

**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Samuel Conde Amorim

**As Parcerias Estratégicas do Brasil no  
Século XXI: Os Casos da África do Sul  
e da China**





**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Samuel Conde Amorim

**As Parcerias Estratégicas do Brasil no  
Século XXI: Os Casos da África do Sul  
e da China**

Dissertação de Mestrado  
em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação do  
**Professora Doutora Laura Cristina Ferreira-Pereira**  
**Professora Doutora Alena Vysotskaya Guedes Vieira**

## **DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS**

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



**Atribuição-Compartilhalgual**  
**CC BY-SA**

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente gostaria de agradecer ao apoio, compreensão e constante aconselhamento que recebi das minhas orientadoras, Professora Laura Ferreira-Pereira e Professora Alena Vieira. Essa dissertação seria impossível sem os vossos ensinamentos. Por esta razão, serei eternamente grato pela vossa ajuda.

À minha querida Beatrice que sempre me encorajou, lendo tudo aquilo que escrevi e comentando pertinentemente. Sem a sua força jamais teria chegado até o fim.

Aos meus pais e meu irmão que sempre me amaram e apoiaram incondicionalmente.

Aos meus amigos que fiz em Portugal que me deram suporte e alegria durante toda essa jornada.

## **DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE**

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

# **AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS DO BRASIL NO SÉCULO XXI: OS CASOS DA ÁFRICA DO SUL E DA CHINA**

## **RESUMO ANALÍTICO**

A transformação nas relações internacionais no século XXI foi representada pelo surgimento de uma ordem multilateral marcada por incertezas, priorizando, deste modo, relações bilaterais positivas como ação mitigatória. Neste contexto, o Brasil tem procurado estabelecer parcerias estratégicas em linha com os seus objetivos históricos: o desenvolvimento nacional e a autonomia. A presente dissertação incidirá sobre as parcerias estratégicas estabelecidas pelo Brasil com a República Popular da China e a África do Sul. Serão analisadas as origens, o desenvolvimento e os objetivos dessas parcerias estratégicas no período entre 2003 e 2016, correspondente a um ciclo particular na política externa brasileira – que se caracterizou pelo desenvolvimento e o declínio da participação ativa brasileira na agenda global. A pesquisa dará ênfase aos dois mandatos compreendidos na ‘Era Lula’, período no qual existiu grande diversificação nas alianças brasileiras ao nível internacional; e que ficou marcado pela aproximação com países emergentes localizados no ‘Sul Global’. Também serão analisados os mandatos da ex-Presidente Dilma Rousseff com o objetivo de caracterizar e sistematizar as prioridades da diplomacia brasileira sob a influência do Partido dos Trabalhadores. Sob a ótica do quadro teórico do Institucionalismo Pragmático concluir-se-á que durante o período em análise a natureza da política externa brasileira oscilou entre uma postura hobbesiana e uma postura de tipo grotiano. Apesar de ambas as parcerias estratégicas terem por objetivo principal a busca pela autonomia brasileira no palco internacional, o grau de institucionalização das mesmas é distinto. Ao passo que a parceria estratégica com a China foi fundamentalmente estruturada no viés econômico, no caso da África do Sul, é essencialmente baseada no discurso político e no apoio mútuo internacional com baixa institucionalização.

**Palavras-Chave:** Política Externa Brasileira, China, África do Sul, Parcerias Estratégicas, Autonomia, Institucionalismo Pragmático, ‘Sul Global’

# **BRAZIL'S STRATEGIC PARTNERSHIPS IN THE XXI CENTURY: THE CASES OF SOUTH AFRICA AND CHINA**

## **ABSTRACT**

The transformation in international relations in the 21st century was represented by the emergence of a multilateral order marked by uncertainties, thus prioritizing positive bilateral relations as a mitigating action. In this context, Brazil has sought to establish strategic partnerships aligned with its historical objectives: national development and autonomy. This dissertation will focus on the strategic partnerships established between Brazil and the People's Republic of China, and South Africa. The origins, period of development and objectives of these strategic partnerships, between 2003 and 2016, will be analyzed in this work, which correspond to an exceptional cycle in Brazilian foreign policy characterized by the development and decline of active Brazilian participation in the global agenda. The research will emphasize the two presidential terms during the 'Lula Era', a period in which there was a great diversification in Brazilian alliances at the international level, and it was marked by the approximation of emerging countries located in the 'Global South'. The presidential mandates of former President Dilma Rousseff will also be included in this analysis to characterize and systematize the priorities of Brazilian diplomacy under the influence of the Workers' Party. Through the lens of the theoretical frame of the Pragmatic Institutionalism, it leads to the conclusion that the nature of Brazilian foreign policy oscillated between a Hobbesian stance and a Grotian stance. Although both analyzed strategic partnerships have as their main objective the pursuit of Brazil's autonomy on the international stage, their degree of institutionalization is distinct. Therefore, the strategic partnership with China is fundamentally structured in the economic bias and, in the case of South Africa, is essentially based on a political discourse and international support with low institutionalization.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy, China, South Africa, Strategic Partnership, Autonomy, Pragmatic Institutionalism, 'Global South'



## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
Tema: Enquadramento e Justificativa da Relevância do Tema .....	1
Revisão Bibliográfica .....	5
Problemática .....	10
Metodologia .....	10
Estrutura da Dissertação .....	13
<b>1. Autonomia: Uma Continuidade na Política Externa Brasileira</b> .....	<b>15</b>
1.1. Autonomia e Soberania.....	15
1.2. Anarquia ou Hierarquia? .....	15
1.3. O Projeto Autonomista Brasileiro.....	17
1.3.1. A Autonomia na América Latina .....	17
1.3.2. Distância, Alinhamento e Diversificação .....	18
1.3.3. Autonomia pela Distância .....	20
1.3.4. Do Distanciamento para a Participação .....	21
1.3.5. Autonomia pela Participação .....	24
1.3.6. Autonomia pela Diversificação .....	31
<b>2. Desenvolvimento do Conceito de Parcerias Estratégicas no Brasil</b> .....	<b>37</b>
2.1. Contextualização .....	38
2.1.1. Momento Pós-Segunda Guerra: Alternativas à Hegemonia Norte-Americana ...	39
2.1.2. Momento Pós-Guerra Fria: Universalismo Pragmático .....	41
2.2. As Parcerias Estratégicas na Política Externa no Governo de Lula da Silva (2003 – 2010). 46	
2.3. As Parcerias Estratégicas na Política Externa Brasileira no Governo Dilma (2011- 2016) ..	50
<b>3. A Parceria Estratégica Brasil – África do Sul</b> .....	<b>55</b>
3.1. O Retorno da África do Sul ao Palco Internacional .....	55
3.1.1. Relações Brasil-África do Sul .....	57
3.1.2. Multilateralismo e a Governança Global .....	62
<b>4. A Parceria Estratégica Brasil – China</b> .....	<b>74</b>
4.1. A China no Século XXI .....	74
4.2. O Desenvolvimento das Relações Sino-Brasileiras.....	74
4.2.1. A China e América Latina.....	76
4.2.2. A Parceria Estratégica Brasil e China no Século XXI.....	77
4.2.3. O Multilateralismo e as Relações Sino-Brasileiras .....	86
<b>5. Uma Análise Comparativa dos Parceiros Estratégicos China e África do Sul</b> .....	<b>94</b>

<b>Conclusão .....</b>	<b>98</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>106</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Poder das Instituições .....	3
Figura 2 - Exportações Brasileiras por Fator Agregado – Parceiro: África do Sul .....	61
Figura 3 - Importações Brasileiras por Fator Agregado – Parceiro: África do Sul .....	61
Figura 4 - Exportações Brasileiras por Fator Agregado – Parceiro: China .....	82
Figura 5 - Importações Brasileiras por Fator Agregado – Parceiro: China .....	82
Tabela 1 - Temas da política internacional de consenso entre os BRICS (2009-2015) .....	89

## **ABREVIACÕES**

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
CNA	Congresso Nacional Africano
CSONU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
Mercosul	Mercado do Cone Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PE	Parceria Estratégica
PT	Partido dos Trabalhadores
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
R2P	<i>Responsibility to Protect</i>
RwP	<i>Responsibility While Protecting</i>
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Soviéticas
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## INTRODUÇÃO

### Tema: Enquadramento e Justificativa da Relevância do Tema

A presente dissertação possui como foco analisar as Parcerias Estratégicas (PEs) estabelecidas e desenvolvidas pelo Brasil no século XXI por meio de sua política externa, especificamente, no contexto extra-regional. Segundo Farias (2013), no quadro da política externa brasileira (PEB), as PEs têm como objetivo consubstanciar os interesses entre Estados e valorizar o nível de relevância entre uma determinada relação cooperativa, podendo ser estabelecida e fundamentada por meio de acordos elaborados com terceiros países que apresentam convergência em uma variedade de assuntos na agenda internacional. De modo geral, conforme afirma Becard (2013), a adjetivação “estratégica” aponta para a “(...) interação entre atores, seja ela cooperativa ou competitiva, em que cada participante toma simultaneamente decisões e projeta movimentos” (Becard, 2013:45). Na mesma linha, Antônio Carlos Lessa, define PEs, como “(...) relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado” (Lessa, 1998:31).

De acordo com Ramanzini (2013), a significância do conceito das PEs reside em uma postura inclusiva e flexível, atribuindo importância à um determinado relacionamento com um Estado ou bloco econômico, para poder alcançar objetivos específicos que beneficiem diretamente o Estado no âmbito material, ou no âmbito ideológico da política externa. Ora, a transformação nas relações internacionais no século XXI, conforme é referido por Vigevani et al. (2003), representou o surgimento de uma ordem multilateral marcada por incertezas, desse modo, priorizando relações bilaterais positivas como ação mitigatória.

No entanto, o termo PE é uma adjetivação volátil, pois, segundo Lessa e Oliveira (2013), é uma denominação com “prazo de validade”, “(...) sendo o prazo dado por dinâmicas próprias do relacionamento bilateral e pelo interesse comum que reveste de senso prioritário aquela cooperação em determinado momento” (Lessa & Oliveira, 2013:11). Desta forma, argumenta-se que relacionamentos que foram considerados estratégicos, mas que não reproduzem resultados efetivos no futuro, perdem a importância designada.

Complementarmente, de acordo com Ferreira-Pereira (2016), a implementação de PEs representa a intenção brasileira em ampliar comprometer e responsabilidades no palco

internacional, redefinindo a postura do país para alcançar interesses e procurar aumentar sua autonomia, ou influência ativa, no âmbito global.

A política externa brasileira, conforme referem Cason e Power (2009), elevou-se em termos de assertividade durante os mandatos dos antigos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Durante o período marcado pelo ativismo assertivo apresentado por ambos os presidentes, a diplomacia brasileira ficou “marcada por duas tendências principais, a pluralização dos atores e o advento da diplomacia liderada pelo presidente”<sup>1</sup> (Cason & Power, 2009:119).

Devido ao posicionamento dualista apresentado pela política externa brasileira, o referencial teórico utilizado nessa dissertação será uma conjugação entre um Realismo Neoclássico de natureza hobbesiana e um de natureza grotiana, que apresentam como centro intermediário o Institucionalismo Neoliberal, denominado como Institucionalismo Pragmático e proposto por Leticia Pinheiro (2000). Apesar do Grotianismo não ser tradicionalmente associado com o Realismo, visto que o primeiro se enquadra em um pensamento racionalista baseado na ideia que Estados procuram o ordenamento do palco internacional, Leticia Pinheiro reconhece que a política externa brasileira ao mesmo tempo que possui uma forte conotação realista, não exclui a presença de preceitos racionalistas.

Essa interpretação diferenciada apresentada em Pinheiro (2000) é proveniente do argumento de Buzan (1996). Este último afirma que as orientações teóricas ou paradigmas que dividem a disciplina das Relações Internacionais, nomeadamente, Realismo, Liberalismo, Marxismo e, para alguns o Grotianismo da Escola Inglesa “não são mutuamente excludentes em sua totalidade, embora seus respectivos núcleos centrais sejam distintos. Alguns realistas e alguns liberais incluem a tradição grotiana como parte de seus paradigmas” (Buzan, 1996:56). Portanto, Pinheiro (2000) não busca uma nova classificação do realismo e adota uma visão temática em que “mantidas algumas premissas comuns, há espaço para interpretações diferentes sobre a política internacional” (Pinheiro, 2000: 316). Com base nesse argumento, Pinheiro afirma que haveria um realismo liberal que “abrigaria tanto uma visão hobbesiana, quanto uma visão grotiana das relações internacionais” (Pinheiro, 2000: 316).

