

# A Inserção do Brasil na Economia Global: da Procura da Autossuficiência à Estratégia de Diversificação<sup>1</sup>

Joaquim Cadete

*Licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Católica Portuguesa e Mestre em Economia Monetária e Financeira pelo Instituto Superior de Economia e Gestão. Actualmente encontra-se a finalizar o programa de mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Católica Portuguesa. Exerce funções de docência desde 1995 em vários programas da Universidade Católica Portuguesa.*

## Resumo

Ao longo dos últimos anos o Brasil tem vindo a afirmar-se no panorama internacional como uma das potências emergentes. Tal facto não é uma decorrência do acaso mas antes o resultado da implementação de uma visão estratégia de longo prazo para a qual a política externa brasileira foi determinante. Os esforços da diplomacia brasileira em torno da promoção do Mercosul e do conceito de América do Sul foram elementos constituintes desta iniciativa que visou a criação de uma plataforma intermédia antes da inserção do Brasil na economia global. Face a este contexto, considerou-se oportuno visitar a política externa brasileira em paralelo com os principais acontecimentos do ponto de vista económico desde meados do século passado. Por último, o crescente peso da China na esfera internacional está a induzir alterações profundas, não apenas no Ocidente, mas sobretudo no resto do Mundo. A recente turbulência financeira em torno dos mercados emergentes é apenas um exemplo dos efeitos indiretos desta ação que também é analisada para o caso brasileiro.

## Abstract

***Brazil in the Global Economy: From Self-reliance to a Diversification Strategy***

*Over the recent years Brazil has been recognized as one of the new emerging powers. This achievement is not an arbitrary outcome but the result of a long-term strategy in which the Brazilian foreign policy was a key piece. The efforts done by the Brazilian diplomacy to promote Mercosul and the ideational concept of South America were crucial elements of this strategy aiming to create an intermediary platform before the entrance of Brazil in the global economy. On the back of this context, it was considered to be relevant to revisit the Brazilian foreign policy in parallel with the main economic events since the second half of the last century. Finally, 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. The recent financial turmoil in the emerging markets is just an example of the unintended consequences of this action that is also analyzed for the Brazilian case.*

---

1 O presente texto é um desenvolvimento do artigo publicado pelo autor na edição de Junho de 2013 na revista *Relações Internacionais*, n.º 38, intitulado “Após a Euforia vem Sempre o Itamaraty”.

## Introdução

A estratégia de inserção da economia brasileira no contexto global confunde-se com a própria política implementada pelo Itamaraty de relações exteriores. Neste sentido, importa revisitar a política externa brasileira a qual se caracteriza pela pretensão de autonomia desde a década de 30 do século passado. Este objetivo assumiu-se como prioridade ao nível da política externa durante o primeiro mandato presidencial de Getúlio Vargas e mantém-se até aos nossos dias, com naturais oscilações<sup>2</sup>. Vários fatores suportam a definição desta linha de orientação entre os quais se destacam a considerável 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 autónoma não é em si um objetivo 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 objetivo. Assim sendo, as sucessivas administrações têm procurado sempre a prossecução de uma política externa autónoma, quer seja por uma estratégia de distanciamento<sup>3</sup>, de participação ou de diversificação. O presente artigo procura caracterizar a dinâmica implementada pelas autoridades brasileiras desde meados do século passado na prossecução dos seus objetivos estratégicos.

## A Procura da Autossuficiência como Justificação para a Autonomia pelo Distanciamento

*“Quando entrou o Geisel, o problema dele era o seguinte:  
'O que é que vão dizer de mim se eu fizer um governo pior que o do Médici'”*<sup>4</sup>

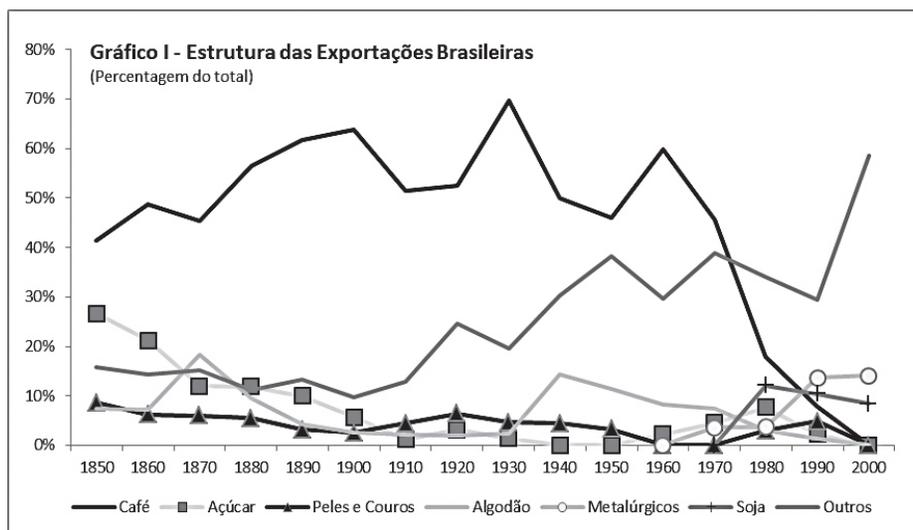
Delfim Neto

O final da década de 60 caracteriza-se no Brasil pelo elevado<sup>5</sup> nível de crescimento económico suportado por uma oferta ilimitada de crédito externo a taxas de juro reais negativas. No entanto, a crescente estratificação do rendimento nacional le-

- 
- 2 No período presidencial de Castello Branco (1964-1966) assistiu-se a uma aproximação em termos de política externa aos Estados Unidos.
  - 3 O conceito de “autonomia pelo distanciamento” caracteriza a atuação das autoridades brasileiras durante um período substancial do século XX. As linhas orientadoras centravam-se na conjugação do conceito de soberania nacional com a autarcia económica.
  - 4 Marco Damiani e Ricardo Grinbaum (19 de Novembro de 2003). “Os arquivos de Delfim”.
  - 5 Entre 1968 e 1973 a taxa média de crescimento anual situou-se nos 10%.
-

vou a que uma parte substancial da nova riqueza fosse despendida no aumento do consumo de bens de luxo, ao invés de despesa associada ao investimento. Paralelamente, a tentativa de alteração do modelo económico de dependência clássica para o de desenvolvimento dependente<sup>6</sup> altera a anterior lógica de substituição de importações<sup>7</sup>. O processo de industrialização passa então a ser socialmente controlado pela aliança entre estado, capital interno e capital externo face ao aumento da procura doméstica por bens produzidos localmente. O incremento na produção e exportação de produtos manufaturados ocorre durante o mandato presidencial de Médici (1969-1974), de pendor nacionalista<sup>8</sup>, e relança a perceção pública de que o Brasil poderá tornar-se numa potência mundial (“Brasil Grande Potência”). A análise da estrutura de exportações brasileiras desde meados do século XIX até ao final do século XX (gráfico I) confirma que, durante a década de 60, se começa a assistir à diluição do peso das exportações de café em favor de bens com incorporação de valor acrescentado. Este facto relança igualmente a preocupação junto do poder militar da época de que a excessiva dependência comercial dos Estados Unidos poderia conter a estratégia de autonomia do Brasil, bem como limitar a sua posição de liderança no contexto da América do Sul e de potência no Atlântico Sul. Face a este contexto, a resposta brasileira centra-se no reforço dos laços políticos e económicos com os países vizinhos.

- 
- 6 Em termos de formulação teórica no enquadramento da América Latina, desenvolve-se neste período a denominada Teoria da Dependência de versão weberiana, ou o capitalismo dependente-associado, cujos principais autores foram Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto. Ao contrário da teoria tradicional, a versão weberiana da dependência não identifica o subdesenvolvimento e o desenvolvimento como etapas de um processo evolutivo mas como realidades, ainda que estruturalmente vinculadas, distintas e paralelas. O subdesenvolvimento passa então a ser percecionado como um produto do desenvolvimento capitalista mundial sendo, por isso, encarado como uma forma específica de capitalismo. Numa perspetiva estritamente económica, esta nova formulação considerava que as relações estruturais de dependência estendiam-se para além dos fluxos comerciais uma vez que estas também se validavam nos movimentos internacionais de capitais, sob a forma de investimento direto estrangeiro e dependência tecnológica (Cardoso e Falleto, 1979).
  - 7 A partir do primeiro período de governação de Getúlio Vargas (1930-1945) procurou-se implementar um processo de desenvolvimento e industrialização nacional o qual passava pelo acesso a novos mercados, pela diversificação de exportações e a aquisição de novas tecnologias. Desta forma, procurava-se que a Industrialização por Substituição de Importação (frequentemente designada por modelo ISI) alterasse o modelo agrário-exportador reinante até então (Pinheiro, 2004).
  - 8 Importa lembrar que, entre Abril de 1964 e Março de 1985, o Brasil foi governado por um regime militar de perfil autoritário. A implantação da ditadura inicia-se com o golpe de 1964 no qual as Forças Armadas do Brasil derrubam o governo do presidente constitucional João Goulart e termina quando José Sarney assumiu o cargo de presidente.



