MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CONTRA AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS: UM RELATÓRIO DE MINORIA

THE CASE AGAINST STRATEGIC PARTNERSHIPS: A MINORITY REPORT

Prof. Dr. Paulo Roberto Almeida
Diplomata de carreira;
Professor de Economia nos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito do Uniceub.

RESUMO:

Ensaio analítico e opinativo deliberadamente contrário ao princípio e à aplicação das chamadas parcerias estratégicas, com exame da experiência brasileira nessa área nos últimos 15 anos. Depois de dissecar o fenômeno, bastante disseminado no período recente, de estabelecimento de parcerias estratégicas, o ensaio argumenta que elas possuem muito pouco de verdadeiramente estratégico, constituindo bem mais expedientes táticos empregados por Estados para reforçarem a defesa e a promoção de seus interesses nacionais exclusivos na cena internacional. Geralmente de cunho bilateral, uma parceria estratégica não corrige nenhuma das diferenças ou assimetrias estruturais que necessariamente existem entre os parceiros. São repertoriados os casos mais comuns da interface brasileira nessa área, constatando-se o mero caráter ideológico do empreendimento.

PALAVRAS-CHAVE: parcerias estratégicas; expediente tático; experiência brasileira.

ABSTRACT:

Analytic and opinion essay openly against the principle and the applied manifestations of the so-called strategic partnerships, together with an overall assessment of the Brazilian cases in the last 15 years. The phenomenon is rather common nowadays, but, contrary to the concept, it has really nothing of strategic, being just a tactical device used by States to strengthen their leverage in the international scenario. Most commonly they are bilateral, and are not capable to overcome differences and structural asymmetries that necessarily exist between the partners. An overall assessment of the Brazilian cases points to their ideological character.

KEYWORDS: strategic partnerships; tactical device; Brazilian cases.

INTRODUÇÃO: O QUE É UM RELATÓRIO DE MINORIA?

Dá-se o nome de "relatório de minoria" nos casos em que um ou mais membros de uma comissão governamental qualquer, convocada oficialmente para apresentar um diagnóstico sobre uma questão de interesse público, divergem das conclusões gerais ou das recomendações formuladas pela maioria dos membros dessa comissão. Havendo previsão para tal nas regras de procedimento, o dissidente, mas também, eventualmente, alguns outros membros que os acompanham apenas parcialmente, podem, se assim for acordado, assinar um relatório de minoria, dando conta de suas próprias conclusões, as razões que os fizeram opor-se ao relatório da maioria, e propor, se for o caso, suas próprias recomendações a respeito da questão que motivou a formação da comissão em causa. O relatório de minoria também é levado ao conhecimento da autoridade que encomendou o trabalho à comissão – geralmente independente, ou integrando membros sem qualquer vínculo com o governo em questão – que poderá, ou não, levar em consideração tais opiniões dissidentes.

Tais situações são muito comuns nos governos parlamentares, ou de forte atuação congressual, quando os partidos hegemônicos ou as coalizões formadas no âmbito do Legislativo assentem em abrir a discussão da questão a um amplo leque de opiniões. Elas são menos frequentes nos regimes estreitamente presidencialistas, e provavelmente nas instituições privadas, que preferem atribuir um mandato executivo a um grupo determinado que possui latitude analítica e de formulação de sugestões, mas são mais rígidos quanto às regras de procedimento. No caso de instituições fortemente hierarquizadas – a exemplo das militares, do Vaticano, ou, para ficar num caso mais próximo, o do Itamaraty, no Brasil – essa possibilidade praticamente inexiste, em função de alguns pressupostos dogmáticos, para não dizer que a própria formação de comissões independentes para analisar uma questão qualquer e oferecer sugestões de medidas pertinentes é um evento raro no plano da organização e do seu processo decisório. Empresas privadas, por sua vez, são eminentemente práticas e objetivas, não tendo de prestar contas senão a seus dirigentes e acionistas majoritários, o que limita bastante, senão inviabiliza, não só comissões desse tipo, mas também relatórios de minoria: o que se pretende é oferecer soluções rápidas a problemas práticos, não fazer algum exame de consciência sobre escolhas políticas transcendentes.

Em relação ao tema das parcerias estratégicas na política externa brasileira, mesmo não considerando nenhuma avaliação de tipo executivo ou governamental, é de se presumir que o tema recolha não só a adesão da maior parte dos funcionários de Estado encarregados da área – ou seja, os diplomatas e seus chefes políticos – mas também a

concordância da parte dos analistas acadêmicos quando à sua importância, e até mesmo a sua necessidade. É de se presumir, portanto, que qualquer balanço que se faça sobre as parcerias estratégicas estabelecidas pelo governo brasileiro nos últimos dez ou quinze anos, tenderá a considerar essa possibilidade de atuação no plano externo não apenas como uma necessidade objetiva da atuação diplomática do Brasil, como também um recurso de configuração eminentemente positiva nesse tipo de cenário de atuação estatal na frente externa.

O que se pretende apresentar aqui, no entanto, é um "relatório de minoria" a respeito da questão, tanto no plano puramente conceitual, quanto no de sua aplicação prática na política externa brasileira desse período. O autor tem nitidamente consciência de que suas posições são perfeitamente minoritárias, para não dizer claramente dissidentes, do mainstream prevalecente tanto no ambiente funcional da diplomacia brasileira, quanto nos meios acadêmicos. O ensaio assume assim um caráter mais opinativo do que propriamente expositivo ou analítico, uma vez que pretende focar sobre os fundamentos das escolhas feitas bem como suas modalidades operacionais, ao mesmo tempo em que considera exemplos retirados a experiência brasileira recente. Como indica o seu título, a postura é claramente contrária não apenas ao princípio subjacente à tal tipo de atuação diplomática, em geral, como especificamente às escolhas feitas pela diplomacia brasileira desde 2003.

