

Contribuições da análise de espacial para a compreensão de fenômenos das relações internacionais: uma proposta para a classificação da cooperação Sul-Sul brasileira

Spatial analysis contributions to international relations: classifying Brazilian South-South cooperation

Paula Barreto Haddad

Mestre e Doutoranda em Geografia – Tratamento da Informação Espacial da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
pbhaddad@gmail.com

João Francisco de Abreu

PhD em Geografia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia – Tratamento da Informação Espacial da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
jofabreu@pucminas.br

Resumo

Este artigo consiste numa proposta de classificação das atividades de cooperação Sul-Sul brasileiras. Por cooperação Sul-Sul brasileira entende-se as atividades diplomáticas empreendidas por este Estado tendo como alvo os países em desenvolvimento. Estas incluem, no levantamento realizado pelos autores, desde a fundação de consulados (postos oficiais) e embaixadas, envio de adidos diplomáticos e visitas presidenciais até a oferta de projetos de cooperação técnica. Acredita-se que, isoladamente, tais atividades não traduzam a orientação da política externa para os países em desenvolvimento. Lendo-as em conjunto, entretanto, tem-se uma visão mais ampla das relações entre Brasil e países e desenvolvimento. Um das formas de facilitar essa leitura em conjunto é processando os dados levantados através de técnicas de análise multivariada, dentre elas a análise de agrupamentos, técnica que permite o agrupamento de objetos a partir da similaridade entre eles. Neste caso, os subconjuntos formados são compostos por países que apresentam características semelhantes em relação às atividades diplomáticas brasileiras, sendo classificados de acordo com sua relação com o Brasil. O resultado deste processo é revelador do ponto de vista geográfico, já que permite identificar um padrão espacial na distribuição destes grupos. Na América Latina, por exemplo, o Brasil concentra muitas atividades diplomáticas mas estas são distintas daquelas realizadas nos países da Comunidade de Países de Língua portuguesa, o segundo grupo que concentra muitas atividades. De modo mais amplo, sendo este um artigo articula relações internacionais, geografia e estatística multivariada, ele mostra as contribuições que a interdisciplinaridade oferece para a resolução de problemas científicos.

Palavras-chave: Cooperação Internacional. Cooperação Sul-Sul. Política Externa Brasileira. Análise Espacial. Análise de Agrupamento.

Abstract

This paper is a classification proposal regarding Brazilian South-South cooperation engagement. Brazilian South-South cooperation means, to the purpose of this paper, diplomatic activities taken by this State and directed to developing countries. They include the presence of Brazilian consulates, embassies, diplomatic attachés, presidential visits and technical cooperation projects. Isolated, these variables do not translate Brazilian cooperation as whole, but together they give a broader vision of its foreign policy regarding developing countries. One possible way to work with this set of phenomena is to process them using multivariate analysis, such as cluster analysis, a

technique that group objects taking into account the similarities between them. In this paper, the subgroups resulting from cluster analysis contains the countries that are similar regarding Brazilian foreign policy and, so, they can be classified according to their relationship with Brazilian. The results show several geographical information, suggesting spatial patterns regarding international cooperation. For example, in Latin America and in Community of Portuguese Language Countries Brazil develops several diplomatic activities, but their content are very different. In a broader manner, since this paper brings international relations, geography and multivariate analysis, it is an example of the potential contributions of the interdisciplinarity in scientific studies.

Keywords: International Cooperation. South-South Cooperation. Brazilian Foreign Policy. Spatial Analysis. Cluster Analysis.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de indagações que surgiram durante a execução da pesquisa “A cooperação internacional e a projeção externa do Estado de Minas Gerais – cenários e perspectivas”, realizada pelo Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais e o Governo do Estado de Minas Gerais, atividade da qual os autores fazem parte. Iniciada em agosto de 2013, ela tem como objetivo propor uma estratégia para internacionalização de Minas Gerais a partir da agenda de cooperação brasileira voltada para países em desenvolvimento (cooperação Sul-Sul).

Por cooperação internacional, conforme apresentado na próxima seção, entende-se as trocas internacionais realizadas de modo não utilitário, mas por meio de dádivas. Em linhas gerais, estas trocas conferem prestígio a quem as recebe – e, a longo prazo, quem as oferta – além de resultarem em vínculos entre as partes que articula. Precisamente por gerarem vínculos, podem ser compreendidas como mecanismos de construção de laços entre os Estados. Graças a esta característica, como fica evidente nas análises deste artigo, podem ser valorados a partir de conceitos apresentados pela teoria de redes.

Na prática, quais seriam as dádivas ofertadas pelo Brasil aos países do Sul Global? Seguindo o exemplo de Muzenda (2010) no estudo do engajamento da China na África, optou-se por trabalhar com um conjunto de atividades conduzidas pelo Estado, visto que estas tem grande alcance e significância internacional. Dentre elas têm-se, primeiramente, visitas de lideranças políticas. Elas tem inegável peso na aproximação entre Estados, especialmente se a personagem a prestigiar o país estrangeiro for um Presidente ou Primeiro Ministro que agracia o outro com sua presença, abrindo uma brecha valiosa na sua agenda tão atabalhoada e mostrando, assim, a importância que o visitado tem para si. Ainda mais rica é a abertura de embaixadas e consulados neste país estrangeiro, especialmente se ele não estiver no coração da política global, ou então o

envio de adidos diplomáticos, assumindo assim o custo permanente de estar em contato com tal ou tal país – custo este tanto político quanto financeiro. Além disso, tem-se a cooperação para o desenvolvimento que, no caso brasileiro, são sobretudo projetos de transferência de conhecimento do Brasil para os países do Sul Global.

A coleta e observação preliminar desse conjunto de dados sugere a associação entre algumas variáveis. Os consulados oficiais, por exemplo, estão muito presentes no continente americano e em alguns países emergentes, já os projetos de cooperação técnica ocupam este mesmo continente, mas não atingem os emergentes. Diante deste quadro, pareceu enriquecedora a ideia de construir um meio para identificar padrões espaciais para estes fenômenos. Uma das soluções metodológicas potencialmente enriquecedoras para condução desta atividade é a análise de agrupamentos, técnica de estatística multivariada que permite a construção de subconjuntos no universo de objetos observados. Neste caso, tal técnica foi aplicada à ocorrência de atividades diplomáticas brasileiros nos países do Sul, de modo a buscar padrões espaciais para política externa brasileira.

2. NOTAS TÉCNICAS E METODOLÓGICAS

Antes de partir apresentar as etapas de coleta, tratamento e análise de dados referentes à diplomacia brasileira, é necessário apresentar as considerações teóricas e metodológicas nas quais se ancoram. Em primeiro lugar, algumas notas teóricas permitem definir o objeto cooperação internacional, sobretudo em sua vertente Sul-Sul, suas propriedades e a proposta de recorte temporal decorrente das particularidades deste objeto. Em seguida, demonstra-se a relevância da análise espacial para a compreensão deste fenômeno e, mais especificamente, as potenciais contribuições da análise de agrupamentos para esta vertente da geografia. Apenas a partir dessas escolhas se torna possível conduzir esta pesquisa.