Fonte: SECEX (2010)

Numa primeira fase, a expansão económica interna e o reforço do comércio externo levaram a um intensificar das relações do Brasil com a Bolívia e com o Paraguai. Durante toda a década de 70, a presença brasileira na Bolívia foi se consolidando com grandes investimentos nas áreas de extração de minerais, petróleo e gás. No caso do Paraguai, a conquista de influência brasileira passou pela atribuição do estatuto de acesso privilegiado às exportações paraguaias ao porto de Paranaguá e pelo elevado número de cidadãos brasileiros que foram trabalhar na época para o sector agrícola nesse país (cerca de 40.000). Estes factos facilitaram a diluição dos receios nos países da América do Sul em relação às pretensões imperialistas brasileiras bem como evidenciaram o progressivo afastamento em relação à defesa dos interesses americanos na região. No entanto, esta melhoria de percepção voltou a ser afetada pelas negociações em torno da construção do complexo energético de Itaipú. Apesar das possíveis consequências indiretas do projeto para as barragens argentinas a jusante, os negociadores brasileiros consideraram que o assunto apenas deveria ser negociado entre o Brasil e o Paraguai. Tal atitude lançou novamente a suspeita de pretensões hegemónicas a nível regional por parte do Brasil, com a consequente deterioração das relações com a Argentina. Na verdade, o objetivo primário da administração liderada por Médici centrava-se na promoção do desenvolvimento nacional e na redução de dependências face ao exterior ao invés da procura pela liderança regional. Apenas à luz desta interpretação se poderá compreender o forte investimento brasileiro na Bolívia e a intransigência nas negociações relativas à barragem de Itaipú. A pretensão pela autonomia não se coadunava com qualquer

tipo de alinhamento estratégico e visava, a prazo, a ascensão do Brasil entre o grupo das grandes potências.

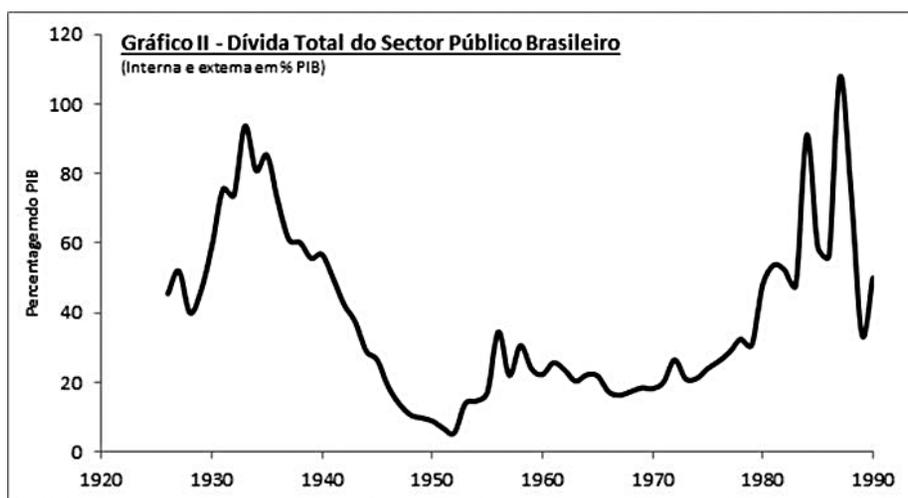
Ao iniciar-se o mandato presidencial de Geisel (1974-1979), reinava o ceticismo junto da diplomacia brasileira em relação à eficiência dos órgãos multilaterais. Isto não significava o abandono dos mesmos mas a procura de alternativas operacionais de forma a alcançar os objetivos estabelecidos para a política externa. A procura pela autonomia manteve-se como o elemento caracterizador do mandato presidencial de Ernesto Geisel dada a tentativa de alargar a rede internacional de contatos em contrapartida de um menor ênfase em torno de possíveis questões ideológicas. Os esforços colocados na negociação do Tratado de Cooperação Amazónica<sup>9</sup> refletem esta mudança uma vez que se procurou o estabelecimento de relações bilaterais tendo em vista a obtenção dos recursos necessários para o desenvolvimento da região. Neste sentido, o texto final do tratado reflete a procura de novas oportunidades através da ação coordenada em assuntos chave ao nível regional. A continuada política de Geisel, de tentar relacionar o futuro dos países vizinhos com o do Brasil, defrontava a natural limitação decorrente da reduzida capacidade brasileira em influenciá-los de forma efetiva. Atendendo a este facto, Geisel decidiu reforçar os investimentos na Bolívia, Paraguai e Uruguai os quais se tornaram uma prioridade após a vitória em 1973 do candidato Peronista na Argentina<sup>10</sup>. Em termos do contexto internacional, os dois choques petrolíferos da década de 70 forçam a alterações profundas no curso dos eventos. Em 1973, assiste-se ao primeiro choque petrolífero o qual gerou um natural benefício para os países exportadores de petróleo e uma subida generalizada dos preços, nomeadamente dos bens alimentares. A consequência inevitável foi o acentuar da pobreza nos países mais pobres o que levou a que o Banco Mundial alterasse o objeto da ajuda canalizada dos grandes projetos de investimento para o combate à pobreza, educação e projetos rurais de desenvolvimento das comunidades locais. Paralelamente, na época, os bancos internacionais decidiram reforçar o crédito aos países emergentes (inclusive aos que tinham limitada capacidade creditícia)

---

9 O Tratado de Cooperação Amazónica (TCA), celebrado em 3 de julho de 1978, pelos oito países amazónicos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) tem como objetivo promover o desenvolvimento harmonioso e integrado da bacia amazónica de forma a potenciar o nível de vida dos povos daqueles países, a integração das suas respetivas economias nacionais e a troca de experiências quanto ao desenvolvimento regional e o crescimento económico com preservação do meio ambiente.

10 Em 1973, o candidato peronista Héctor J. Cámpora ganhou as eleições com o 49,53% dos votos. Cámpora renuncia posteriormente para permitir eleições livres, nas quais ganha Juan Perón com o 62% dos votos. Perón faleceria menos de um ano após ter sido eleito, e o governo peronista, nas mãos agora da vice-presidente María Estela Martínez de Perón, foi derrubado pelo golpe militar em 1976.

na expectativa de poderem beneficiar dos seus ganhos de crescimento<sup>11</sup>. É neste cenário que se dá o primeiro período de forte crescimento da dívida externa brasileira<sup>12</sup>, entre 1974 e 1979, em que os recursos são canalizados para o desenvolvimento económico<sup>13</sup>. Em 1979 dá-se o segundo choque petrolífero e, ao invés do que acontecera em 1973, os bancos centrais dos países industrializados reagem pela subida das taxas de juro de forma agressiva para controlo das pressões inflacionistas. Dado que a maioria das dívidas contraídas pelos países emergentes junto dos bancos internacionais tinha um perfil de taxa variável<sup>14</sup>, o encargo dos juros torna-se um fardo pesado de honrar. É exatamente neste período que a dívida externa brasileira volta a aumentar de forma significativa de USD 49,9 mil milhões, em 1980, para USD 115 mil milhões<sup>15</sup>, em 1987.



Fonte: Reinhart (2009).

11 Entre 1975 e 1983, a dívida externa da América Latina aumentou de USD 75 mil milhões para USD 315 mil milhões.

12 Nesse período, o endividamento externo passou de USD 12,5 mil milhões, em 1973, para USD 49,9 mil milhões, em 1979.

13 Em especial para as empresas estatais, de acordo com o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

14 A título de exemplo, em 1988, 77,5% da dívida brasileira estava indexada a uma taxa variável enquanto apenas 22,5% apresentava uma taxa fixa.

15 Fernando Henrique Cardoso demonstra que um quarto da dívida em 1986 (USD 101 mil milhões) decorria do efeito dos juros no stock da mesma.

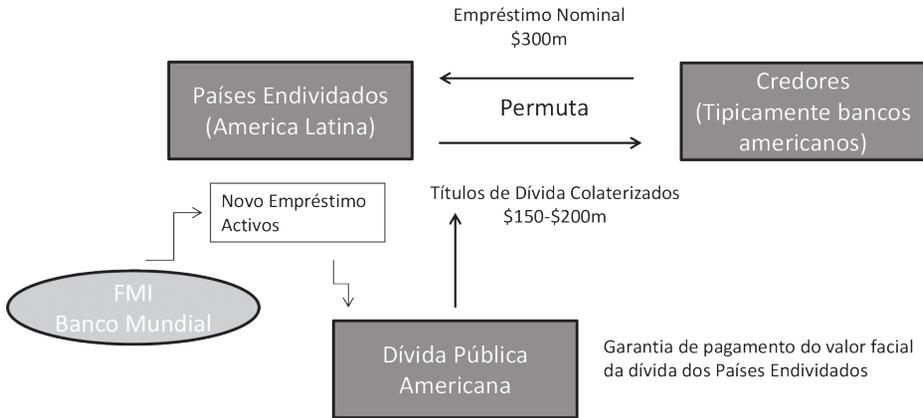
A nível regional, o fim do mandato de Geisel e as renovadas preocupações em termos de segurança no Atlântico, face ao desfecho imprevisível decorrente de uma competição militar, faz com que o Brasil e a Argentina concluam pela necessidade de uma reaproximação entre ambos<sup>16</sup>. Em 1979, o governo brasileiro liderado por João Figueiredo (1979-1985) reconhece a legitimidade dos interesses argentinos em relação ao projeto hidroelétrico de Itaipú. A progressiva aproximação política foi igualmente acompanhada pelo reconhecimento da importância do reforço das relações económicas bilaterais. Apesar da tensão implícita durante a década de 70, o comércio entre ambos os países aumentou de USD 597 milhões em 1975 para USD 1857 milhões em 1980. Na perspetiva brasileira esta relação comercial tinha-se tornado extremamente importante dado que a estrutura das exportações tinha-se alterado de bens agrícolas primários para produtos manufaturados (os quais contavam cerca de 67% das exportações para a Argentina em 1984). O período entre 1980 e 1982 caracteriza-se ainda por profunda recessão económica a qual gera uma quebra significativa da concessão de crédito internacional que tinha facilitado o crescimento económico brasileiro durante a segunda metade da década de 70. Tanto a Argentina como o Brasil estavam sobre uma pressão enorme para reduzir as importações e aumentar as exportações de forma a captarem divisas e a satisfazerem as suas obrigações creditícias e os compromissos ao abrigo dos programas de assistência financeira do Fundo Monetário Internacional. No entanto, a intensificação das pressões protecionistas levou a que ambos os países aumentassem o nível das suas tarifas aduaneiras, facto que naturalmente se refletiu numa redução do comércio entre ambos. Nessa época, começa a crescer a perceção de que face ao crescente protecionismo, a resposta teria de passar por uma maior integração ao nível regional. É neste contexto que se assiste à proposta de criação do acordo de comércio livre entre os Estados Unidos e o Canadá o que suscita o receio no Brasil e na Argentina de ficarem marginalizados face à nova realidade emergente. Em 1982, o México anuncia a incapacidade de honrar os compromissos associados à sua dívida externa e, em seguida, vários são os países que optam pelo menos caminho<sup>17</sup>. A possível rutura do sistema financeiro internacional face a estes acontecimentos leva a que o FMI intervenha na reestruturação da dívida dos países em vias de desenvolvimento e como seu financiador de último recurso.