O QUE É ESTRATÉGICO NUMA PARCERIA?

Parcerias estratégicas existem para todos os gostos e para todas as necessidades. Elas se converteram num lugar comum das relações internacionais contemporâneas, a ponto de serem apresentadas como um fenômeno tão corriqueiro quanto banal, quase como uma sinalização de status no sistema internacional: quem não possuir pelo menos quatro ou cinco não tem prestígio, ou não é importante na equação mundial de poder. Grandes potências, países médios e até candidatos a serem alguma coisa no cenário internacional negociam suas parcerias para depois anunciarem-nas em grande estilo para os devidos fins mediáticos, do tipo: "concluímos uma parceria estratégica" e "faremos grandes coisas juntos". Os parceiros envolvidos acreditam realmente no que está escrito nas declarações formais de reuniões de cúpula, e esperam que todos os demais também acreditem que a parceria estratégica é para valer, algo mais do que um simples comunicado bilateral.

Uma parceria estratégica é um pouco como a roupa nova do rei dos livros de fábulas: alguns espertalhões, travestidos de conselheiros do príncipe, vendem ao soberano a

ilusão providencial, de que com uma roupa dessas, só visível aos realmente enfronhados nos arcanos da política mundial, ele se transforma, como por milagre, num poderoso senhor das relações internacionais. O fio maravilhoso com que são tecidas essas relações é o adjetivo "estratégica" pespegado ao substantivo mais prosaico de parceria: quem tem esse complemento no tecido está vestindo a melhor roupa que os geopolíticos contemporâneos podem oferecer aos soberanos convencidos de seu poder e de sua dominação sobre as alavancas da política mundial.

Aparentemente funciona: quem não possui nenhuma desse tipo se sente quase nu nos grandes conclaves multilaterais, ou nos encontros de grupos mais restritos, os famosos Gs. Existem Gs de todos os tamanhos, para todas as finalidades: eles também constituem modalidades de parcerias estratégicas, embora as melhores são feitas sempre num compasso dois a dois, numa espécie de tango da política mundial. Os conclaves até podem ser multilaterais ou universais, mas os *tête-à tête* são sempre en *petit comité*, de preferência em algum ambiente artificialmente descontraído. A figuração costuma ser ensaiada pelos assessores, para oferecer a melhor *photo opportunity* possível.

Essas parcerias bilaterais dão direito à formação de uma comissão mista, ou a uma reunião regular de coordenação e consulta, mediante as quais – além dos rapapés e convescotes que envolvem bem mais os cerimoniais do que os *sherpas* – os líderes máximos, ou seus representantes (vices, ou chanceleres) se reúnem pelo menos uma vez ao ano, para trocaram impressões sobre o contexto multilateral, os grandes temas inscritos na agenda da ONU, os problemas que surgem em cenários de conflito, os seus temas próprios de interesse exclusivamente regional ou nacional, além das inevitáveis possibilidades de cooperação em todas essas frentes.

Cabe, então, indagar o que haveria de estratégico em parcerias desse tipo. Estariam os dois parceiros assim designados procurando resolver os problemas mais angustiantes da agenda internacional? É duvidoso que este seja o caso: esses problemas são sempre intratáveis, justamente porque eles envolvem interesses de um ou dois "parceiros" que não estão compreendidos nas parcerias estratégicas dos dois ou três outros, e isso já é suficiente para deixar o problema intratável como ele deve ser, nessa mesma condição por mais algum tempo. Estariam eles decididos, então, a aplainar suas diferenças de interpretação sobre esses temas da agenda internacional, e outras questões de âmbito regional ou setorial, com base num enfoque cooperativo, tendente a mútuas concessões? Tampouco é o caso, uma vez que, provavelmente, não há tempo de reconfigurar sua própria agenda interna para esse tipo de exercício concessional, que de resto seria mal recebido internamente, por razões quase sempre de política doméstica.

Provavelmente, a única coisa importante na parceria estratégica é justamente o adjetivo estratégico, que serve de guarda-chuva para qualquer coisa que os *sherpas*, e por vezes os próprios líderes, resolvem colocar em atenção à mídia e aos grupos internos de interesses numa questão qualquer de política externa (e até interna, se for o caso). A realidade é que a tal de parceria estratégica se converteu num superlativo conceitual, que abriga tudo o que não for negativo numa agenda de política externa, como outros superlativos que já estiveram em evidência em outras épocas ou ainda hoje. Querem mais exemplos? Ei-los: capitalismo (sempre perverso); dominação (invariavelmente imperialista); preeminência (ocidental, obviamente); globalização (assimétrica, para não parecer boazinha); hegemonia (das grandes potências, *of course*).

A parceria estratégica surgiu para dar um novo colorido a todas essas realidades que não cessaram de existir, mas que não é de bom tom evocar, ou sequer colocar nos comunicados meticulosamente negociados pelos mesmos *sherpas* treinados naquele diplomatês insosso que encanta certos acadêmicos de primeira geração. O principal objetivo estratégico dos *sherpas* é justamente o de dar uma aparência de estratégico ao que sempre foi apenas e tão somente relações entre Estados soberanos, que aderem ao direito internacional por uma economia de meios, mais do que por convicções bem fundadas. O estratégico não é exatamente a parceria, é apenas a aparência, não a essência, que se pretende imprimir à relação, assim designada. Como num desses velhos exercícios de metafísica, a coisa em si não importa muito, desde que se consiga fazê-la vestir a roupa maravilhosa da parceria estratégica.