Por se tratar de uma modalidade de cooperação relativamente recente na agenda internacional e, portanto, nas discussões acadêmicas, a cooperação Sul-Sul constitui um objeto instigante que ainda tem muito a ser explorado. Segundo Santos Filho e Pereira (2015), cooperação pode ser entendida como um troca não utilitária e que pode ser analisada a partir da ótica da dívida. Os recursos dispendidos em atividades diplomáticas, tais como apresentados aqui, são formas de valorizar os Estados foco destas atividades, sobretudo em se tratando de visitas, estabelecimento de embaixadas e consulados e envio de adidos. Essa valorização representa uma dívida no sentido antropológico do termo. Não se trata de uma troca material e tangível entre as partes, mas de algo profundamente simbólico que tem grande peso no universo das relações internacionais.

Como toda dívida, elas se caracterizam pelo “caráter voluntário, aparentemente livre e gratuito e, no entanto, imposto e interessado dessas prestações” (MAUSS, 1974, p.37). A gratuidade

aparente da troca é desmistificada quando compreendida num contexto mais amplo das trocas sociais, fundamentalmente regidas por três obrigações: dar, receber e retribuir (MAUSS, 1974) O autor constrói este postulado a partir da observação de sociedades arcaicas, mas encerra sua obra mostrando como ela também é válida no contexto ocidental moderno.

A cooperação internacional para o desenvolvimento, por exemplo, já foi analisada a partir da teoria da dádiva, tanto na sua modalidade técnica quanto financeira. Os estudos conduzidos por Silva (2008) sobre a cooperação prestada para o Timor Leste são um exemplo dos efeitos da dádiva em relações internacionais e demonstram, por meio de retribuições em outras arenas (contradávias), não haver troca desinteressada entre os Estados. Para a condução deste trabalho, especificamente, cabe ressaltar uma segunda propriedade das dádivas: graças à obrigação de retribuir aos préstimos ofertados, ela constrói vínculos entre os atores nela envolvidos.

Por aproximação, portanto, as dádivas operam na lógica de redes que, laço a laço, vão conectando os atores num emaranhado de relações. Redes, numa definição simplificada, são conjuntos de nós e as ligações entre eles (KADUSHIN, 2004). Os nós podem ser quaisquer atores, locais ou entidades. As ligações são as relações que estabelecem. Neste estudo, os nós são os países envolvidos nas trocas em questão, mais especificamente seus governos centrais, condutores da política externa. As ligações entre os países, por outro lado, resultam das atividades diplomáticas.

Cada laço, ainda segundo a teoria de redes, possui significados e forças distintos Granovetter (1973). Laços tradicionalmente fortes, segundo o autor, resultam da combinação de quatro fatores: durabilidade, intensidade emocional, confiança mútua e serviços recíprocos. Kadushin (2004) acrescenta que laços fortes são custosos para serem estabelecidos e desfeitos. Os vínculos que estes laços estabelecem tendem, por isso, a ser mais restritos e frequentes em redes menores. São exemplos os laços familiares e de amizade, que potencialmente vinculam um menor número de atores se comparados aos laços profissionais, por exemplo.

Laços fracos, por outro lado, envolvem baixos custos para as partes envolvidas e por isso costumam produzir redes mais abrangentes, frequentemente menos duradouras. O exemplo evocado para ilustrar este tipo de laço são redes de troca de informações com pouco valor, cujo exemplo extremo seriam redes de intrigas e fofocas. Nestas situações, as relações são estabelecidas concomitantemente à circulação de informações e desfeitas logo em seguida. Como o custo da transmissão de informações é muito baixo, tais redes tem a capacidade de vincular grande número de nós. Reside aí a “força dos nós fracos”, título da obra de Granovetter (1973).

A partir dessa premissa, pode-se inferir que os vínculos que as dádivas estabelecem e a amplitude da rede que formam dependem do valor daquilo que é ofertado. Como cada um dos elementos desta investigação possui um valor individual, como será descrito mais adiante, eles tem

a capacidade de definir o tipo de relação estabelecida entre as partes, ou seja, entre o Brasil e cada parceiro de cooperação Sul-Sul.

Os atores de cooperação Sul-Sul localizam-se no chamado Sul Global, região definida muito mais em relação à sua trajetória histórica do que à sua posição geográfica absoluta. O Sul Global, muito embora concentre-se majoritariamente ao Sul do Equador, tem suas origens em movimentos políticos desenvolvidos durante a Guerra Fria e engloba também territórios do hemisfério Norte, tais como América Central, China, Índia e mundo árabe. Neste estudo, todos estes países foram considerados atores de cooperação Sul-Sul¹.

Ainda que as origens do Sul Global e da cooperação Sul-Sul remontem a meados do Século XX, é notória a relevância que adquiriram próximo à virada do século seguinte. Mais especificamente a partir do ano de 2000 ganharam peso no sistema global os atores rotulados como países emergentes, dentre os quais o Brasil. Como acredita-se que o comportamento desses países deva ser compreendido a partir deste contexto internacional mais do que como uma inclinação individual, optou-se por trabalhar com o recorte temporal 2000 a 2014 para avaliar a cooperação Sul-Sul brasileira.

A condução deste trabalho é intrinsecamente geográfica. A análise dos elementos da diplomacia nacional só faz sentido a partir de sua distribuição espacial, de forma a especificar quais países, conjuntos e regiões foram agraciados pela diplomacia brasileira. Entretanto, as cinco variáveis objeto deste estudo, isoladamente, não traduzem o quadro geral da relação entre o Estado brasileiro e os países do Sul. Para que se tenha uma visão de conjunto, é adequado recorrer a técnicas de análise multivariada, uma das vertentes da estatística muito cara aos Sistemas de Informações Geográficas, para compreender a distribuição de elementos geograficamente distribuídos (ABREU, 1995).

A título de exemplo, Muzenda (2010), buscando avaliar a aproximação entre China e África, conduziu uma exploração a partir da análise multivariada de um conjunto de informações muito semelhantes às desta pesquisa. A conclusão da autora é que, juntas, elas denotam o grau de comprometimento da China com países africanos. Neste sentido, é de se supor que essas atividades estejam em consonância com diretrizes comuns de política externa e que haja, portanto, um meio de compreendê-las a partir da análise multivariada.

No tocante à geografia, métodos matemáticos e estatísticos são frequentemente empregados na condução de estudos de geografia quantitativa. A quantificação serve, neste caso, como apoio para o desenvolvimento da investigação, especialmente na construção de modelos. A

¹ Os limites estabelecidos para o Sul Global, neste estudo, tem como fonte um livro de Geografia do Ensino Médio francês e traduzida pelo Colégio Militar de Juiz de Fora (www.cmjf.com.br/cmjf24horas/aluno/material/1206465441.pdf). Para maior aprofundamento nesta discussão, ver Ayllón-Pino (2011), Leite (2012) e Esteves *et al.* (2012).

este respeito, Abreu (2008) destaca que a geografia teórico-quantitativa opera transformando problemas geográficos em problemas matemáticos que, por sua vez, são resolvidos matematicamente e, em seguida, interpretados como soluções geográficas. Tal operação diz respeito tanto à relação entre os objetos geográficos quanto à sua representação (ABREU, 2008).

Dentre as soluções quantitativas privilegiadas pela geografia encontram-se as técnicas estatísticas. Tem-se, por exemplo, a estatística espacial aplicada ao estudo da disposição e distância entre elementos no espaço geográfico, bem como a análise multivariada que facilita a manipulação de dados de diferentes unidades espaciais. Este último conjunto de técnicas permite que os geógrafos trabalhem com grandes volumes de variáveis simultaneamente. Um dos exemplos de análise multivariada, adotada nesta investigação, é a análise de agrupamentos. Trata-se de um tipo de classificação de objetos que leva em consideração variáveis referente a eles. Esta classificação resulta na construção de grupos de objetos que agrupam elementos similares (ALENCAR et al. 2013).

