

# APÓS A EUFORIA VEM SEMPRE O ÍTAMARATY<sup>1</sup>

Joaquim Cadete<sup>2</sup>

A ascensão da China é, provavelmente, o acontecimento mais importante em termos geopolíticos e económicos ao longo dos últimos anos. Para o Ocidente, este período caracterizou-se pela generalização das suas principais ideias e valores a todo o globo e pelo «momento unipolar»<sup>3</sup> dos Estados Unidos em termos geopolíticos. No entanto, os acontecimentos do 11 de Setembro e a actual crise financeira constituem marcos relevantes no surgimento de uma nova ordem mundial. Para muitos dos países da América do Sul, o último quartel do século XX foi dominado por mudanças políticas profundas, crises económico-financeiras e um progressivo desviar do modelo ocidental de desenvolvimento económico. O estabelecimento das relações comerciais entre a China e a América do Sul traduziu-se numa nova dinâmica económica, social e política. A comparação do ritmo de crescimento económico entre a China e os principais países da região, no período em causa, permite suportar esta afirmação (ver gráfico 1). A partir do início da década de 2000, a volatilidade em torno da actividade anual económica reduziu-se bastante à excepção do ano de 2009, na sequência dos acontecimentos decorrente da crise financeira internacional. Neste sentido, considerou-se ser oportuno avaliar os efeitos da presença chinesa na região a partir da política externa brasileira. A política externa brasileira tem-se caracterizado, desde a década de 1930 pela pretensão de autonomia<sup>4</sup>. Vários factores suportam a definição desta linha de orientação, entre os quais se destacam a consi-

## RESUMO

O crescente peso da China na esfera internacional está a induzir alterações profundas, não apenas no Ocidente, mas sobretudo no resto do Mundo. Para muitos dos países em vias de desenvolvimento, a relação comercial estabelecida com o parceiro chinês traduziu-se na capacidade de implementação de políticas próprias, sem atenderem a pressões externas. Face a esta realidade, considerou-se ser oportuno avaliar os efeitos da presença chinesa na América Latina, a partir da política externa brasileira durante os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff. No intuito de se proceder a uma análise cuidada do objecto de estudo, procurou-se igualmente retratar o contexto internacional e latino-americano durante cada mandato.

*Palavras-chave:* China, Brasil, política externa brasileira, América Latina.

## ABSTRACT

The growing importance of China in the international arena is inducing profound changes, not only for the West, but mainly at the Rest of the World. For most of the developing countries, the outcome of the com-

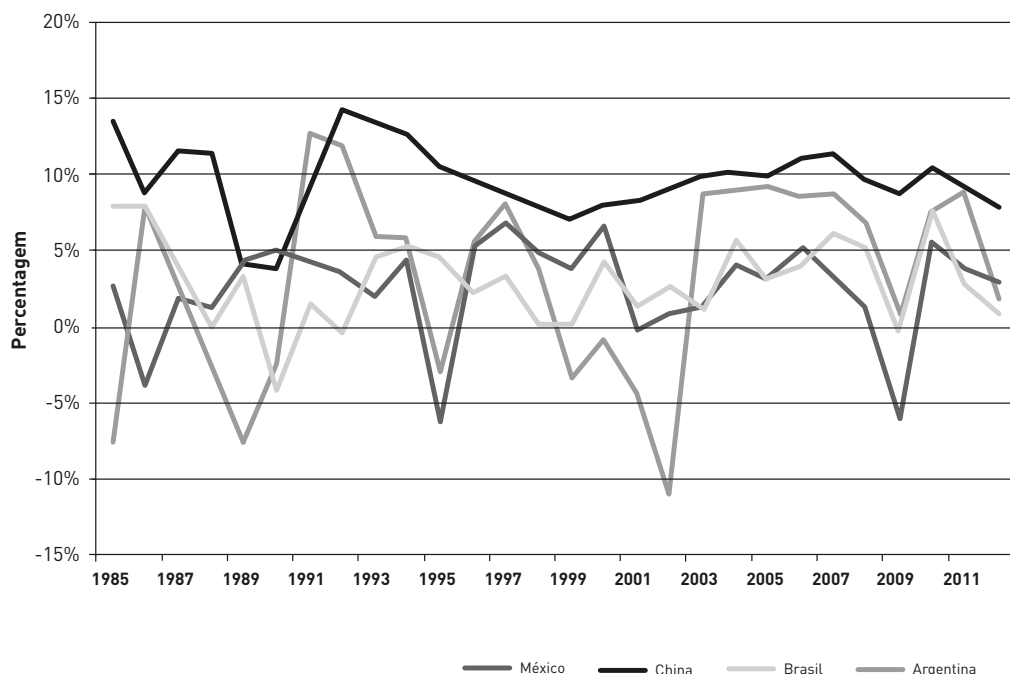


mercial relationship with the Chinese partner allowed them to finally implement self-oriented policies, without attending external pressures. On the back of this new reality, it was considered to be relevant the analysis of the Chinese impact over Latin-America, through the study of Brazilian foreign policy during the presidential mandates of Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva and Dilma Rousseff. In order to treat properly this subject, the international and Latin-American context of each presidential mandate is also provided as background information.

Keywords: China, Brazil, Brazilian foreign policy, Latin America

derável dimensão territorial e populacional, o relativo afastamento geográfico das grandes potências, a existência de uma economia razoavelmente industrializada e a relevância do mercado interno brasileiro. A possibilidade de uma política externa autônoma não é em si um objectivo, mas visa aumentar o espaço de manobra brasileiro na prossecução dos seus interesses nacionais. Dado que a questão da segurança nacional nunca foi encarada como uma prioridade, decorrente do fraco envolvimento brasileiro em conflitos, o desenvolvimento económico tem-se apresentado como o principal objectivo. Deste modo, importa retratar as implicações do contexto internacional e sul-americano nos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff.

**Gráfico 1** > Evolução do crescimento económico. China vs América Latina



Fonte: Banco Mundial.

## **A ERA CARDOSO: ENTRE O ISOLAMENTO OU O ALINHAMENTO COM OS ESTADO UNIDOS, A OPÇÃO PELO «INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL»<sup>5</sup>**

«É POSSÍVEL QUE, RENUNCIANDO À IGUALDADE DE TRATAMENTO [...], ALGUNS SE RESIGNEM A ASSINAR CONVENÇÕES, EM QUE SEJAM DECLARADOS E SE CONFESSEM NAÇÕES DE TERCEIRA, QUARTA, OU QUINTA ORDEM. O BRASIL NÃO PODE SER DESSE NÚMERO.»<sup>6</sup>

**Barão do Rio Branco**

Na América Latina, as décadas de 1980 e 1990 caracterizam-se pela implementação das políticas de liberalização económica associadas ao Consenso de Washington<sup>7</sup> que visavam um reforço do sector privado em detrimento do peso do Estado. O custo associado à obtenção de crescimento económico seria, temporariamente, o incremento da desigualdade social e desemprego de alguns recursos produtivos. Anteriormente, muitas destas sociedades apresentavam uma forte homogeneidade social decorrente das políticas adoptadas no passado pelos governos de inspiração populista. O Estado-nação assumia então o papel de motor do desenvolvimento e da integração social. Neste sentido, o acesso aos recursos do Estado, pela iniciativa privada, era limitado e o Estado assumia-se como o defensor da identidade e da acção colectiva. A necessidade de recorrerem às instituições internacionais para financiamento da sua dívida externa, em particular o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, levou a que o processo de democratização destes países fosse condicionado à implementação de medidas de flexibilização laboral e de liberalização do acesso aos recursos controlados, via política de privatizações.