QUANDO O ESTRATÉGICO VIRA SIMPLESMENTE TÁTICO

Na verdade, quando dois países contraem esse espécie de contrato nupcial – de fato, apenas um namoro firme – eles não estão pensando no que poderão fazer juntos, mas sim no que cada um pode obter para si a partir de uma suposta aliança com base em poucos pontos supostamente considerados suscetíveis de comum acordo. Quando dois países negociam uma declaração de parceria estratégica, eles tentam vender ao outro aquilo que parece cativar a outra parte, como no caso dos pretendentes a um noivado que se pretende sólido e duradouro. Com efeito, os cálculos são puramente oportunistas e os objetivos prosaicamente unilaterais.

Em outros termos, a roupa maravilhosa de uma parceria estratégica é pura e simplesmente tática, pois cada um dos parceiros vê nela aquilo que pretende ver; e também espera que ela seja vista da mesma forma pelos observadores externos. Não seria das hostes dos *sherpas* que emergiria algum garoto abusado para dizer que o rei está nu, pois

são eles que têm de vender aos jornalistas e aos analistas acadêmicos a relevância das grandes questões que estão sendo tratadas em *petit comitê*, em segredo, para o maior benefício da humanidade. Cada parceiro espera que o outro lado mantenha as aparências, e não denuncie todo o exercício a dois como uma busca mesquinha de vantagens unilaterais, desde que envelopadas no tecido estupendo dos "acordos reciprocamente satisfatórios". Aliás, a linguagem é cuidadosamente escolhida para dar essa impressão de progresso, quando nada, de fato, foi resolvido, e geralmente os mesmos impasses, salvo sobre o que não é relevante, se perpetuam por reuniões seguidas, até que o cenário internacional, e sua multiplicidade de "parceiros", resolva ele mesmo a questão.

Se não fosse convenientemente tático, como admitir a existência, simultânea, de tantas e tão variadas "alianças estratégicas", algumas até contraditórias entre si, quase numa corrida para a frente, para ver quem acumula o maior número de parceiras estratégicas rigorosamente táticas? Se não fosse assim como legitimar essas declarações conjuntas de muitos parágrafos, cujas palavras vagas, e subentendidos, disputam espaço com a platitude de entendimentos reais? Quem gosta de se encantar com a prolixidade verbal não pode deixar de ler as declarações de cúpula de encontros latino-americanos, ou os discursos outrora ouvidos na OEA, agora na Unasul, para ter certeza de que as velhas fórmulas são as mais seguras, apesar de mais enfadonhas. Os latino-americanos, talvez por herança de gongorismos anteriores, são os mais retóricos desse tipo de exercício considerado ele mesmo estratégico, apenas por sua existência continuada.

PARCERIAS SÃO SEMPRE ASSIMÉTRICAS, ESTRATEGICAMENTE DESIGUAIS.

Uma parceria estratégica é, supostamente, um exercício entre iguais, pelo menos na forma, já que nunca pelo conteúdo. Ora, não existe nada mais assimétrico, desigual e desbalanceado do que uma relação entre dois, ou mais, Estados soberanos. Eles são, por força da natureza, estruturalmente desiguais, em todos os quesitos que se possa imaginar e considerar como passíveis de ponderação numa "parceria estratégica". Os estudiosos de geopolítica, que são todos da escola realista, costumam preparar avaliações nacionais de capacidades, com base em indicadores objetivos (PIB, demografia, recursos, inovação) e nos índices propriamente associados ao "poder de fogo" (tamanho e equipamentos dos exércitos, capacidade de mobilização e de projeção externa, etc.), e até em balanços de tipo mais subjetivo (histórico das intervenções, conquistas, derrotas, experiências de cooperação e alianças militares, justamente).

Com a interrupção (temporária?) dos grandes conflitos globais, e a preeminência estratégica dos "Estados comerciais" sobre as potências expansionistas e militaristas do

passado, os indicadores de capacidade econômica até oferecem uma base razoável de avaliação sobre o potencial efetivo de cada um dos Estados membros da comunidade mundial contemporânea. Mas é, em última instância, o "poder do fogo" – e, no limite, a posse de ferramentas nucleares – que determina de fato a capacidade bélica dos Estados soberanos. Com a emergência do multilateralismo como padrão negociador por excelência nas relações internacionais, desde meados do século XX, aparentemente o bilateralismo estaria fadado a um lento desaparecimento, mas é justamente esse o plano das parcerias estratégicas, o do bilateralismo assimétrico, que se pretende disfarçar como sendo igualitário e mutuamente respeitador das pequenas diferenças pontuais.

O fato é que as parcerias estratégicas – que são totalmente táticas, como já argumentado – são igualitárias apenas do ponto de vista formal, e permanecem assimétricas enquanto durarem, já que um entendimento de consultas recíprocas não é capaz de corrigir as diferenças objetivas e as assimetrias estruturais que sempre existem entre as partes de uma relação qualquer. Admitindo-se que as partes se tratem de maneira formalmente igualitária, buscando o consenso e o perfeito entendimento no tratamento de uma determinada questão objetiva, a tendência é que esse entendimento se estabeleça pelo mínimo denominador comum entre ambas, que é sempre redutor, pouco ambicioso e de escopo geralmente limitado. Em outros termos: as pretensões respectivas de dois "parceiros estratégicos" eventualmente poderiam ser alcançadas por meio de negociações ad hoc, de simples oportunidade e diretamente focadas nas finalidades últimas que sejam do interesse das partes, paramentadas ou não com as fantasias estratégicas.