Três conjuntos de técnicas permitem a construção de agrupamentos: as hierárquicas, as de partição e as de cobertura. As primeiras organizam os elementos numa árvore de classificação, na qual cada ramo dá origem a um novo grupo de elementos similares. As segundas resultam na formação de grupos de elementos similares e tem como característica central a formação de grupos de elementos muito parecidos entre si e muito distintos de outros grupos (ALENCAR et al., 2013). Para a análise de agrupamentos quando se opera com um grande número de objetos, é recomendado que é opte pela técnica de K-Médias, na qual o pesquisador elege previamente o número de grupos desejados (K) e o cálculo das distâncias entre os elementos é feito até que se atinja as menores distâncias possíveis dentro de cada grupo (em termos matemáticos, até que a soma dos quadrados residuais de cada grupo seja a menor possível) (BUSSAB *apud* ALENCAR et al., 2013).

Os grupos formados resultam do cálculo das distâncias entre os objetos. Imaginando a operação com apenas duas variáveis, seria como dispô-las num espaço cartesiano, no qual cada um dos eixos representaria uma variável. A distância entre os elementos, portanto, seria equivalente à hipotenusa do triângulo retângulo que tais elementos produzem. Técnicas computacionais permitem a ampliação deste modelo, que hoje pode ser aplicado para o cálculo destas distâncias a partir de múltiplos eixos, ou seja, de n variáveis.

Aplicando esta técnica de análise multivariada à cooperação Sul-Sul brasileira torna-se possível agrupar os países de acordo com as variáveis relativas à diplomacia brasileira. Como o ponto de partida desta pesquisa é que cada atividade realizada é um tipo de dádiva na medida em que prestigia seu receptor, elas são responsáveis pela criação de vínculos entre as partes. Além disso, graças à ótica de redes, tais vínculos podem ser valorados. Neste caso, tal arcabouço teórico subsidia a classificação da cooperação Sul-Sul brasileira em relação aos países em

desenvolvimento. O resultado desse processo de classificação pode ser visto na próxima seção, logo após a apresentação dos meios para coleta, representação e análise de dados.

3. COLETA, REPRESENTAÇÃO CARTOGRÁFICA, ANÁLISE E RESULTADOS

Tendo em mente essa proposta teórico-metodológica, iniciou-se a seleção fontes e coleta de dados. A esta etapa seguiu-se a o pré-processamento dos dados, que foram então compilados e representados nas unidades de análise em tela – os países do Sul. A partir daí, os dados foram padronizados e tratados a partir da análise de agrupamentos. Por último, como resultado desta etapa, propõe-se uma classificação da cooperação Sul-Sul brasileira a partir dos vínculos que ela estabelece entre os países observados.

Para a condução desta pesquisa, recorreu-se principalmente a fontes secundárias, visto que há um volume razoável de informações disponíveis para o público em geral. Além do mais, é redundante dizer que um trabalho de campo não seria viável no exercício em questão, graças ao número de variáveis e o número de observações necessárias – estas em escala global. Dada a natureza das variáveis selecionadas, atividades realizadas pelo Estado brasileiro, as fontes de dados são exclusivamente oficiais. Recorreu-se às agências especializadas do Estado para levantar os dados referentes aos projetos de cooperação para o desenvolvimento (Agência Brasileira de Cooperação, 2014), ao estabelecimento de embaixadas e consulados (Ministério das Relações Exteriores), às visitas presidenciais (Biblioteca da Presidência da República) e ao envio de adidos diplomáticos (Diário Oficial da União). A seguir apresenta-se, sucintamente, o resultado da coleta e representação cartográfica de cada uma dessas informações.

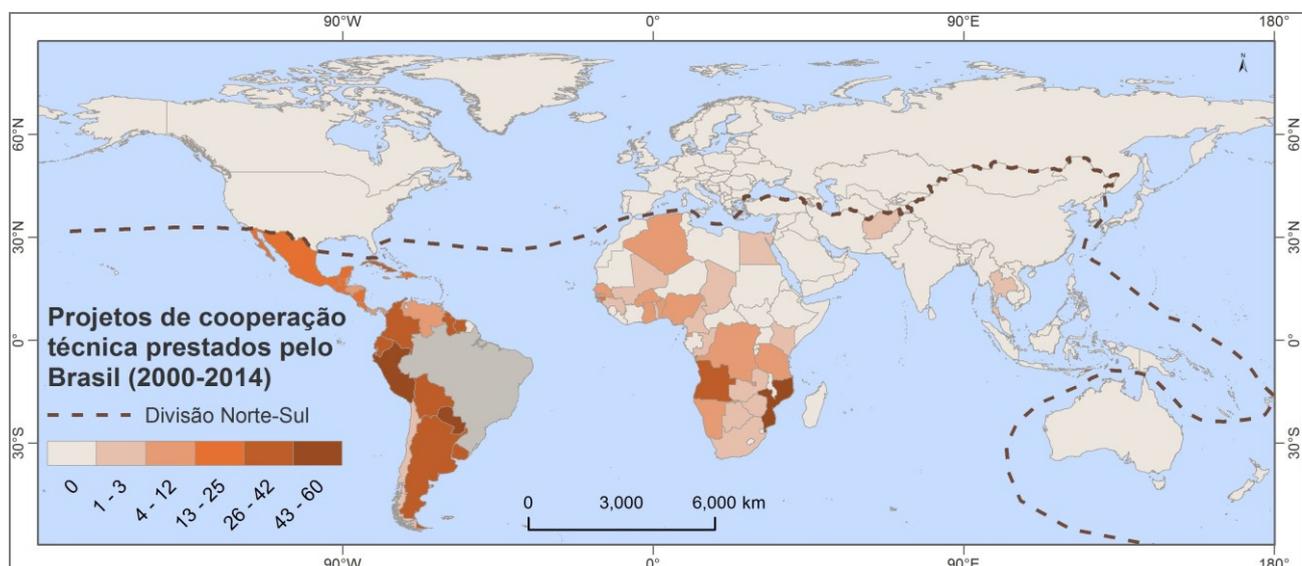


Figura 1: Projetos de cooperação técnica prestados pelo Brasil (2000-2014)

Fonte: Dulci et al., 2016 a partir da ABC, 2015.

No tocante à cooperação técnica brasileira, chama atenção grande concentração de atividades na América Latina e nos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Figura 1), à exceção da Guiné Equatorial que integraria o grupo apenas em 2014. Dos setecentos e noventa e um projetos realizados, quinhentos e três foram destinados unicamente a países da América Latina e outros quinze também envolviam países de outros continentes, sobretudo África.

Os maiores beneficiários de cooperação técnica brasileira no continente americano são os países vizinhos que, não por acaso, integram o Mercosul. Com os países Mercosul, especificamente, o Brasil executa alguns projetos recíprocos que envolvem o intercâmbio e harmonização de práticas de vigilância sanitária (saúde) e defesa sanitária (agropecuária). A maior parte dos projetos, entretanto, é não recíproca e envolve a transferência de conhecimentos brasileiros para os beneficiários.

Outros grandes beneficiários de cooperação técnica brasileira são os países da África Subsaariana. Alguns desses países são membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) há longa data (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique), mas outros tantos são ex-colônias de outras metrópoles europeias e com grande parte destes o Brasil possui historicamente poucos laços (Namíbia e Tanzânia, por exemplo).