---

16 Em 19 de Outubro de 1979, o Brasil, a Argentina e o Paraguai assinaram um acordo tripartido em relação ao aproveitamento dos rios.

17 Em 20 de Fevereiro de 1987, o governo brasileiro declarou uma moratória parcial, suspendendo o pagamento de juros aos bancos privados, relativamente à dívida externa de médio e longo prazo.

**Figura I** – Estrutura Típica associada ao Processo de Reestruturação de Dívida nos Países em Vias de Desenvolvimento (*Brady Bonds*)



Os anos 80 ficaram ainda marcados, ao nível do contexto internacional, pela ascensão política de governos de cariz conservador nos Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Alemanha Ocidental cuja orientação política assentava na redução do peso do Estado na economia. O pensamento neoclássico suportava este movimento, reclamando que o problema do subdesenvolvimento resultava da má formação de preços face à excessiva intervenção estatal nos países menos desenvolvidos<sup>18</sup>. Assim sendo,

18 Uma nova escola de pensamento emerge sob a liderança de Milton Friedman. O argumento de Friedman assentava na importância de um fator de natureza humana que a escola keynesiana tinha menosprezado: expectativas inflacionistas. Assim sendo, cada vez que o governo tentava estimular a economia através de despesa pública os efeitos eram apenas temporários. À medida que o governo injetava mais dinheiro na economia, o efeito imediato era a criação de postos de trabalho e de mais dinheiro em circulação o que conduziria a inflação futura. A conclusão era óbvia, o efeito último da intervenção do estado era o regresso ao ponto inicial mas com um nível superior de preços. O crescimento económico ocorreria apenas mediante o livre funcionamento dos mercados. A aplicação da teoria de Friedman implicava a desregulação e a liberalização dos mercados e a privatização de largas partes da economia. O governo teria de deixar de estimular a economia por despesa pública, nomeadamente: em atividades não geradoras de rentabilidade e cujo objetivo da intervenção visava apenas a preservação artificial de empregos; a redução do peso do estado em áreas como os transportes, a educação e a saúde; a eliminação de barreiras à entrada no maior número de mercados possível; e finalmente, a eficiência no mercado laboral deveria ser incrementada pelo corte dos impostos sobre o rendimento e a remoção dos impedimentos legais, em termos de número máximo de horas semanais de trabalho e despedimento. O objetivo coletivo destas medidas era o de substituir a “mão interventiva” do estado pela “mão invisível” do mercado e inseria-se num modelo

importava avançar com reformas estruturais como a promoção do mercado livre, privatizações, livre comércio, estímulo ao investimento direto estrangeiro e redução de regulamentação imposta pelo Estado. O resultado expectável destas políticas seria a progressiva especialização de cada país na indústria onde se centrasse a sua vantagem comparativa. Quer isto dizer, em termos simplistas, que os países desenvolvidos ficariam centrados na produção de bens manufaturados enquanto os países em desenvolvimento centrar-se-iam na produção de bens agrícolas ou recursos intensivos. Os resultados associados aos países referenciados de Tigres Asiáticos indiciavam o sucesso da política. Tanto o FMI como o Banco Mundial lançaram programas significativos de ajuda aos países mais pobres (via transferências orçamentais diretas) tendo como contrapartida a adoção de políticas que visavam a implementação dos princípios associados ao mercado livre. Em 1989, a iniciativa associada ao *Washington Consensus*<sup>19</sup> enunciaria as medidas a adotar pelos países da América Latina e que se tornaram amplamente aceites no FMI e no Banco Mundial.

### **O Regresso da Democracia ao Brasil e a Necessidade um Novo Relacionamento com o Exterior**

*As relações internacionais centram-se no princípio da troca e, na verdade, os países pobres têm muito pouco a oferecer-nos.*<sup>20</sup>

Francisco Rezek, Ministro das Relações Exteriores

No início do mandato do Presidente Sarney (1985-1990), o Presidente argentino Alfonsín propôs que ambos os países participassem num acordo bilateral de integração económica. Em 30 de Julho de 1986 são assinados doze protocolos nos quais assentava o Programa de Integração e Cooperação Económica (PICE) o qual visava a redução da dependência da volatilidade inerente aos mercados interna-

---

de organização da sociedade com raízes no próprio Iluminismo europeu, nomeadamente no pensamento de Adam Smith. A ideia de Friedman de sociedade de mercado não era apenas uma teoria económica: ela decorria de uma filosofia político-económica. O poder do mercado assenta na liberdade económica mas esta apenas pode existir num contexto de liberdade política onde cada indivíduo é livre de escolher como vive, o que compra e o que produz. Assim, a liberdade económica e política são duas partes do mesmo todo.

19 Termo inventado por John Williamson, em 1989, para referenciar um conjunto de 10 medidas de política económica de teor neoliberal. Em linha com o argumento realista apresentado por Maquiavel no qual, dada a existência de um ambiente hostil entre repúblicas, a forma de uma república alcançar a paz seria a implementação de uma política externa expansionista centrada na promoção das virtudes. Desta forma assegurar-se-ia uma aliança entre repúblicas virtuosas e o natural reforço da soberania nacional. Esta interpretação do *Washington Consensus* foi encarada com natural suspeição por parte das elites brasileiras.

20 In *Jornal do Brasil*, 1990.

cionais de capitais, o estímulo ao crescimento económico interno e a estabilização dos fluxos bilaterais de comércio. No entanto, o alcance do programa estendia-se para além das meras questões económicas. Através deste tipo de acordos, o Presidente Alfonsín procurava assegurar as condições necessárias de forma a evitar o restabelecimento de regimes autoritários na América do Sul e a consequente estabilização dos processos democráticos em curso. Pelo lado brasileiro, procurava-se finalmente assegurar um clima de paz e de ausência de tensões na Bacia do Prata o que possibilitaria a realocação de recursos para a zona da Amazônia. O posterior pedido por parte do Uruguai para a sua inclusão no PICE reforçou o papel do Brasil no contexto da estabilização da região do Prata. No entanto, tal facto não deve ser confundido com a ambição de dominância continental para parte do Brasil a qual as autoridades do Itamaraty sempre rejeitaram. O PICE potenciava também a oportunidade de alargar a política brasileira de penetração económica ao Paraguai e à Bolívia iniciado na década de 70. Ao contrário das tentativas falhadas de integração da América Latina, tais como a ALALC<sup>21</sup>, os doze protocolos definidos no PICE assumiam um progressivo gradualismo no processo de abertura dos mercados à competição externa. A inclusão de provisões para o estabelecimento de um mecanismo de compensação de forma a equilibrar permanentes distorções e défices comerciais garantia tal requisito. Se é verdade que a expectativa em torno do PICE para a criação de uma zona integrada ao nível económico não se materializou, as dificuldades encontradas pelos estados participantes na implementação do acordo fizeram nascer a pretensão de um acordo político mais vasto de integração económica. Assim sendo, a crescente adesão em torno do PICE poderia ser o fator catalisador para o reforço da influência brasileira na América Latina. Entretanto, a tentativa de reaproximação dos Estados Unidos ao Brasil, em meados da década de 80, em nada altera o curso da política do Itamaraty. Tal iniciativa decorria dos possíveis impactos da crise de dívida dos países em vias de desenvolvimento no sistema financeiro americano e não por razões altruísticas.

A ausência de uma entidade supranacional para a América do Sul, constituiu um importante precedente para a criação do Mercosul dada a preferência das autoridades brasileiras pelo institucionalismo informal centrado no conceito de soberania mas que potencia o alargamento da sua área de influência junto dos outros países participantes. No entanto, a desproporcionalidade entre a dimensão dos participantes no PICE e a diversidade de oferta de produtos brasileiros, tenderia a gerar a prazo um crescente desequilíbrio comercial e dependência da Argentina e do Uruguai em relação ao Brasil. No intuito de mitigar este possível ponto de tensão, o Itamaraty estimulou a compra de matérias-primas à Argentina como forma de equi-

---

21 Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) estabelecida em 1960 e que mais tarde viria a dar lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980.

librar o déficit comercial. O mesmo padrão institucionalista do PICE foi seguido para a criação do Grupo do Rio o qual assenta num processo informal de consulta e em reuniões presidenciais e ministeriais sem uma temática previamente limitada. As decisões e as declarações conjuntas resultam de uma tentativa de alcançar uma posição consensual sendo posteriormente anunciadas publicamente. Dado que o Brasil é o maior país participante, naturalmente a sua posição deverá estar refletida na comunicação pública do Grupo do Rio. Um ponto interessante relativamente ao Grupo do Rio prende-se com a tentativa por parte dos países participantes em procurarem uma solução conjunta para os problemas regionais da América Latina de forma minimizar a intervenção americana na região. É neste contexto que se compreende a iniciativa por parte da administração de George Bush denominada *Enterprise for Americas Initiative* (EIA) em 1990 apesar da sistemática desconfiança por parte dos países da região na dotação de recursos efetivos à mesma. O novo quadro de cooperação passaria pela tentativa de recuperar dos efeitos nocivos da anterior década em termos sociais e económicos decorrentes de sistemáticas crises de dívida. Para o efeito, a nova estratégia passava pela implementação de um conjunto de medidas tendo em vista a promoção do comércio internacional, investimento e conseqüente redução de dívida. A renovada promessa de apoio financeiro e de abertura do mercado americano aos produtos produzidos na região voltou a reforçar o domínio de Washington na região e a criar sérias dificuldades à progressiva tentativa de liderança do Brasil.

