

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*A cooperação Sul-Sul na política  
externa dos governos Lula da Silva:  
da margem ao centro da agenda*

Rapahel Camargo Lima

 Igepri  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 unesp  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex*

## **A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA: DA MARGEM AO CENTRO DA AGENDA**

Raphael Camargo Lima<sup>1</sup>

**Resumo:** Entre os anos 1930 e 1990, a política externa brasileira esteve orientada por uma ação diplomática que proporcionasse ganhos para o desenvolvimento econômico. A partir dos anos 1960, essa tônica motivou a diplomacia brasileira a aproximar-se de outros países periféricos para realizar esse projeto nacional. No mesmo período, países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina iniciaram coalizões e projetos conjuntos em organizações internacionais logrando o mesmo objetivo. Nesse contexto, foi criado o conceito de Cooperação Sul-Sul. Tal mecanismo foi recorrentemente utilizado pela política externa brasileira para atingir seus objetivos de desenvolvimento nacional. Contudo, a cada década, a ênfase foi adaptando-se, de acordo com as mudanças nos contextos doméstico e internacional. Nos anos 1980 e 1990, devido à crise econômica do Brasil e à adaptação neoliberal, a Cooperação Sul-Sul esteve menos presente na ação externa do país. Com o advento dos anos 2000, em especial nos dois governos de Lula da Silva (2003-2010), o mecanismo ganhou novos contornos nas formulações da política externa brasileira. Nesse sentido, o presente artigo debate o retorno da Cooperação Sul-Sul nas relações externas do Brasil e as novas características desse processo, com foco na cooperação para o desenvolvimento, coalizões e organismos internacionais.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Cooperação Sul-sul; Governos Lula da Silva.

### **SOUTH-SOUTH COOPERATION IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY DURING LULA DA SILVA'S ADMINISTRATION: FROM MARGIN TO CENTER OF THE AGEND**

**Abstract:** Between 1930 and 1990, the Brazilian foreign policy was guided towards a diplomatic action seeking to provide gains for economic development. Since the 1960s, this concept motivated the Brazilian diplomacy to approach other peripheral countries in order to carry out this national project. At the same time, developing countries in Asia, Africa and Latin America have begun joint coalitions and projects in international organizations seeking to achieve the same goal. In this context, the concept of South-South cooperation was created. Such a mechanism was repeatedly used by Brazilian foreign policy to achieve their national development objectives. However, on every decade, its emphasis was adapted according to the changes in domestic and international contexts. In the 1980s and 1990s, due to the economic crisis in Brazil and the neoliberal adjustment, South-South Cooperation was less present on the country's external action. During 2000s, especially Lula's administration (2003-2010), this mechanism has gained new dimensions in Brazilian foreign policy formulation. Hence, this article discusses the return of South-South Cooperation on Brazil's external action and the

---

<sup>1</sup> Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e redator-colaborador do Observatório de Política Externa (OPEX). E-mail: raphael.camargolima@gmail.com

new features of this process, focusing on development cooperation, coalitions and international organizations.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; South-South Cooperation; Lula da Silva's administration.

## Introdução

Atualmente, a temática da Cooperação Sul-Sul ganhou mais espaço na ação externa dos grandes países emergentes e conseqüentemente, nas agendas de pesquisa acadêmica. Ao passo que esses países almejam maior capacidade de influência nas decisões sobre a gestão da ordem internacional, também passaram a dedicar mais atenção à questão de ajuda ao desenvolvimento de outros Estados e às articulações internacionais entre si. O Brasil, por exemplo, entre 2005 e 2009, praticamente dobrou o volume de dólares dependidos na cooperação internacional para o desenvolvimento, passando de R\$ 384 milhões para R\$ 724 milhões (SAE *et. al*, 2010: 19). Da mesma forma, o país protagonizou a criação de coalizões de emergentes, como o G-20 para as negociações na OMC e o *Fórum Índia-Brasil-África do Sul* (IBAS), em 2003.

O tema tem importância histórica na política externa brasileira. Ao longo dos anos, a orientação dominante, o paradigma globalista, de diversificação de relações entre Estados Unidos, Europa e países em desenvolvimento, contrastou com momentos de um paradigma americanista, de foco nas relações com os Estados Unidos (LIMA, 1994). A Cooperação Sul-Sul está inserida, especialmente, nos momentos de diversificação. Essa linha de ação esteve presente desde os anos 1960, a partir da Política Externa Independente, com o intuito de ampliar a margem de autonomia brasileira internacionalmente e obter ganhos para o desenvolvimento nacional.

Com a crise da dívida externa, o desgaste do modelo de industrialização por substituição de importações, a expansão da globalização e as pressões internacionais para a realização de adaptações neoliberais nas economias, o Brasil reduziu o papel da Cooperação Sul-Sul como mecanismo de política externa. Seria apenas durante os anos 2000, especialmente na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que essa linha de ação ganharia espaço novamente. Contudo, houve inflexões importantes na maneira que o Brasil realiza essa cooperação que merecem ser analisadas com atenção.

Com base nessas mudanças históricas, o presente artigo tem dois objetivos. Primeiro, demonstrar que a Cooperação Sul-Sul não é mecanismo exclusivo da política externa brasileira, destacando suas origens históricas e teóricas. Segundo, apontar os traços do processo de retomada desta prática na década de 2000. Pretende-se responder à seguinte questão: quais foram as características da retomada da Cooperação Sul-Sul na política externa

brasileira de Lula da Silva? Em especial, pretende-se focar a arguição em dois traços: as relações do Brasil com outros continentes, com os blocos e o multilateralismo. O intuito do artigo não é ser conclusivo, mas buscar construir um mosaico da atuação brasileira na Cooperação Sul-Sul.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, são abordados os traços históricos e teóricos da Cooperação Sul-Sul. Na segunda, os dois focos são a análise dos traços gerais da política externa brasileira e o lugar das relações Sul-Sul desde a década de 1960. Na terceira, tratar-se-á da retomada desta prática no governo Lula da Silva, buscando apontar seus traços principais e garantindo maior foco à cooperação para o desenvolvimento e na articulação nos blocos. A maior atenção a esses dois elementos justifica-se, principalmente, nos traços de inflexão da abordagem da política externa nessa questão.

### **1. A Cooperação Sul-Sul: enfoque histórico conceitual**

Do ponto de vista conceitual, a Cooperação Sul-Sul tornou-se um dos principais temas da literatura de política externa brasileira. Porém, esse ganho de importância não foi acompanhado de esforços de definição conceitual acerca do que se entende por ela. De um lado, há aqueles que a definem a partir do amplo escopo de relações entre países em desenvolvimento, tanto nos campos bilateral como multilateral. De outro, há os especialistas que a definem como um tipo específico de cooperação nos marcos da ajuda internacional para o desenvolvimento internacional, como ações de assistência humanitária, doações materiais/financeiras e transferência de conhecimento técnico<sup>2</sup>.

