

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA E AS RELAÇÕES BRASIL-ÁSIA CENTRAL: CONSTRANGIMENTOS GEOPOLÍTICOS E HIERARQUIA DE INTERESSES GLOBAIS

Lula's foreign policy and Brazil-central Asia relations: geopolitical constraints and hierarchy of global interests

Bruna Bosi Moreira¹

Introdução

O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010) inaugurou um período da Política Externa Brasileira (PEB) marcado pela diversificação de parceiros, por maior prioridade aos países em desenvolvimento e pelo aumento expressivo no número de embaixadas abertas em países até então marginalizados pela PEB. Essas medidas estão, por sua vez, inseridas em uma estratégia mais ampla de multilateralização do sistema internacional e de internacionalização da economia brasileira, ambas visando melhor inserção internacional do país. Nesse sentido, importantes avanços foram feitos nas relações do Brasil com as mais variadas regiões, em especial com seus vizinhos, mas também com Caribe, África, Europa e Leste Asiático. Além disso, o Brasil firmou parcerias estratégicas e incentivou a consolidação do BRICS² (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) como ferramenta para a multipolarização do sistema e como forma de inserção do país, através da convergência de posições nos diversos fóruns internacionais.

Nesse contexto de diversificação da atuação internacional do Brasil, há, porém, um déficit de análises sobre as relações do país com a Ásia Central, região conformada pelas ex-repúblicas soviéticas. Essa região tem presenciado o crescente interesse de grandes potências e até mesmo uma certa competição entre elas (especialmente entre Rússia, Estados Unidos e China) em virtude de suas significativas reservas de petróleo e gás natural e do potencial de investimento em infraestrutura que apresentam essas repúblicas, independentes apenas a partir da década de 1990 e, portanto, ainda bastante ligadas à Rússia. No contexto da diversificação de parcerias e da maior aproximação com o mundo em desenvolvimento, a região também

¹ Mestranda em Relações Internacionais pelo PPGR San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Email: bmoreira.bruna@gmail.com

² O grupo apenas ganhou seu “S” final em 2011, com a entrada da África do Sul e, portanto, era apenas BRIC durante o governo Lula. Neste trabalho, opta-se pela utilização do acrônimo já completo, pois o balizamento temporal inicia a partir do governo Lula, sem, no entanto, se limitar a este.

fez parte da estratégia brasileira, porém de forma muito menos intensa que outras e também aquém de seu potencial.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem por objetivo central responder à seguinte questão: por que o Brasil pouco explorou o potencial que a região apresentaria à PEB no contexto do governo Lula? A resposta a essa pergunta passa pela priorização dos interesses do país e dos esforços da diplomacia brasileira, que naturalmente possui limites de atuação e por isso estabelece uma hierarquia de prioridades. Não obstante, trabalha-se com um argumento que vai além desses fatores. A Ásia Central é uma região extremamente importante para a Rússia, que a considera seu Exterior Próximo, ou seja, na visão de Moscou, a área ainda não é considerada de fato como estrangeira à Rússia. Assim, a presença de potências externas é vista com desconfiança pelo Kremlin, como ocorre especialmente com a atuação dos EUA na área e, em menor medida, com a presença chinesa. Assim, houve, em primeiro lugar, um constrangimento geopolítico a uma presença brasileira mais intensiva.

A partir desse ponto, chega-se ao segundo elemento do argumento. Ao estabelecer e aprofundar parcerias estratégicas com países emergentes importantes e ao incentivar a consolidação do BRICS, há um indicativo de que a relação com estes países é de interesse hierarquicamente superior para o Brasil do que a relação com os “istão” centro-asiáticos, não sendo, portanto, da vontade brasileira um possível constrangimento dessas relações por conta do aprofundamento da presença brasileira, especialmente no que diz respeito à Rússia, visto que se trata de seu entorno geoestratégico.

A fim de dar conta dos objetivos propostos, o artigo vale-se da pesquisa bibliográfica, ancorada no método dedutivo e qualitativo, e divide-se em três partes. Na primeira, procura-se contextualizar a PEB conformada a partir de Lula, em cujo governo foram aprofundadas muitas das iniciativas surgidas no governo anterior. Na segunda seção, busca-se associar a Ásia Central às pretensões da PEB e, portanto, compreender as oportunidades de uma potencial intensificação da presença brasileira nessa área. Por fim, a última parte do artigo é voltada ao entendimento dos limites e constrangimentos à atuação do Brasil na região. É importante esclarecer ainda que o foco deste trabalho são os constrangimentos sistêmicos consequentes das relações do Brasil com as grandes potências que atuam na região. Esse foco, portanto, é escolhido propositalmente em detrimento das relações bilaterais do Brasil com os países locais, as quais são tratadas de forma mais genérica, justamente por serem ainda muito incipientes.

