de uma argumentação voltada para as relações sul-sul. Se a comparação pode parecer injusta diante da grande projeção alcançada pela diplomacia presidencial do período Lula da Silva, ao mesmo tempo ela é inevitável e o seguinte trecho da análise de Lopes (2013: 2) ilustra essa diferença:

A propensão de Dilma Rousseff a delegar incumbências diplomáticas a seus correligionários contrasta com a disposição exibida pelo ex-presidente Lula da Silva para promover internacionalmente o Estado brasileiro, quer por meio de viagens de alto perfil político, quer chefiando missões empresariais – com demonstração de apreço por destinos de

⁷ Trecho extraído da entrevista do Ex-Ministro de Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota para a Revista Carta Capital. “A Política Sul-Sul é Prioridade”. Carta Capital, 14/02/2011.

América Latina e África. Lula foi reconhecido como virtuoso da diplomacia presidencial, virou capa de revistas pelo mundo afora e, no encontro que teve com Barack Obama, presidente dos EUA, em abril de 2009, foi tratado com deferência como “o cara”.

De acordo com Soares de Lima (2015: 4) “o primeiro mandato de Dilma Rousseff, porém, acionou o alarme com respeito à continuidade da política ativa e ativa pretérita face ao menor protagonismo da Presidente num contexto em que a diplomacia presidencial e presencial é cada vez mais necessária para que o status quo não se deteriore, em especial para um país como o Brasil que tem no poder brando um de seus principais instrumentos de projeção e ação internacional”. Na mesma perspectiva, de acordo com Milani (2015: 12), “nenhum dos dois chanceleres, Antonio Patriota e Luiz Figueiredo, foi capaz de atrair Dilma Rousseff para o internacional, que tendeu a não lhes delegar a capacidade de iniciativa em relações bilaterais e multilaterais, tanto no plano regional quanto no global”.

Essa menor prioridade para os assuntos externos também foi sentida na relação da Presidente com o Ministério de Relações Exteriores, tendo diminuído o orçamento ao longo do primeiro mandato, diminuindo a quantidade de vagas para concurso público para carreira diplomática, chegando a paralisar o recebimento de credenciais dos embaixadores estrangeiros em 2014 (SARAIVA, 2014). Em maio de 2015, 70 dos 227 postos do Brasil diplomáticos do Brasil no exterior registraram paralisações em função do atraso do pagamento de auxílio moradia. Comentando a questão da paralisação de servidores do Itamaraty, o atual Secretário –Geral das Relações Exteriores, Sérgio Danese, que ocupou o cargo de Conselheiro Político e Porta-Voz do Ministro das Relações Exteriores do governo Cardoso, Luis Felipe Lampreia, durante o período de 1995 – 1998, afirmou que “lamento que (...) em momento particularmente complexo da vida nacional, em que se exigem da sociedade brasileira e do governo federal, em particular, grandes esforços e sacrifícios, [o sindicato] ameace paralisar um ministério que é a primeira imagem do país no exterior⁸”.

Com relação à situação doméstica, verifica-se uma crescente situação de instabilidade política, passando por um período de altos índices de aprovação do governo desde o início do mandato até o mês de junho de 2013, quando as manifestações de insatisfação nas ruas de várias cidades brasileiras inauguram processo de diminuição de credibilidade política e aumento do pessimismo em relação à economia. Apesar de vencer as eleições, embora com vantagem pequena de votos (no segundo turno a Presidente Dilma Rousseff teve 51,64% do votos ao passo que o candidato Aécio Neves teve 48,36%), o clima de divisão política na sociedade se manteve e o pouco capital político restante foi desperdiçado em um início de segundo mandato marcado por uma composição ministerial que desagradou vários setores da sociedade, inclusive da própria base de apoio do governo. Teve início a implementação de uma política econômica mais ortodoxa, com cortes de gastos governamentais em várias áreas, a fim de conseguir alcançar um maior equilíbrio fiscal e controlar a inflação. Além do agravamento da situação econômica, os primeiros meses do segundo governo Dilma Rousseff têm sido marcados pelos desdobramentos da chamada operação “Lava Jato” da Polícia Federal por um lado, envolvendo esquema de corrupção na Petrobrás ligando políticos, partidos, funcionários da empresa petrolífera e empresários de grandes empreiteiras, e por outro lado uma situação de crescente tensão entre os poderes Executivo e Legislativo.

⁸ “Servidores do Itamaraty fazem greve em ao menos 70 postos no exterior”. Folha de São Paulo, 12/05/2015.