Talvez exista pouca coisa, se alguma, que possa ser alcançada unicamente por meio de uma "parceria estratégica" que não pudesse ser igualmente atingida por uma negociação ad hoc. Aliados reais – como os EUA e o Reino Unido, por exemplo – o são por uma série de razões históricas, filosóficas e até estratégicas, sem a necessidade de dourar a relação com as cores de um acordo formal de parceria estratégica. Dispensável dizer que as assimetrias estruturais entre esses dois parceiros são gigantescas, o que não os impede de partilharem de uma postura basicamente comum quanto aos principais temas da agenda internacional. Praticamente o mesmo ocorre entre os EUA e o Canadá, o que tampouco os impede de manterem muitos desacordos, inclusive no que se refere ao Nafta, e de buscarem solução para os seus litígios no âmbito dos mecanismos de solução de controvérsias do bloco comercial ou até da OMC, dadas as inúmeras assimetrias estruturais entre ambos, que são fontes de diferenças de políticas setoriais e de "ausência de parceria" numa determinada questão econômica.

Vizinhos problemáticos – como Índia e Paquistão, por exemplo, ou a Rússia em relação à maior parte de seus vizinhos – nunca serão aliados reais, mesmo que assinem múltiplos acordos de "parceria estratégica", pois existem mais coisas que os dividem do que os unem na ampla interface de relacionamento entre dois Estados soberanos. Mesmo a *ultima ratio* dessa interface, que é a dissuasão nuclear, ou, de modo amplo, os acordos de desarmamento estratégico – mísseis com múltiplos vetores, esquemas de "guerra nas estrelas", etc. – não são suscetíveis de serem resolvidos por um tipo qualquer de "parceria estratégica", mas apenas por meio de negociações diretas. Questões estratégicas desse tipo – que estão no *inner core* das mais importantes, mas não as únicas, assimetrias entre os Estados – se submetem a um outro tipo de cálculo que não à fantasia de um acordo de "parceria estratégica".

E o que dizer, finalmente, da "parceria estratégica" Brasil-Argentina, construída e reconstruída ao longo da história, feita e desfeita ao sabor das lideranças políticas em cada um dos países, de suas conjunturas econômicas, de seus interesses regionais, derivadas de suas outras "alianças" com vizinhos e parceiros de visão convergente, ou por vezes, divergente? Pode-se, realmente, dizer que se trata de dois parceiros unidos por uma aliança estratégica inquebrantável? O Mercosul, ou antes, os acordos setoriais e o Tratado de Integração visando um mercado comum entre as duas maiores economias da América do Sul, deveriam selar essa "parceria estratégica" entre os dois vizinhos do Cone Sul, da mesma forma como os tratados multilaterais de Paris (1951) e de Roma (1957), e os bilaterais entre a França e a Alemanha desde essa época consolidaram uma união inquebrantável entre as duas maiores potências da Europa ocidental, depois de três guerras devastadoras entre elas, que destruíram metade do continente e retiraram definitivamente a Europa ocidental do controle sobre grande parte do mundo, tal como tinha sido construído ao longo dos cinco séculos anteriores.

À vista do que é hoje o Mercosul, e os acordos "fantasia" de integração regional, não se pode dizer que essa "parceria estratégica" seja algo mais do que uma simples declaração retórica, incapaz de prover as bases de um entendimento mínimo quanto ao cumprimento dos objetivos "estratégicos" do Mercosul. Na raiz dessas dificuldades que separam os dois países do Cone Sul estão não apenas assimetrias de fato, ou seja, estruturais, mas basicamente assimetrias de políticas. Estas são representadas e derivam de diferenças profundas entre as orientações de base em cada um dos países, isto é, políticas macroeconômicas (monetárias, fiscais, cambiais) e as normas setoriais que regem a atividade produtiva, sem mencionar a dificuldade maior ligada à "cessão de soberania", que está necessariamente implícita em todo processo de integração. Assim, a despeito de toda a retórica vazia em torno dessa aliança estratégica – aliás alimentada

artificialmente nos últimos tempos – não existe previsão de quando, finalmente, os dois países serão capazes de conduzir o mesmo processo virtuoso de integração profunda e de construção de uma prosperidade conjunta, extensível a todos os vizinhos, tal como feito na Europa do último meio século pelos dois grandes parceiros continentais.

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: PARCERIAS *EX-ANTE*, FRUSTRAÇÃO GARANTIDA.

A menção ao Mercosul e às suas dificuldades de implementação prática – a despeito do que reza o artigo 1º. do Tratado de Assunção – nos remetem à experiência brasileira de "parcerias estratégicas", um conceito usado e abusado nos últimos três lustros da história nacional. Com efeito, o uso e o abuso dessa fantasia retórica precede até mesmo a chegada ao poder do lulo-petismo, também conhecido por um outro nome de fantasia, Partido dos Trabalhadores. Os parágrafos a seguir alinham, com um caráter expositivo-interpretativo, as principais iniciativas em matéria de "parcerias estratégicas" do lulo-petismo, desde 2001.

Um ano antes de sua quarta tentativa de se tornar presidente do Brasil, em 2001, o eterno candidato do PT viajou à China, numa simples visita de cortesia, mas durante a qual foi recebido com as devidas honras pelos camaradas chineses do PCC, o que lhe foi suficiente para imaginar que o governo da China seria um importante aliado estratégico, na visão anti-hegemônica e anti-imperialista que ainda era cultivada pelo PT, consoante suas históricas posições esquerdistas e socialistas, nunca reformadas em qualquer congresso desde então. Lula voltou encantado com os importantes progressos acumulados ao longo das quase três décadas de reformas liberalizantes empreendidas pelo PCC para reinserir a China na economia mundial, da qual ela tinha sido afastada pelas décadas de maoísmo delirante e economicamente esquizofrênico. Como muitos outros socialistas irredentistas, os companheiros não perceberam – e parecem não ter percebido ainda agora – que os progressos materiais da China eram devidos justamente à abertura econômica e à liberalização comercial, e não ao "capitalismo de Estado", que eles interpretam, equivocadamente, como a fonte de toda a prosperidade acumulada desde a era Deng Xiao-ping pelo gigante da Ásia Pacífico.