De inegável importância internacional e cada vez mais atraente às principais potências do mundo, a Ásia Central ainda é extremamente desconhecida no Brasil e negligenciada enquanto tema de pesquisa na Academia brasileira. Levantamento feito por Silva (2011) nos principais bancos de dados de universidades e centros de pesquisa nacionais³ apontou que, até 2007, apenas um trabalho⁴ fora publicado no âmbito da pós-graduação sobre a região⁵. Assim, acredita-se que justamente por ser assunto pouco conhecido e

³ O autor utilizou os seguintes bancos de dados: Capes, CNPQ, CPDOC, Saber-USP, BTD-UFSC, Portal da UnB, Biblioteca Digital da Unicamp, Biblioteca Digital da UFRGS e Ceaped.

⁴ “Construção do estado, comunidade política e segurança: o caso do Uzbequistão na Ásia Central pós-soviética”, de autoria de Erwin Pádua Xavier, elaborado para o mestrado em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

⁵ Atualmente, essa lacuna tem sido crescentemente preenchida e já é possível citar pesquisas brasileiras sobre a região. Ainda assim, o número de pesquisadores brasileiros dedicados à Ásia Central é muito pequeno.

discutido, a proposta se justifica, especialmente quando se analisa a Ásia Central no contexto de potencialidades e desafios que a mesma apresenta ao Brasil.

A política externa brasileira a partir de Lula

A literatura que se debruça sobre os temas relacionados à política externa do Brasil traz inúmeras contribuições que buscam problematizar se houve mudanças ou continuidades na última grande alternância de poder no executivo brasileiro, a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder. Embora não faça parte do escopo da investigação proposto por este trabalho, considera-se importante ressaltar que quando se fala na PEB inaugurada por Lula não se está ignorando que muitas dessas diretrizes iniciaram-se ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), bem como o fato de que essas iniciativas não são pontos fora da curva quando se analisa a tradição da PEB. Assim, concorda-se com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 275):

Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira).

As mudanças iniciadas ainda no final da década de 1990 encontram explicações tanto em fatores internacionais (fim da Guerra Fria) e regionais (liderança brasileira no processo de integração regional) quanto na política doméstica (partidarismo e ideologia; personalidade e fatores processuais; política burocrática) (CANSON; POWER, 2009). Porém, o fôlego adquirido pela PEB com Lula e sua equipe parecia indicar que a vez do “país do futuro” havia finalmente chegado. Isso resultou em – ao mesmo tempo em que foi resultado de – ações concretas como a expansão do número de embaixadas brasileiras e os arranjos e alianças com parceiros pouco tradicionais. Desses empreendimentos, derivou maior visibilidade internacional do país, condizente com suas aspirações históricas de ser um player influente e respeitado no hall das grandes potências.

Para Hurrell (2010), o curso tomado pelo país com a eleição de Lula foi marcado por um sentimento novo de autoconfiança internacional e pelo anseio de inovar na conformação de uma política externa mais ousada. Segundo o autor, isso decorreu da percepção entre os formuladores da PEB de que o mundo estava mudando e de que, nesse contexto, a ordem mundial dominada pelo Ocidente estava cedendo espaço para o Leste e para o Sul. Nesse sentido, entendia-se que a formação de novas alianças com os países-chave dessa ordem emergente era fundamental para a consecução dos interesses do país.

Antes, porém de aprofundar a análise da atuação brasileira nesse período, cabe elucidar quais os objetivos estratégicos do Brasil ao perseguir essas novas alianças, ao abrir um número expressivo de novas embaixadas em regiões não prioritárias da PEB e ao priorizar parceiros do mundo em desenvolvimento. A condução da PEB nessa direção parece indicar que essas ações estavam a serviço de uma estratégia mais ampla, que seria a de multilateralização do sistema e de internacionalização da economia brasileira, a fim de que o país conseguisse melhorar sua posição na hierarquia global de poder, tanto em termos econômicos (e especialmente comerciais), quanto políticos. Além disso, para Guimarães (2002, p. 135),

[...] enquanto o objetivo estratégico das estruturas hegemônicas de poder é a sua própria preservação e expansão, os objetivos estratégicos finais dos grandes Estados periféricos seriam participar dessas estruturas hegemônicas – de forma soberana e não subordinada – ou promover a redução do seu grau de vulnerabilidade diante da ação dessas estruturas.