Todos os países para os quais o Brasil oferta projetos de cooperação técnica possuem embaixada local. Única exceção à regra, o Chade é beneficiário do Projeto Cotton-4, que envolve outros três países que, por sua vez, possuem embaixada local. O Brasil possui hoje cento e quarenta e uma embaixadas em países estrangeiros, além de um escritório comercial em Taiwan². Destas, oitenta e oito foram criadas antes 1986. Entre este ano e o ano de 2000 mais quatro embaixadas foram criadas. Nos próximos anos, contudo, o número de novas embaixadas é muito superior: 49 embaixadas foram criadas em menos de 10 anos (2002 e 2011).

O resultado desses movimentos pode ser observado na Figura 2. Atualmente o Brasil possui representações em grande parte dos Estados do mundo, especificamente em cento e quarenta, sendo que a ONU possui cento e noventa e três Estados-membro. Exceções são alguns países africanos e asiáticos, em menor medida europeus e da Oceania.

Junto às embaixadas atuam os adidos diplomáticos, cuja função é representar o país em setores específicos. Atualmente, o Brasil possui postos de adidos militares, policiais, agrícolas, tributários e aduaneiros e de inteligência. Cada qual tem sua aptidão confirmada pelo órgão nacional ao qual é vinculado e é, mediante sua aprovação, nomeado pelo Presidente da República. Os adidos militares, por exemplo, são vinculados ao Ministério da Defesa, os policiais ao Ministério da Justiça, os de inteligência à Agência Brasileira de Inteligência *etc.*

² Reconhecendo a República Popular da China como legítima reclamante do território chinês, o Brasil não pode estabelecer representação diplomática em Taiwan, sede da República da China, que até o presente reivindica controle sobre o território em questão.

A Figura 3, que representa sua distribuição espacial, dialoga bem com os próximos mapas. Há uma grande concentração de adidos diplomáticos nos países vizinhos ao Brasil, bem como nos europeus e nos Estados Unidos. Os demais países onde estas figuras também atuam são os emergentes, sobretudo China e África do Sul. Os adidos militares estão melhor espalhados pelo mundo, incluindo dezessete países africanos e asiáticos.

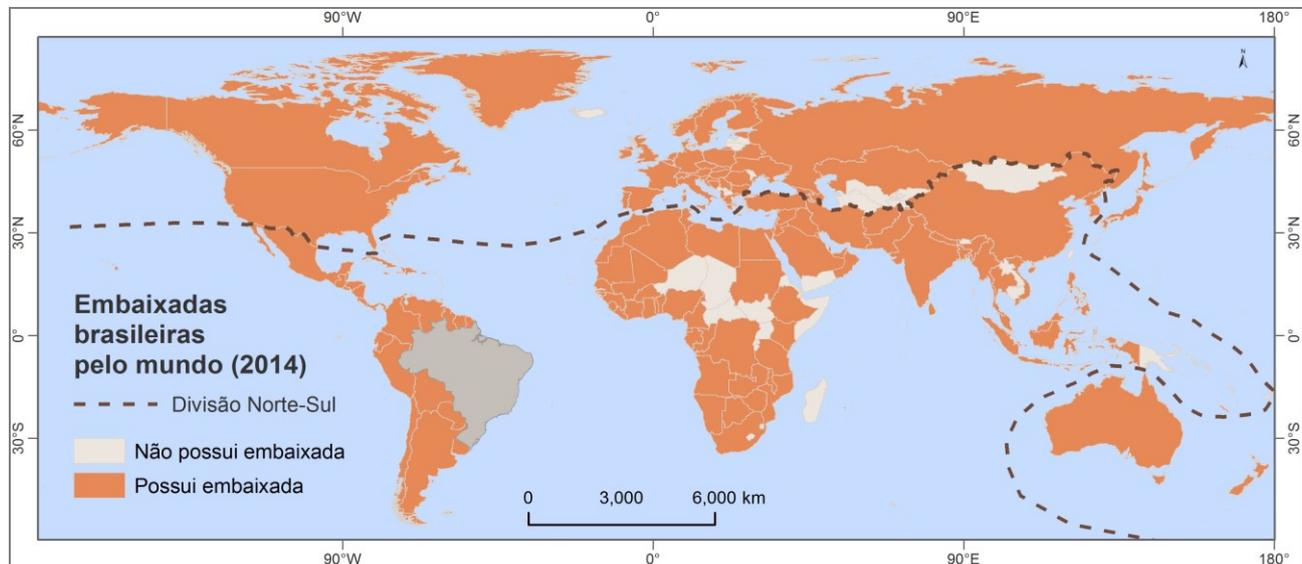


Figura 2: Embaixadas brasileiras pelo mundo (2014)
Fonte: Elaborado pelos autores a partir do MRE, 2015

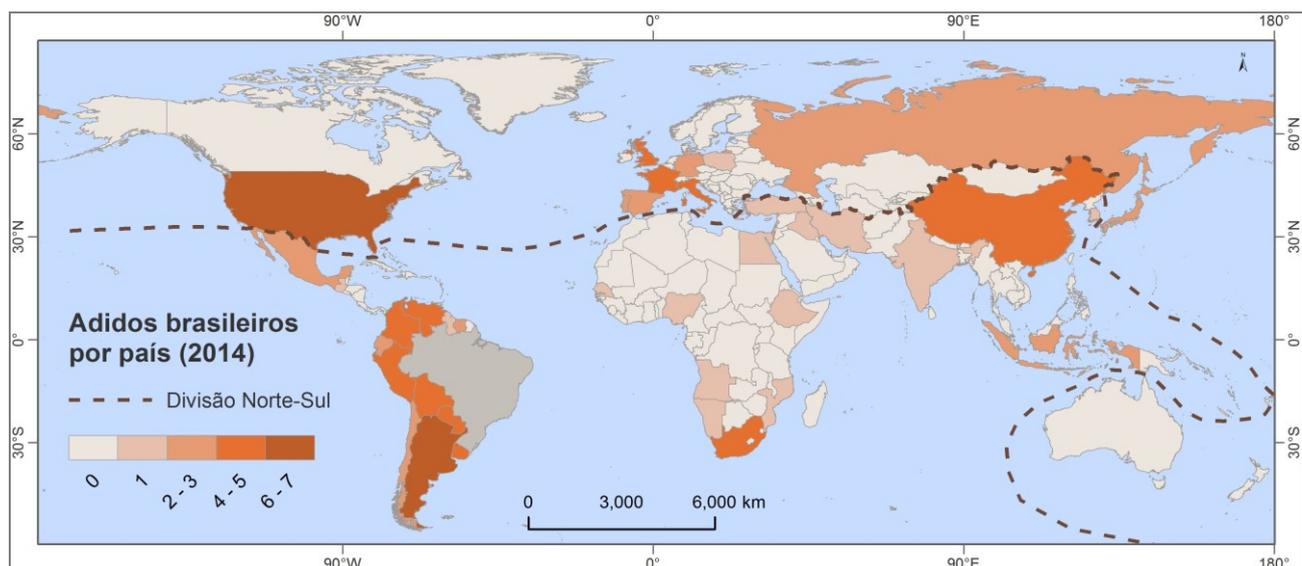


Figura 3: Adidos brasileiros por país (2014)
Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Diário Oficial da União (diversos)

Os consulados brasileiros, como mostra a Figura 4, são bem menos distribuídos que as embaixadas e adidos. No total são oitenta e uma repartições oficiais (Consulados-Gerais, Consulados e Vice-Consulados). Grande parte deles concentra-se em países vizinhos ao Brasil e nos Estados Unidos. Não por acaso, são regiões com as quais o Brasil estabelece também outros tipos

de troca, a exemplo das migratórias e comerciais. Outras áreas onde existem muitos desses postos é a Europa e a China, que igualmente tem intercâmbio intenso com o Brasil.