Nesse sentido, uma diversidade de questões que abarcam o conceito, tornando difícil dar sentido à multiplicidade de eventos inseridos tradicionalmente nas referências à cooperação sul-sul (LEITE, 2012: 12-13). A depender do conceito adotado, a forma como aborda-se a questão será mais ou menos ampla. Considerando a proposta abrangente do presente artigo, adota-se a perspectiva geral de Cooperação Sul-Sul, capaz de abarcar tanto as articulações multilaterais entre os países em desenvolvimento quanto suas atuações na arena da cooperação para o desenvolvimento internacional, com o intuito de prover um mapeamento amplo de como o Brasil tem se relacionado com os países em desenvolvimento.

---

<sup>2</sup> O conceito empregado pela

A despeito de muito abordada na literatura de política externa brasileira, a Cooperação Sul-Sul não foi exclusividade do Brasil. Em grande medida, foi uma tendência histórica que foi, lentamente se institucionalizando durante a Guerra Fria, e que a diplomacia brasileira adotou como uma de suas principais linhas de ação.

De modo geral, durante os anos 1960 e 1970, países como Brasil, Índia e México possuíam atuação internacional com o objetivo de atingir o desenvolvimento econômico e a autonomia política. A cooperação com os demais países em desenvolvimento já estava na agenda como instrumento para atingir esses objetivos (LIMA, 2005). Tal orientação de política externa foi baseada nos debates teórico-políticos dos países em desenvolvimento a partir da década de 1940.

No contexto de predomínio de questões sobre conflito Leste-Oeste na agenda internacional, alguns autores buscaram mostrar outra tensão histórica. O conceito de “Norte”, como sinônimo de países desenvolvidos, e “Sul”, de países subdesenvolvidos, partiu da categoria de divisão do mundo entre Centro-Periferia, desenvolvida por economistas da CEPAL<sup>3</sup>, como Raúl Prebisch e Celso Furtado, nos anos 1940; de pensadores autonomistas, como Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig<sup>4</sup>; e de análises dos cientistas sociais das Teorias da Dependência, como Theotônio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso e Oliver Sunkel, nas décadas de 1950, 1960 e 1970. Esse conjunto de autores compartilhou o pressuposto de que o desenvolvimento dos países não ocorria de forma evolutiva e acumulativa. Compartilhavam a oposição ao argumento das vantagens comparativas de David Ricardo. Para eles, a inserção da periferia na divisão internacional do trabalho inibia seu avanço econômico<sup>5</sup> (RODRIGUEZ, 1981; SANTOS, 1998; JAGUARIBE, 1979; PUIG, 1985).

Na prática política, a Cooperação Sul-Sul teve antecedentes que inspiraram a atuação conjunta dos países em desenvolvimento. Pode-se dividir esse histórico em três grandes momentos: os antecedentes, entre década de 1950 e meados dos anos 1960; a ascensão das

---

<sup>3</sup> Comissão Econômica para a América Latina da Organização das Nações Unidas.

<sup>4</sup> Inspirados nas análises da CEPAL, esses autores desenvolveram modelos analíticos com o objetivo de influenciar os tomadores de decisão de Brasil e Argentina na busca de autonomia na ação da política externa.

<sup>5</sup> A Teoria da Dependência também teve autores importantes em outros continentes. Destaque para os trabalhos de Samir Amin e Tamas Szekely, na África, e de A. K. Baghshi e M. P. Todaro, na Ásia.

relações Sul-Sul, nas décadas de 1960 e 1970; a crise da divisão Norte-Sul e a adaptação liberal, entre as décadas de 1980 e 1990.

No primeiro, observou-se a formação da identidade conjunta dos países de Terceiro Mundo defronte aos problemas da Guerra Fria. Em 1955, a *Conferência de Países da Ásia e da África*, em Bandung, na Indonésia, houve a primeira reunião para debater formas de cooperação contra a dominação ocidental e o colonialismo. Resultado de um processo de reconhecimento de problemas compartilhados e da necessidade de concertação política entre os países em desenvolvimento, que se arrastava desde meados da década de 1950<sup>6</sup>.

Em 1961, ocorreu a *1ª Conferência de Chefes de Estado ou Governo de Países Não-Alinhados*, em Belgrado, cuja inspiração esteve na articulação de Bandung. A reunião inaugurou o movimento dos não-alinhados, agrupando países da América Latina, África, Ásia e Europa. No encontro, os participantes destacaram a importância dos problemas do desenvolvimento econômico frente ao conflito Leste-Oeste da Guerra Fria. O resultado político foi duplo. Primeiro, esses Estados inauguraram uma prática que seria repetida periodicamente. Segundo, criaram o precedente necessário para coordenações futuras.

O período de ascensão das relações Sul-Sul foi marcado pelo início da atuação conjunta dos países de Terceiro Mundo. O foco esteve na busca de implantação de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), capaz de superar a injustiça e a desigualdade do sistema de Bretton Woods. Os meios para atingir esses fins residiam nas coordenações políticas no plano multilateral e nos blocos entre países em desenvolvimento.

No concernente ao multilateralismo, foram criadas a *Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento* (UNCTAD), em 1964, e a *Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial* (UNIDO), em 1966. Já no campo de blocos e atuação política conjunta, houve iniciativas amplas, como o G-77 para atuar conjuntamente no GATT e na UNCTAD, e de caráter regional, como a *Organização dos Países Exportadores de Petróleo* (OPEP), em 1960, e a *Banco de Desenvolvimento Islâmico*, em 1973.

No contexto das décadas de 1970 e 1980, as pressões dos países em desenvolvimento revelaram que “o diálogo foi efetivamente instituído, mas não a nova ordem”. No seio das

---

<sup>6</sup> Inicia-se com a aproximação dos países recém-independentes na Ásia. Em 1951, observa-se a articulação entre Índia e China, na Conferência de Genebra; em 1954 a visita do primeiro-ministro chinês à Índia, assinando os princípios de coexistência pacífica; em 1954, as reuniões dos primeiros-ministros de Ceilão, Burma, Índia, Paquistão e Indonésia, na Conferência de Colombo e de Bogor (LEITE, 2011).

organizações multilaterais foram produzidas inovações conceituais que não se consolidaram na prática pela ausência de obrigatoriedade das normas (CERVO, 2008: 392). Dos mais de 60 textos publicados pelos órgãos, entre 1974 e 1985, destacam-se a criação do *Sistema Geral de Preferências entre Países em Desenvolvimento (SGP)*; a *Declaração sobre o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional* e seu programa de ação, resultados da reunião extraordinária da Assembleia-Geral da ONU, em 1974; o *Relatório Norte-Sul: um Programa para a Sobrevivência*, produzido nas *Conferências sobre Cooperação Econômica Internacional*, em 1975 e 1977<sup>7</sup>; e o Plano de Ação de Buenos Aires<sup>8</sup>, estabelecido na *Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento*.

Se as décadas anteriores abriram precedentes para a cooperação Sul-Sul, as duas últimas décadas do século XX foram sua crise. Nos anos 1980, o cenário econômico não foi favorável aos países em desenvolvimento, devido às crises econômicas provindas dos choques do petróleo das décadas anteriores, da adoção de medidas protecionistas por parte dos Estados Unidos e do desgaste dos modelos de industrialização via substituição de importações. Esse quadro levou à desagregação da grande coalização Sul-Sul do G-77. Também fortaleceu interpretações que questionavam a utilidade da divisão Norte-Sul, de *policymakers* de países centricos e periféricos. Tais interpretações centravam-se na heterogeneidade entre as condições dos países do Sul como fator determinante para sua desarticulação (LEITE, 2011: 72). Ainda assim, houve avanços pontuais, por exemplo, a criação de um mecanismo para facilitar o comércio entre esses países, o *Sistema Global de Preferências entre Países em Desenvolvimento (SGPD)*, na reunião do G-77, em Brasília.