O objetivo, portanto, não seria um abandono dos arranjos tradicionais, formados através de instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Pelo contrário, muitas dessas novas parcerias e alianças foram assinadas objetivando a tomada de posições comuns nas organizações tradicionais. Essa estratégia parece indicar a pretensão brasileira de modificar o sistema “por dentro”, ou seja, não almeja substituir instituições tradicionais por novas, mas sim aliar-se a novos parceiros para uma reconfiguração sistêmica mais justa e que passe a contemplar de forma mais consistente os interesses das economias em desenvolvimento. Nesse sentido, Hurrell argumenta que

[o] Brasil de Lula não tem sido radicalmente revisionista, mas tem amplamente se oposto ao status quo. Insistir em um papel mais próximo ao centro dos organismos multilaterais é perfeitamente compatível com a vontade de desafiar o status quo, rejeitar o favoritismo das posições dos EUA e pedir por novas formas de governança internacional (2010, p. 62, tradução nossa⁶).

Pode-se, pois, questionar as duas tendências aparentemente opostas que tentam explicar as opções que se apresentam à formulação da PEB: a hemisférica-bilateral e a global-multilateral (PECEQUILO, 2008), ou seja, a primeira visando a um relacionamento especial com os EUA e a segunda, a alianças com países emergentes e menos desenvolvidos. Nessa nova conjuntura, Pecequilo (2008) alerta para o problema de tal contraposição, uma vez que a política externa conduzida por Lula foi marcada por uma combinação entre o eixo vertical e o horizontal, mesclando as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul.

O eixo vertical constitui-se por intercâmbios econômicos, estratégicos e políticos com países do Primeiro Mundo, como União Europeia (UE), Japão e Estados Unidos, sendo este último nosso principal parceiro. Por sua vez, o eixo horizontal é composto por alianças com os países emergentes, por conta de sua condição enquanto Estados periféricos e em desenvolvimento e inclui Rússia, Índia, China e África do Sul, além de contar com uma dimensão terceiro-mundista que compreende África, Ásia e Oriente Médio. Esse eixo é extremamente estratégico para o Brasil, pois as alianças com esses países são consideradas fundamentais para atingir o objetivo da PEB de reforma das Organizações Internacionais Governamentais (OIGs), como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (PECEQUILO, 2008).

Esta coadunação dos eixos tem se provado essencial para a recuperação do status como potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria. Portanto, não existe escolha entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, os eixos Norte-Sul, horizontal ou vertical, mas sim a sua combinação (PECEQUILO, 2008, p. 150).

⁶ No original: “Lula’s Brazil has not been radically revisionist, but it has broadly opposed the status quo. Insisting on a role nearer the center of global multilateral bodies is perfectly compatible with a willingness to challenge the status quo, reject US-favored positions, and call for new forms of international governance”.

Nesse sentido, arranjos como o BRICS – cuja influência repercute no primeiro eixo – são fundamentais para que o país atinja seus objetivos de transformação da ordem global, pois seriam uma espécie de soft balancing (FLEMES, 2010) em relação às potências centrais, estratégia que daria mais espaço à atuação internacional do Brasil. Além disso, o papel mais assertivo pretendido pelo país demandava maior presença em regiões distantes – seja em termos geográficos, políticos, econômicos ou culturais – como Caribe, África, Europa e Ásia. Para suprir essa falta, grupos específicos foram criados no âmbito do Itamaraty e novas embaixadas foram abertas. Esse movimento contemplou também a Ásia Central e será objeto de análise da seção subsequente.

As relações Brasil-Ásia Central

Parte da antiga União Soviética até o início da década de 1990, os países que compõem a Ásia Central estão ainda em processo de consolidação enquanto Estados soberanos. Ainda muito dependentes da Rússia, porém afetados por um inevitável vácuo de poder deixado pela antiga superpotência, especialmente durante os anos 1990, esses países se apresentaram desde o início de sua história como uma oportunidade de atuação para o Ocidente, especialmente para os EUA. Na região, impera a chamada diplomacia dos gasodutos, uma vez que as rotas de transporte de hidrocarbonetos da Rússia e da Ásia Central para a Europa passam por ali. Assim, coração da Eurásia, esse ponto de contato entre os dois continentes é de importância geoestratégica reconhecidamente significativa⁷.

Para os EUA, a região representa a possibilidade de diversificação de fornecedores internacionais de hidrocarbonetos e, portanto, de aumento da oferta mundial de energia. Além disso, a presença norte-americana serve ao propósito de contenção do poder russo, em uma tentativa de quebrar seu domínio logístico sobre o transporte energético. Evidentemente, o interesse estadunidense também envolve questões econômicas, uma vez que a Ásia Central se apresenta como uma zona lucrativa para a atuação de suas petrolíferas (KLARE, 2002; RUMER, 2007; COHEN, 2009).

Mais recentemente, a China também tem procurado ocupar seu espaço na região. Seu rápido crescimento a transformou em um grande demandante de energia, o que gerou a necessidade de que o país participasse ativamente da geopolítica energética internacional. A Ásia Central é parte fundamental da estratégia energética do país, pois, para Pequim, é importante desviar das rotas marítimas controladas pelos EUA (MARKETOS, 2009). Foi nesse contexto que o país lançou, em 2014, um projeto intitulado Nova Rota da Seda, o qual engloba ambiciosos investimentos em infraestrutura e em expansão de rotas marítimas, em uma iniciativa que visa à integração econômica entre a região e o leste asiático (MCBRIDE, 2015).