Essa fragilidade doméstica tem reflexo direto para as ações brasileiras direcionadas à promoção dos interesses brasileiros no âmbito Sul-Sul, pois: a) representam maior contração na disponibilidade de recursos públicos para a manutenção dos acordos já estabelecidos, principalmente em relação à cooperação técnica e à promoção da internacionalização das grandes empresas nacionais envolvidas em projetos de parcerias Sul-Sul; b) prejudica ainda mais a criação de novas frentes de atuação internacional na medida em que as pressões domésticas por mais recursos dificultam as justificativas para utilização destes com os países do Sul, em especial os países da América Latina e África; c) aumenta a percepção externa de que o Brasil tem seu peso diminuído e conseqüentemente pode diminuir seu poder de negociação nas instituições e coalizões internacionais; d) aumenta a pressão de setores domésticos contrários à cooperação Sul-Sul.

Diante dessa situação, a principal linha de atuação que permanece como promissora diz respeito aos acordos em torno dos BRICS, que manteve o ritmo de negociação chegando ao anúncio na VI Cúpula em julho de 2014, em Fortaleza, da criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS, para financiar o desenvolvimento sustentável e a realização de projetos de infraestrutura com capital inicial de US\$ 50 bilhões com autorização para chegar a US\$ 100 bilhões. Também foi estabelecido o Arranjo Contingente de Reservas com capital inicial de US\$ 100 bilhões⁹, além de acordos adicionais de cooperação para crédito às exportações.

Como resultado dessa concentração de esforços no âmbito dos BRICS e o aumento da influência da China, que nos últimos anos passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil e também país investidor, têm-se como consequência a diminuição gradual da importância do IBAS enquanto mecanismo de cooperação Sul-Sul e algumas análises creditam esse fato a uma ausência de envolvimento pessoal da Presidente Dilma Rousseff em manter o dinamismo existente no período do seu antecessor (LOPES, 2013; SARAIVA, 2014).

A manutenção do relacionamento bilateral com a China, que vem de várias décadas, foi recentemente reforçado com a visita do premiê chinês Li Keqiang ao Brasil, anunciando mais de trinta acordos com a promessa de recursos que poderiam chegar perto dos US\$ 53 bilhões. Os acordos são direcionados a várias áreas de interesse dos chineses, como projetos de infraestrutura, energia, siderurgia, cimento, vidro, materiais de construção, equipamentos e manufaturados¹⁰.

Apesar desse desdobramento na relação com os chineses, é importante ressaltar que suas importações são concentradas no setor de matérias-primas e commodities, enquanto suas exportações para o Brasil são mais intensas em produtos com maior valor agregado, o que faz lembrar o tipo de relação comercial fundamentada na consolidação de uma parceria no estilo Norte-Sul, podendo aumentar gradativamente a dependência brasileira em relação ao mercado chinês (SARAIVA, 2014) e, simultaneamente, estimular uma maior especialização produtiva do lado brasileiro, o que reforçaria a tendência verificada por alguns analistas de primarização da pauta de exportações e desindustrialização do país (OREIRO; FEIJÓ, 2014). Um dos objetivos da visita da Presidente Dilma Rousseff a Pequim em abril de 2011 era justamente discutir formas de diversificar as exportações brasileiras para o gigante asiático. De acordo com o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Armando Monteiro “ampliar as exportações de manufaturados do Brasil para China é algo que nós desejamos, é algo que nós buscamos, mas eu

9 Ver “Brics Criam Novo Banco de Desenvolvimento”. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/2014-1/julho/brics-criam-novo-banco-de-desenvolvimento>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

10 O ESTADO DE S. PAULO. **Brasil e China assinam 35 acordos em visita do premiê ao país**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-china-assinam-35-acordos-em-visita-do-premie-ao-pais,1690267>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

não sei se poderemos ter resultados muito significativos em um prazo mais curto. Seria mais interessante uma estratégia em que a China pudesse produzir no Brasil uma série de bens que hoje importamos e que a China exporta (...), como os eletrônicos¹¹”. Em certo sentido a relação com a China tem um aspecto particular em relação a outras relações bilaterais relevantes da política externa brasileira, como a relação com a Argentina e os Estados Unidos. Na relação com a China há apoio significativo, tanto em setores à esquerda no campo político, que, em geral, a veem como uma alternativa contra hegemônica à influencia norte-americana no mundo, quanto em relação a parte de setores empresarias e do agronegócio que a veem como relevante do ponto de vista de seus interesses comerciais.