Nos anos 1990, o fim da tensão bipolar alterou significativamente a agenda internacional. A conjuntura internacional trazia um contexto menos permissivo no concernente às estratégias para o desenvolvimento econômico e tecnológico. O cenário foi de adaptação às normas neoliberais disponíveis na nova ordem internacional (ARBILLA, 2000; HURRELL, 1996), desarticulando as grandes coalizões e mecanismos de cooperação Sul-Sul<sup>9</sup>. Houve,

---

<sup>7</sup> Ao final dessa conferência produziu-se o texto Relatório Norte-Sul: um programa para a sobrevivência, também conhecido como Relatório Brandt.

<sup>8</sup> O relatório introduziu o conceito de “cooperação horizontal” e recomendou o compartilhamento de informações, perícia e técnica entre países em desenvolvimento em diversos setores (LEITE, 2011: 71).

porém, o incentivo à criação de blocos econômicos para a inserção das regiões no capitalismo global. O Mercosul é um exemplo desse movimento. Muito embora a regionalização estivesse sob as bases do “regionalismo aberto”, ou seja, na liberalização comercial entre parceiros regionais, ela contribuiu também para as concertações políticas da década seguinte.

A partir dessa breve contextualização histórica, mostrou-se que o conceito de Cooperação Sul-Sul esteve presente, concomitantemente, no plano das ideias e da prática política. O conjunto de antecedentes de cooperação entre países em desenvolvimento entre as décadas de 1950 e 1980, e a regionalização dos anos 1990, forneceram as bases para a Cooperação Sul-Sul realizada durante os anos 2000. Observa-se que a relação entre países em desenvolvimento não foi prática exclusiva da política externa brasileira, mas uma tendência histórica. Todavia, isso não implica dizer que o Brasil não priorizou-a ao longo da história de sua política externa, como será debatido na próxima seção.

## **2. Aspectos conceituais e institucionais da política externa brasileira na Cooperação Sul-Sul**

Ao longo da sua história, a política externa brasileira adquiriu traços de continuidade. Em grande medida, essas perspectivas partiram da visão de mundo dos seus formuladores, orientada pela busca de autonomia política e do desenvolvimento. Características como o universalismo, pacifismo, juridicismo e realismo condensaram-se como a tônica da ação externa brasileira (MARIANO; MARIANO, 2008).

Esse processo ocorreu, principalmente, devido ao Ministério das Relações Exteriores brasileiro ter se tornado uma corporação forte, com alto grau de institucionalização e um processo de socialização apenas comparável àquela do Exército brasileiro (CHEIBUB, 1984; LIMA, 1994; SARAIVA, 2009). Inspirado no pensamento da CEPAL e dos autonomistas do Instituto de Estudos Brasileiros (ISEB), a política externa era concebida, por esse ator, como mecanismo de apoio à industrialização, do desenvolvimento nacional e de busca de autonomia internacional.

---

<sup>9</sup> Essa afirmação deve, contudo, ser ponderada. A despeito de não observar-se o tema de Cooperação Sul-Sul de forma tão latente como em décadas anteriores, seria açodado afirmar que não houve cooperação entre países em desenvolvimento. A tendência à regionalização da política internacional no início da década foi um tipo importante de cooperação entre países em desenvolvimento à época. Não se considera essas iniciativas como aquelas dos períodos anteriores devido ao foco na liberalização econômica e inserção à globalização e ao capitalismo global. Diferentemente, daquele foco no desenvolvimento observado em décadas anteriores.

Tendo em vista o papel da organização, quanto menor interesse os presidentes tinham nas questões de política externa, e mais delegavam-na ao Itamaraty, tanto maior era o grau de autonomia na formulação (LIMA, 1994). No Brasil, tradicionalmente, a política externa não foi um tema que agregava interesse dos presidentes. Por isso, historicamente, observa-se predominância do Itamaraty nos processos de formulação.

A partir dos anos 1960, com a Política Externa Independente, a Cooperação Sul-Sul inseria-se como opção estratégica, e complementar, à relação com os países desenvolvidos. Nos anos 1960 e 1970, juntamente com a Índia, o Brasil teve destaque nas articulações com o G-77. No período, o país não negociava certos princípios, como a preferência de um mecanismo de cooperação e desenvolvimento, a UNCTAD, ao invés de liberalização comercial, o GATT; e o apoio ao fortalecimento da cláusula da nação mais favorecida e a não-discriminação (LIMA, 2005: 18).

Nos 1980, sem condições de impedir a formação dos regimes comerciais fundamentados no livre-comércio, o Brasil adotou uma política de limitação de danos. O país orientou suas ações para impedir procedimentos que diferenciassem os países em desenvolvimento; enfraquecessem as normas multilaterais; ampliassem as questões sujeitas à disciplina do comércio (LIMA, 2005: 19). A Cooperação Sul-Sul ainda era entendida como forma relevante de influenciar a criação das normas. Vide, por exemplo, a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no MRE, no ano de 1986, e os esforços brasileiros para a criação de um Sistema Global de Preferências entre os Países em Desenvolvimento, na reunião do G-77, em Brasília, no mesmo ano.

Ao final da década de 1980, os países em desenvolvimento passaram por severas crises de dívida externa e de seus modelos de desenvolvimento por substituição de importações. A transição do cenário político da Guerra Fria também incentivava esses países a realizar processos de adaptação às normas internacionais neoliberais. À época, o G-77 pulverizou-se, com apenas Brasil e Índia mantendo suas oposições às regras comerciais (LIMA, 2005: 19-20).

Durante as décadas de 1970 e 1980, observou-se que as demandas brasileiras não estavam alinhadas à sua capacidade de influenciar o sistema internacional. Ou seja, os recursos materiais disponíveis não eram condizentes com a possibilidade que tinham de alterar as normas (FONSECA JR., 1990)

A partir dos anos 1990, o consenso institucional sobre o modelo de inserção internacional brasileiro desarticulou-se. A estratégia de “autonomia pela distância”, ou seja, de busca dos objetivos na política internacional pela negação aos grandes regimes internacionais foi substituída pela “autonomia pela participação”<sup>10</sup>. A força burocrática do Itamaraty não abriu espaço para a substituição de visões de mundo. As novas concepções tiveram menor permeabilidade na instituição, resultando na convivência de duas grandes correntes (ARBILLA, 2000; SARAIVA, 2007).

De um lado, os autonomistas mantinham as características da atuação globalista. Ou seja, de manutenção relacionamentos com países em desenvolvimento e parceiros não-tradicionais. Defendiam que o Brasil tivesse mais autonomia externa e preocupavam-se com questões da divisão Norte-Sul. De outro, os institucionalistas pragmáticos, não ignoravam as reivindicações do outro grupo, mas davam espaço à inserção brasileira nos regimes internacionais (SARAIVA, 2007).