A presença dessas duas potências – para citar apenas os principais atores⁸ – desafia a Rússia, que, embora tenha perdido parte de sua influência sobre esses países, sempre manteve liderança histórica na região. Para Moscou, essa zona é compreendida como seu Exterior Próximo e, portanto, ainda está fortemente relacionada à identidade e aos interesses russos. Ademais, a questão energética – tão central

⁷ Desde o início do século XX, pensadores como Mackinder (1904, 1919), Spykman (1944) e, mais recentemente, Brzezinski (1997) teorizam sobre a região, a qual consideram o pivô do mundo.

⁸ Dentre outros atores importantes nessa região, destaca-se a Índia, a Turquia, o Irã e a União Europeia.

para o Kremlin tanto em termos econômicos, políticos como de segurança – também explica a presença russa na Ásia Central.

Não obstante, há também espaço para a cooperação, especialmente entre Rússia e China, como a que ocorre no âmbito da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), que possui ainda como membros Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão. A Organização, criada em 2005 a partir da expansão do Grupo Xangai 5 existente desde 1996, possui como foco o combate ao terrorismo, ao separatismo e ao extremismo (HAACKE; WILLIAMS, 2009). No entanto, ainda que seja um mecanismo de cooperação, Haacke e Williams (2009) chamam a atenção para o fato de que a OCX se destaca por envolver duas grandes potências com capacidade nuclear e, portanto, os dois Estados utilizam a organização para constranger as ambições do outro. Além disso, essa condição proporciona que também os demais países possam se utilizar do arranjo para barganhar com as duas potências principais.

A sobreposição dos interesses de Rússia, EUA e China na Ásia Central tem apontado para o ressurgimento de rivalidades na região, dinâmica conhecida como o Novo Grande Jogo⁹. Diante da importância dessa área, a qual atrai os principais players internacionais, também o Brasil, dentro de suas limitações, buscou incluí-la em seu projeto de expansão da presença internacional brasileira, de diversificação de parceiros e de priorização dos países em desenvolvimento – elementos marcantes da política externa do governo Lula, conforme exposto na seção anterior.

A visita do diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ao Cazaquistão em 2005 abriu espaço para a atuação do Brasil em plataformas submarinas no Mar Cáspio juntamente com empresas locais e aponta para a forma como a presença brasileira na região pode acontecer. Ao contrário dos EUA, da China e da Rússia, o Brasil não está preocupado com o domínio das fontes, com a garantia de acesso às mesmas nem tampouco com o transporte desses recursos. O que serviria melhor aos interesses do país seria a cooperação científica, técnica e tecnológica, através do fornecimento de equipamentos e da realização de treinamentos no Brasil. A tecnologia nacional de prospecção e produção em águas profundas é um exemplo dessa potencial parceria (SILVA, 2011).

A proposta brasileira a partir de 2003 de aproximação com os países periféricos, bem como a ideia de que precisávamos estar presentes em todos os países e regiões acabou por realçar a distância que nos separava da Ásia Central. Além de pouco se conhecer sobre a região, o Brasil não possuía nenhuma embaixada residente nesta zona do globo. A representação diplomática era feita através de embaixadas cumulativas: Cazaquistão, Uzbequistão e Turcomenistão em Moscou; Quirguistão em Kiev; e Tadjiquistão em Islamabad (SILVA, 2011). Essa configuração contrastava com as pretensões brasileiras de ser um player global e por isso algumas medidas foram tomadas no âmbito do Itamaraty para melhorar esse quadro.

Em 2004, o Departamento do Oriente Próximo (DOP) foi transformado em Departamento do Oriente Médio e Ásia Central (DOMA), em cujo âmbito foi criada a Divisão da Ásia Central (DASC)¹⁰, a única Divisão

⁹ O termo se origina da rivalidade entre o Império Russo e o Império Britânico durante o século XIX nesta mesma região.

¹⁰ Antes da criação da DASC, a Ásia Central estava inserida na Divisão da Europa II, historicamente responsável pela URSS e seus Estados sucessores e leste europeu (SILVA, 2011).

da área política do Itamaraty em cujos Estados o Brasil não possuía representação residente¹¹ (SILVA, 2011). Para suprir essa ausência, foi criada em 2006 a embaixada residente em Astana, no Cazaquistão, país da região com a maior extensão territorial, com maior PIB, com as maiores reservas de petróleo e de gás natural e, de acordo com Silva (2011), o país da região que ao longo dos anos demonstrou maior interesse em estreitar relações com o Brasil. A nova representação diplomática reconfigurou as cumulatividades, passando o Turcomenistão e o Quirguistão à embaixada em Astana.