Portanto, uma junção entre o hobbesianismo e o grotianismo que é capaz de explicar o posicionamento brasileiro fundamentado numa dualidade entre a busca pelo aumento do seu poder de barganha e a adesão de normas internacionais em prol da cooperação, onde “o desejo de autonomia,

---

<sup>1</sup> Tradução do autor.

como que em uma traição, se utiliza desta concepção para a satisfação da sua busca por poder” (Pinheiro, 2000:323). Conforme refere a autora, o quadro teórico acima, procura traduzir o comportamento da PEB, que se apresenta revestida por um institucionalismo neoliberal, na busca de exercer uma política autonomista no âmbito internacional, através da promoção de relações mais institucionalizadas com grandes potências, e menos institucionalizadas com Estados em desenvolvimento. Portanto, o posicionamento institucional neoliberalista é adotado como referência intermediária pela política externa do Estado brasileiro e é observado que, dependendo da parceira analisada, esse institucionalismo irá deslocar-se para uma natureza realista hobbesiana ou grotiana, conforme representado na figura 1.

**Figura 1.** *Poder das Instituições*



(Fonte: Pinheiro, 2000:318)

A República Federativa do Brasil apresenta uma política externa universalista<sup>2</sup> (Antônio Carlos Lessa 1998; Manzur 2014; Almeida and Fonseca Júnior 2017; Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003; Vaz 1999), refletida na diversidade dos seus aliados, que variam entre atores globais e potências regionais emergentes. Quantitativamente, o Brasil possui 21 (vinte e uma)<sup>3</sup> parcerias adjetivadas como estratégicas, e, adicionalmente, mantém Diálogos Estratégicos com outros nove países<sup>4</sup>. Com base na quantidade de Acordos Bilaterais formalmente estabelecidos, é relevante apontar as PEs estabelecidas entre o Brasil e a China, Estados Unidos da América (EUA) e África do Sul.<sup>5</sup> O último país citado, apesar de não ser capaz de fazer frente aos dois anteriores em relação à quantidade de acordos estabelecidos com o Brasil, representa um valor cooperativo estratégico relevante.

<sup>2</sup> “O conceito de universalismo se vincula ao objetivo de diversificar as parcerias, fluxos comerciais e fontes de investimento do país” (Ramanzini, 2013:166).

<sup>3</sup> África do Sul, Alemanha, Angola, Austrália, China, Equador, Espanha, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia, União Europeia, Uruguai e Venezuela. Itamaraty. (2017). Ministério da Relações Internacionais. Retrieved September 19, 2017, from <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/relacoes-bilaterais>.

<sup>4</sup> Argélia, Argentina, Bélgica, Bolívia, Canadá, Egito, Estados Unidos, Nigéria, Peru. Itamaraty. (2017). Ministério da Relações Internacionais. Retrieved September 19, 2017, from <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/relacoes-bilaterais>.

<sup>5</sup> O Brasil apresenta: Oitenta e três Acordos Bilaterais com a China, sendo setenta e dois vigentes; quatro não vigentes e sete em tramitação. Setenta e dois Acordos Bilaterais com os Estados Unidos da América, sendo cinquenta e quatro vigentes; cinco não vigentes e treze em tramitação. Vinte Acordos Bilaterais com a África do Sul, sendo dezessete vigentes; dois não vigentes e um em tramitação.

Em relação à China, as relações entre o Brasil e este país foram estabelecidas em 1974, conforme refere Lessa (2010), com o reconhecimento do governo chinês por parte do governo de Ernesto Geisel, onde foram estabelecidas pela primeira vez relações diplomáticas entre os dois Estados. De acordo com Oliveira (2012), as relações sino-brasileiras apresentam uma parceria elevada ao nível de estratégica desde 1993, perseguindo projetos de desenvolvimento econômico por meio da priorização das dimensões políticas e científico-tecnológicas.

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, tal como menciona Lessa (2010), foi enfatizado a valorização estratégica das relações sino-brasileiras, por meio da visita realizada pelo então presidente em 2004 acompanhado por um grande contingente de empresários. O autor supracitado ressalta que o Estado chinês tem se colocado a favor dos interesses brasileiros em negociações em diversos assuntos presentes na agenda internacional. Portanto, as relações sino-brasileiras, durante o governo de Lula da Silva, apresentaram um “(...) potencial de cooperação política em diferentes aspectos, e isso constrói essa relação em uma verdadeira parceria estratégica”<sup>6</sup> (Lessa, 2010:124). Durante o governo Temer, de acordo com os dados do Itamaraty (2017), as relações continuaram dinâmicas, marcadas por visitas e reuniões dos grupos BRICS, G-20 e BASIC.

O Brasil e a África do Sul apresentam uma parceria estratégica firmada em 2010, de acordo com Itamaraty (2017), contendo uma agenda formada por relações bilaterais “(...) abrangendo, entre outros temas, administração pública; agricultura; ciência e tecnologia; comunicações; defesa; energia; meio ambiente; saúde; e segurança alimentar” (Itamaraty, 2017). É um país que faz parte de vários grupos juntamente com o Brasil, tendo como objetivo a ampliação da assertividade brasileira no âmbito global, por meio do apoio cooperativo em organizações multilaterais, e “(...) assumindo papel cada vez mais relevante na defesa de um sistema de governança global mais equitativo, transparente e democrático. São membros dos grupos IBAS; BRICS; BASIC; G20 financeiro; e G20 comercial” (Itamaraty, 2017). O IBAS possui um caráter estratégico para desenvolver o poder de barganha brasileiro no palco internacional, por envolver uma parceria trilateral formada por países emergentes que possuem características e objetivos similares, e que estão geograficamente situados em regiões distintas, o que pode possibilitar a obtenção de “(...) benefícios mútuos de ações coordenadas em diferentes áreas, como

---

<sup>6</sup> Tradução do autor.



também através da troca de experiências relacionadas ao desenvolvimento econômico e social”<sup>7</sup> (Lessa, 2010:125).