Desde sua volta, o futuro presidente do Brasil ficou convencido de que o Brasil deveria considerar a China uma aliada estratégica, na suposição ingênua de que a China, o seu governo, mais exatamente, seria um importante aliado do Brasil, nas bases políticas – no caso, ideológicas – então concebidas pelo PT, e de certo modo aplicadas em seu governo a partir de 2003. O importante a ser destacado, *ab initio*, no que se refere às

grandes opções diplomáticas da era lulo-petista, é que a maior parte, senão a totalidade das "parcerias estratégicas" contraídas pelo governo do PT, com a aquiescência e o suporte total de seu chefe – com a única exceção daquela feita com a UE, de interesse do bloco europeu –, foram feitas preventivamente, unilateralmente, ex-ante, sem uma análise isenta – ou de tipo técnica, como as feitas pelo Itamaraty – das implicações de tal gesto. Na verdade, não houve nenhuma reflexão ou elaboração a esse respeito, apenas a suposição de que a China, não apenas pelo seu modelo dirigista e estatizante na economia, mas também pelas suas antigas posturas revolucionárias e terceiro-mundistas em diplomacia, seria um parceiro natural do Brasil lulo-petista.

A China comunista, portanto, foi designada como "aliada" ou como "parceira estratégica" preventivamente, antes mesmo da assunção do novo governo, e de forma unilateral, sem considerar o fato de que, em critérios estritamente econômicos, ela já se situava bem à frente do Brasil em ambiente de negócios e para investimentos diretos estrangeiros. Qualquer analista econômico não impregnado por considerações de tipo ideológico teria ressaltado a evidência de que o crescimento exponencial da China se devia justamente a sua abertura para a iniciativa privada, não ao seu vezo ainda estatal e dirigista. Mas foi com tal combinação de ingenuidade política e ignorância diplomática que teve início o reino dos companheiros em matéria de política externa, todo ele marcado pela chamada diplomacia Sul-Sul, pelas alianças preferenciais com supostos parceiros anti-hegemônicos, por apoios deliberados ao todos os regimes alegadamente de esquerda – mesmo quando se tratava das piores ditaduras do continente – e por todas as demais escolhas condizentes com o perfil tipicamente esquerdista de um partido que nunca fez seu *aggiornamento* reformista como os demais partidos socialistas modernos.

Uma vez constituída a nova administração, apostas foram feitas sobre compras ampliadas a fornecedores brasileiros, sobre cooperação tecnológica e na atração de investimentos chineses em infraestrutura no Brasil. Considerou-se, inclusive, que a China atuaria no sentido de mudar as "relações de força" existentes no mundo e de diminuir o grau de "hegemonismo" presente no cenário internacional. Por um momento também foi considerada a hipótese de um acordo comercial entre o Mercosul e a China, tema posteriormente colocado de lado, à medida que as reais dimensões da relação econômico-comercial, necessariamente mais modestas, eram postas em evidência. A primeira viagem oficial de Lula à China, em junho de 2003, constituiu-se, no entanto, numa ducha fria em termos de realizações, a começar por um embargo de surpresa contra um carregamento de soja brasileira, sob a alegação de que haveria mistura de grãos geneticamente modificados com outros naturais, na verdade um subterfúgio para forçar

redução de preços numa tendência já ascensional da valorização das principais matérias primas adquiridas pelo gigante asiático.

Logo ao início do governo Lula foi efetivada a primeira iniciativa na linha Sul-Sul, com a constituição do grupo IBAS, com Índia e África do Sul, na suposição de que esses países não só partilham valores e objetivos comuns no sistema internacional, como apresentam características sociais e econômicas relativamente similares a ponto de justificar um esforço de cooperação. Ele foi apresentado como uma demonstração da criatividade e da capacidade de iniciativa da diplomacia brasileira no sentido de buscar uma coordenação política com esses dois parceiros em temas da agenda multilateral, bem como com vista a intensificar a cooperação trilateral, nos mais diferentes campos de interesse conjunto. Dezenas, senão centenas, de reuniões de trabalho foram mantidas, no âmbito dos muitos grupos de trabalhos montados para a cooperação trilateral, e para iniciativas em direção de outros países em desenvolvimento, inclusive no âmbito acadêmico ou até em outras instâncias da sociedade civil. O fato é que não se conhece nenhuma avaliação independente sobre os resultados efetivos – seja para a prosperidade conjunta ou individual dos três membros, ou para países mais pobres, a não ser uma doação volumosa para a Autoridade Palestina – do IBAS para os objetivos propostos, acima e além das reuniões ministeriais e de chefes de Estado, com suas declarações altissonantes e sempre otimistas.

Da mesma forma, sempre com objetivos mais políticos do que econômicos, foram feitas aproximações "estratégicas" com outros parceiros, como a Rússia, e em alguns casos até com a França, com a intenção declarada de contribuir para a redução dos espaços abertos ao "arbítrio unilateralista". Foram lançadas conferências políticas entre os países da América do Sul e seus contrapartes árabes e africanos, tanto visando objetivos econômico-comerciais como com a finalidade de realçar a presença política do Brasil na região, agenda confirmada por diversas viagens presidenciais à África. Aqui se buscava responder a uma suposta "dívida brasileira" para com o continente negro, o que serviu para introduzir a ideologia afro-brasileira na agenda diplomática do Brasil, mas também servindo para a colheita de apoios para o pleito ao CSNU e de abertura de novos mercados para produtos brasileiros.