Ademais, a expansão crescente do mercado consumidor na Ásia Central tem aberto espaço para a atuação brasileira, visto a tendência de aumento da importação de bens. Os níveis de Investimento Direto Externo (IED) também têm se ampliado de forma significativa, igualmente sinalizando ao Brasil oportunidades (SILVA, 2011).

Não obstante, além de políticas objetivas, Silva (2011, p.186) sugere que o Brasil deve explorar também políticas não tangíveis, relacionadas à cultura e a valores – em suma, o que conhecemos por soft power. Para o autor, que também é diplomata de carreira, esse tipo de poder brando “[...] constitui para o Brasil uma das formas de melhor inserir-se na sociedade centro-asiática, à luz da impossibilidade de o país ter poder de barganha, como poderio militar e nuclear para impor-se no mundo”.

Muitos elementos que fazem parte do soft power brasileiro já se encontram na região centro-asiática. É o caso das novelas televisivas, dos jogadores de futebol, da literatura, de alguns produtos brasileiros, como o café, e da música. Isso sem contar com o imaginário em relação ao Carnaval e às praias, o que abre oportunidade para o Brasil atrair potenciais turistas centro-asiáticos para o país (SILVA, 2011).

No entanto, Narlikar (2010) questiona se a ascensão do Brasil pode ser considerada um exercício de soft power e se o fato de não ser temido faz do país amado. Embora a autora esteja se referindo ao comportamento assumido pelo Brasil em negociações, dentro de um contexto de reformismo de instituições internacionais, é válido transportar o debate para a inserção do país na região centro-asiática. Afinal, até que ponto o Brasil pode, e está disposto a, oferecer benefícios reais a ponto de se tornar atrativo para a região? A resposta ganha maior pessimismo quando posicionamos o Brasil em comparação com outros emergentes que lá atuam de forma muito mais intensa, não só por conta de seus interesses mas também facilitados pela própria proximidade geográfica.

Não obstante, mesmo que a presença do Brasil na região seja marcada por limites significativos, a exploração do soft power parecia se constituir como alternativa interessante, uma vez que esta não é uma zona prioritária aos interesses brasileiros. Além disso, essa estratégia poderia ter representado até mesmo uma vantagem em relação às demais potências atuantes na região, cuja presença é marcada muitas vezes pela exploração econômica dos recursos energéticos locais e até mesmo através da presença militar. Na próxima seção, os limites que se impuseram ao aprofundamento da relação do Brasil com esses países durante o governo Lula será objeto de investigação.

¹¹ Chama a atenção que a DASC deixou de englobar em seu escopo países como o Afeganistão, Azerbaijão, Armênia, Geórgia e Irã, os quais associam-se à região não apenas em termos histórico-culturais como também pelos laços econômicos, sociais e mesmo pelas questões de segurança regional. Essa delimitação no escopo da DASC reforça os limites ao conhecimento da região, primeiro passo para que haja um aprofundamento das relações Brasil-Ásia Central.

Constrangimentos geopolíticos e hierarquia de interesses globais

Conforme elucidado anteriormente, o governo Lula foi marcado pelo aprofundamento das relações com os grandes emergentes, especialmente por aqueles que hoje conformam o BRICS. A partir da observação da geografia regional da Ásia Central, pode-se constatar que a área faz fronteira com três desses países-chave para o Brasil: Rússia, China e Índia, todos com fortes interesses locais. Por outro lado, a PEB de Lula procurou igualmente manter e mesmo fortalecer as relações com países desenvolvidos como com os EUA e os membros da UE, dois atores para os quais a Ásia Central também é bastante importante. Com esse cenário em mente, à primeira observação da geopolítica local, pode-se começar a compreender os limites à atuação brasileira na Ásia Central, uma vez que os parceiros-chave do país – tanto do grupo dos emergentes quanto dos desenvolvidos – possuem interesses a consolidar na região.

Para Silva (2011, p. 163), o fato de tratar-se “[...] da região do mundo para onde confluem contatos estreitos entre a maioria dos países com os quais o governo brasileiro pretende manter parcerias fortalecidas e intensificadas” sinaliza oportunidades ao Brasil. Porém, ao analisarmos os objetivos da PEB e as estratégias empregadas para alcançá-los, parece que os constrangimentos geopolíticos e a hierarquia de interesses globais do país se sobressaíram a potenciais benefícios advindos de uma presença mais intensa na região. Isso porque, dentre os interesses da PEB, a relação do Brasil com os atores-chave do Novo Grande Jogo – através de iniciativas que vão desde a intensificação dos laços comerciais até o estabelecimento de parcerias estratégicas – se sobressai em relação ao potencial das relações com os “istão” centro-asiáticos.