Na perspectiva do atual Ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira (2015) “cifras e números respaldam uma diplomacia de resultados. É sobre essa base que se constrói uma política externa de qualidade”. Essa é uma concepção que parece se fortalecer no governo Rousseff no sentido de implementação de uma política externa de resultados focados no âmbito comercial, o que tende a direcionar a política externa para ações em direção a países comercialmente mais dinâmicos. De acordo com a Presidente Dilma Rousseff, em discurso no lançamento do Plano Nacional de Exportações, “queremos firmar acordos com países e regiões, sem preconceito e sem discriminar parceiros”. Ainda de acordo com a Presidente, o Brasil, atualmente a sétima economia do mundo, “não pode aceitar ocupar o 25º lugar no comércio internacional¹²”.

Vigevani (2015:28) considera que “a crise brasileira de 2014/2015, política e econômica, fortalece novas atitudes. Parece que no tocante às relações externas, há o crescimento da reivindicação de empresários, de forças políticas com impacto na alta administração do Estado, visando a adesão aos regimes internacionais formatados pelos Estados centrais”. Ainda de acordo com o autor, “hoje, no segundo mandato, as forças que optam por uma inserção vinculada aos mercados “globais”, têm presença importante também no governo” (VIGEVANI, 2015: 13). A recente aprovação na Câmara dos Representantes nos Estados Unidos do chamado “fast track”, por período de seis anos, para o Presidente Obama e o futuro presidente americano concluírem as negociações em torno da Parceria Transpacífica e do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento com a União Européia¹³ projeta um cenário de mudanças significativas nas negociações comerciais internacionais. A perspectiva colocada por essas negociações em termos de regras comerciais, de investimentos e propriedade intelectual, provavelmente é uma das motivações do governo Rousseff procurar avançar o acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Européia¹⁴. Particularmente em setores do Ministério da Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Relações Exteriores e Agricultura, embora a partir de perspectivas diversas, há sinais relevantes no sentido de defesa da adesão aos grandes acordos comerciais em discussão seja com a União Européia, com os Estados Unidos ou com os países

¹¹ “Monteiro: Brasil pode ser plataforma para produzir produtos industriais chineses. **Conselho Empresarial Brasil-China**. 19/05/2015. Disponível em <http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/clipping/monteiro-brasil-pode-ser-plataforma-para-produzir-produtos-industriais> Acesso em: 14 jun. 2015.

¹² “Dilma lança plano de exportações e deve priorizar novos mercados”. Folha de São Paulo, 24 de junho de 2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1647111-dilma-lanca-plano-de-exportacoes-e-deve-priorizar-novos-mercados.shtml> acesso em 24/06/2015.

¹³ “Trade accord, once blocked, nears passage”. New York Times, 23/06/2015. Disponível em: http://www.nytimes.com/2015/06/24/us/politics/senate-vote-on-trade-bill.html?&hp&action=click&pgtype=Homepage&module=first-column-region®ion=top-news&WT.nav=top-news&_r=0 acesso em 24/06/2015.

¹⁴ “Dilma lança plano de exportações e deve priorizar novos mercados”. Folha de São Paulo, 24 de junho de 2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1647111-dilma-lanca-plano-de-exportacoes-e-deve-priorizar-novos-mercados.shtml> acesso em 24/06/2015.

asiáticos e sobre formas de retrocesso do Mercosul. Certamente nesse quadro, cuja evolução vai depender de um conjunto de fatores, particularmente da evolução da situação econômica do país, a centralidade da cooperação e das relações Sul-Sul tende a diminuir e com isso, provavelmente, a amplitude da atuação brasileira na discussão das grandes questões internacionais e o próprio peso relativo das exportações do Brasil no conjunto das importações dos países parceiros em desenvolvimento.

4. Considerações Finais

Do ponto de vista operacional, a pavimentação da conexão das preferências nacionais com a cooperação Sul-Sul, iniciada em 2003, neste momento parece questionada. Há forte debate a respeito da funcionalidade e alcance das relações Sul-Sul na ação internacional do Brasil, sendo um dos assuntos relacionados à política externa mais discutidos no âmbito nacional, com visões muito variadas, havendo opiniões que vão em direção de um maior aprofundamento das relações Sul-Sul e outras que defendem a tese de que este tipo de orientação política é equivocada e deve ter sua importância reduzida.

Como vimos, enquanto linha de atuação, a cooperação Sul-Sul busca responder a um conjunto de elementos que estruturam as relações internacionais do Brasil. Por um lado, a condição de país ainda não desenvolvido contrasta com as potencialidades representadas pelo seu território, população, recursos naturais e posicionamento espacial no globo e, portanto, a expectativa representada pela superação desta condição está na raiz dos argumentos que buscam sustentar uma conduta externa orientada pela articulação política prioritária com os países do Sul, pois o diagnóstico geral é de que o sistema internacional está organizado de forma a privilegiar as potências já constituídas, diminuindo as chances de uma inserção internacional mais autônoma e com melhores oportunidades para o desenvolvimento econômico nacional. Além dos aspectos estruturais, o papel que a cooperação Sul-Sul assume na política exterior do Brasil ao longo do tempo e atualmente depende do jogo político doméstico, que responde a pressões políticas, econômicas e sociais, e da interpretação governamental em relação às possibilidades presentes na arena internacional. As ideias em torno da cooperação Sul-Sul, portanto, estão vinculadas às condições objetivas nas quais as práticas políticas são processadas.