Os objetivos definidos por Collor de Mello (1990-1992) na sua campanha presidencial passavam pela “modernização” do país, pela “inserção competitiva na economia internacional” e pela ambição de “um lugar para o Brasil entre o Primeiro Mundo”. A situação na época apresentava vários desafios. A nível interno, assistia-se a vários elementos de instabilidade decorrentes do regresso a um sistema democrático, do colapso do modelo económico de substituição de importações e da crise financeira. Importa lembrar que a presidência anterior, de José Sarney, tinha potenciado fortes pressões por parte da comunidade internacional para uma mudança na política externa brasileira. Em termos internacionais, o fim da Guerra Fria, a aceleração da designada globalização económica e o centrar por parte dos EUA nos seus principais parceiros comerciais, ao invés dos seus aliados políticos, eram os principais elementos caracterizadores.

### **As Dificuldades Decorrentes do Momento Unipolar<sup>22</sup> e o Mercosul como Resposta**

*“A integração simbolizada pelo Mercosul começou, por ação precursora do Brasil, pela região sul do hemisfério, pela aproximação e busca de entendimento fraterno com*

---

22 Conceito introduzido por Charles Krauthammer em Setembro de 1990.

*países com os quais tínhamos, e logramos superar, problemas históricos: a Argentina, o Paraguai e o Uruguai.”<sup>23</sup>*

Collor de Mello

Na perspectiva americana, a EIA representava uma estratégia alternativa para o caso do colapso da ronda negocial do Uruguai do Acordo Geral do Comércio Mundial (GATT) e visava também um reposicionamento face à possibilidade de competição dos blocos em formação da Europa e do Sudoeste Asiático. Estas mesmas preocupações eram compartilhadas por muitos países da América do Sul o que tornava a vaga iniciativa americana muita apelativa para países como a Argentina e o Chile. No entanto, tal não era verdade para o Brasil uma vez que existia a clara percepção de que, na sequência da anterior crise financeira, a relação bilateral com os Estados Unidos traduzia-se num saldo negativo dadas as restrições em termos de propriedade intelectual e de acesso à tecnologia. O montante alocado de USD 300 milhões por parte da administração Bush à iniciativa EIA, no intuito de colmatar as debilidades de infraestruturas de toda a região, apenas confirmou as suspeitas brasileiras. O risco para o Brasil era de que os vagos compromissos prometidos por Washington dissipassem todos os esforços de unidade regional decorrentes dos processos de Contadora e do Rio<sup>24</sup>. É neste quadro que em Julho de 1990, Collor de Mello visita a Argentina com o intuito de discutir a resposta a dar à iniciativa EIA e na qual se estabelecem as bases para o tratado que viria a dar lugar ao Mercosul. O programa eleitoral de Collor, em linha com o defendido por Carlos Menem na Argentina, tinha por base o pensamento neoliberal no qual se defendia a reforma da economia pela retração do peso do estado, a disciplina orçamental, a reforma monetária, a liberalização financeira, as privatizações e a progressiva eliminação das políticas protecionistas<sup>25</sup>. O efeito decorrente da rápida eliminação das barreiras alfandegárias foi uma enorme pressão sobre a indústria brasileira, via concorrência das importa-

---

23 Collor de Mello, em *Entrevista ao Senhor Senador e Ex-Presidente da República do Brasil*. Disponível em <http://thiagodearagao.wordpress.com/2007/07/06/entrevista-exclusiva-com-o-senador-e-ex-presidente-fernando-collor-de-mello-primeira-parte/>, [consultado em janeiro de 2014].

24 Inicialmente, o Grupo de Contadora contou com a participação do México, Panamá, Colômbia e Venezuela e visava uma resposta à retomada da política intervencionista norte-americana na América Central, durante o primeiro mandato do presidente Ronald Reagan. A invasão de Granada pelos Estados Unidos, em 1983, justificava tais receios. Paralelamente, foi criado o Grupo de Apoio à Contadora que contava como membros a Argentina, o Brasil, o Peru e o Uruguai. Em 1986, por meio da Declaração do Rio de Janeiro, assiste-se à criação do Grupo do Rio que congregou os participantes dos dois anteriores grupos passando a ser o único fórum político exclusivamente latino-americano no continente.

25 A título de exemplo, em 1994 as tarifas à importação já se tinham reduzido em cerca de 50% em relação ao nível válido em 1991.

ções, e o estímulo ao aprofundamento dos acordos do PICE.<sup>26</sup> A cimeira Argentina-Brasil, em Julho de 1990, traduz-se então na assinatura da Ata de Buenos Aires a qual define o prazo até 31 de Dezembro de 1994 para a criação de um mercado comum entre os dois países. O Uruguai solicita a sua inclusão nas negociações de forma a manter o acesso preferencial de que usufruía, à luz do processo do PICE, e a garantir o sucesso da transição democrática então em curso. Posteriormente, também o Chile foi incluído nas negociações de forma a consolidar o processo em curso para a criação do bloco. Em suma, o Mercosul foi idealizado pelos decisores brasileiros como uma etapa intermédia no caminho de afirmação do Brasil como um parceiro global, permitindo a progressiva adaptação da indústria nacional às dificuldades do mercado aberto internacional. Os esforços centram-se então na criação de uma zona aduaneira com uma tarifa externa comum de 35% no intuito da progressiva adaptação das empresas à liberalização do mercado. Apesar do Tratado de Assunção, assinado em 1991, considerar a possibilidade da adoção de medidas de coordenação de política macroeconómica, tal hipótese mostrou-se ilusória. A discussão em torno de disputas comerciais e de novos assuntos continuou entre os ministros e os presidentes dos países pertencentes ao bloco, ao invés de instituições supranacionais com funções específicas a nível regional. Este meio caminho entre o processo de integração europeu e a abordagem estritamente ao nível das questões de comércio da NAFTA favorecia o interesse brasileiro uma vez que possibilitava a defesa de um modelo integracionista sem a necessidade de quaisquer cedências ao nível de soberania. Ao nível económico, a provisão da tarifa externa comum foi essencial uma vez que permitiu proteger as empresas brasileiras produtoras de bens de consumo e de capital de competidores mais eficientes localizados fora do bloco. No entanto, a combinação de um fraco institucionalismo com um protecionismo suave não foi suficiente para manter o Chile nas negociações de adesão ao bloco. A economia chilena tinha renascido durante a década de 80 na sequência de uma aposta de diversificação de bens exportados em termos de comércio internacional, e estimulada por uma baixa taxa aduaneira fixa de 11% para todas as importações. Para além da questão em torno da taxa externa comum, a outra questão pela qual a entrada no Mercosul não fazia sentido para as autoridades chilenas prendia-se com a necessidade de realinhamento económico que tal implicava. A economia chilena tinha então já um perfil exportador global não fazendo sentido redirecioná-la para a incerteza em torno do mercado brasileiro. Em paralelo, o ministro do exterior Argentino estava a tentar negociar com o governo de Rodríguez, do Paraguai, um acordo de integração e a expandir contactos no Uruguai. Face aos receios de um possível isolamento por parte do Brasil, o Itamaraty decidiu então convidar o Paraguai a pertencer ao bloco em formação. O resultado final traduziu-se num acordo entre os governos da Argentina, Bra-

---

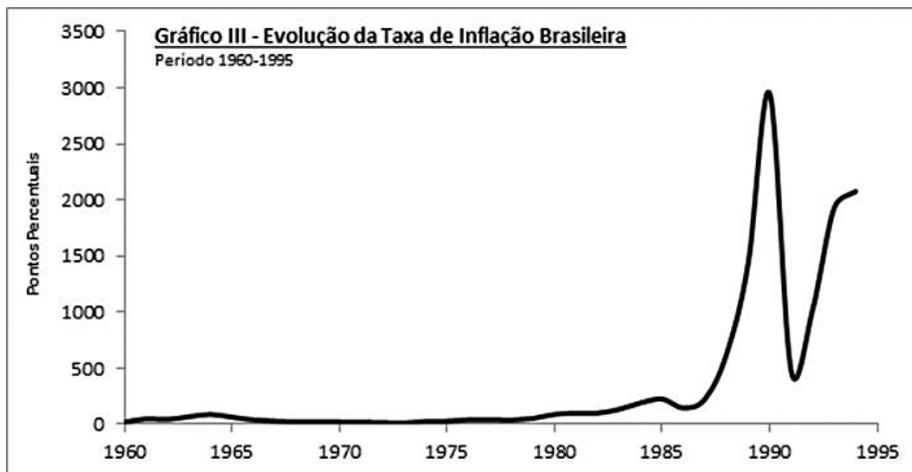
<sup>26</sup> Estes no passado tinham tido um efeito prático nulo dado o forte ambiente protecionista.

sil, Paraguai e Uruguai para a criação de um mercado comum e de uma união aduaneira. Naturalmente que os esforços brasileiros para a constituição de uma alternativa à proposta americana EIA não foram bem recebidos em Washington. Como reação, os Estados Unidos tentaram isolar o Brasil ao colocarem sob pressão os restantes três parceiros em novas questões relacionadas com o comércio, nomeadamente de serviços. A resposta brasileira passou sempre por assumir que o desenvolvimento do país apenas seria possível através da cooperação e positiva interação com os países vizinhos. Ao contrário dos países vizinhos, o Brasil beneficiou substancialmente em termos industriais do período associado ao modelo de substituição de importações. Neste sentido, o Mercosul foi conceptualizado como a fase de preparação à entrada na economia global na qual o comércio intrabloco tenderia a estimular ganhos de eficiência e de qualidade. Paralelamente, o potencial de alargamento do Mercosul poderia ainda ser utilizado para a captação de investimento direto estrangeiro e para a importação de novas técnicas produtivas. Idealmente, o Itamaraty considerou a hipótese de expandir o Mercosul aos restantes países da América Latina e desta forma proporcionar-lhes a integração faseada na economia global e proteger os estados membros de iniciativas unilaterais por parte das grandes economias. A visão implícita a prazo era a de o Brasil se tornaria um centro industrial, a Argentina o centro produtor de cereais e o Chile a fonte de atração de capitais, com benefícios indiretos para os restantes países pertencentes ao bloco. É neste contexto que se compreendem os esforços para a inclusão do Chile e da Bolívia no bloco, oferecendo-lhes o estatuto de membros associados. Em relação à Comunidade Andina (CAN) tal não foi possível dado que os países pertencentes à mesma receberam a destruição da sua indústria face à concorrência brasileira.