Em termos geopolíticos, visto que a área constitui o que Moscou entende como seu Exterior Próximo, a Rússia é o país que mais sente a concorrência com potências externas, pois sua relação com a região vai muito além de questões comerciais, políticas ou até mesmo de segurança. Além destes fatores importantes, existe uma relação histórica que liga essa zona à própria identidade russa. Afinal, o Exterior Próximo seria uma espécie de categoria intermediária entre o doméstico e o que de fato Moscou considera como estrangeiro. A caracterização dessa zona de interesses vitais surgiu com o fim da Guerra Fria e engloba os países que a Rússia considera como vizinhos independentes, porém “tomados como não totalmente estrangeiros” (PAGE, 1994, p. 789, tradução nossa¹²). Essa classificação pode ser explicada tanto por interesses econômicos, que incluem as grandes reservas de hidrocarbonetos da Ásia Central, quanto pela securitização de uma significativa minoria russa residente naqueles países. Ademais, a região seria uma espécie de teste para a projeção global da Rússia e por isso questionamentos à sua posição nessa área representam um problema para as pretensões do Kremlin:

A lógica top-down é: porque nós queremos ser uma potência global, nós precisamos controlar nossa própria região e especialmente nosso espaço doméstico. Ainda mais importante é a ligação entre o doméstico e o global. [...] a segurança doméstica na Rússia não pode ser autossuficiente, mas precisa de definição externa seja no Exterior Próximo ou globalmente, ou provavelmente em ambos (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 435, tradução nossa¹³).

¹² No original: “taken for granted as not quite foreign”.

¹³ No original: “The top-down logic is: because we want to be a global power, we need to control our own region and especially our domestic space. Even more important is the domestic-global link. [...] domestic security in Russia cannot be self-contained but needs external definition either in the near abroad or globally, or probably both”.

Assim, fica clara a importância vital que a região possui para Moscou. Ao somar a essa situação a relação do Brasil com a Rússia, as limitações à atuação brasileira na Ásia Central ficam mais evidentes. Ainda em 2002, durante visita oficial do Presidente Fernando Henrique Cardoso à Rússia, foi firmada entre os dois países uma Parceria Estratégica.

Embora parcerias bilaterais existam desde a década de 1970 (mesmo que não se chamassem estratégicas), Costa Vaz (2014) esclarece que a partir do governo Lula, o significado dessas parcerias extrapolou o âmbito bilateral para incluir também o regionalismo, o inter-regionalismo, coalizões ad hoc e o multilateralismo – e, portanto, ampliou seu escopo, anteriormente restrito à obtenção de propósitos estritamente domésticos. Assim, concorda-se com o conceito de ROSA (2014, p. 25), para quem

[...] as parcerias estratégicas podem ser definidas como ferramentas de adaptação frente a transformações sistêmicas, em que um país busca, no outro, meios para manter ou modificar a seu favor o status quo. Seriam, ainda, compromissos políticos com objetivos de longo prazo, com a finalidade de estabelecer relações mais próximas, coordenar posições em temas da agenda internacional e compartilhar conhecimentos em número significativo de áreas.

O ano de 2004 é ilustrativo do entrelaçamento entre os níveis bilateral e multilateral. Durante a visita de Vladimir Putin ao Brasil (a primeira de um Chefe de Estado russo ao país), o Brasil manifestou seu apoio à entrada da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC) enquanto a Rússia declarou seu apoio à entrada brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (NUMAIR, 2009).

A China, por sua vez, também possui Parceria Estratégica com o Brasil. Embora firmada ainda em 1993, foi em 2004 que houve maior institucionalização por conta da criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil e em 2012, as relações sino-brasileiras assumiram o nível de Parceria Estratégica Global (PIRES; PAULINO; CUNHA, 2015), sinalizando a inclusão de questões mais amplas ao diálogo bilateral. À semelhança da parceria com a Rússia, a relação com a China também se insere em um quadro multilateral no qual se procura mais espaço para os emergentes.

De forma geral, tradicionalmente presentes nas políticas externas de ambos os países, o multilateralismo e o terceiro-mundismo mantiveram-se como noções centrais da alocação diplomática dos dois países, acreditando-se colaborar para a existência de um ambiente internacional pacífico favorável para o desenvolvimento, para a abertura econômica e para a própria inserção no mundo em termos justos (PIRES; PAULINO; CUNHA, 2015, p. 157).

Também com a Índia, outra potência com interesses na Ásia Central, o Brasil firmou parceria estratégica em 2006 (BRASIL, 2016). As duas nações atuam conjuntamente em diversos fóruns importantes para a reconfiguração da hierarquia internacional da estrutura de poder, como o BRICS, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), o G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) e o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China).