Apesar do novo contexto internacional decorrente da queda do Muro de Berlim, e caracterizado pelo domínio de apenas uma grande potência, o poder relativo do Brasil na esfera internacional aumentou<sup>8</sup>. Neste sentido, uma perspectiva institucionalista nas relações externas foi considerada favorável para a defesa dos interesses nacionais dado que promovia o estabelecimento de regras internacionais a serem respeitadas por todos, inclusive os mais poderosos. A presidência de Cardoso visava garantir, em termos de política externa, um lugar entre as nações que partilhavam um conjunto de valores hegemónicos, porém considerados universais. A implementação desta orientação não passava pela adaptação passiva, mas pela tentativa de alterar a envolvente, dentro dos limites do seu poder, e pela participação nas questões internacionais de forma a obter um resultado mais favorável aos interesses nacionais.

O universalismo tinha sido sempre um elemento caracterizador da política externa brasileira, no entanto, ele renovou-se na época pela introdução do conceito de parceiro comercial regional. Desta forma, promovia-se a diversificação de relações externas em combinação com a vertente regionalista. A administração de Cardoso consolidou a linha de actuação que se iniciou com Collor de Mello e Itamar Franco a qual colocou o Mercosul<sup>9</sup> no topo da agenda brasileira. O Mercosul não era apenas visto como um

projecto sem precedentes na América do Sul, mas também uma forma de regionalismo aberto que não excluía outros parceiros e uma importante alternativa à ALCA<sup>10</sup>.

Paralelamente, as relações com os Estados Unidos e a Argentina foram igualmente uma constante preocupação por parte da administração com esforços significativos no intuito de as melhorar, nem sempre conseguidos. Em encontros não oficiais de chefes de Estado e de Governo, em que a «Terceira Via» dominava o debate ideológico, assistiu-se à melhoria da imagem externa do Brasil dado o prestígio intelectual e político do Presidente Henrique Cardoso e a sua proximidade com Tony Blair e Bill Clinton. Contudo, e como o próprio Cardoso sugere em 1993, a intensificação das relações com os Estados Unidos apenas ocorrerá mediante a inexistência de restrições a nível de política comercial, por exemplo face a países terceiros, ou de acordo com um critério não redutor em termos de acção internacional.

Os resultados esperados, associados à estratégia de «institucionalismo neoliberal», seriam os de melhorar a reputação junto da sociedade internacional, nomeadamente a nível financeiro. Numa primeira fase, esta estratégia foi bastante bem-sucedida dado que possibilitou o estreitar das relações com os Estados Unidos, o incremento do investimento directo estrangeiro no país em sectores importantes, o avanço do Mercosul e vitórias importantes nas negociações do Acordo de Comércio Mundial (na sigla em inglês: GATT). A prazo, assistiu-se a um incremento dos custos e a uma diminuição dos benefícios associados à mesma decorrente de retrocessos no Mercosul e no investimento directo estrangeiro, de várias crises económicas e financeiras e da rotatividade de posições nas instituições internacionais alvo da estratégia de «institucionalismo neoliberal». Este cenário acentuou-se com a eleição de George W. Bush para a Casa Branca e, em especial, após o 11 de Setembro. A nova ênfase colocada no unilateralismo por parte da Administração americana criou naturais dificuldades a todo o quadro institucional construído até então, de perfil multilateral, em termos de relações internacionais.

## **O ABANDONO DO CONSENSO DE WASHINGTON E O INÍCIO DA ASCENSÃO CHINESA COMO FACTORES DOMINANTES NA NOVA REALIDADE EMERGENTE**

«UN FANTASMA RECORRE AMÉRICA LATINA, EL FANTASMA DEL SOCIALISMO»<sup>11</sup>

Hugo Chávez

A etapa final do mandato do Presidente Cardoso caracteriza-se pela definição de um novo contexto regional e internacional. Na América Latina assiste-se ao abandono das políticas associadas ao Consenso de Washington e que se caracterizaram por duas décadas de crise sucessiva ao nível cambial e da dívida soberana. Em termos sociais, o insucesso da receita liberal em termos económicos potenciou uma crescente mobilização social e que culminou com a viragem à esquerda da região na passagem do século. No entanto, e segundo Fareed Zakaria<sup>12</sup>, o outro lado da moeda deste processo foi uma

progressiva integração dos mercados que acentuou os benefícios do comércio mundial, o problema da hiperinflação em países como o Brasil e a Turquia foi eliminado e a percentagem da população mundial que vivia com menos de um dólar por dia reduziu-se de 40 por cento, em 1981, para 18 por cento em 2004.

O governo do Presidente Hugo Chávez foi o primeiro a proceder à ruptura com a lealdade da América Latina às políticas impostas nos Programas de Ajustamento Estrutural. A aliança estratégica de Chávez com Cuba e, posteriormente, com a Bolívia (o que nas palavras de Chávez constitui o «eixo do bem»), marcou o regresso da esquerda ao poder<sup>13</sup> e que caracteriza a sua acção por uma falta de preocupação com o equilíbrio orçamental e por um sentimento profundamente

A CRESCENTE PROCURA PELA CHINA POR MATÉRIAS-PRIMAS AO LONGO DE VÁRIOS ANOS POSSIBILITOU A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS ORÇAMENTAIS DESPESISTAS POR PARTE DOS NOVOS GOVERNOS DE ESQUERDA EM PAÍSES RICOS EM RECURSOS NATURAIS.

antiamericano. A crescente procura pela China por matérias-primas ao longo de vários anos possibilitou a implementação de políticas orçamentais despesistas por parte destes novos governos de esquerda em países ricos em recursos naturais. Face a esta dinâmica, assistiu-se inclusive à nacionalização de alguns dos recursos naturais, caso de alguns campos de petróleo na Venezuela e de gás natural na Bolívia, o que seria impensável na década anterior.