Entretanto, vários acontecimentos levam a que se assistisse progressivamente ao acentuar de um sentimento de frustração em relação à cooperação do Brasil com os países mais ricos. Tal como já ocorrera na questão da renegociação da dívida externa, a posição brasileira em relação à 1.<sup>a</sup> Guerra do Golfo desmarca-se parcialmente da estratégia americana. Ao contrário do seu país vizinho, a Argentina, o Brasil decidiu não enviar tropas para o Golfo Pérsico<sup>27</sup>, no entanto, apoiou os Estados Unidos na resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. As crescentes dificuldades a nível interno na implementação do plano de estabilização financeira levaram a que o Presidente se envolvesse cada vez menos no estabelecimento da política de relações internacionais. A espiral inflacionista, com o conseqüente efeito em termos de descontentamento social e político, justificam esta opção (ver gráfico III).

---

27 As fortes relações comerciais da década de 80 entre o Brasil e o Iraque impediam uma perfeita sobreposição de agendas entre os Estados Unidos da América e o Brasil.



Fonte: Reinhart, 2009

A nomeação em Abril de 1992 de Celso Lafer para Ministro das Relações Externas marca um novo rumo de orientação estratégica para a política externa. Neste sentido, duas novas ideias passam a fazer parte do discurso oficial: o desígnio natural do Brasil como um parceiro comercial global; e o conceito do Mercosul como a plataforma para uma inserção competitiva no plano internacional. O termo parceiro comercial global ajusta-se perfeitamente à lógica brasileira, ao invés do México e do Canadá, uma vez que sugere um interesse global e logo não-alinhado com qualquer interesse particular. O recurso ao Mercosul como plataforma de inserção na economia global procurava conciliar uma possível visão regionalista com o discurso político de Collor de Mello do Brasil como parceiro global. Tal como o próprio Ministro Celso Lafer argumentava, “a ideia do Brasil como parceiro comercial global não significa que o país tenha a máxima diversificação de parceiros comerciais mas apenas que possui interesses em várias partes do globo”. O crescente descontentamento por parte de vários grupos de pressão em relação às políticas liberais, o falhanço na rápida estabilização financeira do país e, por fim, as acusações provadas, de corrupção, contra Collor de Mello conduziram naturalmente ao fim do seu mandato.

**A Crescente Influência de Cardoso na Visão Estratégica para o Brasil: entre o Isolamento ou o Alinhamento com os Estados Unidos, a Opção pelo "Institucionalismo Neoliberal"<sup>28</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.*

Barão do Rio Branco citado em Ricupero (2000: 27).

O Governo de Itamar Franco (1992-1995) herdou, simultaneamente com o cenário interno complicado, uma agenda externa dominada pela pressão dos EUA no intuito do reforço das políticas de liberalização, nomeadamente em relação à aprovação da nova legislação em termos de propriedade intelectual. Fernando Henrique Cardoso desempenha por um curto período (Outubro de 1992 a Maio de 1993) as funções de Ministro das Relações Exteriores no qual reforça a orientação estratégica definida pelo seu antecessor. A conclusão das negociações entre os Estados Unidos e as autoridades mexicanas, para o livre comércio entre os dois países, foi encarado pelo Itamaraty como a substituição pelo México do papel que o Brasil tinha assumido anteriormente na visão de Rio Branco. Tal facto reforçou o ideal regionalista, implícito na política externa brasileira, de alargar o Mercosul a todos os restantes países do Cone Sul. É neste contexto que o então ministro brasileiro das relações exteriores, Henrique Cardoso, apresenta o conceito de América do Sul. Este corresponde a um espaço diferenciado geograficamente, a partir do Canal do Panamá, mas que traduz e incorpora também uma diferente realidade social e política, nomeadamente em relação à América Central, a qual gravita em torno da influência dos Estados Unidos. A política externa brasileira passa então a centrar-se na capacidade de manter e de aprofundar relações com os países vizinhos. Neste contexto, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) tornou-se mais um fórum para o Itamaraty de aprofundamento dos acordos de integração e cooperação nas áreas de ciência, tecnologia e infraestruturas.

Ao nível interno, o lançamento de uma nova moeda, o real, em Julho de 1994 melhorou a imagem do governo na opinião pública interna dado os resultados alcançados em termos de estabilização financeira. Paralelamente possibilitou também a restauração da confiança das instituições financeiras internacionais para a conclusão do processo de renegociação da dívida externa. Face a este contexto, o Brasil manifestou a intenção de se candidatar a um lugar no Conselho de Segurança

---

<sup>28</sup> Conceito formulado por Letícia Pinheiro para caracterizar a política de relações exteriores do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Pinheiro, 2000: 305-335).

das Nações Unidas<sup>29</sup>. Fora do espaço das Nações Unidas, a diplomacia brasileira procurou a reintegração de Cuba na Organização de Estados Americanos (OAS) e condenou o embargo americano à ilha. Por fim, assistiu-se a um crescente interesse na diversificação das relações o que antecipava, a prazo, a preferência pelo conceito de “autonomia pela diversificação”, o qual foi a opção primária para o posterior governo de Lula da Silva.

Na América Latina, as décadas de 80 e 90 caracterizam-se pela implementação das políticas de liberalização económica associadas ao *Washington Consensus* 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 adotadas 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 ação coletiva. A necessidade de recorrerem às instituições internacionais para financiamento da sua dívida externa, em particular o Fundo Monetário Internacional 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, caracterizado pelo domínio de apenas uma grande potência, o poder relativo do Brasil na esfera internacional aumentou<sup>30</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 mas 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.

---

29 A política externa brasileira passa então a ser orientada pelo possível alargamento do Conselho de Segurança e a promoção do Brasil no contexto internacional. Em relação à crise no Haiti, o Brasil apoiou o embargo económico e a resolução aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (Resolução n.º 940, de 31 de Julho de 1994). Esta opunha-se a uma intervenção militar e defendia o recurso a uma força de capacetes azuis para preservação da paz apenas após a queda do governo militar no Haiti.

30 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.

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 Fernando Henrique Cardoso consolidou a linha de atuação que se iniciou com Collor de Mello e Itamar Franco a qual colocou o Mercosul no topo da agenda brasileira. Paralelamente, as relações com os Estados Unidos e a Argentina foram igualmente uma constante preocupação por parte da administração com esforços significativos, nem sempre conseguidos, no intuito de as melhorar. 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 Henrique Cardoso sugere em 1993, a intensificação das relações com os Estados Unidos apenas ocorrerá mediante a inexistência de restrições a nível de política comercial, nomeadamente face a países terceiros, ou de acordo com um critério não redutor em termos de ação 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 direto estrangeiro no país em setores importantes, o avanço do Mercosul e vitórias importantes nas negociações do Acordo de Comércio Mundial (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 direto 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 *Washington Consensus* e o Início da Ascensão Chinesa como Fatores Dominantes na Nova Realidade Emergente**

*“Un fantasma recorre América Latina, el fantasma del socialismo”*  
Hugo Chavez (2009: 66).

A etapa final do mandato do Presidente Henrique Cardoso caracteriza-se pela definição de um novo contexto regional e internacional. Na América Latina, assiste-se ao

abandono das políticas associadas ao *Washington Consensus* 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<sup>31</sup> potenciou uma crescente mobilização social que culminou com a viragem à esquerda da região na passagem do século. No entanto, e segundo Fareed Zakaria (2008), 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%, em 1981, para 18% em 2004. O governo do Presidente Hugo Chávez foi o primeiro a proceder à rutura 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>32</sup> e que caracteriza a sua ação por uma falta de preocupação com o equilíbrio orçamental e por um sentimento profundamente 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 Fundo Monetário Internacional antes do previsto e que o governo do Presidente Chávez se tenha transformado de devedor a credor

---

31 Krugman alertou em 2008 para a inevitabilidade do processo de liberalização gerar crescimento e que este, por sua vez, gere desigualdade. Face a esta inevitabilidade, este autor sugere a implementação de programas de ajuda à redução da pobreza e não a reversão do processo de liberalização (Krugman, 2008: 31-40).