Analisando-se as relações do Brasil com esses três emergentes, evidencia-se o peso dos BRICS para a consolidação dos objetivos basilares da PEB conformada a partir de Lula. Para Lima e Castelan (2012), os

BRICS se inserem em um momento de desequilíbrio entre ordem e poder e, portanto, marcado pela institucionalização do conflito por conta da alteração de regras e normas das instituições internacionais. Por isso, para o Brasil, alianças desse tipo

[...] visam retomar o protagonismo clássico no plano multilateral com vistas a tornar as normas e regras de diversos regimes internacionais mais permeáveis aos interesses dos países em desenvolvimento, de modo geral, e dos países em ascensão, em particular. A desconcentração do poder decisório nestas várias instâncias de regulação internacional e a utilização de mecanismos de concertação político-diplomática são cruciais para fazer valer os seus interesses no plano global, tendo em vista que o país renunciou à posse das armas nucleares e depende fundamentalmente desta capacidade de concertação para fazer valer seus interesses (LIMA; CASTELAN, 2012, p. 178).

Assim, para o Brasil, a politização do grupo “revela a inteligência diplomática de colocar o país em um patamar institucional que não alcançaria se se levasse em conta apenas a escala de suas capacidades ‘duras’ de poder” (LIMA; CASTELAN, 2012, p.178). Nesse sentido, também o reconhecimento do status dessas potências é um objetivo importante (talvez seja até o aspecto mais importante) a ser conquistado através do arranjo, assim como a afirmação de suas lideranças regionais (NOGUEIRA, 2012, p. 288).

Assim, evidenciam-se os limites ao aprofundamento da atuação brasileira na região. À exceção da África do Sul – com quem, aliás o país também possui parceria estratégica firmada em 2010 – todos os demais parceiros do âmbito BRICS estão ligados à Ásia Central não apenas pela proximidade geográfica, mas também por significativos interesses. O delineamento dos objetivos da PEB desde o início deste século demonstra que o Brasil prioriza a manutenção das alianças com os emergentes em detrimento de potenciais benefícios advindos de uma presença mais assertiva na região, o que representaria um desafio a estes parceiros-chave, uma vez que o Brasil seria mais um ator na disputa por espaço – seja ele econômico ou político – na área considerada estratégica para aquelas potências.

Salienta-se, contudo, que não pretendemos generalizar o argumento ao aplica-lo em outras regiões, pois não faz parte de nosso escopo avaliar se em outros contextos. Parcerias como o BRICS podem ter possibilitado maior cooperação com os países do entorno dos cinco países. A Ásia Central, porém, é uma região com especificidades que a diferenciam de outras. A sobreposição de interesses de grandes potências na área, e o caráter estratégico que ela assume para esses atores, há muito vem apontando para a saturação do espaço regional para a presença de novos *players*.

Além disso, embora a principal novidade do governo Lula tenha sido o aprofundamento e a priorização das relações do país com o mundo em desenvolvimento e, em especial, com os emergentes, não se pode negligenciar que a PEB inaugurada pelo ex-presidente sempre teve como uma de suas diretrizes manter a relação com os parceiros tradicionais como os EUA e a UE. Assim, é preciso considerar que ao disputar espaço na região, o Brasil também contrariaria estes dois importantes atores, especialmente o primeiro.

Considerações Finais

Ao observarmos o crescente interesse que as principais potências do mundo têm dedicado à Ásia Central, percebe-se a defasagem da relação do Brasil com a região. Embora o governo Lula – marcado por

um momento propício à expansão da presença internacional brasileira e à diversificação de parceiros – tenha incluído o coração da Eurásia em suas iniciativas, os esforços brasileiros ainda ficaram aquém de seu potencial. O presente trabalho procurou investigar as causas dessa atrofia na relação do país com a Ásia Central, uma vez que o governo Lula foi marcado justamente por fazer-se presente no maior número de países e regiões quanto fosse possível.

Os argumentos apresentados ao longo deste artigo parecem indicar que além da natural priorização dos esforços da diplomacia brasileira, há também um constrangimento geopolítico a uma presença mais assertiva do país. Isso ocorre pelo fato de os parceiros-chave para a consolidação dos objetivos da PEB terem a Ásia Central como zona estratégica para seus próprios interesses. Diante desse quadro, o Brasil teria que disputar espaço na região com potências importantes, sejam estas emergentes (como China, Rússia e Índia) ou desenvolvidas (como os EUA e os países da UE).