A prioridade para todos os novos governos de esquerda na região estabeleceu-se então com o fim da sua dependência das instituições com sede em Washington. Neste sentido, o Presidente Kirchner resistiu às pressões do FMI e implementou um conjunto de medidas não convencionais para resolver a crise que atingiu o seu país em 2001-2002. Os elevados preços internacionais das matérias-primas possibilitaram igualmente que países como o Brasil e a Argentina tenham pago as suas dívidas ao FMI antes do previsto e que o governo do Presidente Chávez se tenha transformado de devedor a credor de último recurso<sup>14</sup>. A Venezuela concedeu um empréstimo à Argentina, no final de 2005, de 2,5 biliões de dólares para este país liquidar a restante dívida de 9,8 biliões de dólares ao FMI. Desde o início do governo do Presidente Morales, em 2006, a Venezuela tem igualmente apoiado a Bolívia de diferentes modos, incluindo empréstimos, o que de outro modo obrigaria ao pedido de ajuda a instituições internacionais, aos Estados Unidos e aos países europeus.

Em suma, assistiu-se a um progressivo enfraquecimento do papel do FMI na América Latina o que evidencia a necessidade de reforma da própria instituição bem como das estratégias estruturais que promove. Ao nível internacional, a adopção destas políticas foi também possível pelo crescente desinteresse americano em relação à região decorrente da sua preocupação geopolítica com o Médio Oriente, iniciada com a I Guerra do Golfo e potenciada após o 11 de Setembro.

O final da década de 1990 é igualmente marcado pela definição de um novo lema para a política externa chinesa o qual passa a ser *heping jueqi*, ou seja, «ascensão pacífica».

Este termo procurava evidenciar: a inexistência de qualquer pretensão expansionista ou de agressão; a não procura pela hegemonia internacional; e o não à tentativa de exportação da revolução comunista.

Em 2000, o Presidente Jiang Zemin anunciou que o partido deveria aprender a incorporar as forças produtivas mais dinâmicas da sociedade, a cultura moderna mais avançada e o interesse da maioria do público. Isto significava objectivamente que o partido se afastara dos conceitos socialistas, sem conexão com a realidade, para uma linha de orientação que visava a procura de soluções práticas. A esta nova linha de representação eram chamados intelectuais, estudantes e empreendedores do sector privado, muitos dos quais quarenta anos antes estariam nos campos de trabalho forçado para um «processo de reeducação». Esta alteração marca uma profunda mudança na filosofia do Partido ao reconhecer que sem produtividade e crescimento das exportações não pode existir prosperidade. Por fim, sem prosperidade consumada, pela criação de emprego, habitação e na promessa de um futuro melhor, o futuro do Partido Comunista da China estaria inevitavelmente comprometido. Conclui-se assim que a legitimidade do Partido assenta na capacidade de providenciar elevados níveis de crescimento económico durante o maior período de tempo possível, ou seja, estes serão os novos termos do contrato social para a sociedade chinesa.

## **O INÍCIO DA ERA LULA: A «AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO»<sup>15</sup> – O CONCEITO DE SOBERANIA COMO FACTOR LIMITADOR AO UNILATERALISMO AMERICANO**

*«ALÉM DE UM ESFORÇO INTERNO DE AUMENTO DA COMPETITIVIDADE DE NOSSOS PRODUTOS E DIVERSIFICAÇÃO DE NOSSA PAUTA EXPORTADORA, [O PRESIDENTE LULA] DEIXOU CLARO QUE NÃO PODERÍAMOS PRESCINDIR DO COMBATE, NO PLANO INTERNACIONAL, PELA ABERTURA DE NOVOS MERCADOS E POR REGRAS MAIS JUSTAS, RESPEITADO O DIREITO SOBERANO DO POVO BRASILEIRO DE DECIDIR SOBRE SEU MODELO DE DESENVOLVIMENTO.»<sup>16</sup>*

**Celso Amorim**

Relativamente ao sistema internacional, o contexto que a Administração de Lula vem a defrontar não é substancialmente diferente do da Administração de Cardoso. Ao nível interno, o abandono do modelo de substituição de importações estava consolidado dado o consenso na sociedade brasileira da necessidade de uma economia preparada para a competição internacional. No entanto, existiam expectativas de um novo redireccionamento da política externa por parte de Administração de Lula. Concretamente, esperava-se um novo reafirmar da autonomia em relação às grandes potências e a promoção do reforço dos laços com os países do Sul<sup>17</sup>, quer pelo recurso a iniciativas bilaterais, quer pela participação em instituições internacionais.

As aparentes alterações tinham por base um conjunto de princípios orientadores: contribuir para um maior equilíbrio e atenuarem o unilateralismo; o reforço das relações bilaterais e multilaterais no intuito de aumentar o peso político e económico nas negocia-

ções a nível internacional; o aprofundamento, na medida do possível, do intercâmbio económico, financeiro, tecnológico e cultural; e, por fim, o evitar de acordos que pudessem limitar o desenvolvimento do país a longo prazo. A implementação destes princípios traduziu-se em várias iniciativas das quais se destacam: a intensificação das relações com os países emergentes tais como a Índia, a China, a Rússia e a África do Sul; o importante papel desempenhado nas negociações de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC); a manutenção de relações de amizade políticas e o desenvolvimento de relações económicas com os países ricos, incluindo os Estados Unidos; o fortalecimento das relações com os países africanos; a campanha para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a de um lugar permanente para o Brasil; a defesa de objectivos sociais, permitindo um maior equilíbrio entre Estado e sociedade civil; e, por fim, a forte participação em organizações internacionais e fóruns multilaterais para a discussão da governança internacional.

ENTRE AS VÁRIAS VERTENTES DA NOVA POLÍTICA EXTERNA, ASSISTE-SE A UMA PREOCUPAÇÃO, POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO DE LULA, PARA O FORTALECIMENTO DO PAPEL REPRESENTATIVO DO BRASIL NAS COLIGAÇÕES SUL-SUL.

Entre as várias vertentes da nova política externa, assiste-se a uma preocupação, por parte da Administração de Lula, para o fortalecimento do papel representativo do Brasil nas coligações Sul-Sul e que se torna evidente a partir da reunião ministerial de Cancun, em Setembro de 2003 (a qual antecedeu a criação do G20). Este encontro visava a criação de posição comum entre os vários países do Sul para o fim dos subsídios à exportação por parte dos Estados Unidos e da União Europeia e um maior acesso, igualmente, a ambos os mercados.

Em suma, o conceito de soberania ganha uma maior ênfase na política externa brasileira<sup>18</sup> em relação ao governo anterior, apesar de se continuar a apostar no multilateralismo. Esta característica, compatível com o conceito de «autonomia pela diversificação», ganhou relevância em certos momentos do tempo nos quais foi interpretada como um sentimento de liderança regional. Mesmo que as ideias defendidas por Lula se formulassem meramente no plano teórico elas tiveram consequências nas relações do Brasil com outros estados. Concretamente, a tentativa de liderança regional brasileira sofreu vários retrocessos dado o não reconhecimento por parte dos países da mesma região<sup>19</sup>.