32 A vitória de Hugo Chávez na Venezuela em 1998 marca o início deste movimento tendo-lhe seguido posteriormente, Ricardo Lagos e Michelle Bachelet no Chile (2000 e 2005, respetivamente), Luiz Inácio (Lula) da Silva no Brasil (2002 e 2006), Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner na Argentina (2003 e 2007, respetivamente), 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 exceções são os governos conservadores do Presidente Álvaro Uribe na Colômbia (2002 e 2006) e do Presidente Felipe Calderón no México (2006).

de último recurso (Jilberto e Hogenboom, 2010: 181-193). A Venezuela concedeu um empréstimo à Argentina, no final de 2005, de USD 2,5 mil milhões para este país liquidar a restante dívida de USD 9,8 mil milhões ao Fundo Monetário Internacional. Desde o início do governo do Presidente Morales, em 2006, a Venezuela tem igualmente apoiado a Bolívia de diferentes modos, incluindo empréstimos, e que de outro modo obrigaria ao pedido de ajuda a instituições internacionais, aos Estados Unidos da América e aos países europeus. Em suma, assistiu-se a um progressivo enfraquecimento do papel do Fundo Monetário Internacional na América Latina o que evidencia a necessidade de reforma da própria instituição, bem como das estratégias estruturais que promove. Ao nível internacional, a adoção 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 primeira Guerra do Golfo e potenciada após o 11 de Setembro.

O final da década de 90 é igualmente marcado pela definição de 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 objetivamente 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 setor privado, muitos dos quais quarenta anos antes estariam nos campos de trabalho forçado para um “processo de reeducação”. Esta alteração marca uma profunda alteração 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 Chinês estaria inevitavelmente comprometido. Conclui-se assim que a legitimidade do Partido assenta na capacidade de provider 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>33</sup> - O Conceito de Soberania como Fator 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*

---

33 Termo introduzido por Vigevani e Cepaluni (2007: 273-335).

*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.”*

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores (2003-2010)

Em termos de sistema internacional, o contexto que a administração de Lula vem a defrontar não é substancialmente diferente do da administração de Henrique 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 redirecionamento 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>34</sup>, quer pelo recurso a iniciativas bilaterais ou 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 negociações a nível internacional; o aprofundamento, na medida possível, do intercâmbio económico, financeiro, tecnológico e cultural; e por fim, o evitar 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; a manutenção de relações de amizade política 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 com a inclusão de um lugar permanente para o Brasil; a defesa de objetivos 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 de fortalecer o seu papel representativo nas ligações Sul-Sul e que se torna evidente a partir da reunião ministerial de Cancun, em Setembro de 2003, a qual antecedeu a criação do G-20. Este encontro visava a criação de uma posição comum entre os vários países do Sul para o fim dos subsídios à

---

<sup>34</sup> Em linha com o que tinha sido estabelecido pelo governo liderado, entre 1974 e 1979, por Ernesto Geisel.

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 maior ênfase na política externa brasileira (Vigevani e Cepaluni, 2009)<sup>35</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 quando foi interpretada como um sentimento de liderança regional. Mesmo que as ideias defendidas por Lula se formassem 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 seu não reconhecimento por parte dos países da região (Malamud, 2011: 1-23). A conclusão a retirar, como veremos na parte final deste artigo, é a de que as ideias políticas e a percepção dos atores afeta o comportamento dos Estados<sup>36</sup>. A nível internacional, o envolvimento de forças militares brasileiras em ações 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”.

**Tabela I - Principais Destinos para as Exportações Brasileiras em 2006**

Posição		Milhões de USD	%
1	Estados Unidos	24.679	18,0
2	Argentina	11.714	8,5
3	China	8.399	6,1
4	Países Baixos	5.744	4,2
5	Alemanha	5.675	4,1
6	México	4.440	3,2
7	Chile	3.896	2,8
8	Japão	3.884	2,8
9	Itália	3.829	2,8
10	Venezuela	3.555	2,6
11	Rússia	3.443	2,5
12	Bélgica	2.994	2,2

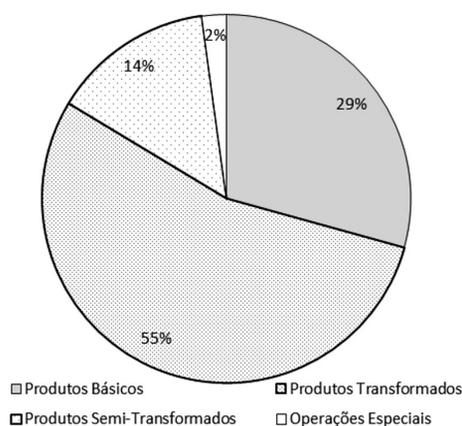
Fonte: SECEX/MDIC. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio/>

35 Importa referir igualmente que a soberania nunca esteve em questão para nenhum governo brasileiro.

36 Esta mesma conclusão tem sido apresentada por autores com diferentes perspetivas teóricas, casos de Keohane e Goldstein (1993), Rosati (1995) e Wendt (1999).

A nível comercial, assistiu-se naturalmente a resultados consistentes com a estratégia adotada em termos de relações externas. Neste sentido, importa referir que, nessa época, o grosso da procura do exterior se centrava em produtos que requeriam a alguma incorporação doméstica de valor antes de serem exportados (ver tabela 1 e gráfico IV). Como veremos à frente, esta realidade irá mudar profundamente, e num curto espaço de tempo, com o reforço da posição chinesa nas exportações brasileiras.

**Gráfico IV - Repartição por grau de incorporação de valor**



### O Beijing Consensus<sup>37</sup>, a Sua Aceitação na América do Sul e as Consequências

*"China beating the West at its own game."*  
Li Chang-Chun citado em Halper (2010)

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 (2003), a política externa chinesa centra-se na doutrina dos "Quatro Não's": 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 atual 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 regi-

---

<sup>37</sup> Termo utilizado por Joshua Cooper Ramo, para referenciar o regime adotado pelo governo chinês de propriedade mista com forte intervenção do estado.

mes dos países em vias de desenvolvimento, independentemente das implicações que decorrem desta ação em termos de políticas de direitos humanos, ambiental e de liberdades básicas para as populações locais. Se a China adotasse uma linha de atuação externa rumo à 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, à sua crescente influência em assuntos como o Tibete, Taiwan e os direitos humanos. A título de exemplo, em 2008, os regimes autocráticos representaram uma fonte de energia vital para as necessidades crescentes da China (Halper, 2010). A tabela II enumera os empréstimos concedidos pelas autoridades chinesas a vários países, entre 2009 e 2010, em contrapartida pelo fornecimento de petróleo e gás.

**Tabela II - Empréstimos Chineses para o Fornecimento de Petróleo e Gás Assinados entre 2009 e 2010**

País	Data	Mutuário	Montante
Angola	Março de 2009	Governo de Angola	USD mil milhões
Bolívia	Abril de 2009	Governo da Bolívia	USD dois mil milhões
Brasil	Fevereiro de 2009	Petrobras	USD dez mil milhões
Brasil	Abril de 2010	Petrobras	-
Equador	Julho de 2009	PetroEcuador	USD mil milhões
Gana	Julho de 2010	GNPC	-
Cazaquistão	Abril de 2009	KMG	USD dez mil milhões
Rússia	Fevereiro de 2009	Rosneft	USD quinze mil milhões
Rússia	Fevereiro de 2009	Transneft	USD dez mil milhões
Turquemenistão	Junho de 2009	Turkmengaz	USD quatro mil milhões
Venezuela	Fevereiro de 2009	Bandes (PDVSA)	USD quatro mil milhões
Venezuela	Fevereiro de 2009	Bandes (PDVSA) e Governo	USD dez mil milhões RMB 70 mil milhões *

\* O mesmo que China Yuan Renminbi (CNY), moeda da República Popular da China.

Fonte: Moyo, (2012)

Em suma, o objetivo 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 ações 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 ação chinesa relaciona-se com a expectativa da agenda comum centrada 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 EUA e da Europa (em 2007 representaram 60% *versus* 40% em 2000) sugere a adoção de uma agenda comum, em termos internacionais, entre os dois blocos. A cimeira do G20 de novembro de 2008, em Washington, para discutir a atual 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 atual crise financeira prova a falência do neoliberalismo e das orientações que o Ocidente, sob a liderança dos Estados Unidos da América, tem adotado 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 USD 91 mil milhões, valor onze vezes superior ao de 2002 (ver tabela III) e que, na essência, correspondem a produtos primários ou decorrentes da extração e transformação de recursos naturais<sup>38</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 ativamente no processo de regionalização económica e de globalização. Esta abordagem apresenta um certo paralelismo com as estratégias de regionalismo adotadas 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 se efetivam inclusive à margem dos processos de regionalização.

---

38 Desde o final da década de 90, o peso das relações comerciais entre a China e a América Latina tem vindo a intensificar-se: a China importa açúcar e fruta, óleo de soja (Argentina), minerais (Brasil) e prata (Chile).