É importante referir que as relações com os EUA, um Estado caracterizado por Lessa (1998) como um “parceiro fundamental” do Brasil, não serão aprofundadas no presente trabalho, visto que serão analisadas as relações do Estado brasileiro com países pertencentes ao ‘Sul Global’. No entanto, a parceria Brasil-EUA, conforme refere o mesmo autor (2010), é classificada como um “relacionamento estrutural” entre os dois Estados, o qual “(...) fornece uma medida da intensidade e organização de todo o sistema das relações internacionais do Brasil” (Lessa, 2010:120). Portanto, apesar desse relacionamento não ser especificamente analisado no presente trabalho, as ações e a presença da hegemonia norte-americana no palco internacional funcionam como a *raison d’être* do curso seguido pela PEB.

Os objetos de análise deste trabalho dissertativo incidirão sob as duas parcerias citadas anteriormente (China e África do Sul), e analisará a instrumentalização das PEs brasileiras de modo a impulsionar a autonomia brasileira, durante o período entre 2003 e 2016, o qual representa um ciclo na política externa brasileira, delimitada pelo desenvolvimento e o declínio da participação ativa brasileira na agenda global. A pesquisa dará ênfase aos dois mandatos compreendidos na “Era Lula”, período no qual existiu grande diversificação nas alianças brasileiras internacionalmente, sendo que este período foi marcado pela aproximação do Brasil com países emergentes localizados no hemisfério Sul, e, segundo Almeida (2004), por uma diplomacia “ativa e altiva” (Almeida, 2004:162). Porém, também tomaremos como análise os mandatos da antiga Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), com o objetivo de caracterizar e sistematizar prioridades da diplomacia brasileira sob a influência do Partido dos Trabalhadores (PT).

Por fim, é importante salientar o valor acrescentado da presente investigação, a qual analisa o entendimento prevalecente no Estado brasileiro a respeito das Relações Internacionais. Ademais, foram observados, adoptados e desenvolvidos conceitos relevantes para este pensamento brasileiro, que guiam as ações da sua política externa no palco internacional, por meio de uma perspectiva comparada de dois estudos de caso que ainda não foram consideradas sistematicamente num único trabalho acadêmico até agora.

---

<sup>7</sup> Tradução do autor.

## Revisão Bibliográfica

A seguinte revisão literária está dividida em duas partes. A primeira parte tem como objetivo analisar o contexto global em que o Brasil está inserido através da formulação de um estado da arte voltado para as relações exteriores desenvolvidas pelo Estado brasileiro. A segunda parte analisa especificamente o processo de evolução da utilização das PEs estabelecidas durante o século XXI para desenvolver o projeto autonomista brasileiro.

De acordo com Villa e Viana (2010), após o governo de Itamar Franco a política externa brasileira sofreu uma mudança na postura da autonomia pela distância. Antes caracterizada por “(...) um certo distanciamento do mundo – condizente com um modelo de desenvolvimento voltado para dentro” (Fausto, 2013:511-512), transformou seu posicionamento para uma postura que se adequasse às mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria, sendo denominada de autonomia pela integração (Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003). Uma definição adequada para esse posicionamento voltado a uma maior assertividade no palco internacional por parte da política externa brasileira seria “(...) focado em articular a aspiração de ser um comerciante global a médio prazo com o de ser um interveniente político global a longo prazo” (Villa & Viana, 2010:93).

De acordo com Deciancio (2016), o Brasil emergiu como um *middle power*<sup>8</sup> aspirando ter um papel de liderança regional com ambições de influência global, sendo tal postura particularmente intensificada durante a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Durante esse período foi priorizada a procura de uma maior participação no âmbito global, ocasionada pelo desenvolvimento de uma nova ordem internacional neoliberalista. Isto porque a elite política brasileira percebeu que para obter uma maior presença e participação no palco internacional era imprescindível que fossem construídas parcerias e coligações, para que houvesse o aumento da assertividade e influência do Brasil em assuntos internacionais (Tussie, 2012, citado em Deciancio, 2016:9).

A busca por uma maior assertividade brasileira no palco internacional está diretamente conectada a um reconhecimento por parte das grandes potências. Segundo Smith-Windsor et al. (2015), a política externa brasileira tem como foco estabelecer cooperações horizontais para persuadir os

---

<sup>8</sup> Definição de *middle powers*: “(...) states that are neither great nor small in terms of international power, capacity and influence, and demonstrate a propensity to promote cohesion and stability in the world system” (Jordaan, 2003:165).

poderes consolidados a mudar as regras presentes na nova ordem liberalista com o objetivo de equalizar o sistema internacional, tornando-o “menos injusto” (Smith-Windsor et al., 2015:80).

De acordo com Burges (2008), para se apresentar no palco global o Brasil procurou estabelecer uma hegemonia na região da América do Sul, tendo encontrado em Caracas a presença de uma rivalidade (Flemes e Wojczewski, citado em Montenegro e Mesquita, 2014). No entanto, Montenegro e Mesquita (2014) defende que não ocorreu a formação de um bloco anti-hegemônico na região sul-americana. Portanto, é importante ressaltar que o Brasil buscou um papel de liderança na região, no qual, conforme refere Burges (2008), mesmo apresentando o problema de ser um país com recursos econômicos limitados, conseguiu abordar de maneira consensual e indireta uma convergência de interesses por parte da formação de coligações com Estados que convivem na mesma região. Dentre os objetivos dessas uniões formadas pelo Brasil, é ressaltada a capacidade de “(...) dobrar os países ricos pela negociação multilateral e levá-los à eliminação de subsídios agrícolas e entraves agrícolas e industriais à entrada de produtos do sul” (Oliveira & Lessa, 2006:32).

Além da hegemonia regional, recentemente, o Brasil tem procurado apresentar uma maior assertividade no palco internacional, especificamente no chamado ‘Sul Global’. Tal como refere Pinheiro (2014), com o aumento crescente do reconhecimento global o país não dependia da aprovação regional para se manifestar internacionalmente.