Pode-se destacar ainda o profundo desconhecimento da região, tanto em termos histórico-culturais quanto políticos e econômicos. A falta de pesquisas sobre a Ásia Central na Academia brasileira é exemplo desse cenário, assim como o pequeno espaço que a região ocupa dentro do próprio Itamaraty. Essas lacunas são propícias à perda de oportunidades importantes para o país – especialmente comerciais e em matéria de cooperação técnico-científica.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República da Índia**. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5238-republica-da-india>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives**. Nova Iorque: Basic Books, 1997.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CANSON, Jeffrey W. e POWER, Timothy J. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. **International Political Science Review**, vol. 30, n. 2, 2009.
- COHEN, Ariel. Energy Security in the Caspian Basin. In: LUFT, Gal; KORIN, Anne. **Energy Security Challenges for the 21st Century**. Santa Barbara: Abc-clio, 2009. p. 109-127.
- FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p.141-156, 2010.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.
- HAACKE, Jürgen; WILLIAMS, Paul. Regional Arrangements and Security Challenges: A Comparative Analysis, Crisis States Working Paper, 2009.
- HURREL, Andrew. “Brazil and the New Global Order”. **Current History**, 109, fevereiro de 2010.
- KLARE, Michael T. **Resource Wars: the new landscape of global conflict**. New York: Owl Books, 2002

- LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel Ricardo. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL**. Brasília: Funag, 2012. p. 175-185.
- MACKINDER, Halford J. **Democratic ideals and reality: a study in the politics of reconstruction**. Nova Iorque: Hnery Holt And Company, 1919.
- MACKINDER, Halford J. The Geographical Pivot of History. **The Geographical Journal**, [s.l.], v. 23, n. 4, p.421-437, abr. 1904.
- MARKETOS, Thrassy N. **China's Energy Geopolitics: The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia**. [s.l.]: Routledge, 2009.
- MCBRIDE, James. **Building the New Silk Road**. 2015. Disponível em: <<http://www.cfr.org/asia-and-pacific/building-new-silk-road/p36573>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- NARLIKAR, Amrita. Brazil: Does Being not Feared Make One Loved?". In: Amrita Narlikar, **"New Powers – How to Become One and How to Manage Them"**, Nova York, Hurst & Co Publishers, 2010.
- NOGUEIRA, João Pontes. Os BRICS e as mudanças na ordem Internacional. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL**. Brasília: Funag, 2012. p. 281-292.
- NUMAIR, Eliane. BRASIL E RÚSSIA: DO CONFRONTO IDEOLÓGICO À PARCERIA ESTRATÉGICA. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, n. 9, p.123-148, 2009.
- PAGE, Stephen. The Creation of a Sphere of Influence: Russia and Central Asia. **International Journal**, Toronto, v. 49, n. 4, p.788-813, 1994.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p.136-153, 2008.
- PIRES, Marcos Cordeiro; PAULINO, Luís Antonio; CUNHA, Aline Tedeschi da. BRASIL, CHINA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (Org.). **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, COOPERAÇÃO SUL-SUL E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 139-178.
- ROSA, Vinícius Gurtler da. **Brasil e Rússia: uma parceria verdadeiramente estratégica?** 2014. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- RUMER, Eugene. The United States and Central Asia: In Search of a Strategy. In: RUMER, Eugene; TRENIN, Dmitri; ZHAO, Huasheng. **Central Asia: Views from Washington, Moscow, and Beijing**. New York: M.e. Sharpe, 2007. p. 18-74.
- SILVA, Ricardo Luís Pires Ribeiro da. **A nova rota da seda: caminhos para a presença brasileira na Ásia Central**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- SPYKMAN, Nicholas. **The Geography of the Peace**. New York: Harcourt Brace, 1944.
- VAZ, Alcides Costa. **Brazil's Strategic Partnerships in Perspective: origins, agendas and outcomes**. 2014. Disponível em: <<http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/07/WP-ESPO9-JULY-2014.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2016.
- VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação". **Contexto Internacional**, vol.29, n.2, julho/dezembro 2007.

*Recebido em 26 de julho de 2016.
Aprovado em 21 de novembro de 2016.*

RESUMO

O trabalho procura investigar por que o Brasil pouco explorou o potencial da Ásia Central durante o governo Lula. Além da priorização dos interesses do Brasil e dos esforços da diplomacia brasileira, que estabelece hierarquia de prioridades, procura-se discutir se houve um constrangimento geopolítico à presença brasileira na região. O argumento central do artigo é que isso teria ocorrido por conta da importância da região para outros parceiros-chave do Brasil, com os quais as relações bilaterais eram de interesse hierarquicamente superior.

Palavras-clave: Política Externa Brasileira, Governo Lula, Ásia Central;

ABSTRACT

This work seeks to investigate why Brazil poorly explored the potential of Central Asia during Lula's government. Besides the prioritization of Brazil's interests and the efforts of Brazilian diplomacy, which establishes a hierarchy of priorities, we discuss whether there was a geopolitical constraint to Brazilian presence in the region. The central argument of this article is that this would have occurred because of the importance of the region to other key-partners of Brazil, with whom the bilateral relations were of higher hierarchical interest.

Key-words: Brazilian Foreign Policy, Lula's government, Central Asia;