Nesse período, houve a predominância dos institucionalistas pragmáticos na formulação da política externa<sup>11</sup>. O resultado foi o decréscimo da Cooperação Sul-Sul como mecanismo relevante de ação brasileira. Foi somente a partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) que houve a retomada de alguns desses traços. A atuação do Brasil no campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional foi ensaiada ao final da gestão Cardoso, no contencioso das patentes de medicamentos contra HIV/AIDS. Na ocasião, Brasil, África do Sul e Índia atuaram conjuntamente para reduzir o preço desses remédios (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007: 296).

Ainda assim, a inflexão na atuação da Cooperação Sul-Sul pode ser observada, principalmente, durante a gestão Lula da Silva, com um contexto internacional mais favorável a essas práticas e um cenário interno de predominância dos autonomistas no Itamaraty.

### **3. A Cooperação Sul-Sul nos governos de Lula da Silva**

---

<sup>10</sup> Os conceitos autonomia pela distância e autonomia pela participação foram cunhado por Gelson Fonseca Jr. (1998). A partir de então, a noção de participação em oposição ao isolamento dos regimes internacionais foi amplamente utilizada na academia e por chanceleres, como Luiz Felipe Lampreia (FONSECA JR., 1998; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; LESSA, 2010).

<sup>11</sup> Houve momentos de reflexos autonomistas, como, por exemplo, a proposta brasileira do conceito de “Desenvolvimento Sustentável” na ECO-92, sob os auspícios, do chanceler Celso Amorim (ARBILLA, 2000: 357).

No ano de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil. Parte do Partido dos Trabalhadores (PT), tradicionalmente com orientação de esquerda, o novo chefe de Estado defendeu que alteraria alguns traços da ação diplomática brasileira. Desde sua criação, o PT desenvolveu sua própria visão de política internacional, fundamentada na crítica a uma inserção externa passiva e na busca de promover uma nova ordem internacional favorável à implementação do projeto de desenvolvimento nacional (CRUZ; STUART, 2004: 81).

Tal leitura do mundo aproximava-se daquela da ala autonomista do Itamaraty. Por isso, o grupo ascendeu novamente aos cargos mais altos da diplomacia durante a gestão Lula da Silva. Por exemplo, dois diplomatas que criticavam a proposta da Área de Livre-Comércio entre as Américas (Alca) vieram a ocupar cargos importantes do Itamaraty, Samuel-Pinheiro Guimarães, como Secretário-Geral, e Celso Amorim, como Ministro das Relações Exteriores.

Nesse sentido, institucionalmente, a busca de um “projeto nacional para o desenvolvimento” convergia nas formulações de política externa do PT e dos autonomistas do Itamaraty (VELASCO E CRUZ; STUART, 2004). O plano de governo de Lula da Silva ilustra essa posição:

A política externa será fundamental para que o governo implemente um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. [...] A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. (PT, 2002: 6)

Tais posições resultaram em uma política externa que manteve alguns traços do segundo governo Cardoso – como a crítica ao “caráter assimétrico da globalização” – mas alterou significativamente a ênfase e a prática diplomática. Os principais objetivos foram democratizar os organismos internacionais, exigir reciprocidade das grandes potências nas instâncias decisórias de governança global e promover a multipolaridade (CERVO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; MIYAMOTO; CARDOSO, 2012).

Para tanto, a coordenação política com a América do Sul e importantes países emergentes seria uma estratégia destacada (PT, 2002: 7). A busca do desenvolvimento aliada a

uma “perspectiva humanista”<sup>12</sup> na política externa proporcionaria o impulso necessário à ampliação da Cooperação Sul-Sul nos anos subsequentes<sup>13</sup>. Essa prática é recuperada como forma de atuação externa relevante e ocupa o centro das formulações da política externa de Lula da Silva. Tratar-se-ia de uma estratégia política adequada a atingir os interesses de inserção internacional propostos. Por um lado, seria um mecanismo para obter apoio às reformas do multilateralismo global<sup>14</sup>. Por outro, representaria a possibilidade de equalizar as tradicionais visões globalistas do Itamaraty com o foco doméstico na agenda social, ao auxiliar outros países na consecução dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Na visão do governo brasileiro, a política externa estaria acomodando dois conceitos aparentemente opostos, o de “solidariedade” e de “interesse nacional”<sup>15</sup>.

Dois foram os fatores principais que possibilitaram essa ascensão da Cooperação Sul-Sul na agenda brasileira. Pelo prisma da conjuntura internacional, o contexto foi mais favorável para essa prática do que aquele da década anterior. Primeiro, a agenda de desenvolvimento foi recuperada sob novas bases. Menos ambiciosa do que a luta do G-77 pela NOEI, propunha-se um programa internacional com exigências sociais mínimas a partir dos ODM<sup>16</sup>. Os conceitos de “Primeiro Mundo”, “Terceiro Mundo”, “Conflito Norte x Sul” perderam força, sendo substituídos pela nomenclatura de “parcerias” (LEITE, 2011: 76).

---

<sup>12</sup> Nas palavras de Lula da Silva: “No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (LEIA NA ÍNTEGRA..., 2003).

<sup>13</sup> O fortalecimento de laços com a América Latina e países do Oriente Médio já era convergência das perspectivas de Amorim com a cúpula do PT. A adição do aprofundamento de laços com a África foi de escolha pessoal dos representantes do Partido dos Trabalhadores (AMORIM, 2013: 142).

<sup>14</sup> AMORIM, C. A política externa do governo Lula. **Revista Política Externa**, vol. 13, n. 1, p. 157-163, 2004.

<sup>15</sup> Segundo Lopes, os discursos do chanceler Celso Amorim não apontam uma divisão simétrica entre o “autointeresse” e a “solidariedade” da política externa brasileira, mas sim um equacionamento mais tendente à segunda.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, 2011, p. 77-78.

<sup>16</sup> Os objetivos de desenvolvimento do milênio são: 1. Erradicar a pobreza e a fome extrema; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia entre as mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Combater o HIV, a AIDS, a malária e outras doenças; 6. Garantir sustentabilidade ambiental; 7. Estabelecer a parceria mundial para o desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>>, acesso em 22 de jan. de 2014.

Em segundo lugar, países em desenvolvimento, como Brasil, Índia e China, passaram a participar mais ativamente na Cooperação Sul-Sul. Desta vez, não apenas como receptores, mas também como doadores. A ascensão político-econômica de alguns deles – conciliando identidades de “grandes economias emergentes” e países relevantes no sistema (LIMA, 2005) –, e a busca de suas políticas externas por reformar os processos de governança global, contribuiu para a ampliação de suas participações na cooperação para o desenvolvimento.

Muitos desses países passaram a realizar mais doações de caráter bilateral e multilateral, via organizações internacionais. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a despeito de a fatia de participação dos países em desenvolvimento ainda ser pequena, alguns deles, como Arábia Saudita e China, já superaram os principais doadores, como Estados Unidos, Japão, Alemanha e França (MILANI; CARVALHO, 2013).