De acordo com Stuenkel e Taylor (2015), o Estado brasileiro tem participado intensamente em várias instituições multilaterais no âmbito global, dentre as quais podemos referir os grupos dos BRICS, IBSA, G20, *Bretton Woods Institutions*, *World Trade Organization* e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Por meio dessas instituições, o país procura abordar constantemente temáticas relacionadas com uma maior participação de países em desenvolvimento no nível multilateral; a busca por métodos não coercivos nas negociações; e a priorização da consistência e responsabilidade, principalmente, por parte dos Estados dominantes (Stuenkel & Taylor, 2015). Um ponto a ser ressaltado na busca do acréscimo participativo nos assuntos internacionais tem sido a procura em conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU).

Com o crescimento da inserção brasileira no palco internacional, Kenkel (2012) afirma que os representantes brasileiros promoveram publicamente a aprovação do princípio da não-indiferença, que definiu preocupações para com os direitos humanos sem necessariamente utilizar do uso da força. Um exemplo desta postura “não-indiferente” foi representado na Missão das Nações Unidas para a

Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Portanto, o almejo brasileiro de um assento no Conselho Permanente de Segurança da ONU ocasionou uma importante mudança no debate em relação ao posicionamento tradicional brasileiro em relação à intervenção humanitária. Essa alteração da postura tradicionalista do governo brasileiro da “não-intervenção” para a “não-indiferença”, representada pelo papel de líder na MINUSTAH, foi essencial, conforme refere Kenkel e Stefan (2016), para retratar uma nova imagem de Brasília. O Estado brasileiro, portanto, se mostrava disposto a participar de debates no âmbito analítico e diplomático nos assuntos internacionais voltados para a área de intervenção humanitária.

No entanto, de acordo com Burges (2013), ao propor mudanças no sistema internacional, a política brasileira procura promover mudanças para melhorar a posição relativa do país sem apresentar um comportamento que iria fundamentalmente danificar o sistema atual. Portanto, o posicionamento brasileiro, de acordo com Stuenkel (2015), não se apresenta de maneira revolucionária, mas defende a reforma e a evolução na governança global, “*Nobody in Brasília wants to rock the boat – just to make it bigger and more balanced*” (Spektor 2013).

Durante o mandato da Presidente Dilma Rousseff, como menciona Malamud (2017), o ativismo por parte da política externa brasileira diminuiu drasticamente. O país sofreu um retrocesso no crescimento que obteve durante os anos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, devido ao que é referido como um “desgoverno”, apresentado pela “política externa de Dilma (Cervo and Lessa 2014) combinado com condições estruturais, ambas sistêmicas e domésticas” (Malamud, 2017:158).

Por fim, apesar de ainda ser considerado um país com um amplo potencial para assumir maior assertividade no palco internacional, Malamud (2017) indica que o retrocesso provocado pela recessão econômica do Estado brasileiro coloca o país em uma situação desfavorável para vislumbrar o estatuto de potência global durante os próximos anos.

A literatura sobre a formação de PEs brasileiras remete ao contexto da Política Externa Independente<sup>9</sup>(PEI) na década de 1960 (Lessa & Oliveira, 2013) a partir da necessidade brasileira de expandir e diversificar seu poder de barganha com novos aliados no palco internacional.

---

<sup>9</sup> A Política Externa Independente, conforme refere Manzur, foi uma “(...) proposta que projetava para o país relações internacionais sem constrangimentos ideológicos(...)” (Manzur, 2014:169).

Carlos Lessa (1998) divide o desenvolvimento das PEs brasileiras em dois momentos distintos: Pós-Segunda Guerra<sup>10</sup> e Pós-Guerra Fria<sup>11</sup>. No entanto, é ressaltado que esse estudo irá focar no segundo período, especificamente, no século XXI.

Durante o século XXI, de acordo com Onuki e Oliveira (2013), o governo brasileiro estabeleceu acordos com diversos atores no palco internacional, no entanto, acentuando prioritariamente as relações Sul-Sul, em detrimento das relações Norte-Sul. A viabilidade da construção de boas relações Sul-Sul está relacionada com a distância geográfica entre Estados e as posturas similares dos mesmos, visto que mesmo partilhando interesses semelhantes, não apresentam uma competição direta (Guimarães, 1999:141, citado em Ramanzini, 2013:167).

A pluralidade de coligações designadas como PEs, de acordo com Ferreira-Pereira (2016); Ferreira e Martinez (2013) e Ramanzini (2013), têm como objetivo promover *soft-balancing* de grandes potências para alterar a ordem internacional e alavancar a influência assertiva do país no plano global.

Uma grande parte do acervo literário que trata da temática da política externa brasileira a qualifica pela busca da autonomia, por meio de um posicionamento universalista, em conjunto com a promoção do desenvolvimento por meio do multilateralismo (Burgess 2008; Pecequillo 2010; Cervo 2003; Vaz 1999; Abdenur, Mattheis, and Seabra 2016; Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003; Deciancio 2016).

Conseqüentemente, o Estado brasileiro procura defender sua soberania e relevância no palco internacional através da legitimação alcançada por meio das vias do multilateralismo, através das quais almeja alcançar o reconhecimento internacional por parte das grandes potências mundiais (Lima, 2005, citado em Ramanzini, 2013:168). Como exemplo dessa postura, podemos citar a Rodada Doha, que de acordo com o antigo Ministro das Relações Exteriores do Brasil Celso Amorim, é uma das principais negociações comerciais que o Brasil participa no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio), enfatizando o seguinte: “Sem a OMC, o comércio internacional seria refém do unilateralismo e de políticas perniciosas que não respeitam nenhuma regra e tendem a favorecer apenas os mais fortes e mais privilegiados” (Amorim, 2017:368). Dessa forma, a dualidade realista e neoliberal representada

---

<sup>10</sup> Conforme Lessa (1998), denominado “válvula de escape” pela urgência de estruturar coligações com atores alternativos aos EUA no cenário internacional.

<sup>11</sup> De acordo com Lessa (1998), é caracterizado como momento de qualificação da inserção internacional. “(...) observa-se a substituição da lógica estritamente político-militar e ideológica pela supremacia da lógica econômica (...)” (Lessa, 1998: 36).

pela ênfase na busca pela autonomia e, ao mesmo tempo, por práticas cooperativas voltadas para o multilateralismo, de acordo com Ferreira e Martinez (2013), releva valores intrínsecos presentes na PEB.