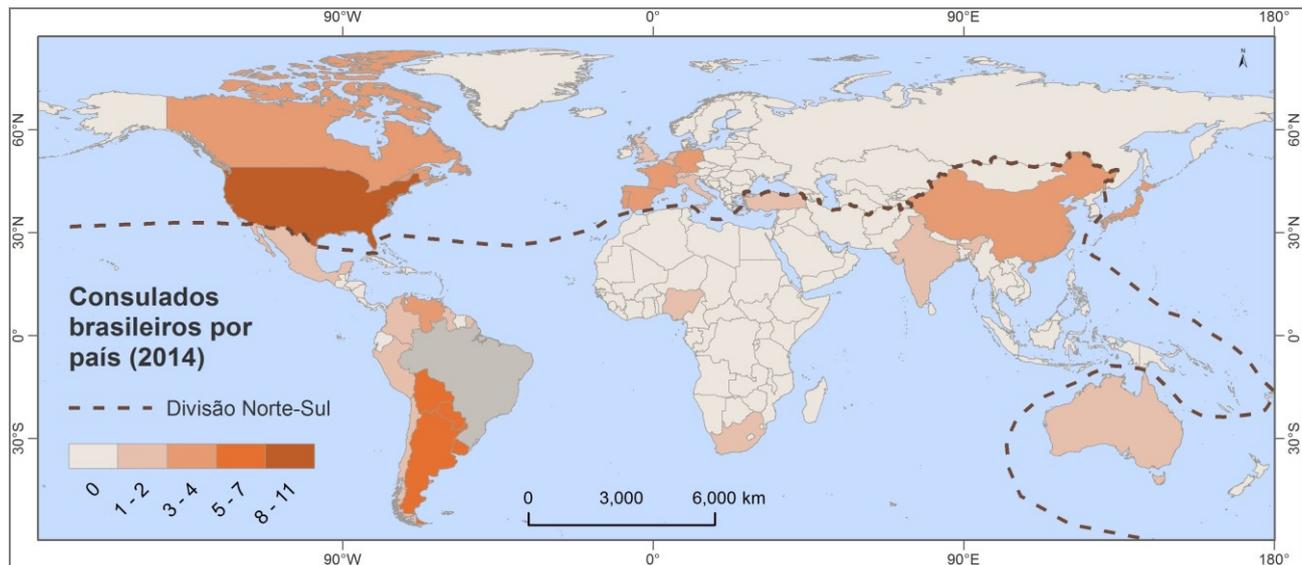


Figura 4: Consulados brasileiros por país (2014)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Portal Consular, 2015

São poucos os países africanos e asiáticos onde o Brasil conta com consulados. Nestes casos, as atividades consulares são desempenhadas pelo setor consular da embaixada local. Como será visto ao longo do capítulo, são poucos os laços desse grupo de países com o Brasil, situação que dificilmente justifica a criação de mais postos oficiais locais.

Ainda mais que a criação de embaixadas, as visitas presidenciais são, provavelmente, as atividades de política externa que mais mereceram atenção da mídia, sobretudo durante o governo Lula. Chama atenção, sobretudo, a quantidade de visitas realizadas aos países americanos, principalmente os vizinhos, como se observa na Figura 5³.

Tanto destaque tem seus fundamentos: um deles é o volume de viagens realizadas por este presidente ao longo de seus dois mandatos. Em alguns anos, como 2003, 2007 e 2010, foram mais de 20 visitas oficiais com finalidades bilaterais, ou seja, excluindo-se aquelas cujo principal propósito era participação de atividades multilaterais (Assembleia Geral da ONU, Fórum Econômico Mundial de Davos *etc.*). Na prática, tal volume de atividades sugere o valor atribuído ao estreitamento de laços bilaterais do Brasil com diversos países do mundo.

A partir desta coleta, realizou-se a análise de agrupamentos para todas as variáveis apresentadas, mas apenas para os países pertencentes ao Sul Global, cujos limites estão representados nos mapas acima. Chegou-se, assim, a um total de 118 unidades administrativas (entre Estados, territórios, protetorados *etc.*). Em seguida, seguindo as orientações de Alencar et al.

³ Para a construção deste mapa foi considerado o intervalo 1999-2014 de modo a incluir o primeiro ano do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, para fornecer uma visão global de todos os mandatos dos últimos presidentes.

(2013), os dados coletados foram padronizados para que a amplitude dos valores observados não alterasse o cálculo das distâncias⁴.

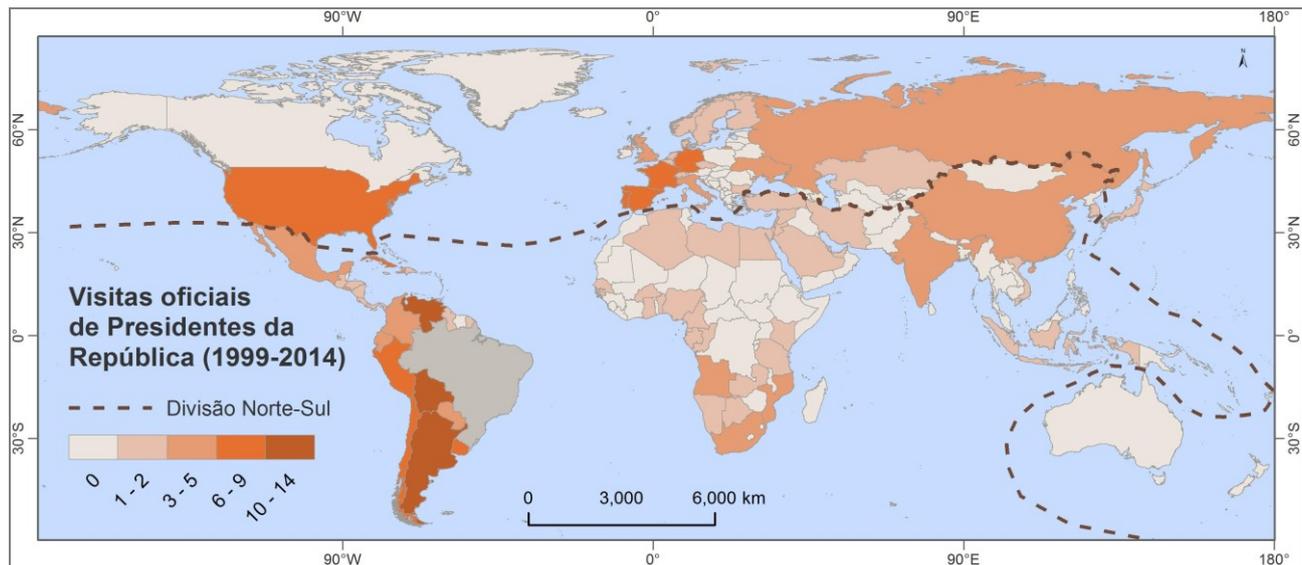


Figura 5: Visitas oficiais ao exterior de Presidentes da República brasileiros (1999-2014)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da Biblioteca da Presidência da República, 2015

Optou-se, em seguida, por aplicar a técnica de K-Médias, já anunciada como um alternativa adequada a um grande número de observações. Sabendo-se que esta técnica demanda a escolha prévia do número de agrupamentos a serem gerados, trabalhou-se com um número de 5 agrupamentos que, a princípio, deveriam refletir 5 graus de proximidade dos países observados com o Brasil (alta, média alta, média, média baixa e baixa). Como veremos a seguir, a classificação resultante dessa escolha prévia não refletiu tais expectativas, mas se mostraram ainda mais ricas.