Especialmente na política externa brasileira, as novas capacidades do Brasil como potência agrícola fortaleceram a importância de coalizões multilaterais que o país fazia parte, a exemplo do G-20 agrícola na Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo, a Cooperação Sul-Sul teve que ser adaptada ao novo cenário. O Brasil não poderia mais rejeitar as normas internacionais como o fazia durante as décadas de 1970 e 1980. A retomada da democratização, no plano doméstico, a adesão aos princípios universalistas da democracia e o acelerado processo de globalização, no plano internacional, promoveram mudanças na forma como a cooperação com os países em desenvolvimento seria empregada (LIMA, 2005: 20; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007: 294).

Em terceiro lugar, a partir da disposição dos países em desenvolvimento em promover os ODM, houve adaptações e ampliações nos organismos internacionais envolvidos na questão. Por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) logrou trazer mais visibilidade e recursos à Cooperação Sul-Sul, substituindo, em 2003, a Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Técnica pela Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Sul-Sul. Esse tipo de cooperação ganhou contornos importantes como alternativa viável à ajuda dos países desenvolvidos. Nesse sentido, a ascensão de alguns países em desenvolvimento, sua ação política e as novas bases conceituais fundadas pela ODM, garantiram mais espaço à prática durante os anos 2000.

Na política externa brasileira, a Cooperação Sul-Sul teve três frentes. A primeira, instaurada já década anterior, foi o regionalismo sul-americano<sup>17</sup>. A segunda, retomada, principalmente, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, mas que adquire novos contornos com Lula da Silva, foi a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional<sup>18</sup>. A terceira, de caráter bilateral e multilateral, foi a das relações político-econômicas, prática antiga da política externa brasileira.

No que concerne à relação com a América do Sul, durante o governo Lula da Silva, há renovada atenção para a cooperação regional. A inserção global brasileira pelo regionalismo aberto deixou de ser a tônica da política externa brasileira para a região. No período, o governo promoveu iniciativas de cooperação com foco estrutural<sup>19</sup> (LIMA *et. al*, 2007). O Brasil liderou a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e realizou contribuições no valor de US\$ 70 milhões para financiamento de projetos de infraestrutura. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também financiou empresas brasileiras a se instalarem na região e projetos no mesmo campo. A diplomacia brasileira também influenciou a criação de uma nova instituição política na região, a Unasul, em 2004<sup>20</sup>.

Reconhece-se a importância do eixo sul-americano da política externa brasileira de Lula da Silva. Porém, o foco do artigo recai sobre as iniciativas de Cooperação Sul-Sul com outras regiões, tratando, especificamente, das peculiaridades da ação externa de Lula da Silva, a cooperação via organizações internacionais e coalizões e para o desenvolvimento. Portanto, nas próximas duas seções, debatem-se o segundo e o terceiro eixos.

### 3.1. Cooperação para o Desenvolvimento Internacional

---

<sup>17</sup> A reaproximação com a Argentina ao final dos anos 1980, a criação do Mercosul, em 1991, sob os auspícios do regionalismo aberto, o Protocolo de Ouro Preto – que elevou o bloco à condição de União Aduaneira –, a Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, em 2000, são alguns marcos do processo.

<sup>18</sup> A aproximação com Índia e África do Sul no contencioso das patentes do HIV/AIDS são exemplo.

<sup>19</sup> O Brasil financiou mais de US\$ 10 bilhões de volume total para projetos de infraestrutura na região. No total, foram mais de 80 projetos aprovados (BRASIL, 2011: 22).

<sup>20</sup> Em 2004, a instituição foi criada com o nome Comunidade Sul-Americana de Nações. Em 2008, na Cúpula de Brasília, o nome foi alterado para Unasul.

Durante a gestão Lula da Silva, a cooperação para o desenvolvimento internacional ganhou mais espaço na agenda da política externa brasileira. O tema cresceu tanto em importância que alguns órgãos iniciaram um esforço visando quantificar o volume da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. A pesquisa foi realizada pela Agência Brasileira de Cooperação Internacional (ABC) do MRE, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A partir desses dados seria possível direcionar melhor as ações políticas brasileiras no campo. Pela primeira vez, o país apresentou uma definição:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (SAE *et. al.*, 2010: 17).

O conceito brasileiro incluiu Contribuições para Organizações Internacionais, Assistência Humanitária, Cooperação Técnica e Bolsas de Estudo para Estrangeiros. Entre 2005 e 2009, o valor total despendido na CDI praticamente dobrou, sendo que 76%, em média, representa o valor destinado às organizações internacionais e bancos regionais. Retirando-se o total de bancos regionais, observa-se que o valor às organizações internacionais mais que dobrou de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$724 milhões<sup>21</sup> (SAE *et. al.*, 2010: 19).

O crescimento do valor despendido já é um dado significativo para observar o movimento brasileiro. No concernente a algumas doações mais diretas, por exemplo, o Brasil realizou doações de aproximadamente 300 milhões de dólares para a cooperação alimentar na Somália, Sudão, África do Sul, Saara Ocidental e membros da CPLP. Contribuiu também principalmente, com bancos e organizações de regiões que o Brasil faz parte, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e o Banco Mundial. Fora de sua região, o Brasil realizou a significativa contribuição ao Fundo Africano de Desenvolvimento e o Banco Africano de Desenvolvimento, com aproximadamente 10 milhões de dólares (SAE *et. al.*, 2010: 39).

---

<sup>21</sup> Em 2010, o Mercosul, a ONU, a Central Internacional de Compras de Remédios da Organização Mundial de Saúde e a Organização dos Estados Americanos (OEA) lideravam a atuação brasileira. Os valores foram, respectivamente, de R\$126.979.592, R\$62.209.068, R\$ 17.100.000, R\$16.985.528 (SAE *et. al.*, 2010: 59).

Contudo, como apontaram Milani e Carvalho (2013, p. 24), os valores são imprecisos. Isso se deve às mudanças na política externa brasileira. Nos últimos anos, o Itamaraty tem perdido seu monopólio nas ações internacionais. Agências governamentais e outros ministérios tem tido cada vez mais setores destinados à ação externa. Porém, como o relatório contabiliza apenas fundo perdido, ignorou aspectos importantes, a exemplo dos empréstimos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à internacionalização de empresas ou a ação de estatais, como a Embrapa na África.

A maior parte da Cooperação Sul-Sul com foco no desenvolvimento empreendida pelo Brasil foi destinada à América Latina e à África, denotando o enfoque de política externa brasileira de beneficiar as relações entre países em desenvolvimento. No que concerne à ajuda humanitária brasileira e aos recursos despendidos em Missões de Paz, os países latino-americanos foram priorizados, concentrando 76,77% do total. Foram seguidos pela Ásia (16,44%), África (7,26%) e Oceania (0,02%). Alimentação, direitos humanos, saúde e serviços de frete eram as áreas centrais (*et. al*, 2010: 23-24). Além dos recursos despendidos, a liderança brasileira da MINUSTAH<sup>22</sup> contribuiu para fortalecer o papel político do país na região. O Grupo de Trabalho Interministerial em Assistência Humanitária Internacional (GT-AHI), presidido pelo Ministério das Relações Exteriores, foi responsável por coordenar essas atividades.