A conclusão a retirar, e como veremos na parte final do artigo, é a de que as ideias políticas e a percepção dos actores afecta o comportamento dos estados<sup>20</sup>. Ao nível internacional, o envolvimento de forças militares brasileiras em acções de promoção de paz, tais como em Angola (2003) e no Haiti (2004), evidenciam a tentativa do Brasil em suportar os custos associados à sua ascensão e comprova igualmente o verdadeiro significado da estratégia de «autonomia pela diversificação».

Ao nível comercial, assistiu-se naturalmente a resultados consistentes com a estratégia adoptada em termos de relações externas. Neste sentido, importa referir que, nessa época, o grosso da procura do exterior se centrava em produtos que requeriam alguma

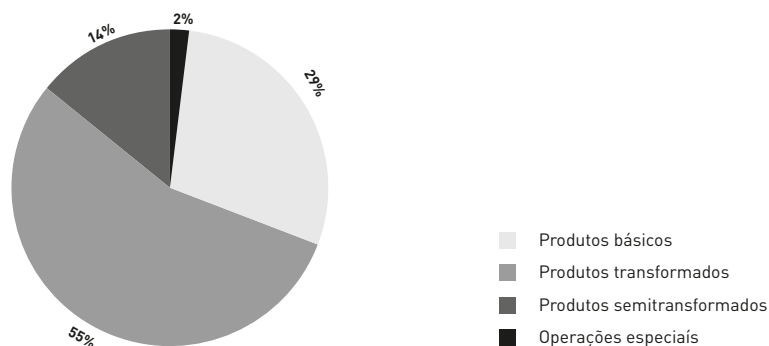
incorporação doméstica de valor antes de serem exportados (cf. tabela 1 e gráfico 2). Como veremos à frente, esta realidade irá mudar profundamente, e num curto espaço de tempo, com o reforço da posição chinesa nas exportações brasileiras.

**Tabela 1** > Principais destinos para as exportações brasileiras (milhões de dólares)

	Posição	Ano 2006	%
1	Estados Unidos	24 679	18,0%
2	Argentina	11 714	8,5%
3	China	8399	6,1%
4	Países Baixos	5744	4,2%
5	Alemanha	5675	4,1%
6	México	4440	3,2%
7	Chile	3896	2,8%
8	Japão	3884	2,8%
9	Itália	3829	2,8%
10	Venezuela	3555	2,6%
11	Rússia	3443	2,5%
12	Bélgica	2994	2,2%

Fonte: SECEX/MDIC.

**Gráfico 2** > Repartição por grau de incorporação de valor





## O CONSENSO DE PEQUIM<sup>21</sup>, A SUA ACEITAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL E AS CONSEQUÊNCIAS

«CHINA BEATING THE WEST AT ITS OWN GAME»<sup>22</sup>

Li Chang-Chun

Os últimos anos do segundo mandato presidencial de Lula da Silva foram marcados pelo crescente peso da China na definição da nova ordem internacional. Neste sentido, importa perceber quais os elementos caracterizadores do novo contexto. De acordo com o Presidente chinês Hu Jintao, a política externa chinesa centra-se na doutrina dos «Quatro Nãos»: não à hegemonia; não à interferência na soberania de cada Estado; não à corrida ao armamento; e não a alianças militares. Esta doutrina procura justificar a actual política chinesa em favor do seu desenvolvimento económico e da integração no sistema neoliberal de comércio internacional.

Neste sentido, as autoridades chinesas necessitam de manter relações com os regimes dos países em vias de desenvolvimento, independentemente das implicações que decorrem desta acção em termos de políticas de direitos humanos, ambiental e de liberdades básicas para as populações locais. Se a China adoptasse uma linha de actuação externa em linha com a orientação liberal do Ocidente deixaria de ser a fonte de inspiração de um modelo alternativo de desenvolvimento para os países mais pobres. Mais importante do que tudo, limitaria o seu acesso a matérias-primas, fontes de energia e mercados e, a nível político, a sua crescente influência em assuntos como o Tibete, Taiwan e direitos humanos. A título de exemplo, em 2008, os regimes autocráticos representaram uma fonte de energia vital para as necessidades crescentes da China<sup>23</sup>.

Em suma, o objectivo primário do interesse chinês na América do Sul passa essencialmente pela vertente económica. O envolvimento militar por parte da China na região tem também vindo a crescer através da cooperação e venda de armamento sofisticado a alguns países. No entanto, tais acções têm sido acompanhadas por uma cuidadosa agenda diplomática de forma a limitar potenciais danos nas relações sino-americanas. A perspectiva da América do Sul em relação à acção chinesa centra-se na expectativa da agenda comum focada no conceito de soberania e no papel do Estado na economia.

Neste sentido, as relações entre a América Latina e a China são encaradas como decorrentes da ascensão internacional do «Sul Global». A crescente importância da contribuição das economias emergentes para o crescimento global em detrimento do peso dos Estados Unidos e da Europa (em

AS RELAÇÕES ENTRE A AMÉRICA LATINA  
E A CHINA SÃO ENCARADAS COMO DECORRENTES  
DA ASCENSÃO INTERNACIONAL DO «SUL GLOBAL».  
A CRESCENTE IMPORTÂNCIA DA CONTRIBUIÇÃO  
DAS ECONOMIAS EMERGENTES PARA  
O CRESCIMENTO GLOBAL SUGERE  
A ADOÇÃO DE UMA AGENDA COMUM.

2007 representaram 60 por cento vs 40 por cento em 2000) sugere a adopção de uma agenda comum, em termos internacionais, entre os dois blocos. A cimeira do G20 de

Novembro de 2008, em Washington, para discutir a actual crise financeira internacional comprova esta tendência ao estarem presentes o Presidente Hu Jintao da China, o Presidente Lula da Silva do Brasil, a Presidente Cristina Kirchner da Argentina e o Presidente Felipe Calderón do México. Um outro ponto de convergência entre a maioria dos governos da América Latina, nomeadamente de esquerda, e a China é o regresso do peso do Estado na economia. Para muitos destes governos, a actual crise financeira prova a falência do neoliberalismo e das orientações que o Ocidente, sob a liderança dos Estados Unidos, tem adoptado ao longo das últimas décadas. Neste sentido, a parceria com a China potencia o relançar do debate ideológico e evidencia a supremacia, a prazo, do seu modelo de desenvolvimento económico e social.

Por fim, os dados relativos ao comércio entre a China e a América do Sul provam um intensificar muito significativo das interdependências ao longo dos últimos anos: as importações chinesas em 2008 totalizaram 91 biliões de dólares (valor 11 vezes superior ao de 2002 – ver tabela 2) e que na essência correspondem a produtos primários ou decorrentes da extracção e transformação de recursos naturais<sup>24</sup>.