Ocorreu, por outro lado, uma maior interferência de ONGs claramente identificadas com posições ditas alternativas em matéria de meio ambiente ou de negociações agrícolas na formulação de posições externas do Brasil ou, até mesmo, na orientação da agenda diplomática, o que de certa forma refletia as posições de componentes do governo em relação aos temas da globalização e as relações desses membros com o temário do

Fórum Social Mundial. No plano conceitual, se assistiu, inclusive, à tentativa de oferecer uma alternativa ao chamado "Consenso de Washington", mediante a elaboração, com a Argentina, e seu posterior oferecimento ao resto do continente, de um "Consenso de Buenos Aires", documento analítico e propositivo colocando grande ênfase nos temas sociais, por oposição ao que seria o conjunto de regras puramente econômicas e ditas "neoliberais" do primeiro "Consenso". Não é preciso mencionar que o tal consenso alternativo foi solenemente ignorado por todos os demais países do continente.

A Argentina, por sinal, deveria ser o grande parceiro na construção de um sistema sul-americano de cooperação e de integração, a partir do reforço do Mercosul, o que consolidaria a região como o grande vetor de projeção dos interesses brasileiros num espaço econômico integrado. A "reestruturação", o reforço institucional e a ampliação do Mercosul constavam explicitamente do "cardápio" diplomático do governo Lula, que anunciou, previamente, sua dedicação prioritária à agenda da integração regional. De fato, os "investimentos" nessa área foram consideráveis, inclusive no sentido de aceitar, voluntariamente, diversas restrições ao livre-comércio bilateral ou regional que a Argentina, menos capacitada industrialmente, pretendeu – e, em grande medida, conseguiu – impor ao Brasil. O "ingresso pleno" da Venezuela no Mercosul, decidido e aplicada de maneira inteiramente política, mais do que com base em um cumprimento estrito dos requisitos comerciais de incorporação às normas comuns da união aduaneira, foi por sua vez apresentado como um importante reforço dos mercados sub-regionais, com um componente energético considerável. Todas as expectativas nesse sentido se revelaram frustradas, da mesma forma como as grandes esperanças depositadas na China.

As apostas na China continuaram a dispor de enorme espaço na agenda do governo Lula, mesmo quando os chineses nunca corresponderam aos desejos mais acalentados pela sua diplomacia, que seria contar com o seu apoio na questão da cadeira permanente no CSNU. Mais importante ainda, foi a importante transformação ocorrida no padrão das relações comerciais, com um país que, a partir de 2009, superou os EUA como o principal parceiro comercial do Brasil, desbancando assim uma relação que durava há mais de um século. Trata-se, todavia, de uma relação altamente desigual, em prejuízo do Brasil, uma vez que a pauta chinesa está inteiramente concentrada em bens manufaturados correntes e em produtos de alta tecnologia (equipamentos de informática e de comunicação, aparelhos de áudio e vídeo, eletrônicos em geral, produtos químicos) ao passo que do lado brasileiro a pauta está igualmente concentrada, mas em cinco ou seis produtos primários praticamente não processados (mais de 90% em *commodities* agrícolas e minerais), e quase nada em componentes tecnológicos.

Não se pode esperar que a diplomacia resolva esse tipo de assimetria estrutural, tanto porque não são unicamente empresas estatais chinesas que estão exportando para ou importando do Brasil, e sim, predominantemente, companhias privadas, ainda que possa haver algum componente de dirigismo estatal em certas decisões de investimento, como as recentemente anunciadas quando da visita do primeiro-ministro chinês ao Brasil, em maio de 2015. A despeito dos anúncios oficiais sempre otimistas, vale recordar que memorandos de entendimento quanto a negócios futuros não se constituem exatamente em contratos firmes de investimentos em infraestrutura, inclusive porque os chineses praticam modalidades de parcerias – junto a países africanos, por exemplo – que dificilmente seriam aceitáveis do ponto de vista das normas laborais e dos requisitos de conteúdo local que constituem o padrão brasileiro de negócios.

Naquele mesmo ano em que a China superava os EUA em termos de parceria comercial, eram dados os primeiros passos para constituir o Bric, uma outra iniciativa altamente questionável no plano diplomático, que tomava inspiração numa sugestão de um economista de banco de investimentos, feita em 1991, no sentido de se buscar novas oportunidades de negócios em grandes mercados emergentes, como eram certamente a China e a Índia, e também, à época, Rússia e Brasil. A ideia foi acolhida de bom grado pelos líderes políticos da Rússia e do Brasil, dois militantes de causas anti-hegemônicas, que deram o impulso necessários à constituição do grupo em seu formato diplomático. Não existem propriamente objetivos comuns aos quatro novos parceiros – aos quais se juntaria, em 2011, por decisão unilateral chinesa, a África do Sul, conformando então o Brics – a não ser essa vaga noção de que eles pertencem a um outro universo que não o velho bloco das potências hegemônicas – ou seja, o G-7 – e a que a eles compete a missão de reformar esse mundo para algo mais "democrático" e mais representativo das economias emergentes, um universo diferente daquele de 1945, quando foram estabelecidas as bases da ordem contemporânea (que eles contestam).