No campo da cooperação técnica, o discurso oficial enfocou a priorização de financiamento de projetos com capacidade de promover mudanças estruturais nas sociedades e economias dos países (SAE *et. al*, 2010: 33). Coordenada, principalmente, pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC)<sup>23</sup>, pode-se observar um aumento dessa atividade no período no âmbito orçamentário e institucional. Resultou que, para adaptar-se às novas demandas do governo, o orçamento da ABC quase triplicou entre 2006 e 2010, passando de R\$18.661.993 para R\$52.562.628. O número de projetos iniciados por ano também teve aumento e, em 2009,

---

<sup>22</sup> Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti.

<sup>23</sup> Os projetos brasileiros foram realizados bilateralmente, trilateralmente ou com alguma organização multilateral.

atingiu o ápice de 413 (FARANI, 2011)<sup>24</sup>. Pelo prisma institucional, a agência também teve sua estrutura organizacional alterada, em 2006, para facilitar a recepção e promoção de projetos de cooperação técnica<sup>25</sup> (BRASIL, 2006) e passou a realizar com diversos outros órgãos de governo para a promoção internacional da atividade internacionalmente.

Diferentemente da área de assistência humanitária, África foi o maior receptor da cooperação técnica brasileira, obtendo aproximadamente 50% dos recursos da área<sup>26</sup> (FARANI, 2011). Dentre esses países, os que mais receberam projetos foram os países africanos de língua portuguesa – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Porém, a despeito da maior concentração de recursos e projetos nos países de língua portuguesa, é importante destacar a dispersão geográfica dos projetos oferecidos pelo Brasil na África durante o período (ver Figura I), perpassando praticamente todo o continente.

Dentre os diversos setores em que o Brasil foi atuante, preferiu-se pela realização de projetos nas áreas de agricultura, saúde, educação, meio ambiente, segurança pública, administração pública, energia, desenvolvimento social e indústria<sup>27</sup>. Dentre alguns exemplos de projeto, são de destaque o apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali); o compartilhamento do programa brasileiro de prevenção ao HIV/AIDS com Botsuana, Gana, Libéria, Quênia, Serra Leoa, Tanzânia e Zâmbia; e esforços de alfabetização de jovens e implementação de um mecanismo de Bolsa-Escola em Moçambique e São Tomé e Príncipe (BRASIL, 2010: 9).

É interessante observar que, no período, a diversas agências domésticas, estatais e ministérios passaram a ter ação internacional significativa nesse campo. Organizações como Embrapa, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), SENAI e SENAC tiveram atuações

---

<sup>24</sup> Segundo Farani (2011), o número de projetos por ano foi 23 (2003), 19 (2004), 69 (2005), 153 (2006), 181 (2007), 256 (2008), 413 (2009). É importante destacar que o aumento de projetos iniciados anualmente não assegura a continuidade deles no longo prazo.

<sup>25</sup> A ABC passou a organizar-se tematicamente: cooperação técnica entre países em desenvolvimento; cooperação técnica multilateral e de cooperação triangular; cooperação técnica bilateral.

<sup>26</sup> Segundo dados da ABC, em 2009, 50% dos recursos foram destinados à África, 23% à América do Sul, 15% à Ásia, e 12% à América Central e Caribe (FARANI, 2011: 10).

<sup>27</sup> De acordo com Farani (2011), os setores tiveram fatias de, respectivamente, 22,73%, 16,60%, 12,64%, 7,51%, 6,59%, 5,19%, 3,53%, 3,34%, 0,18% dos valores totais destinados à cooperação técnica na África.

internacionais inéditas no campo da cooperação técnica, principalmente com países africanos. Em alguns casos, essas agências instalaram escritórios em países africanos para ampliar e facilitar a implementação de cooperação com esses países. Por exemplo, a Embrapa, desde 2006, possui escritório em Gana, e o SENAI instalou centros de formação em Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, enquanto a Fiocruz possui escritório na embaixada brasileira em Moçambique.

No conjunto da Cooperação Sul-Sul com o intuito de promoção do desenvolvimento, observa-se que os continentes africano e latino-americano foram os focos do Brasil. O aumento da atenção a essas áreas foi tão significativo que alguns autores defenderam a emergência do país como uma potência do desenvolvimento (DAUVERGNE; FARIAS, 2012; STOLTE, 2013). Esse tipo de atuação foi uma inflexão quando comparada a períodos anteriores da política externa brasileira. Pela primeira vez, o Brasil consolidou, de forma mais ampla, outra frente de sua atuação Sul-Sul, a cooperação para o desenvolvimento.

É interessante notar que, muito embora essa atuação possa ser entendida como atuação de solidariedade ou *diplomacia solidária* (SAE *et. al*, 2010), trata-se de outro mecanismo para estreitar laços e obter apoio aos interesses de política externa do país. Aos poucos, forma-se uma rede de novos países que com interesses no auxílio brasileiro que, futuramente, podem consolidar-se como apoiadores importantes aos pleitos brasileiros de reforma na governança global e futuros parceiros comerciais. Representa também uma forma de o Brasil demonstrar que está disposto a arcar com os custos da gestão da ordem internacional.

**Figura I:**  
**Distribuição geográfica da cooperação técnica do Brasil na África em 2010**



**Mapa elaborado pelo autor.**

**Fonte:** Dados retirados de Farani (2011).

### **3.2. Relações político-econômicas**

Além da cooperação para o desenvolvimento, a Cooperação Sul-Sul teve um componente político importante. Coerente com o intuito de reforçar o traço multilateral da ordem internacional e reformar as instâncias decisórias internacionais, o governo Lula da Silva fez uso de alianças com países em desenvolvimento para coordenar posicionamentos em reuniões multilaterais e para estreitar os laços.

A primeira iniciativa relevante no período foi o Fórum Índia-Brasil-África do Sul, criado em 2003. Cabe ressaltar que o interesse político do foro está alinhado aos objetivos da política externa de Lula da Silva, tendo em vista que na primeira declaração do grupo já havia menções à reforma do Conselho de Segurança da ONU (LIMA, 2005).

O grupo teve o objetivo de fortalecer a cooperação em diversas áreas, dentre elas, tecnologia e cooperação para o desenvolvimento. Uma dessas iniciativas, o Fundo IBAS<sup>28</sup>, recebeu, em 2010, o Prêmio Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul, do PNUD, e o MDG Awards, destinado à realização dos ODM (BRASIL, 2010; MILANI; CARVALHO, 2013).

<sup>28</sup> Dentre os principais projetos do Fundo IBAS estão a recuperação da infraestrutura hospitalar da faixa de Gaza, o desenvolvimento agropecuário de Guiné-Bissau, e a coleta de resíduos sólidos no Haiti (BRASIL, 2011: 45).

No campo estratégico, esses países também realizaram dois exercícios navais conjuntos, denominados IBSAMAR e estabeleceram o compromisso de construir um satélite conjuntamente.

A segunda iniciativa relevante foi o G-20 agrícola para as negociações da Rodada Doha na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 2003, o Brasil iniciou as negociações para articular um grupo de países em desenvolvimento que lograva pressionar a inclusão do tema agrícola nos acordos globais. As alianças do IBAS e do G-20 não resultaram no destravamento da Rodada Doha até 2010, porém, tiveram importância política significativa nas negociações de Cancún e Hong Kong, por exemplo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SARAIVA, 2007; LIMA, 2005).