Esta doutrina potencia ainda a implementação pelo Governo chinês da designada «diplomacia assimétrica» a qual favorece a existência de certas relações bilaterais, ao mesmo tempo que a China participa activamente no processo de regionalização económica e de globalização. Esta abordagem apresenta um certo paralelismo com as estratégias de regionalismo adoptadas por parte da América Latina, no intuito de intensificar as trocas comerciais, em simultâneo com acordos bilaterais. O facto de o Brasil continuar a reforçar as suas relações com a China, sem esperar por uma agenda conjunta do Mercosul em relação à China, ilustra que as novas relações Sul-Sul efectivam-se inclusive à margem dos processos de regionalização.

**Tabela 2** > Relações comerciais entre a China e os oito principais países da América Latina (USDbn)

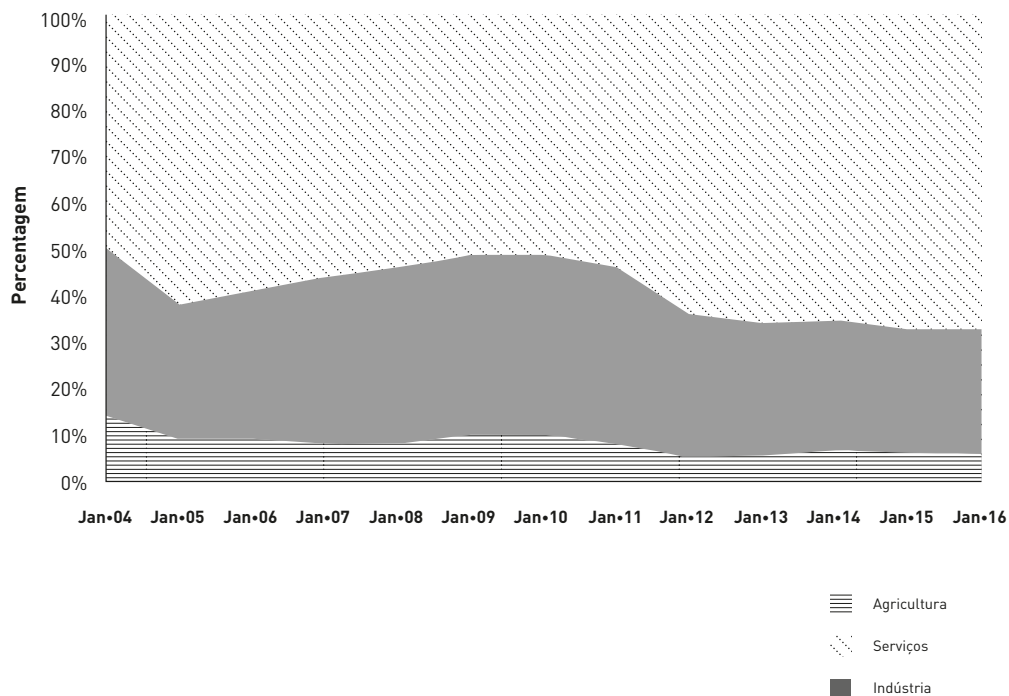
	Exportações chinesas para:			Importações chinesas de:		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
<b>Argentina</b>	0,0	0,6	6,1	0,3	0,9	6,8
<b>Brasil</b>	0,1	1,2	24,5	0,5	1,6	38,0
<b>Chile</b>	0,1	0,8	8,0	0,0	1,3	17,8
<b>Colômbia</b>	0,0	0,2	3,8	0,0	0,0	2,1
<b>México</b>	0,1	1,3	17,9	0,1	0,5	6,8
<b>Peru</b>	0,0	0,1	3,6	0,1	0,6	6,1
<b>Uruguai</b>	0,0	0,2	1,5	0,1	0,1	1,2
<b>Venezuela</b>	0,0	0,3	3,6	0,0	0,1	6,6

Fonte: Fundo Monetário Internacional.

Entretanto, algumas ameaças começaram já a desenhar-se para os países sul-americanos na sequência da forte relação comercial com o parceiro asiático. No caso brasileiro, o envolvimento com a China possibilitou o sucesso económico ao longo da última década, algo que não ocorrera na década anterior e que penalizou a Administração de Cardoso. A tentativa de manter o controlo sobre a inflação, de forma a manter a credibilidade externa, obrigou a uma política de altas taxas de juro cujo resultado se traduziu na forte apreciação do real. A conjugação deste facto com a forte procura chinesa conduziu a que uma parte substancial da economia brasileira se centre na actividade de exploração de recursos naturais e no sector dos serviços<sup>25</sup>, o que indicia um cenário de Dutch Disease como provável. O gráfico apresentado seguidamente comprova esta transferência ocorrida entre sectores de actividade para o caso do Brasil. As rendas apropriadas decorrentes da exploração de recursos naturais tendem a ser alocadas à expansão do consumo interno o que se traduz, simultaneamente, no crescimento do sector dos serviços e das importações. A título de exemplo, actualmente os restaurantes em São Paulo são mais caros do que em Paris e as áreas para escritórios mais dispendiosas do que em Nova York<sup>26</sup>.

**Gráfico 3** > Evolução dos sectores de actividade para o Brasil

Fonte: SECEX/MDIC.



## **O FINAL DO MANDATO DE LULA E A ENTRADA DE DILMA: O REGRESSO DA IDEOLOGIA E O FIM DO CONSENSO INTERNO EM POLÍTICA EXTERNA**

«O POVO BRASILEIRO NÃO ESTÁ MAIS ATRÁS, O POVO BRASILEIRO NÃO ESTÁ MAIS ESPERANDO AS COISAS MELHORAREM PARA TER ACESSO À RIQUEZA.»<sup>27</sup>

Dilma Rousseff

Face ao contexto económico e financeiro internacional entre 2003 e 2008, e anteriormente descrito, o Presidente Lula e os seus colaboradores no Itamaraty decidiram apropriar-se politicamente dos benefícios alcançados pelo Brasil nesse período. A conjugação deste facto com a crescente interferência ideológica na condução da política externa contribuiu para o fim do consenso interno em torno desta. Tancredo Neves, em finais de 1984 e na véspera da fundação da Nova República, caracterizava a noção de continuidade nas relações externas da seguinte forma: «Se há um ponto na política brasileira que encontrou consenso em todas as correntes de pensamento, esse ponto é a política externa levada a efeito pelo Itamaraty.»<sup>28</sup>

Vários acontecimentos evidenciaram esta ruptura pelo discurso assumido pelas autoridades brasileiras, marcadamente ideológico e crítico, face ao impasse nas negociações de Doha no contexto da Organização Mundial do Comércio, à atitude norte-americana diante do golpe militar nas Honduras, ao acordo militar entre os Estados Unidos e a Colômbia e, por fim, e em especial, na questão em torno do programa nuclear iraniano. Ao legitimar um regime saído de eleições bastante contestadas e ao pretender intermediar internacionalmente as negociações com o Irão, o Brasil assumiu uma posição directa de afrontamento ao interesse americano. No entanto, não foi de todo evidente o benefício decorrente desta associação a um país acusado de violar a democracia e os direitos humanos, de negar o Holocausto e de tentar desenvolver armamento nuclear, contrariando o Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

Em suma, a contestação da hegemonia e a promoção do papel do Brasil na esfera diplomática requer uma análise prévia, e cuidada, entre custos e benefícios das possíveis acções a desenvolver.