Ao utilizar o método K-Médias, foram pré-selecionados cinco *clusters* (agrupamentos) que, acreditava-se, deveriam refletir o grau de aproximação do Brasil com cada um dos países do Sul Global. O resultado, entretanto, se mostrou mais rico que o esperado, na medida em que forneceu agrupamentos tipificáveis, indicando outro resultado que não apenas grau de aproximação. Estes resultados podem ser observados nos próximos mapas, o primeiro cujo recorte reflete o grau de proximidade com o Brasil e o segundo que contém uma tipologia para países com os quais possui muito contato.

Dos cinco *clusters* obtidos, dois agrupam um grande volume de países pouco próximos ao Brasil. O primeiro deles contém todas as entidades que não possuem nenhuma atividade diplomática, seja presença de embaixada, consulados, visitas, adidos ou cooperação técnica. Trata-se do grupo que possui pouco contato com o Brasil e, conforme demonstra a Figura 6, inclui alguns

⁴ A padronização dos dados foi realizada com do *software NinnaPCA*, que constrói uma matriz padronizada a partir da multiplicação da matriz original pelo seu inverso, enquanto que para a técnica de agrupamentos recorreu-se ao *software NinnaCluster*. Ambos *softwares* foram desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação em Tratamento da Informação Espacial, pelo então doutorando Bernardo Alencar sob orientação dos professores Leônidas Barroso e João Francisco de Abreu.

países africanos (Chade, Barein, Camboja, Comores, Gâmbia, Madagascar, Níger, República Centro-Africana, Ruanda, Somália, Suazilândia e Uganda), asiáticos (Laos e Mongólia), do Oriente Médio (Iêmen) e Oceania (Fiji, Nauru e Vanuatu). Alguns dos africanos, tal como o Iêmen (Oriente Médio), encontram-se instáveis politicamente, por vezes em plena guerra civil ou se estabilizando após uma. É o caso de República Centro-Africana, Ruanda, Somália, Comores, Níger e Uganda. Outros são, como as ilhas do Pacífico, pequenos e pouco populosos: Seychelles, Maurício, Suazilândia, Madagascar e Gâmbia. Este *cluster* pode ser observado na Figura 6 classificado como grupo de países com os quais o Brasil possui pouco contato diplomático.

O terceiro *cluster* numeroso agrupa os países com os quais o Brasil possui contato moderado. São setenta e cinco países muito diversos que, em comum, possuem embaixada brasileira. Os demais elementos ligados à política externa brasileira não possuem um único padrão, mas, no geral, tem pouca ou nenhuma atividade. Nove desses setenta e cinco países possuem um único adido diplomático e a Indonésia, exceção, possui três. Cinco países possuem consulado (repartição brasileira) e dezenove possuem consulados honorários. Também cinco receberam mais de uma visita presidencial no período observado, enquanto quarenta e dois não receberam nenhuma. Dois países que se destoam um pouco deste grupo são Índia e Indonésia, o primeiro que foi alvo de três visitas e possui um consulado oficial e os segundo que possui três adidos militares e recebeu presidentes brasileiros por duas vezes.

Anda observando a Figura 6, conclui-se que os países com os quais o Brasil possui pouco ou moderado contato ocupam uma faixa extensa que vai do Maghreb (Norte da África), passando pelo Oriente Próximo e Médio, até chegar à Ásia e à Oceania. Este grupo inclui, igualmente, muitos países da América Central e Caribe, exceto Haiti, Cuba, El Salvador e Guatemala, bem como os países africanos, exceto os membros da CPLP e África do Sul.

Muito embora esse agrupamento mostre uma pouca proximidade do Brasil com a América Central e Caribe, trata-se de uma área de grande concentração de projetos de cooperação técnica, conforme demonstrado nas seções anteriores. Países como República Dominicana, Costa Rica e Nicarágua são beneficiários de mais de 14 projetos cada um. Entretanto, tal forma de contato com o Brasil não foi suficiente para retirá-los deste grupo. Outros países, como evidenciam os próximos parágrafos, são beneficiários de um número menor de projetos, mas por apresentarem maiores valores para as outras variáveis foram agrupados em outros *clusters*. Fica claro, assim, que o modelo proposto reflete satisfatoriamente a interação de múltiplas variáveis que, isoladamente, não definem a alocação de elementos neste ou naquele *cluster*. Os três últimos *clusters* obtidos com o agrupamento possuem uma característica comum: concentração de muitas atividades diplomáticas. Para efeitos de comparação com os dois anteriores, foram representados na Figura 6 em conjunto na categoria de muito contato com o Brasil.