A formação do G-20 e do IBAS foram outra inflexão na política externa brasileira. Trataram-se do retorno da Cooperação Sul-Sul por meio das coalizões internacionais. O Brasil retomou, portanto, o princípio que motivava sua participação no G-77 durante a Guerra Fria. A diferença atual para aquela do G-77, da UNCTAD e do GATT é que, como o Brasil buscou aliar dois perfis internacionais diferentes, de “economia emergente” e “Estado importante no sistema”, o governo manteve-se em todos os tabuleiros, nas negociações Norte-Sul e Sul-Sul. De um lado, estava presente nas negociações da Alca e da OMC. De outro, articulou-se com os países em desenvolvimento para obter resultados no outro tabuleiro. Especialmente porque a inserção brasileira nos regimes internacionais naquele período era menor do que a atual.

Para além das negociações multilaterais, o Brasil encabeçou a criação de novos foros, como espaços de diálogo político. O primeiro deles foi o Fórum América do Sul-África, cuja reunião inaugural foi em 2006, na Nigéria, e a segunda na Venezuela, em 2009. Os encontros envolveram diversos temas, como comércio exterior, energia, transportes, ciência e tecnologia, governança, temas sociais entre outros.

O segundo foi Cúpula América do Sul-Países Árabes, cujas edições foram realizadas em 2005 e 2009. A proposta do presidente Lula da Silva era estreitar os relacionamentos entre os países das duas regiões em temas de cooperação técnica e cultural e coordenação política. A aproximação política gerou efeitos na balança comercial com esses países. O comércio com o

O Oriente Médio passou de US\$ 4,4 bilhões, em 2003, para US\$10,6 bilhões, em 2009, passando por US\$14,4 bilhões, em 2008<sup>29</sup>.

No âmbito do Atlântico Sul, o Brasil participou do processo de renovação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Após um período de estagnação resultante da presidência argentina, o bloco voltou a reunir-se a partir de 2007. Desde então, a diplomacia brasileira tem atribuído renovada importância à ZOPACAS. Em 2010, por exemplo, o Itamaraty promoveu uma Mesa Redonda para discutir o futuro do bloco e como o Brasil deveria atuar na organização (BRASIL, 2010).

No que se refere à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a aproximação com os países-membros foi um dos pilares da cooperação do governo Lula da Silva com a África. O mecanismo foi utilizado pela diplomacia brasileira para aproximar as relações com a região. O Brasil destinou 20% dos recursos totais para a capacitação técnica diretamente à organização, e 27% do total para os países membros (SAE *et. al*). O presidente brasileiro também visitou os países-membros mais de uma vez, resultando em iniciativas comerciais e de cooperação técnica, como a instalação de centros de cursos técnicos, os SENAIs na região (VISENTINI, 2010).

A relação brasileira com esses dois blocos tem também uma dimensão estratégica. A estratégia da Marinha brasileira de priorização da Amazônia Azul, o mar territorial brasileiro, garante maior foco de ação ao Atlântico Sul. Paralelamente, a descoberta de jazidas de petróleo na zona do Pré-Sal do Brasil aumentou a importância estratégica de fortalecer laços diplomáticos com os países da costa da África, coincidentemente, aqueles de colonização portuguesa<sup>30</sup>. Paralelamente, também estão contextualizadas na mais ampla política externa brasileira para a África. Para alguns autores, a política externa para a região teria sido mais ousada, indo além do assistencialismo tanto nos discursos quanto na atuação concreta. Tal aproximação com o continente teria três grandes eixos, político-diplomático, de cooperação para o desenvolvimento internacional e econômico-comercial (WHITE, 2010; SARAIVA, 2010).

---

<sup>29</sup> A crise econômica de 2008 afetou os fluxos comerciais entre os países (BRASIL, 2011: 24-25).

<sup>30</sup> O interesse estratégico não significa que houve articulação ou relação estreita entre a de atores diplomáticos e de Defesa. Para mais sobre o tema, consultar Alsina Jr. (2006, 2009), Saint-Pierre (2006, 2010), Lima (2012), Soares (2012) e Miyamoto (2012).

No período, houve a abertura de novas embaixadas e a ampliação dos laços comerciais. Por exemplo, em 2002, o Brasil possuía apenas 19 embaixadas na África enquanto que, em 2010, já contava com 38. No campo comercial, em 2010, o volume dos fluxos de comércio com o continente já era cinco vezes maior do que em 2002. Passou de R\$ 5,038 bilhões para R\$ 20,558 bilhões<sup>31</sup>. Porém, a balança comercial brasileira ainda permaneceu deficitária com relação à região. Lula da Silva também realizou diversas visitas presidenciais à região, grande parte delas acompanhado de empresários. Grandes empresas brasileiras, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Odebrecht e a Petrobrás, também instalaram-se na África para a realização de diversos projetos, principalmente na área de infraestrutura.

No que concerne às relações com a Ásia e a Oceania, o governo Lula da Silva realizou a I Cúpula Mercosul e Associação de Nações do Sudeste Asiático, em 2008. Tratou-se de outro foro internacional com o objetivo de concertar posições políticas e aproximar-se dos países da região. Houve também a realização da III Reunião do Fórum América Latina-Leste Asiático. Apesar desses movimentos políticos multilaterais com a Ásia e a Oceania, o Brasil teve preferência por aproximações de caráter bilateral e trilateral com esses países, como suas relações com a Índia e China, e o Fórum IBAS (BRASIL, 2011: 40).

Na Ásia, as relações com China e Índia também repercutiram na balança comercial do país. Desde 2009, a China tornou-se o maior parceiro comercial brasileiro e o maior mercado de exportações. Os valores passaram de US\$ 20,5 bilhões, em 2003, para US\$ 76 bilhões, em 2009. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, a relação com o país possibilitou que o Brasil sofresse menos os efeitos da crise econômica de 2008 (BRASIL, 2011: 40). Com a Índia, o Brasil também ampliou seus fluxos comerciais. O volume passou de US\$ 1 bilhão, em 2003, para US\$ 5,4 bilhões, em 2009. Houve também cooperação no campo da saúde, para a produção de remédios contra HIV/AIDS.

No conjunto da ação externa na Cooperação Sul-Sul, observou-se, no governo Lula da Silva, maior foco nas coalizões internacionais do que outrora. Houve, em certa medida, a retomada da coalizão Sul-Sul para obter ganhos nas negociações internacionais, principalmente com o IBAS e o G-20 agrícola. O governo também deu prioridade à

---

<sup>31</sup> Em grande medida, isso é resultado dos relacionamentos com os principais parceiros comerciais brasileiros no continente, Angola, África do Sul e Nigéria. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDIC), as exportações para a África cresceram, aproximadamente, 323% e as importações 343% no período entre 2003 e 2010.

revitalização de fóruns que, na década anterior, não foram grande foco da diplomacia brasileira, como a CPLP e a ZPCAS. Esses fóruns foram condizentes com a busca de aproximação política, estratégica, econômica e para o desenvolvimento com a África.

Nesse sentido, os fluxos da política externa brasileira na Cooperação Sul-Sul com outras regiões concentraram-se, principalmente, na África e nas parcerias com a Índia e China. Um traço importante da Cooperação Sul-Sul é que ela não se configurou como oposição aos grandes regimes internacionais e às relações com os grandes centros, como Estados Unidos e Europa. Teve caráter de complementariedade e não exclusão, coerente com as formulações da política externa do período.