A mesma conclusão poderá ser retirada em torno do apoio brasileiro à decisão do Presidente Nestor Kirchner em 2006 de convidar a Venezuela para entrar no Mercosul. A ausência de uma compatibilidade económica e política entre os vários países participantes na organização sugeria uma análise prévia à tomada de qualquer iniciativa. Nomeadamente ao Brasil, face ao seu peso relativo dentro do grupo, exigia-se uma posição técnica, e não de carácter ideológico, uma vez que a entrada de um novo parceiro em qualquer zona comercial requer sempre um longo processo negocial. O resultado final traduziu-se na oposição pelo Paraguai à entrada da Venezuela no Mercosul<sup>29</sup>, questão que apenas foi ultrapassada em 2012. O processo de *impeachment* do Presidente Fernando Lugo levou à suspensão do Paraguai do Mercosul e possibilitou finalmente a entrada da Venezuela para o grupo.

Mais uma vez, ambas as decisões tiveram por base um alinhamento ideológico<sup>30</sup> mas limitam, a prazo, a pretensão brasileira de liderança regional. Ainda relativamente ao Mercosul, assiste-se ao progressivo descrédito da própria iniciativa face à incapacidade do Brasil e da Argentina em resolverem os permanentes conflitos em matéria comercial. Por último, a incapacidade brasileira em reforçar as suas contribuições financeiras para o reforço do processo de integração regional constitui igualmente um factor limitativo. Também em matéria de segurança regional o Brasil tem vindo a adoptar uma atitude de parcialidade ao se opor ao acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos, mas abstendo-se de comentar as iniciativas de compra de armamento pelo regime venezuelano. Paralelamente, a incapacidade de adoptar uma posição comum no seio da Unasul<sup>31</sup> e do Conselho de Defesa Sul-Americano<sup>32</sup> contra as FARC evidencia que muitas destas iniciativas são apenas o resultado de uma prática diplomática dominada por gestos, e não por factos, na região.

Por último, falta justificar a principal razão para a descontinuidade temporal na política externa brasileira. O bom desempenho económico ao longo da última década justifica, em larga medida, tal facto dado que, uma vez assegurada a dinâmica empresarial, o passo seguinte centrou-se na efectivação do compromisso político assumido com os eleitores.

A título de exemplo, o peso da despesa de protecção social em percentagem do PIB passou de 20 por cento em 1980 (valor médio dentro dos países emergentes) para cerca de 40 por cento em 2010. Em 2003, o Presidente Lula lançou o programa social denominado «Bolsa Família» que é considerado actualmente como um dos mais generosos dentro

dos países emergentes. O combate à desigualdade social foi sem dúvida o principal sucesso alcançado pelas autoridades brasileiras ao longo dos últimos anos para legitimar a sua acção política a nível interno e externo. Ao mesmo tempo, a economia brasileira manteve-se como uma das mais proteccionistas em termos mundiais (apenas 20 por cento do PIB corresponde ao peso do comércio externo)<sup>33</sup> e assistiu-se ao reforço da progressividade fiscal, quer para empresas, quer para cidadãos. Neste contexto, o nível de investimento total manteve-se reduzido (apenas 18 por cento do PIB em 2010, sendo um dos valores mais baixos para os países emergentes) o que força o crescente intervencionismo pelas autoridades na procura de resultados económicos.

Até muito recentemente, e apesar de o Governo brasileiro negar qualquer ingerência, a empresa de capitais maioritariamente públicos, Petrobras, comercializava internamente gásóleo a um preço inferior ao internacional de forma a ajudar no controlo à inflação. Em meados de 2011, o Banco Central do Brasil baixou a sua taxa de referência para o nível mais baixo de sempre na tentativa de estimular o consumo interno. O sector financeiro opôs-se na altura à pretendida expansão de crédito pelo Governo por considerar o

O REFORÇO DA CLASSE MÉDIA BRASILEIRA  
TROUXE CONSIGO A DINAMIZAÇÃO DA PROCURA  
INTERNA E O REFORÇO DO PODER POLÍTICO DO PT  
DE LULA E DE DILMA. NO ENTANTO TUDO ISTO FOI  
POSSÍVEL GRAÇAS À ASCENSÃO DA CHINA E DOS  
EFEITOS INDIRECTOS DECORRENTES DA MESMA.

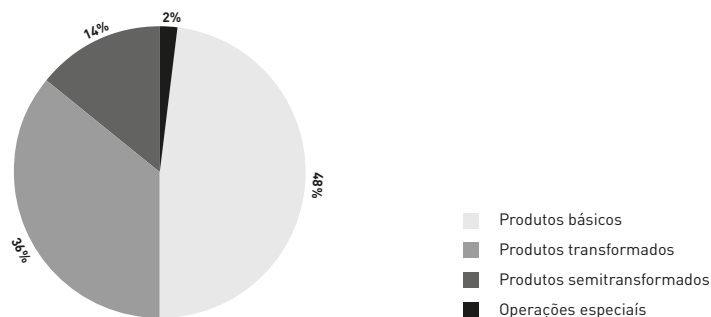
nível de endividamento existente já excessivo. Entre finais de 2004 e Março de 2013, o crédito total à economia passou de 24,3 por cento para 53,9 por cento em percentagem do PIB. Em suma, o reforço da classe média brasileira trouxe consigo a dinamização da procura interna e o reforço do poder político do Partido dos Trabalhadores (PT), de Lula da Silva e de Dilma Rousseff. No entanto, importa não esquecer que tudo isto foi possível graças à ascensão da China e dos efeitos indirectos decorrentes da mesma<sup>34</sup>. Esta afirmação tende a ser facilmente justificada face aos dados apresentados na tabela 3 e nos gráficos 4 e 5.