Essa dissertação tem como objetivo analisar a evolução do projeto autonomista brasileiro por meio da utilização de parcerias estratégicas na política externa contemporânea com enfoque no século XXI. Tal análise é relevante, visto que, no caso brasileiro, conforme menciona Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), a autonomia se apresenta de forma contínua como elemento estipulador da ação externa e a forma para determinar o grau de autonomia tem sido legitimada e instituída pela diversidade de atores denominados estratégicos que possuem relações com a PEB.

Dentre o levantamento bibliográfico efetuado neste trabalho, foi observado que a análise das PEs do Brasil com a China e a África do Sul tem sido negligenciada pela literatura do âmbito acadêmico. Portanto, este trabalho apresenta uma temática diferenciada que pode ajudar a contribuir para o debate existente sobre o projeto da busca pela autonomia do Estado brasileiro, demonstrando a utilização das PEs para alcançar esse objetivo.

### Problemática

Tal como referido anteriormente, de acordo com o Ministério de Relações Internacionais (Itamaraty 2017), o Brasil apresenta PEs com vinte e um atores e mantém Diálogos Estratégicos com outros nove, apresentando uma política externa que tem como posicionamento “(...) executar uma política de estado que, sendo universalista por vocação e também por tradição, tem os seus olhos voltados para o nosso entorno regional” (Min. Rel. Exteriores, 2017, citado em Almeida & Fonseca Júnior, 2017:12).

Porém, devido ao caráter universalista pragmático apresentado pelo Estado brasileiro, ocorre a utilização exacerbada do termo “Parceria Estratégica”. O resultado do emprego excessivo da adjetivação “estratégica” banaliza e prejudica a explicação do seu significado, uma vez que o termo é vulgarizado ao ser usado “de todas as formas e em qualquer contexto” (Farias, 2013:25). Além disso, apesar das PEs serem utilizadas em prol do aumento da influência brasileira no exterior, as formas como contribuem para o alcance desse objetivo, estas variam de maneiras distintas.

Com o objetivo centralizado no esclarecimento do papel das parcerias definidas como estratégicas para a promoção de uma maior influência do Brasil no âmbito internacional, e mais concretamente, no esclarecimento da instrumentalização das parcerias estratégicas de modo à

possibilitar o Estado brasileiro a alcançar a autonomia no palco internacional, essa dissertação tem como finalidade responder à seguinte pergunta de investigação: “Como as parcerias estratégicas com a China e a África do Sul foram instrumentalizadas pela política externa brasileira, de modo a promover o projeto autonomista”?

### Metodologia

Em termos das opções metodológicas, será realizado um estudo comparado por meio de dois estudos de caso de PEs distintas, nomeadamente, China e África do Sul. Apesar das relações com os respectivos países apresentarem semelhanças na adjectivação do nível relacionado a importância da parceria, o estudo terá como foco as discrepâncias existentes no carácter, na finalidade da aliança *per se*, e como a mesma contribuiu para uma maior influência brasileira no palco internacional.

O Itamaraty (2017), define que as duas relações são de nível estratégico para o Brasil, pois têm como objetivo projetar a presença brasileira no palco internacional. No entanto, a razão existencial das seguintes PEs são nomeadamente distintas. As relações entre Brasil e China são representadas por “um misto de interesse e apreensão” (Visentini, 2013:181), por se tratar de um aliado que desafia a hegemonia global norte-americana (Onukie & Oliveira, 2013). De acordo com Oliveira (2012), o elevado desenvolvimento do Estado chinês a nível global fez com que a parceria estratégica sino-brasileira se tornasse uma relação cooperativa fundamental, atendendo aos interesses brasileiros internacionais na área comercial, financeira e política. É procurado observar, a partir do estudo de caso da PE China-Brasil, se essa a evolução da interdependência entre os dois Estados tem ocorrido de maneira simétrica, catalisando a assertividade brasileira no palco internacional, ou se o Brasil se encontra em uma nova relação de dependência.

Com a África do Sul, conforme referem Onuki e Oliveira (2013), por se tratar de uma relação entre países similares que apresentam médio desenvolvimento, a PE firmada, apresenta um valor de dimensão simbólica, representada principalmente pelo IBAS como uma forma de barganha no palco internacional (Onuki & Oliveira, 2013:23). Pretende-se determinar se essa parceria, por se tratar de uma relação entre médias potências, de fato alavancou o poder de barganha brasileiro no âmbito global.

Porém, é essencial ressaltar que esses dois países, apesar das diferenças no objetivo almejado pelas PEs estabelecidas, apresentam similaridades. Tal como o Brasil, a China e a África do Sul são considerados “pares potenciais da comunidade internacional” (Hirst e Pinheiro, 1995:11, citado em Oliveira, 2012:90). São Estados que fazem parte do ‘Sul Global’, cuja relações entre membros desse

grupo foram priorizadas com a chegada do século XXI, durante o governo do PT, alterando o curso da política externa, do eixo norte-sul, para o eixo sul-sul (Onuki & Oliveira, 2013:15). Portanto, a dimensão comparativa analisada no seguinte estudo irá focar em duas parcerias com Estados de características semelhantes. Tratam-se de países emergentes, que procuram se apresentar como líderes das suas respectivas regiões e estão localizados em regiões distantes da América do Sul.

A utilização de estudos de caso, de acordo com Levy (2008), facilita a compreensão e a interpretação de uma série de eventos em um espaço temporal bem definido. A tipologia utilizada nos estudos de caso nessa pesquisa é denominada *plausibility probe*<sup>12</sup>. A escolha pela utilização deste tipo de estudo de caso, conforme afirma Levy (2008), permite ao pesquisador investigar a sustentabilidade de um determinado caso como um meio para testar uma teoria específica.

A partir da análise comparada dos dois estudos de caso, será possível delimitar as diferenças existentes entre as duas PEs, e, conseqüentemente, sistematizar os diversos tipos de instrumentalização das PEs. Os dados coletados serão analisados através do método de *process tracing*, visto que:

“Embora a incorporação dos controles adequados (seja estatisticamente ou através da correspondência) pode ajudar a eliminar algumas inferências causais, os pesquisadores de estudo de caso geralmente enfatizam o papel do rastreamento do processo ou "observações do processo causal" (Brady et al., 2004:12) ao fornecer evidências adicionais sobre causa e efeito”<sup>13</sup> (Levy, 2008:11).