### **Considerações finais**

O argumento do presente artigo esteve direcionado em dois eixos centrais. O primeiro teve o objetivo de demonstrar que a Cooperação Sul-Sul não foi um movimento exclusivo da política externa brasileira, mas sim uma tendência histórica iniciada na Guerra Fria para dar luz aos problemas do desenvolvimento quando a agenda internacional estava muito focada na tensão Leste-Oeste. Essa visão teve fundamento teórico em pensadores que defenderam a superação da condição de dependência desses países.

A partir da década de 1960, o Brasil adotou essa perspectiva como uma de suas linhas preferenciais de atuação, tendo em vista o objetivo de promover o desenvolvimento nacional e a autonomia externa. Sem ignorar o relacionamento com os grandes centros, a política externa brasileira opunha-se à formação de normas muito focadas na liberalização comercial e que ignorassem os problemas do desenvolvimento. A via principal foi a defesa das negociações na UNCTAD ao invés do GATT e as negociações entre o G-77.

O segundo eixo logrou apontar que a política externa de Lula da Silva inovou no concernente à Cooperação Sul-Sul. Após o arrefecimento da prática na ação internacional do Brasil desde o fim da década de 1980, nos anos 2000, especialmente no governo Lula da Silva, o país retomou-a. Devido ao novo contexto internacional, as relações Sul-Sul não serviram como oposição aos regimes internacionais vigentes, mas sim como meio de fortalecer o peso da ação diplomática desses países nas negociações multilaterais e obter apoio aos objetivos de reformas na governança global da política externa brasileira. A atuação ocorreu por meio da

formação de blocos, com destaque para o IBAS, o G-20 agrícola e a Unasul. O fortalecimento de alguns já existentes, como a ZOPACAS e a criação do FOCEM, no Mercosul. A América Latina e a África foram o principal foco da Cooperação Sul-Sul brasileira.

O Brasil beneficiou-se de sua condição de economia emergente e do maior incentivo e receptividade à Cooperação Sul-Sul pelos organismos internacionais para ampliar os meios de ação. De um lado, as relações brasileiras foram caracterizadas pela continuidade da atuação por meio de coalizões. De outro, o Brasil inovou no incentivo ao desenvolvimento de outros países, investindo grandes quantias na cooperação técnica, assistência humanitária, transferência de tecnologia, financiamento a projetos de infraestrutura e instalação de empresas brasileiras na América Latina e África.

É importante destacar que a atuação para o desenvolvimento internacional não deve ser confundida com mera solidariedade. O início da consolidação do Brasil como “potência do desenvolvimento” (DAUVERGNE; FARIAS, 2012) é condizente com o objetivo da política externa brasileira de reformar a governança global e obter maior peso nas instâncias decisórias internacionais, especialmente, no Conselho de Segurança da ONU. Há também, possivelmente, dimensões estratégicas, como, por exemplo, o fortalecimento da cooperação entre os países do Atlântico Sul para ampliar a influência brasileira na área e obter mais opções para a Defesa de seu mar territorial e das recentes jazidas de petróleo do Pré-Sal.

Em suma, a Cooperação Sul-Sul retornou à agenda brasileira com novos traços. Tornou-se, portanto, um tema de crescente importância que deve ser pensado em suas múltiplas dimensões, desde a perspectiva das coalizões entre países em desenvolvimento até a cooperação para o desenvolvimento internacional. Por isso, analisar-se os eventos recentes da atuação internacional do Brasil não se pode ignorá-la. Há, portanto, uma inflexão no trato da Cooperação Sul-Sul pelo governo, deixando a margem para, novamente, galgar espaços no centro da agenda da política externa brasileira.

## Referências

AMORIM, C. Breves narrativas diplomáticas. **São Paulo: Benvirá**, 2013.

\_\_\_\_\_. A política externa do governo Lula. **Revista Política Externa**, vol. 13, n. 1, p. 157-163, 2004.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-386, 2000.

BRASIL. **Decreto 5.979 de 6 de dezembro de 2006**, Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **A Cooperação Técnica do Brasil para a África**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota nº 716: Mesa Redonda da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) - Brasília, 6 e 7 de dezembro de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ Mesa-Redonda-da-Zona-de-Paz-e-Cooperacao-do-Atlantico-Sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010/?searchterm=zopacas>>. Acesso em: 07 mar. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balço de Governo (2003-2010): 4. Inserção no Cenário Mundial e Soberania**. Brasília, 2011.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008.

DAUVERGNE, Peter; BL FARIAS, Déborah. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 5, p. 903-917, 2012.

FARANI, M. **Apresentação de Power-Point. Conference: Brasil & the World. Opportunities, Ambitions and Choices**. CEBRI e Chatham House, 7 abril 2011. Disponível em: <<http://www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2014.

FONSECA JR, G.. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. **Sessenta anos de política externa brasileira**, p. 299-336, 1990.

FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, p. 293-352, 1998.

HURRELL, A. Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil. **Unpublished manuscript, St. Antony's, Oxford University**, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); BANCO MUNDIAL. **Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília, 2011.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009** ABC, 2010.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

LEIA NA ÍNTEGRA o discurso de Lula no Congresso Nacional. **Folha de S. Paulo**, 01.01.2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. Observatório Político Sul-Americano (IESP/UERJ). Observador On-line, v. 7, n. 3, mar. 2012.

LEITE, P. S. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011, 228 p.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro F.; FARIAS, R. S. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). **Contexto Internacional**, p. 333-365, 2010.

LIMA, M. R. S. de; COUTINHO, M.; DINIZ, E. Uma versão estrutural do regionalismo. **DINIZ, E. Globalização, Estado e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

LIMA, M. R. S. de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 48, vol. 1, 2005, p. 24-59.

\_\_\_\_\_. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, 2011.

MARIANO, Karina Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. **A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais**. Perspectivas, São Paulo, v. 33, pp. 99-135, 2008.

MILANI, C. R. S. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, vol. 1, n° 1, jan-jun 2013, p. 11-35.

PUIG, J. C. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. **Integración Latinoamericana**, n. 109, 1986.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Forense-Universitária, 1981.

SANTOS, T. dos. La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico. SANTOS, T dos. **Los retos de la globalización, ensayos en homenaje a Theotonio Dos Santos**, v. 1, p. 2, 1998.

SARAIVA, J. F. S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. SPE, p. 169-182, 2010.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n° 50, vol. 2, 2007, p. 42-59.

STOLTE, C. Brazil in Africa: Just another BRICS country seeking resources?. **Chatham House Briefing Paper**, 2012.

VELAZCO E CRUZ, S.; STUART, A. M.. **Mudando de rumo: A política exterior do governo Lula**. Mimeo. São Paulo, 2004.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G.. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

VISENTINI, P. F. Cooperação Sul-Sul, “diplomacia de prestígio” ou “imperialismo *soft*”? As relações Brasil-África no governo Lula. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 1., n° 1, jan-dez 2010, p. 65-84.

WHITE, L. Understanding Brazil’s new drive for Africa. **South African Journal of International Affairs**, v. 17, n. 2, p. 221-242, 2010.

Recebido em: Abril de 2014;  
Aprovado em: Junho de 2014.