**Tabela 3** > Principais destinos para as exportações brasileiras (milhões de dólares)

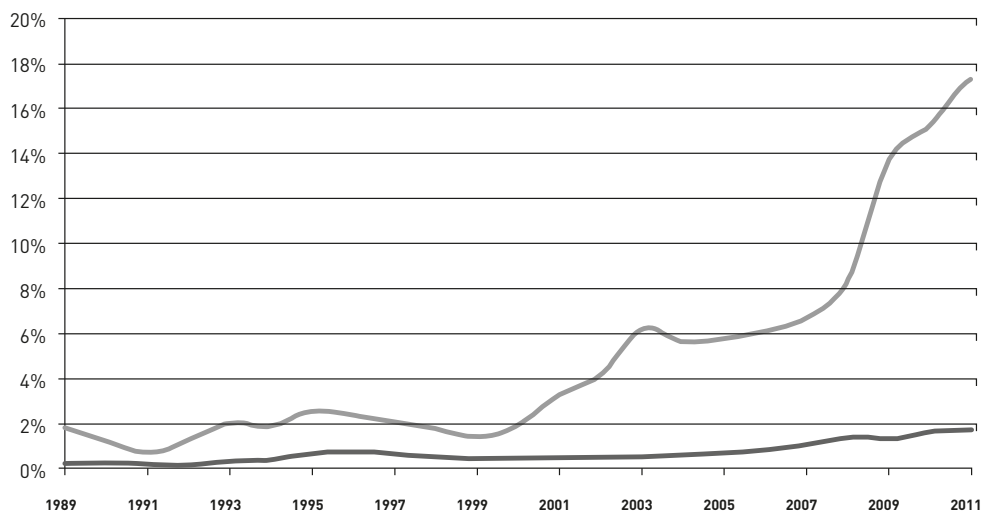
	Posição	Ano 2011	%
1	China	44 315	17,3%
2	Estados Unidos	25 805	10,1%
3	Argentina	22 709	8,9%
4	Países Baixos	13 640	5,3%
5	Japão	9473	3,7%
6	Alemanha	9039	3,5%
7	Itália	5441	2,1%
8	Chile	5418	2,1%
9	Reino Unido	5230	2,0%
10	Espanha	4706	1,8%
11	Coreia do Sul	4694	1,8%
12	Venezuela	4592	1,8%

Fonte: SECEX/MDIC.

**Gráfico 4** > Repartição por grau de incorporação de valor



**Gráfico 5** > Grau de dependência comercial



Fonte: Banco Central do Brasil e National Bureau of Statistics of China.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A actual crise financeira internacional veio, numa primeira fase, acelerar o declínio do Ocidente e a ascensão do «resto do mundo», nas palavras tanto de Fareed Zakaria<sup>35</sup> como de Niall Ferguson<sup>36</sup>. No entanto, a sua não resolução começa igualmente a gerar impactos naqueles que seriam, aparentemente, os beneficiários desta dinâmica.

O ritmo de crescimento chinês tem vindo a abrandar progressivamente ao longo dos últimos anos o que obriga a uma mudança de estratégia por parte das autoridades locais. Doravante, a preservação dos equilíbrios social e político passará mais pelo desenvolvimento do mercado interno chinês do que pela vertente mercantilista decorrente das exportações. Face a esta nova realidade, a atenção chinesa centrar-se-á na procura do acesso a tecnologia e ao incentivo à inovação de forma a renovar, a prazo, a sua actual posição de liderança em termos do comércio internacional (progressiva procura de vantagens comparativas em detrimento de vantagens absolutas).

A presente redução do consumo mundial de matérias-primas e energia, e conseqüente redução de preço, tenderá apenas a evidenciar os desequilíbrios inerentes ao modelo de desenvolvimento de muitos dos países sul-americanos. As crescentes dificuldades financeiras na Venezuela e a quebra do ritmo de crescimento económico no Brasil evidenciam já esta nova realidade emergente. A conjugação deste facto com os argu-

mentos apresentados na secção anterior tenderão novamente a limitar a pretensão brasileira à posição de líder regional. As questões internas associadas ao desenvolvimento económico, provavelmente, voltarão a dominar a agenda de Dilma Rousseff e obrigarão à atenuação da vertente ideológica na condução da política externa. Tal padrão de comportamento tenderá a ser facilmente justificado face à história diplomática brasileira<sup>37</sup>.

De acordo com Maria Regina Soares de Lima<sup>38</sup> as ideias de dependência e de autonomia são inerentes à condução das relações internacionais por parte de potências intermédias. Dado o seu nível intermédio de poder, o padrão de comportamento destes países tende a alterar-se. Por vezes, assume um comportamento similar ao dos países mais fracos, outras vezes, rege-se pelos princípios das nações mais fortes.

Em suma, a variabilidade na conduta brasileira não decorrerá de um acto de irracionalidade ou a não defesa dos interesses próprios, mas indicia que o poder é para ser usado em função de temas específicos.

As prováveis excepções ao contexto de abrandamento económico na América do Sul serão o Chile, o Peru e a Colômbia. Para esta realidade não é certamente indiferente o facto de estes países terem estabelecido acordos de livre-comércio com os Estados Unidos e de manterem com estes um forte nível de cooperação em diferentes matérias. Por último, importa ainda mencionar, no contexto da América Latina, o regresso do México como um dos potenciais candidatos à liderança regional. A combinação de um forte e sólido desempenho económico alinhado com o facto de pertencer ao grupo do G20 e a crescente animosidade contra a diplomacia brasileira de vários países da região<sup>39</sup> justifica esta percepção. O debate no futuro próximo centrar-se-á novamente em torno de questões como: Brasil vs México; América do Sul vs América Latina; China vs Estados Unidos. **RJ**

Data de recepção: 20 de Março de 2013 | Data de aprovação: 13 de Maio de 2013

## NOTAS

<sup>1</sup> A pedido do autor o texto não adopta as normas do Novo Acordo Ortográfico.

<sup>2</sup> Gostaria de agradecer o incentivo e os preciosos contributos da professora Raquel Vaz-Pinto e do professor Andrés Malamud para o presente texto

<sup>3</sup> Conceito introduzido por Charles Krauthammer em Setembro de 1990.

<sup>4</sup> VIGEVANI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel – *Brazilian Foreign Policy in Changing Times*. 1.ª edição. Nova York: Lexington Books, 2009.

<sup>5</sup> Conceito formulado por Leticia Pinheiro para caracterizar a política de

relações exteriores do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Citação de artigo de revista: PINHEIRO, Leticia – «Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea». In *Contexto Internacional*. Vol. 22, N.º 2, 2000, pp. 305-335.

<sup>6</sup> RICUPERO, Rubens – *Rio Branco: O Brasil no Mundo*. 1.ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 27.

<sup>7</sup> Termo inventado por John Williamson, em 1989, para referenciar um conjunto de dez medidas de política económica de teor neoliberal.

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, o *Composite Index of National Capability* do *Correlates of War* como indicador do reforço da capacidade brasileira. O indicador em causa aumentou no período em análise.

<sup>9</sup> O Mercado Comum do Sul (frequentemente apelidado por Mercosul) é uma aliança comercial que visa dinamizar a economia regional pela circulação de mercadorias, pessoas e capitais. Os quatro países que se tornaram signatários do Tratado de Assunção (1991) foram a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai.

<sup>10</sup> A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) decorre de uma proposta dos Estados



Unidos, durante a Cimeira da América, realizada no dia 9 de Dezembro de 1994 em Miami, com o objectivo de eliminar as barreiras alfandegárias entre 34 países americanos, todos excepto Cuba, formando assim uma zona de livre de comércio para o continente americano, até ao final de 2005.