**Tabela III - Relações Comerciais entre a China  
e os Oito Principais Países Latino-Americanos (mil milhões de USD)**

Destino	Exportações Chinesas			Importações Chinesas		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Argentina	-	0,6	6,1	0,3	0,9	6,8
Brasil	0,1	1,2	24,5	0,5	1,6	38,0
Chile	0,1	0,8	8,0	-	1,3	17,8
Colômbia	-	0,2	3,8	-	-	2,1
México	0,1	1,3	17,9	0,1	0,5	6,8
Peru	-	0,1	3,6	0,1	0,6	6,1
Uruguai	-	0,2	1,5	0,1	0,1	1,2
Venezuela	-	0,3	3,6	-	0,1	6,6

Fonte: Fundo Monetário Internacional. Disponível em <http://www.imf.org/external/data.htm>

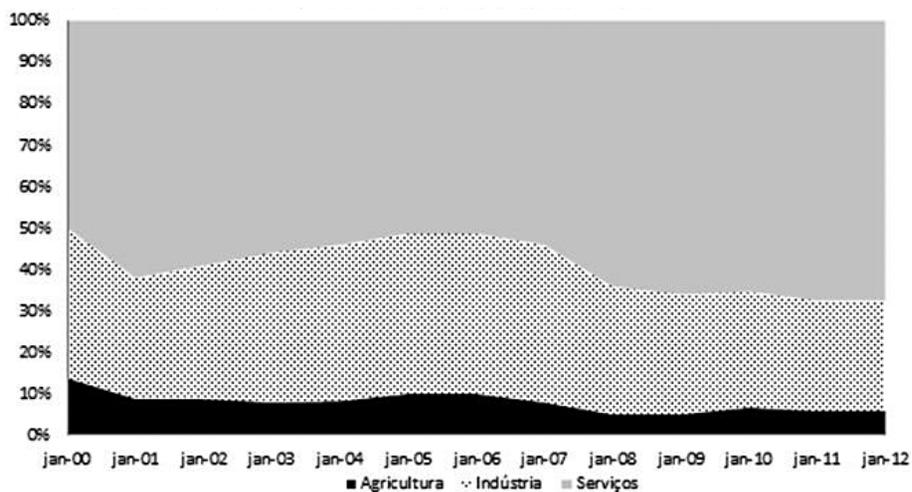
Entretanto, algumas ameaças começaram já a desenhar-se para os países sul-americanos na sequência da forte relação comercial com o parceiro asiático. No caso brasileiro, o envolvimento com a China possibilitou o sucesso económico ao longo da última década, algo que não ocorrera na década anterior e que penalizou a administração de Henrique 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 (gráfico V). A conjugação deste facto com a forte procura chinesa conduziu a que uma parte substancial da economia brasileira se centre na atividade de exploração de recursos naturais e no setor dos serviços (Cárdenas, 2011) o que indicia um cenário de “Dutch Disease” como provável. O gráfico VI comprova esta transferência ocorrida entre sectores de atividade 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, os restaurantes atualmente em São Paulo são mais caros do que em Paris e as áreas para escritórios mais dispendiosas do que em Nova Iorque (Sharma, 2012a: 80-87).

Gráfico V – Evolução Cambial do Real face ao USD



Fonte: Bloomberg

Gráfico VI – Evolução dos Setores de Atividade para o Brasil



Fonte: SECEX/MDIC. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio>

## 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>39</sup>

Dilma Rousseff (2010)

Face ao contexto económico e financeiro internacional entre 2003 e 2008, anteriormente descrito, o Presidente Lula e 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” (Ricupero, 2010). Vários acontecimentos evidenciaram esta rutura 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 o golpe militar nas Honduras, ao acordo militar entre os Estados Unidos da América 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 direta 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 ações 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 ingressar 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

---

39 Dilma Rousseff – *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>.

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>40</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>41</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 fortalecer as suas contribuições financeiras para o reforço do processo de integração regional constitui igualmente um fator limitativo.

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 efetivação do compromisso político assumido com os eleitores. A título de exemplo, o peso da despesa de proteção social em percentagem do PIB passou de 20% em 1980 (valor médio dentro dos países emergentes) para cerca de 40% em 2010. Em 2003, o Presidente Lula lançou o programa social denominado “Bolsa Família” que é considerado atualmente como um dos mais generosos dentro dos países emergentes<sup>42</sup>. O combate à desigualdade social foi sem dúvida o principal sucesso alcançado pelas autoridades brasileiras ao longo dos últimos anos para legitimar a sua ação política a nível interno e externo. A evolução do índice de Gini<sup>43</sup> (gráfico VII) para a sociedade brasileira comprova os progressos obtidos nos últimos anos na redução do nível de desigualdade social.

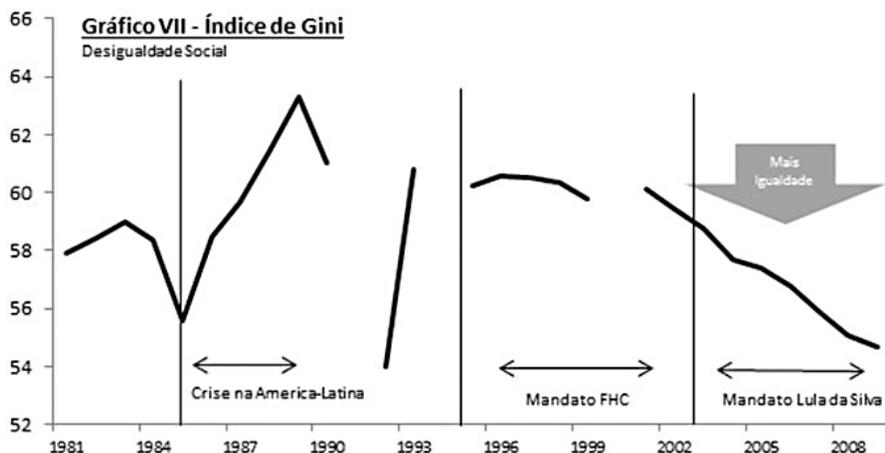
---

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

41 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/>.

42 Estima-se que mais de 20 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza decorrente desta iniciativa (Shifter, 2013: 49-55).

43 O índice de Gini mede o nível de desigualdade social tendo sido formulado pelo estatístico italiano Corrado Gini em 1912. O seu valor oscila entre 0 e 1 onde o primeiro corresponde a uma situação de completa igualdade na distribuição do rendimento e o segundo a uma situação de completa desigualdade.



Fonte: Banco Mundial. Disponível em <http://www.worldbank.org/>

Ao mesmo tempo, a economia brasileira manteve-se como uma das mais protecionistas em termos mundiais<sup>44</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% do Produto Interno Bruto 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 do 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 nível de endividamento existente já excessivo. Entre finais de 2004 e Março de 2013, o crédito total à economia passou de 24,3% para 53,9% em percentagem do Produto Interno Bruto com particular destaque para o crédito ao consumo o qual representa cerca de 16% da riqueza produzida (gráfico VIII).

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 indiretos decorrentes da

<sup>44</sup> Apenas 20% do Produto Interno Bruto corresponde ao peso do comércio externo (Sharma, 2012a: 80-87).

mesma<sup>45</sup>. Esta afirmação tende a ser facilmente justificada face aos dados apresentados na tabela IV e gráficos IX e X.



Fonte: Ipeadata. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>

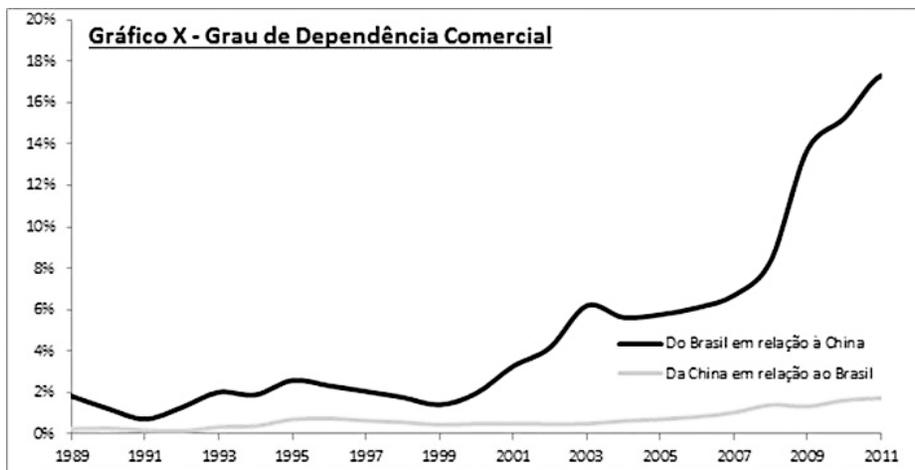
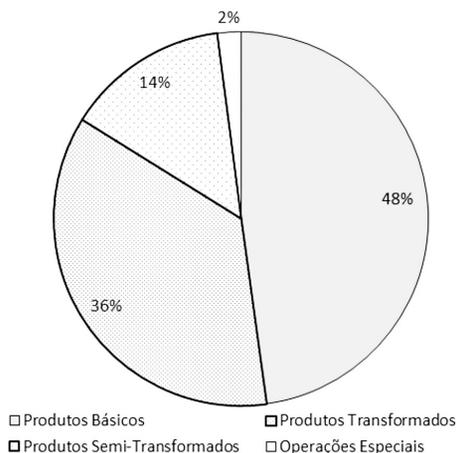
**Tabela IV - Principais Destinos para as Exportações Brasileiras em 2011**

Posição		milhões de USD	%
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	9.473	3,7
6	Alemanha	9.039	3,5
7	Itália	5.441	2,1
8	Chile	5.418	2,1
9	Reino Unido	5.230	2,0
10	Espanha	4.706	1,8
11	Coreia do Sul	4.694	1,8
12	Venezuela	4.592	1,8

Fonte: SECEX/MDIC. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio/>

<sup>45</sup> O Brasil cresceu em média, ao longo da última década, cerca de metade dos níveis apresentados pela China, Índia e Rússia. Este resultado tende a comprovar o efeito dependência da economia brasileira em relação ao exterior.