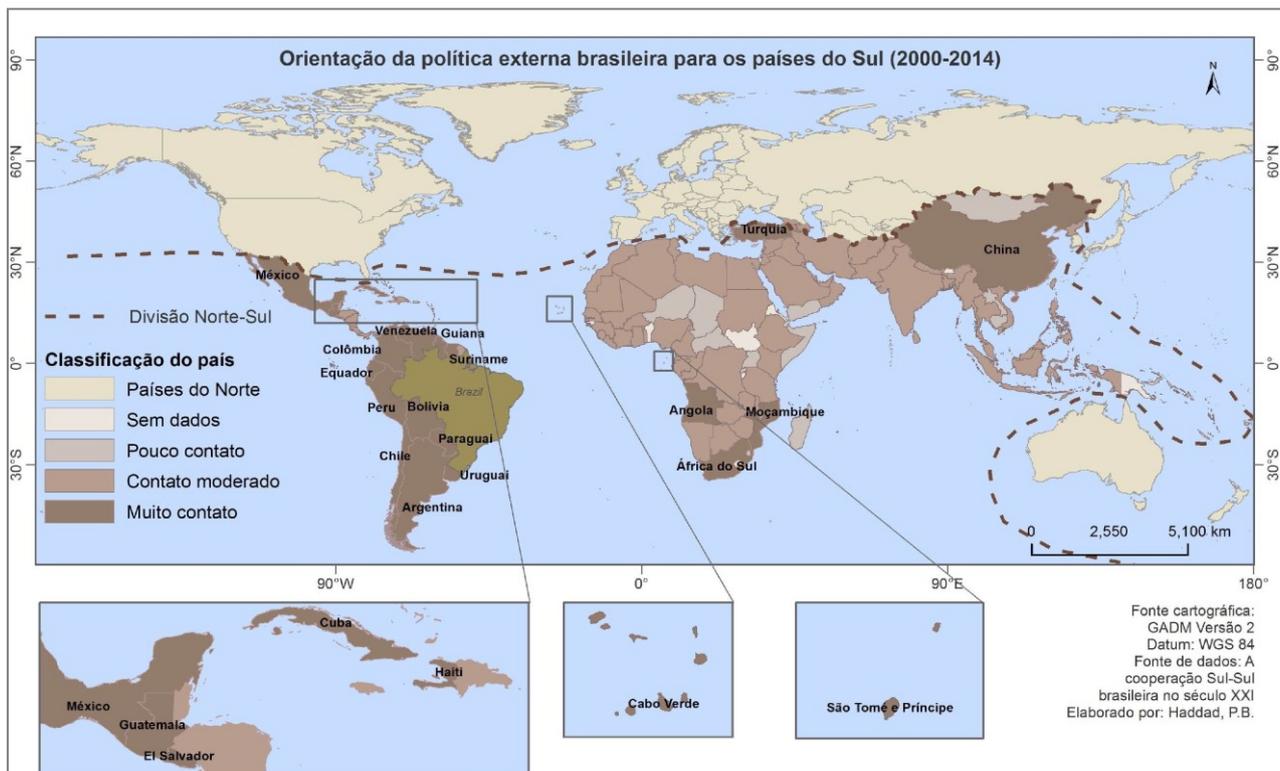


Figura 6: Orientações da política externa brasileira para os países do Sul

Fonte: Elaborado pelos autores

Os três grupos com os quais os contatos são mais estreitos concentram grande número de atividades diplomáticas. É possível classificá-los de acordo com o tipo de laços estabelecidos com o Brasil, retomando a discussão teórica em torno de redes. Esta tipologia reflete o conteúdo dos laços estabelecidos com esses países, mais do que o grau de proximidade entre eles. De certo modo, as atividades de cooperação técnica internacional constroem relações a curto prazo, já que os projetos raramente extrapolam dois anos de execução. O contato entre ofertante e beneficiário é, assim, temporário e vincula as duas partes a poucas obrigações. O mesmo pode ser dito das visitas presidenciais, ainda mais pontuais. Já o estabelecimento de estruturas diplomáticas e o engajamento de pessoal qualificado para tanto, de adidos a diplomatas, denota um maior comprometimento de recursos e, portanto, o estabelecimento de laços mais forte se duradouros. Partindo dessas premissas, os 3 últimos *clusters* podem ser classificados levando-se em consideração a presença de laços fracos, moderados e fortes. O resultado deste processo pode ser visto na Figura 7.

Um desses grupos reúne os países beneficiários da cooperação técnica brasileira e são, por isso, classificados como países com os quais os laços de cooperação com o Brasil são fracos, apesar de possuírem muito contato com este país. Este grupo concentra poucos consulados e adidos. Por oposição, o segundo corresponde aos não beneficiários de cooperação, com os quais o Brasil se preocupa mais em estabelecer uma estrutura diplomática custosa e duradoura, possuindo com esses laços moderados. Os últimos são os países com os quais possui laços fortes, destinando a eles

grandes recursos de todas as naturezas (pontuais ou duradouras) e que, portanto, concentram muitas repartições brasileiras e igualmente muitos projetos de cooperação técnica.

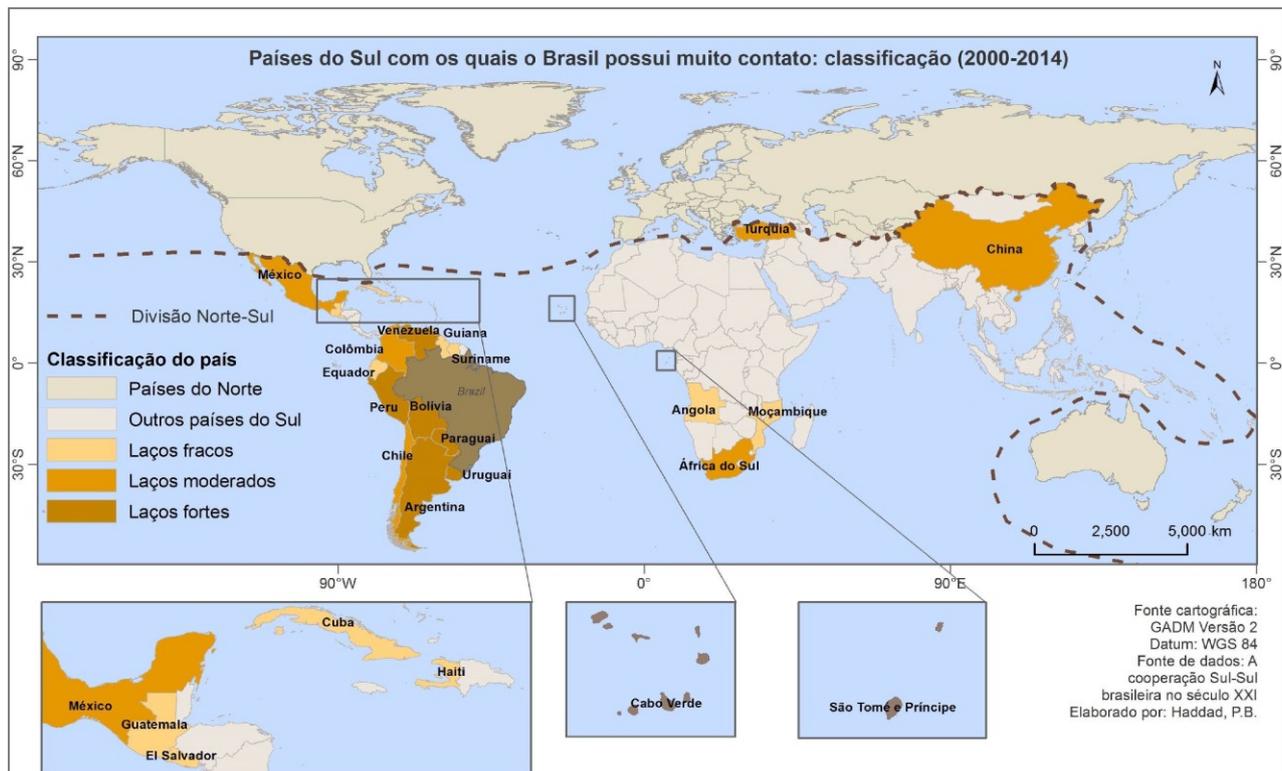


Figura 7: Países do Sul com os quais o Brasil possui muito contato: tipologia (2000-2014)

Fonte: Elaborado pelos autores

Este mapa (Figura 7) permite identificar padrões de distribuição espacial significativos para esses últimos três *clusters*. Os países agraciados por muitas atividades diplomáticas, com os quais o Brasil possui laços fortes, são precisamente os vizinhos (Argentina, Peru, Uruguai, Paraguai, Venezuela e Bolívia). Aqueles com laços moderados, ou seja, com os quais há uma preocupação de se estabelecer uma estrutura diplomática duradoura são países emergentes (Chile, China, México, África do Sul, Turquia e, o único vizinho do grupo, Colômbia). O último conjunto em questão, com os quais os laços são mais fracos, compreende os beneficiários de cooperação técnica onde há pouca estrutura diplomática permanente. Aqui encontram-se os africanos pertencentes à CPLP (Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe) e latinoamericanos menos favorecidos (os vizinhos Suriname e Guiné, os centroamericanos Guatemala e El Salvador, os caribenhos Cuba e Haiti, além do Equador).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa é classificar os países do Sul Global a partir dos vínculos que estabelecem com o Brasil entre 2000 e 2014, tomando como parâmetro as atividades diplomáticas conduzidas por este país. Dado o volume de variáveis que compõe a política externa brasileira

exploradas neste trabalho (presença de embaixadas e consulados, realização de visitas presidenciais, envio de adidos diplomáticos e execução de projetos de cooperação técnica), opta-se por processá-la por meio da técnica de agrupamento. Recorre-se ao uso da técnica K-média, um tipo de partição de elementos que, levando em conta certos de seus atributos, agrupa aqueles objetos mais parecidos entre si. Em seguida, tais resultados são representados cartograficamente.