O Bric – a África do Sul conta muito pouco nesse bloco, a não ser para legitimar a relação que a China possui com o continente – deveria permanecer um bom slogan e uma *trouvaille* interessante do ponto de vista dos investidores institucionais, mas acabou se convertendo num dos mais atraentes grupos do cenário internacional, mais pela presença econômica da China do que por qualquer outra virtude. Em todo caso, a diplomacia lulo-petista considera cada um dos integrantes como parceiros estratégicos, o que acaba limitando as margens de manobra, a liberdade de atuação da diplomacia profissional brasileira em outras esferas, como naquelas atinentes aos direitos humanos, à democracia e aos mercados livres, como princípios fundadores dessa mesma ordem mundial, ou como valores inscritos na própria Constituição brasileira.

Quaisquer que sejam as críticas que possam ser feitas às velhas potências hegemônicas do capitalismo global, não há dúvidas que, mais do que quaisquer outros países do sistema internacional, são elas que estão mais vinculadas e associadas àqueles princípios e valores que também deveriam ser os defendidos e promovidos pelo Brasil. Não se pode, por exemplo, dizer que China e Rússia estejam na vanguarda, ou sequer no mesmo compasso desses valores e princípios; ao contrário, são nesses Estados onde eles são mais coibidos, sofrem mais ameaças, na prática denegados. Índia, Brasil e África do Sul, por outro lado, podem ser democracias formais, mas seus sistemas democráticos são de muito baixa qualidade, com acumulação de miséria desnecessária – por incompetência das elites políticas, todas elas, inclusive as que pretendem falar em nome do povo –, com corrupção disseminada em quase todos os ambientes políticos e institucionais – mais uma vez em função do patrimonialismo das elites – e convivendo com muitas desigualdades sociais ou regionais, por inépcia gestora daqueles mesmos dirigentes que se sucedem ou se alternam no poder pela via do curral eleitoral (entre eles alguns que são considerados "programas sociais").

Foi em função dessas "parcerias estratégicas" que o Brasil alterou várias vezes seus votos na Comissão, agora Conselho, de Direitos Humanos, de uma postura de abstenção neutra, nos casos mais politizados – envolvendo necessariamente as piores violações constatadas em relatórios ou denúncias preliminares – para um voto em favor de ditaduras violadoras desses direitos, desde que alinhadas ou partilhando as mesmas crenças que o partido atualmente no poder. Foi em função de uma e outra parceria estratégica desse tipo que o governo lulo-petista eximiu-se de defender os direitos e os interesses de exportadores brasileiros no âmbito do Mercosul ou em outras instâncias regionais, assim como ele se exime em face de violações absolutamente graves dos mesmos direitos humanos e das próprias cláusulas democráticas do Mercosul e da Unasul, que aparentemente só funcionam para defender as mesmas ditaduras.

Foi também em função de uma determinada parceria desse conjunto que o Brasil se eximiu completamente de expressar sua opinião – sequer se solidarizar com as vítimas de determinados eventos – em casos de flagrantes violações à Carta da ONU e do direito internacional, como a derrubada de um avião civil, ou a invasão do território de um país soberano por parte de forças organizadas, armadas e supridas por um desses parceiros estratégicos pouco frequentáveis em determinados cenáculos.

A PROLIFERAÇÃO E O ABUSO DE UMA RELAÇÃO NÃO ASSUMIDA

Pode-se argumentar que esses "desvios de conduta", de um agrupamento político pouco comprometido com os valores da democracia, dos direitos humanos e da liberdade de mercados, não afetam a validade ou a adequação das ditas "parcerias estratégicas" para fins estritamente diplomáticos, que são os da barganha tática no cenário internacional com a finalidade de alcançar objetivos legítimos do Estado, no caso, o próprio Brasil. Pode-se levantar a hipótese que, substituído o partido no poder, as mesmas parcerias estratégicas poderiam continuar sem que a diplomacia brasileira seja obrigada a coonestar, ou se revelar cúmplice de determinadas violações dos direitos humanos e do direito internacional, embora seja altamente improvável que a mudança de padrões políticos e diplomáticos no Brasil leve a mudanças correspondentes em determinadas esferas de atuação em outros Estados, membros da parceria em questão, em ações ou eventos que fogem largamente do alcance e da capacidade de influência do governo ou da diplomacia brasileira. Não seria preciso ir muito longe para imaginar a hipótese, basta comprovar que, mesmo na América Latina, um governo brasileiro perfeitamente identificado com a democracia, os direitos humanos e as liberdades de mercados pouco poderia fazer, de aceitável no plano diplomático, para mudar de forma radical o que ocorre atualmente em determinadas regimes autoritários conhecidos.

Pode-se argumentar também que se as "parcerias estratégicas" fossem feitas com as mais perfeitas democracias do mundo, com os sistemas capitalistas competitivos e abertos – e não é difícil identificar quais seriam esses parceiros – as ditas parcerias continuariam válidas para os fins que são os seus, que são a coalizão de forças para impulsionar determinadas conquistas no plano internacional, a cooperação recíproca em bases igualitárias, a maximização da capacidade parlamentar nos foros multilaterais e nos grupos sectoriais – tipo G-20 financeiro, por exemplo – e que por isso mesmo elas permanecem plenamente adequadas num ambiente tipicamente negocial tipicamente parlamentar, como funciona atualmente o sistema internacional.

A contra-argumentação neste caso seria no sentido de afirmar que regimes perfeitamente ajustados aos princípios e valores da Carta da ONU, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e de inúmeros outros instrumentos identificados com aqueles valores e princípios já mencionados, são naturalmente propensos a constituir coalizões de interesses convergentes nos procedimentos negociais e parlamentares em favor de determinadas causas e objetivos plenamente identificados com esses padrões. Pode haver algum sentido kantiano nesta contra-argumentação – e, portanto, pouco realista – mas é um fato que a necessidade de parcerias estratégicas aparece bem mais quando

países, ou Estados soberanos, não se sentem muito seguros de alcançarem seus objetivos estratégicos – que são sempre nacionais, exclusivos – e que por isso mesmo recorrem à tática das "parcerias estratégicas".