Diante desse quadro geral, foi possível verificar que as políticas voltadas para o incremento das relações com os países do Sul, tanto no governo Lula da Silva, quanto no governo Rousseff, fundamentam-se em argumentos que buscam sustentar uma perspectiva de mudança de longo prazo, pois envolve objetivos voltados a alcançar o desenvolvimento e tornar as regras de funcionamento do sistema internacional mais justas. No entanto, para que essas políticas se realizem, é necessário lançar mão de argumentos e implementar decisões voltadas fundamentalmente para o curto prazo, de modo a propiciar recompensas voltadas para atores domésticos e, também, para os parceiros externos, principalmente os Estados de menor desenvolvimento relativo. Isso tem se mostrado um desafio de difícil superação no governo Rousseff. Assim, enquanto horizonte de possibilidades, a ideia de cooperação Sul-Sul apresenta-se em uma situação de grande complexidade, pois combina um discurso de mudança futura, voltado a sustentar expectativas positivas sobre a possibilidade de alterações sistêmicas a partir da união de esforços dos países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, alimenta um discurso de que estas mudanças já podem ser sentidas no curto prazo, criando oportunidades de políticas de desenvolvimento econômico e social para os países menos desenvolvidos beneficiários de recursos governamentais brasileiros, assim como para os setores domésticos nacionais interessados em expandir seus interesses além das fronteiras. Esse discurso e prática de curto prazo acabam por reavivar a dicotomia histórica entre pragmatismo e idealismo presente no

processo formulador da política externa brasileira, estimulando o debate público a respeito da inserção internacional do país, onde setores descontentes defendem a tese de que a cooperação Sul-Sul é fundamentada em uma visão de mundo irreal, orientada fundamentalmente por políticas de solidariedade e de pouco retorno econômico em detrimento das relações com os principais países desenvolvidos, enquanto setores simpatizantes ressaltam que as ações não devem ser avaliadas apenas a partir do seu retorno econômico no curto prazo, embora haja ganhos nesse sentido, e que as relações de aproximação com os países em desenvolvimento também apresentam resultados concretos, em virtude da expansão e maior internacionalização das empresas brasileiras, da ampliação do papel político do país e da contribuição para a construção de um sistema internacional multipolar.

Bibliografia

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco A. **The South in World Politics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, edição especial, 2010.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, jul./dez. 2014, p. 133-151.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. O lugar do Mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010). **Dissertação de Mestrado**. Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasil (UNB), 2014.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2014.

LIMA, Maria Regina S. Autonomia na dependência: a agência da política externa. **Boletim OPSA**. no. 1, 2015.

LOPES, Dawisson Belém. Diplomacia de macacão: a classe operária vai ao Itamaraty. **Insight Inteligência**, n. 60, jan./fev./mar. 2013. Disponível em: <<http://www.insightinteligencia.com.br/60/PDFs/pdf11.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. **Política Externa e Cooperação Técnica: as relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2013.

MENEZES, Roberto Goulart; RIBEIRO, Claudio Oliveira. A cooperação Sul-Sul revisitada: a política externa do governo Lula da Silva e o desenvolvimento africano. In: **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos CODE 2011**, IPEA.

MILANI, Carlos R. O Itamaraty diante da pergunta: política externa é política pública. **Mimeo**. 2015.

OREIRO, José; FEIJÓ, Carmen. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 30, no. 2, 2010.

PECEQUILO, Cristina S. O Brasil e os Estados Unidos no século XXI: uma nova percepção mútua? In: CARMO, Corival Alves do; Et al. (Orgs.). **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 523 – 557.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Revista Relações Internacionais**, n. 44, 2014, p. 25-35.

VIEIRA, Mauro. As embaixadas e a diplomacia de resultados. **Folha de São Paulo**, Tendências/Debates, 11/06/2015.

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

VIGEVANI, Tullo. Presentación sobre Brasil y las relaciones hemisféricas. 6 e 7 de abril 2015, Panama. **Mimeo**.

WHITE, Lyal. Emerging powers in Africa: is Brazil any different? **South African Journal of International Affairs**, v.20, n. 01, 2013, p. 117-136.