A representação cartográfica permite a identificação de padrões espaciais relevantes para a distribuição de atividades de política externa. De modo geral, levando-se em conta a concentração e a natureza das atividades de política externa brasileira, os países vizinhos ao Brasil compõe um grupo relativamente homogêneo, aqui caracterizado como grupo com os quais o Brasil possui laços diplomáticos fortes. Do mesmo modo, os países emergentes apresentam algum grau de semelhança entre si e estes são rotulados como países com os quais os laços diplomáticos são moderados. Além disso, o agrupamento também sugere que os países da CPLP e da América Latina, todos prestigiados por muitos projetos de cooperação técnica brasileiros, podem ser caracterizados como um grupo de países com os quais o Brasil possui laços diplomáticos estreitos, porém de conteúdo fraco. Os dois últimos grupos que compõe a análise de agrupamentos são sucessivamente: os países com os quais o Brasil possui contato diplomático moderado, grupo que inclui a maior parte dos países africanos e asiáticos, e, por fim, um último grupo de países para os quais o Brasil não dedica praticamente nenhuma atividade de política externa. Tais resultados mostram que as pistas que deram origem a este trabalho indicam numa direção proveitosa: é possível classificar o vínculos resultantes da cooperação Sul-Sul brasileira.

Os marcos conceituais que amparam esta discussão provam-se adequados para a busca de explicações acerca da realidade observada. A teoria da dádiva permite a compreensão da cooperação internacional como um tipo de troca que gera vínculo entre os atores. Partindo da premissa dada pela teoria de que não há oferta desinteressada entre atores sociais, interpreta-se as ofertas brasileiras em termos de política externa como prestígios a seus receptores, demandando em troca alguma retribuição. Esta retribuição completa a tríade que rege as trocas sociais: as obrigações de dar, receber e retribuir. Aplicando tal lógica a este trabalho, ao serem prestigiados pelo Brasil por atividade de política externa, alguns países do Sul contraem com este uma espécie de dívida a prazo, a obrigação de retribuir, que estabelece um vínculo entre esses países. Esta é, igualmente, uma das características das dádivas.

Por último, acrescentando-se ao marco conceitual algumas das propriedades dos laços sociais a partir da ótica de redes, constrói-se uma tipologia para as trocas diplomáticas. Quanto mais oneroso e mais importante o conteúdo da troca, mais forte o laço que ata os nós numa rede. Neste caso, tal propriedade é aplicada às trocas diplomáticas, permitindo que os países do Sul sejam

classificados em termos da força de seus vínculos diplomáticos com o Brasil, a partir do volume e do conteúdo daquilo que trocam entre si.

Em termos de métodos e técnicas, a geografia teórico-quantitativa oferece subsídios para operacionalizar todo processamento e análise de resultados. Tratando-se de um projeto que se desenvolve sobre o espaço global, a espacialização dos fenômenos permite que se construa uma forma visualmente inteligível dos dados. Em segundo lugar, a análise de agrupamentos possibilita a síntese de todas essas informações, a partir da qual é construída uma tipologia para os laços diplomáticos. Além disso, ao valorizar a busca por padrões espaciais, ela permite que se busque explicações geográficas para os fenômenos observados, demonstrando o peso da vizinhança sobre eles. A opção por estas perspectivas analíticas demonstra as vantagens oferecidas por abordagens interdisciplinares.

Há, notoriamente, um conjunto de limitações intrínsecas ao próprio projeto executado. Dada a orientação desta investigação, ao privilegiar a observação do todo é preciso abrir mão de algum grau de aprofundamento nas análises. Este teria sido interessante, por exemplo, para explicar os casos que fogem às regras observadas. Em segundo lugar, é provável que a escolha das variáveis tenha excluído outros fatores relevantes para a compreensão da cooperação Sul-Sul brasileira. É, contudo, necessário fazer escolhas para conduzir qualquer investigação. É neste sentido que o exercício da pesquisa se torna um desafio para o pesquisador que, reconhecendo que a realidade possui inúmeros elementos em interação, seleciona aquelas que lhe parecem mais adequadas para dado estudo. Neste caso, a escolha permitiu a construção de uma classificação para a cooperação Sul-Sul brasileira satisfatória.

REFERÊNCIAS

ABC (Agência Brasileira de Cooperação). **Pesquisa de projetos**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>. Acesso em 09 de junho de 2015.

ABREU, J.F. Sistemas de Informações Geográficas e Manufatura Integrada por Computador GIS e CIM – Uma análise exploratória. In: TERRA, L.D.B. (ed.). **Manufatura Integrada por Computador**. Belo Horizonte: Fundação CEFETEMINAS, 1995.

ABREU, J.F. **Geografia no Contexto Especialista** (Nota Técnica). Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2008.

ALENCAR, B.J.; BARROSO, L.C.; ABREU, J.F. Análise multivariada de dados no tratamento da informação espacial: uma abordagem com a análise de agrupamentos. **Sistemas, cibernética e informática**, nº 2, vol. 10, janeiro de 2013.

AYLLÓN-PINO, B. Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. **Revista Relaciones Internacionales**, nº 40, 2011.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Ex-Presidentes: viagens**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em 10 de junho de 2015.

DULCI, O.; PEREIRA, C.S.; ABREU, J.F.; SANTOS FILHO, O.; CAMPOS, T.C.; SOUZA, M; **A cooperação internacional e a projeção externa do estado de Minas Gerais – cenários e perspectivas**. (Em andamento) Projeto de pesquisa. Realizado pelo Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Financiado pela FAPEMIG. 2016.

ESTEVES, P.; ABREU, A.; FONSECA, J.; NIV, A.; ASSUNÇÃO, M.; URIAS, F. A cooperação para o desenvolvimento, os BRICS e a política externa brasileira. In: JACO, O. (Ed). **Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.

GRANOVETTER, M. S. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, nº 78, vol. 6, maio de 1973.

KADUSHIN, Chales. **Introduction to Social Network Theory**. Cap 2: Some basic networks concepts, 2004. Disponível em <http://melander335.wdfiles.com/local--files/reading-history/kadushin.pdf>, acesso em 08 de janeiro de 2014.

LEITE, I.C. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. **Observador Online**, nº 3, vol. 7, março de 2012.

MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva: formas e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: MAUSS, M. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: EPU, 1974.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). **Decretos Postos Exterior**. e-SIC (Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão). Documento disponibilizado sob demanda. Agosto de 2015.

MUZENDA, D. J. Challenges in Data Collection: China's Engagement with Africa. **Africa's Emerging Partnerships Expert Meeting** (Apresentação). 12 de Outubro de 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/dev/46295687.pdf>. Acesso em 17 de março de 2015.

PORTAL CONSULAR. **Jurisdições Consulares**. Disponível em <http://www.portalconsular.mre.gov.br/o-que-faz-um-consulado/servico-consular>. Versão de Julho de 2015. Acesso em 10 de Julho de 2015.

SANTOS FILHO, O.; PEREIRA, C.S.; **A operacionalidade conceitual da idéia de cooperação e suas implicações: troca restrita e troca generalizada em relações internacionais**. 5º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. 29 a 31 de Julho de 2015, Belo Horizonte.

SILVA, K. C. A cooperação internacional como dádiva: algumas aproximações. **Mana** [online]. 2008, nº 1, vol.14, pp. 141-171.

Trabalho enviado em 20/11/2016

Trabalho aceito em 04/11/2016