O *process tracing* também foi escolhido como técnica de análise para o estudo de caso comparativo porque, de acordo com Levy (2008), esta valida preferências e cálculos de processos decisórios atribuídos a líderes políticos e outros atores (Bates et al., 1998; Brams, 1994; Bueno de Mesquita, 2000, citado em Levy 2008:11).

O estudo recorre a dois estudos de caso: China e África do Sul. Os parâmetros utilizados para a seleção desses países foram os seguintes: o valor estratégico extra-regional agregado pela relação apresentada com o Estado brasileiro, as dimensões político-econômicas das parcerias e a influência das relações na assertividade brasileira no palco internacional.

Em relação aos dados, este estudo apoia-se num levantamento bibliográfico de documentos primários como a Estratégia de Defesa Nacional (2012) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) para

---

<sup>12</sup> “The aim is to give the reader a “feel” for a theoretical argument by providing a concrete example of its application or to demonstrate the empirical relevance of a theoretical proposition by identifying at least one relevant case” (Eckstein, 1975:109, citado em Levy, 2008:6-7).

<sup>13</sup> Tradução do autor.



se perceber o posicionamento da política externa por parte do governo brasileiro. Também serão analisados acordos bilaterais consolidados pelo Itamaraty. Quanto às fontes secundárias, estas incluem artigos científicos, jornalísticos, livros, capítulos de livros que apresentem análises especializadas do assunto de parcerias estratégicas.

Além disso, no presente trabalho também será realizado uma análise empírica de fluxos de exportações e importações obtidos por meio de dados retirados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, níveis de densidade de diálogo político e convergência das agendas em fóruns multilaterais, através do estudo de discursos políticos, acordos bilaterais e multilaterais estabelecidos.

### Estrutura da Dissertação

O presente trabalho é constituído por 4 capítulos. No primeiro e segundo capítulo, realizamos uma análise a respeito do projeto autonomista brasileiro no palco internacional e uma contextualização do Estado, tendo por base a baliza temporal acima referida.

No capítulo três é feito um estudo de caso para analisar a parceria estratégica estabelecida pelo Brasil com a África do Sul. É observado o retorno do país anteriormente isolado por conta da predominância do regime do *apartheid* e a retomada das suas relações com diversos países no palco internacional. Continuamente serão abordadas as principais plataformas multilaterais, no quadro das quais os dois Estados estabelecem amplas relações.

O quarto capítulo trata de um outro estudo de caso, desta vez, analisando a parceria estratégica entre Brasil e a República Popular da China. Serão abordadas as relações entre os dois Estados, que, representam uma continuidade de uma realidade iniciada em 1974, a qual foi elevada ao nível de parceria estratégica em 1993. Como se trata de uma parceria mais estruturada, será observado a cooperação bilateral nos setores comerciais e tecnológicos e os objetivos do grupo dos BRICS.

O quinto capítulo apresenta sucintamente uma análise comparativa entre os dois estudos de caso abordados nos capítulos três e quatro, sob a lente do quadro teórico institucionalismo pragmático elaborado por Leticia Pinheiro (2000).

Por fim serão apresentadas as conclusões relativas à instrumentalização das parcerias estratégicas, de modo a promover e possibilitar a prática da autonomia do Brasil no palco internacional. O Estado brasileiro, através de uma política externa fundamentada no universalismo pragmático não-

excludente, tem procurado estabelecer coligações com países estratégicos que possam, de alguma forma, contribuir para a habilitação de uma maior assertividade do Brasil no âmbito global. A institucionalização de PEs a partir do estabelecimento de acordos bilaterais no Brasil é variável de acordo com o poder relativo apresentado pelos seus parceiros para a facilitação do exercício da autonomia brasileira no palco internacional. Tal suposição é fundamentada na utilização do Institucionalismo Pragmático como quadro teórico. Portanto, apesar de terem sido analisados dois Estados de características estruturais semelhantes, o Brasil apresenta uma parceria diferenciada em relação a cada um dos casos estudados. Na parceria estabelecida com a China ocorre uma ênfase na dimensão grotiana, ao passo que na parceria estabelecida com a África do Sul, a cooperação tem uma dimensão mais hobbesiana.

A análise comparada entre as duas parcerias estratégicas analisadas permite identificar, aplicabilidades distintas. A África do Sul, por ser um país com uma influência inferior à brasileira no palco internacional é tratada com um baixo perfil de institucionalização. Essa parceria, no entanto, apresenta um viés ideológico considerável. A partir dessa cooperação, o Brasil visa obter o apoio da região da África Austral, da qual o Estado sul africano é o líder regional, de modo a legitimar as demandas brasileiras no cenário multilateral. A parceria estratégica com a China apresenta um perfil diferenciado da África do Sul. É uma parceria alicerçada em uma série de acordos bilaterais e consiste em elevados ganhos monetários para o Estado brasileiro, visto que se trata do seu principal parceiro comercial. A aproximação com a China por parte do Brasil tem como objetivo utilizar do poder e influência que exerce a potência asiática para impulsionar uma maior presença brasileira no palco internacional. No entanto, é importante ressaltar que por se tratar de um Estado com um poder capaz de bloquear a presença brasileira, tal relação é observada como essencial e potencialmente prejudicial, pelo desejo brasileiro de exercer um papel de liderança maior nas relações internacionais.

## **Capítulo 1. Autonomia: Uma Continuidade na Política Externa Brasileira**

### **1.1. Autonomia e Soberania**

O conceito de autonomia<sup>14</sup> remete-nos à Paz de Vestfália, que determinou o término de um conflito denominado Guerra dos Trinta Anos, em 1648. De acordo com Krasner (1995), baseado em princípios como a autonomia e a soberania territorial, a criação do modelo Vestfaliano representou o nascimento de um sistema internacional caracterizado pela prevaência da soberania estatal. Um determinado Estado inserido nesse meio, apresentaria, portanto, poderes decisórios soberanos e se encontraria livre de quaisquer influências externas dentro do seu território demarcado por suas delimitações fronteiriças (Krasner, 1995; 2001).