O argumento kantiano bem conhecido é aquele em que a ordem legal e o direito internacional estariam perfeitamente assegurados num mundo de regimes constitucionais – que o filósofo chamava de repúblicas – onde cada um deles, num sistema westfaliano provido de contrapesos e de limitações às soberanias absolutas, respeitaria os direitos legítimos dos demais Estados assim como os legítimos direitos cívicos são assegurados na frente doméstica. Como o mundo não é perfeitamente kantiano, nem deve chegar perto desse ideal no futuro previsível, poderiam contra-argumentar os defensores das parcerias estratégicas, estas seriam justificadas pelo *quantum* de limitações "constitucionais" que um acordo formal desse tipo impõe reciprocamente aos parceiros, cuja latitude westfaliana estaria sendo parcialmente limitada pelos mecanismos de consultas regulares e de coordenação de políticas que os parceiros teriam de observar nesse tipo de relação consentida.

Pode ser que a perspectiva da "ordem anárquica" do sistema internacional – que segundo os realistas é imanente e insuperável em nosso horizonte histórico – encontre esse tipo de legitimidade para as parcerias estratégicas, mas trata-se, ainda assim, de um caráter negativo que se empresta a essa modalidade de relacionamento interestatal. Em suma, existiriam argumentos a favor das parcerias estratégicas, e admite-se que elas possam ter resultados parcialmente positivos na ausência de uma ordem internacional mais harmônica e menos povoada de conflitos entre soberanias superpostas. Esta não é, infelizmente, uma situação que possa ser superada apenas pela vontade política de algumas partes do sistema internacional, quando tantas outras atuam mais no sentido hobbesiano do que inspiradas pelos cânones kantianos.

Talvez o teste da realidade possa, mais uma vez, contribuir para uma avaliação mais realista das parcerias estratégicas, e estas podem ser avaliadas concretamente no caso do Brasil. Conferindo-se todas as parcerias estratégicas das quais o Brasil é parte, mesmo a mais "benigna" e supostamente orientada para fins "kantianos" legítimos, que é aquela concluída com a União Europeia, pode-se perguntar em que, exatamente, elas contribuíram para elevar o status do país no sistema internacional, para reforçar seu esforço de desenvolvimento econômico e social, para melhorar a qualidade de sua democracia, para incrementar a proficiência educacional de seu povo ou para aumentar sua influência nos assuntos do mundo?

Os já convencidos da adequação e utilidade dessas parcerias terão uma resposta positiva a todas essas questões, embora os mais céticos – como o que aqui escreve – não

veriam o seu balanço com tanto otimismo quanto sugerem os primeiros. Na ponderação atual, elas serviram mais para reforçar traços negativos do sistema político brasileiro e de seu desempenho econômico do que como estimuladoras ou sustentadoras de uma espécie de kantianismo moral aplicado ao terreno da *Idealpolitik* no plano mundial. O teste da realidade pode mais uma vez servir de *benchmark* no julgamento de seu papel na diplomacia brasileira dos últimos três lustros. Esse teste pode novamente ser aplicado sob a forma de perguntas.

Quais foram as contribuições positivas do IBAS para fins de desenvolvimento nacional, no Brasil, na Índia ou na África do Sul? A existência do IBAS, ou sua completa ausência, mudaram alguma coisa nos regimes democráticos de baixa qualidade – independentemente de qual partido esteja no poder – nesses países, a natureza mais ou menos inclusiva de suas políticas sociais, a sua capacidade de atuar diplomaticamente nos foros multilaterais e nas coalizões de menor escopo relativo? Em que o Brics contribuiu para os mesmos objetivos, ou para aqueles que o Brasil persegue com denodo no sistema internacional, quais sejam, uma cadeira permanente no CSNU, a conclusão positiva de uma rodada multilateral de negociações comerciais com real abertura de mercados e concessões equilibradas nos acordos comerciais resultantes? Em que a Unasul contribuiu, finalmente, para o reforço da democracia no continente, para a consolidação e a ampliação do Mercosul e para a formação de um amplo espaço de livre comércio na região? Em que um Banco do Brics vai contribuir para a melhoria de qualidade nos projetos de financiamento em países em desenvolvimento, que não estejam contaminados pela suspeita de carteis privilegiados, pela corrupção das partes envolvidas, para garantir o bom uso dos recursos públicos?

São perguntas práticas que deixam dúvidas legítimas quanto à legitimidade ou à eficácia das parceiras estratégicas para fins mais ou menos kantianos. E se elas são tão positivas quanto se argumenta – na opinião deste articulista equivocadamente – por que elas praticamente não existem com as maiores democracias de mercado, com os Estados mais respeitadores das liberdades democráticas, com os países defensores absolutos dos direitos humanos e das franquias individuais? Na ausência de respostas fundamentadas a todas estas dúvidas legítimas, a opinião consignada neste "relatório de minoria" é a de que os valores e os princípios imanentes de ordem constitucional brasileira e apoiadas plenamente no direito internacional podem ser realizados e defendidos de forma satisfatória na ausência de qualquer parceria estratégica que tenha de se justificar por outros motivos e razões que não esses mesmos que combinam razoavelmente bem com a *Idealpolitik* kantiana. O Brasil já é suficientemente maduro, no plano de sua diplomacia, para dispensar fantasias retóricas e ater-se aos instrumentos consagrados em sua ordem interna e aqueles existentes na ordem internacional contemporânea.