**Gráfico IX - Repartição por grau de incorporação de valor**



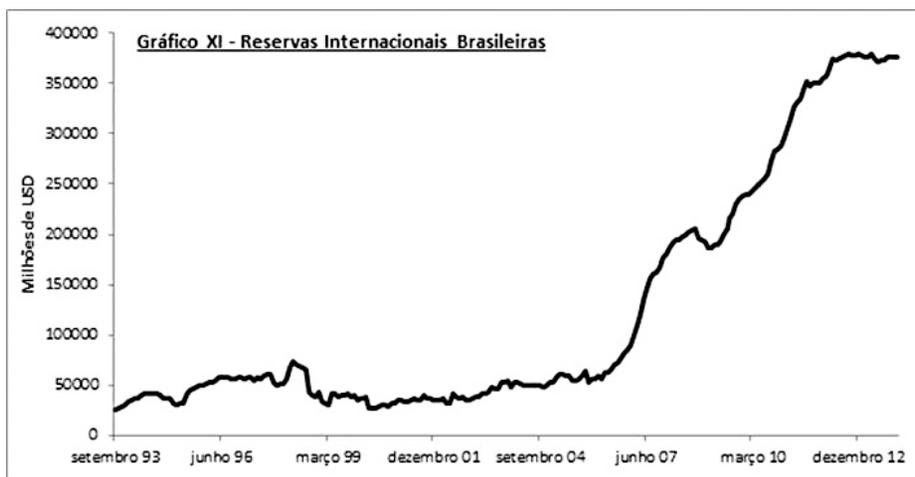
Fontes: Banco Central do Brasil. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pt> National Bureau of Statistics of China. Disponível em <http://www.stats.gov.cn/>

### Considerações Finais: Nuvens no Horizonte

A atual 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 (2008) como de Niall Ferguson (2011). 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 progressiva-

mente ao longo dos últimos anos o que obriga a uma mudança de estratégia por parte das autoridades locais. As crescentes suspeitas em torno da qualidade creditícia no mercado chinês apenas confirmam os excessos cometidos ao longo das últimas décadas na promoção da atividade económica. 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 atual posição de liderança em termos do comércio internacional (progressiva procura de vantagens comparativas em detrimento apenas de absolutas).

A recente redução do consumo mundial de matérias-primas e energia, e consequente redução de preço, apenas evidenciou 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 demonstram já esta nova realidade. Neste sentido, a turbulência nos mercados emergentes iniciada em meados de 2013, e potenciada no início de 2014, acelerará o processo de repatriamento de capitais internacionais para os mercados desenvolvidos. Este facto poderá traduzir-se em dificuldades adicionais para as autoridades brasileiras que serão forçadas a incrementar o nível de taxa de juro<sup>46</sup> e a utilizar as reservas cambiais acumuladas no passado recente (gráfico XI) para estabilizar a sua própria moeda.



Fonte: Bloomberg

<sup>46</sup> Entre Abril de 2013 e Janeiro de 2014, a taxa Selic fixada pelo Copom subiu de 7,25% para 10,5%.

A conjugação destes eventos com os argumentos 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<sup>47</sup>. Tal padrão de comportamento tenderá a ser facilmente justificado face à história diplomática brasileira<sup>48</sup>. De acordo com Maria Regina Soares de Lima (1990: 7-28), 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 ato 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 exceções 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 este um forte nível de cooperação em diferentes matérias. Por último, importa ainda mencionar, no contexto da América Latina, o regresso do México (Shifter e Coms, 2013: 49-55) 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 G-20 e a crescente animosidade contra a diplomacia brasileira de vários países da região<sup>49</sup> justifica esta perceção. Em suma, o debate no futuro próximo centrar-se-á novamente em torno de questões como: Brasil *versus* México; América do Sul *versus* América Latina; China *versus* Estados Unidos.

---

47 A recente onda de agitação social em torno da realização da fase final do Campeonato Mundial de Futebol em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016 comprova este mesmo facto.

48 Tal processo será facilitado pelo facto de os Estados Unidos da América terem voltado a encarar o reforço das relações comerciais e políticas com o Brasil como um fator determinante para a defesa do seu interesse próprio na região. Esta é uma das conclusões do recente relatório publicado pelo Council on Foreign Relations (n.º 66, 2011) com o título *Global Brazil and US-Brazil Relations*.

49 O reforço da componente ideológica na política externa brasileira provocou um sentimento adverso junto de vários países da região, nomeadamente do 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, um diplomata recentemente colocou a questão do seguinte modo: “Os novos imperialistas chegaram e eles falam português” (Crandall, 2011: 83-95).

## Referências

- Alden, Chris (2007). *China in Africa*. International African Institute. London: Zed Books.
- Amorim, Celso (s/d.). *Artigo do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado na Folha de São Paulo - "A Alca possível"*. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/912158548072-artigo-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes>.
- Bell, Daniel A. (2008). *China's New Confucianism*. Princeton: Princeton University Press.
- Bremmer, Ian (2009). "State Capitalism Comes of Age". *Foreign Affairs*, Volume 88, n.º 3, pp. 40-55.
- Burges, Sean W. (2011). *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Miami: University Press of Florida.
- Cárdenas, Mauricio; Kugler, Adriana (2011). *The Reversal of the Structural Transformation in Latin America after China's Emergence*. Washington: Latin America Initiative at Brookings.
- Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo (1979). *Dependency and Development in Latin America*. 1ª Edição. California: University of California Press.
- Castaneda, Jorge G. (2010). "Not Ready for Prime Time". *Foreign Affairs*, Volume 89, n.º 5, pp. 109-123.
- Cervo, Luiz Amado (2003). *Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n.º 2, pp. 5-25.
- Chávez, Hugo (2009). *Expansión*. Volume 40. Caracas: Edições 1007-1011.
- Council on Foreign Relations (2011). *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations*, Independent Task Force Report n.º 66.
- Crandall, Russel (2011). "The Post-American Hemisphere-Power and Politics in an Autonomous Latin America". *Foreign Affairs*, Volume 90, n.º 3, pp. 83-95.
- European Council on Foreign Affairs (2012). *China 3.0*. November.
- Ferguson, Niall (2011). *Civilization –The West and the Rest*. London: Allen Lane, Penguin Group.
- Gilboy, George J.; Heginbotham, Eric (2010). "China's Dilemma". *Foreign Affairs*. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/66773/george-j-gilboy-and-eric-heginbotham/chinas-dilemma>.
- Halper, Stefan (2010). *The Beijing Consensus*. New York: Basic Books.
- Inglehart, Ronald; Welzel, Christian (2009). "How Development Leads to Democracy". *Foreign Affairs*, Volume 88, n.º 2, pp. 33-41.
- Jilberto, Alex; Hogenboom, Barbara (2010). *Latin America Facing China*. CEDLA Latin America Studies, Berghahn Books.

- Jornal do Brasil (1990). “Rezek nos EUA defende política de não confrontação”, 13 de Maio de 1990.
- Keohane, Robert O.; Goldstein, Judith E. (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krugman, Paul (2008). *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford University Press, Oxford.
- Leahy, Joe (2013). “Brazil: Humbled Heavyweight”. March 25<sup>th</sup>, *Financial Times*.
- Lima, Maria Regina Soares de (1990). “A economia política externa brasileira: uma proposta de análise”. *Contexto Internacional*, ano 6, n.º 12, pp. 7-28.
- Lima, Maria Regina Soares de (2005). “A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n.º 1, pp. 24-59.
- Lima, Maria Regina Soares de; Hirst, Monica (2009). “Brasil como país intermediário e poder regional”. *Os Brics e a Ordem Mundial*. Brasília: Editores do Livro, pp. 43-73.
- Luhnow, David (2014). “The Two Latin Americas”. *Wall Street Journal*, 3 de Janeiro de 2014.
- Malamud, Andrés (2011). “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between The Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. *Latin America Politics and Society*, Vol 53, Issues n.º 3, Fall, pp. 1-23.
- Moyo, Dambisa (2012). *Winner Take All: China’s Race For Resources and What It Means For the World*. New York: Basic Books.
- Neto, Octavio Amorim (2012). *De Dutra a Lula – A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira*. Brasília: Elsevier Editora.
- O’Neil, Shannon (2013). “Mexico Makes It”. *Foreign Affairs*, Volume 92, n.º 2, pp. 52-63.
- Pinheiro, Leticia (2000). “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. *Contexto Internacional*, vol. 22, n.º 2, pp. 305-335.
- Pinheiro, Leticia (2004). *A Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda.
- Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S. (2009). *This Time is Different*. Princeton: Princeton University Press.
- Ricupero, Rubens (2010). *Diário de Bordo - A Viagem Presidencial de Tancredo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Ricupero, Rubens (2010a). “À Sombra de Charles De Gaulle: Uma Diplomacia Carismática e Intransferível: a Política Externa do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)”. *Novos Estudos*, n.º 87, pp. 35-58.
- SECEX (2010). *20 Anos da SECEX e 200 Anos de Comércio Exterior: a História da SECEX e o Comércio Exterior Brasileiro após a Abertura dos Portos*. Brasília: MDIC.
- Sharma, Ruchir (2012a). “Bearish on Brazil - The Commodity Slowdown and the End of the Magic Moment”. *Foreign Affairs*, Volume 91, n.º 3, pp. 80-87.

- Sharma, Ruchir (2012b). "Broken BRICs – Why the Rest Stopped Rising". *Foreign Affairs*, Volume 91, n.º 6, pp. 2-7.
- Shifter, Michael; Combs, Cameron (2013). "Shifting Fortunes: Brazil and Mexico in a Transformed Regions". *Current History*, February, pp. 49-55.
- Sweig, Julia E. (2010). "A New Global Player". *Foreign Affairs*, Volume 89, n.º 6, pp. 173-184.
- Skinner, Quentin (2000). *Machiavelli : A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel (2007). "A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação". *Contexto Internacional*, Vol. 29, n.º 2, pp. 273-335.
- Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel (2009). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times*. Lanham: Lexington Books.
- Todaro, Michael P.; Stephen C. Smith (2009). *Economic Development*. Indianapolis: Pearson Education, Addison Wesley.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, John (2008). "A Short History of the Washington Consensus", in Narcis Serra e Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford: Oxford University Press, pp. 31-40.
- Zakaria, Fareed (2008). *The Post-American World*. London: Allen Lane, Penguin Group.
- Zakaria, Fareed (2008a). "The Rise of the Rest". *Newsweek*, 12 May.
- Yao, Yang (2010). "The End of the Beijing Consensus". *Foreign Affairs*, n.º 2. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/65947/the-end-of-the-beijing-consensus>.