11 In *Expansión*. Vol.40, Edições 1007-1011, 2009, p. 66.

12 ZAKARIA, Fareed – «The rise of the rest». In *Newsweek*, 12 de Maio de 2008.

13 A vitória de Hugo Chávez na Venezuela em 1998 marca o início deste movimento tendo-lhe seguido Ricardo Lagos e Michelle Bachelet no Chile (2000 e 2005, respectivamente), Luiz Inácio (Lula) da Silva no Brasil (2002 e 2006), Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner na Argentina (2003 e 2007, respectivamente), Martín Torrijos no Panamá (2004), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004) e José Mujica em 2009, Evo Morales na Bolívia (2005), Rafael Correa no Equador (2006), Daniel Ortega na Nicarágua (2006), Álvaro Colom na Guatemala (2008) e Fernando Lugo no Paraguai (2008). As duas únicas excepções são os governos conservadores do Presidente Álvaro Uribe na Colômbia (2002 e 2006) e do Presidente Felipe Calderón no México (2006).

14 JILBERTO, Alex E. Fernández, e HOGENBOOM, Barbara – «Latin America – from Washington Consensus to Beijing Consensus?». In *Latin America Facing China*. Nova York: Berghahn Books, 2010, pp. 181-193.

15 Termo introduzido por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni para identificar a política externa implementada durante a presidência de Lula da Silva. Citação de artigo de revista: VIGEVANI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel – «A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação». In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro. Vol. 29, N.º 2, 2007, pp. 273-335.

16 AMORIM, Celso – *Artigo do Senhor Ministro das Relações Exteriores*. [Consultado em: 15 de Março de 2013]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exterior/912158548072-artigo-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes>.

17 Em linha com o que tinha sido estabelecido pelo governo liderado, entre 1974 e 1979, por Ernesto Geisel.

18 VIGEVANI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel – *Brazilian Foreign Policy in Changing Times*. Importa referir igualmente que a soberania nunca esteve em questão para nenhum governo brasileiro.

19 MALAMUD, Andrés – «A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy». In

*Latin America Politics and Society*. Vol. 53, N.º 3, 2011, pp. 1-23.

20 Esta mesma conclusão tem sido apresentada por autores com diferentes perspectivas teóricas: Keohane e Goldstein, Rosati e Wendt. KEOHANE, Robert O., e GOLDSTEIN, Judith E. – *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. 1.ª edição. Ithaca: Cornell University Press, 1993; ROSATI, Jerel – «A cognitive approach to the study of foreign policy». In HEY, Jeanne A. K., e HANEY, Patrick J. – *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Nova York: Prentice-Hall, 1995; WENDT, Alexander – *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

21 Termo cunhado por Joshua Cooper Ramo, antigo editor da revista *Time*, para referenciar o regime adoptado pelo Governo chinês de propriedade mista com forte intervenção do Estado.

22 HALPER, Stefan – *The Beijing Consensus*. 1.ª edição. Nova York: Basic Books, 2010.

23 *Ibidem*.

24 Desde o final da década de 1990, o peso das relações comerciais entre a China e a América Latina tem vindo a intensificar-se, com a China a importar produtos como açúcar e fruta, óleo de soja (Argentina), minerais (Brasil) e prata (Chile).

25 CÁRDENAS, Maurício, e KUGLER, Adriana Kugler – «The reversal of the structural transformation in Latin America after China's emergence». Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/papers/2011/08/02-structural-transformation-cardenas>.

26 SHARMA, Ruchir – «Bearish on Brazil». In *Foreign Affairs*. Vol. 91, N.º 3, 2012, pp. 80-87.

27 ROUSSEFF, Dilma – *Lula ironiza Justiça Eleitoral e diz que vai continuar inaugurando*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-ironiza-justica-eleitoral-e-diz-que-vai-continuar-inaugurando,-529269,0.htm>.

28 RICUPERO, Rubens – *Diário de Bordo – A Viagem Presidencial de Tancredo*. 1.ª edição. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

29 O Congresso do Paraguai nunca ratificou, e em 2012 rejeitou, a entrada da Venezuela no Mercosul por considerar que o regime de Chávez não correspondia a uma verdadeira democracia.

30 Apesar de os interesses económicos terem alinhado com a ideologia para a entrada da Venezuela, em 2012, ver: <http://www.fiesp.com.br/noticias/crise-institucional-do-mercosul-foi-abordada-em-encontro-na-fiesp/>.

31 A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) é uma união intergovernamental para a promoção da integração sul-americana que integra os países que pertencem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) e à Comunidade Andina de Nações (CAN). O seu Tratado Constitutivo foi assinado em 23 de Maio de 2008.

32 O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) visa fomentar o intercâmbio e a coordenação em matérias de defesa militar entre os países que constituem a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A decisão para a sua criação foi tomada em 15 de Dezembro de 2008. Os seus estatutos requerem a necessidade de um consenso na tomada de qualquer posição e os países signatários são a Argentina, o Brasil, o Uruguai, o Paraguai, a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Peru, o Chile, a Guiana, o Suriname e a Venezuela.

33 SHARMA, Ruchir – «Bearish on Brazil», pp. 80-87

34 O Brasil cresceu em média, ao longo da última década, cerca de metade dos níveis apresentados pela China, a Índia e a Rússia. Este resultado tende a comprovar o efeito dependência em relação ao exterior da economia brasileira.

35 ZAKARIA, Fareed – *The Post-American World*. 2.ª edição. Londres: Penguin Books, 2009.

36 FERGUSON, Niall – *Civilization – The West and the Rest*. 1.ª edição. Londres: Penguin Books, 2011.

37 Tal processo será facilitado pelo facto de os Estados Unidos terem voltado a encerrar o reforço das relações comerciais e políticas com o Brasil como um factor determinante para a defesa do seu interesse próprio na região. Esta é uma das conclusões do recente relatório publicado pelo Council on Foreign Relations, «Global Brazil and US-Brazil Relations». N.º 66, 2011.

38 Citação de artigo de revista: LIMA, Maria Regina Soares de – «A economia política externa brasileira: uma proposta de análise». In *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro. Ano 6, N.º 12, 1990, pp. 7-28.

39 O reforço da componente ideológica na política externa brasileira provocou um sentimento adverso junto de vários países da região, nomeadamente, México, Colômbia e Peru. Neste sentido, a pretensão brasileira de liderança regional é encarada como uma tentativa de substituição de hegemonia americana pela brasileira. A título de exemplo, recentemente um diplomata colocou a questão do seguinte modo: «Os novos imperialistas chegaram e eles falam português.» Cf. CRANDALL, Russel – «The post-American hemisphere-power and politics in an autonomous Latin America». In *Foreign Affairs*. Vol. 90, N.º 3, 2011, pp. 83-95.