É relevante apontar a diferenciação entre os conceitos de soberania e autonomia, visto que, conforme referem Russell e Tokatlian (2003), o primeiro está previsto no Direito Internacional e remete ao reconhecimento mútuo entre a existência dos demais Estados, enquanto o último é aplicado como um condicionamento que irá sofrer variação a partir da correlação existente entre diversos fatores. Portanto, o significado de autonomia é expressado segundo interesses e posicionamentos de poder, variando conforme o momento histórico e o espaço no qual se manifesta (Fonseca Jr., 1998, citado em Vigevani et al., 2008). Dessa forma, segundo Mariano (2007), a autonomia estatal é um conceito que se apresenta de forma relativa e multidimensional. Num dado período, um determinado Estado manifestará autonomia frente a outro Estado, em algum aspecto específico dentro do palco internacional.

É importante ressaltar o conceito denominado 'grau de autonomia' apresentado por um determinado Estado. De acordo com Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), esse termo foca na margem de atuação estatal no palco internacional, baseado nas relações entre o sistema político doméstico e o internacional, e é definido como uma medida dependente da correlação entre os fatores que definem o poder do Estado e as suas condicionantes externas.

### **1.2. Anarquia ou hierarquia?**

Há uma válida distinção, conforme refere Vigevani et al. (2012), entre como é representado o conceito de soberania estatal no contexto da organização do sistema internacional pela perspectiva de acadêmicos da América Latina e na concepção estabelecida na área das Relações Internacionais (RI),

---

<sup>14</sup> "(...) an ability to independently and coherently determine national policies, to resist attempts at outside control, to adapt flexibly and exploit favourable trends in the international environment and to limit and control the effects of unfavourable ones" (Hurrell & Church, 1986:3).

de modo geral. A convenção existente no *mainstream* das RI determina que a relação entre os Estados no palco internacional ocorre de maneira anárquica, deste modo, caracterizada pela inexistência de um sistema de governança formal superior para intermediar as ações dos Estados que compõem o sistema internacional (Brown and Ainley 2009).

Na visão acadêmica sul-americana, porém, o palco internacional é considerado como um ambiente regido por uma hierarquia e dominado pelo autoritarismo. Ao contrário da definição que expõe que a ordem global é descentralizada, ou seja, carece de uma autoridade central formalizada, devido os diferenciais de poder apresentados pelos Estados que a compõe, e, assim, regida por um sistema anárquico (Waltz, 1979, citado em Vigevani & Cepaluni, 2012), tal desigualdade de poder delimita que o sistema é, na verdade, hierárquico (Escudé, 1998; Jaguaribe, 1979; Puig 1980; 1984, citado em Vigevani & Cepaluni, 2012:4). De acordo com Escudé (1998), a idéia mítica de equidade, autonomia e de soberania estatal subjacente ao princípio da anarquia é excluída e substituída pela existência de uma rede informal hierárquica, que passou a ser uma realidade institucionalizada com a ratificação da Carta das Nações Unidas. A denominação de hierarquia institucional manifesta-se na formação de um Conselho Permanente de Segurança composto por cinco países, especificamente, China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, que detêm o poder de veto e possuem, através do capítulo 7<sup>15</sup> da Carta das Nações Unidas, o poder de intervenção, dessa forma é ressaltado que: “*States are no formally equal; admittedly, informally they are even less equal*” (Escudé, 1998:62, citado em Vigevani & Cepaluni, 2012:2).

Neste contexto, marcado pela existência de desigualdades no palco internacional, o Brasil, por se tratar de um país localizado na América do Sul, insere em sua política externa a defesa de princípios como o: “pacifismo, o respeito ao direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, e a busca da equidade internacional” (Moreira Jr, 2013:5). Os fatores que possibilitaram ao Estado brasileiro apresentar esse posicionamento pela defesa de um sistema internacional mais igualitário e pela preservação de sua autonomia podem ser identificados através das seguintes características estruturais: “(...) uma grande população, um extenso território, estar localizado

---

<sup>15</sup> Cap.VII - art. 39: O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Art<sup>o</sup>.s 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais (Nações Unidas 1945).

relativamente afastado de grandes poderes, apresentar uma economia razoavelmente industrializada e possuir um considerável mercado interno”<sup>16</sup> (Vigevani et al., 2012:51).

### **1.3. O Projeto Autonomista Brasileiro**

#### 1.3.1. A autonomia na América Latina

De acordo com Jaguaribe (1979), o Brasil apresenta uma margem de autonomia na região da América do Sul, portanto, assumindo um papel de liderança regional. A realidade do Estado brasileiro, segundo Lima (2005b), por ter prontamente consolidado suas limitações territoriais, situar-se geograficamente distante de grandes potências mundiais, e se apresentar como um líder regional, permitiu uma manifestação do interesse da elite do país pela priorização de ações que mitigassem as ameaças de natureza econômica. De acordo com Lima (2005b), a estabilidade geopolítica regional existente na América do Sul e as definições de condutas na área da segurança, avaliadas em segundo plano, contribuíram no posicionamento da política externa. Ao longo da sua história foi estabelecido um constante desejo em alcançar o desenvolvimento nacional, através de um posicionamento universalista, marcado por uma pluralidade de parceiros e interesses, com destaque na importância de buscar sempre a autonomia para manter esse posicionamento flexível.

A procura por uma maior influência nos assuntos globais têm sido, conforme referem Russell e Tokatlian (2003), uma prática geral nos países localizados na região latino-americana. Estes autores enfatizam que no passado, a área geográfica que compreende o México, os países localizados na região do Caribe e na América Central, inicialmente, priorizaram a busca pela soberania, “(...) dado que essa região historicamente tem sido objeto de diversos usos de força exercidos pelos Estados Unidos – conquista e anexamento de territórios, invasão e intervenção militar”<sup>17</sup> (Russell & Tokatlian, 2003:7). Essa realidade era distinta nos países que compunham o Cone Sul, devido à estabilidade de segurança presente na região. Os Estados que compõem a área regional da América do Sul estabeleceram preferências através de manobras diplomáticas combinadas com os interesses da hegemonia norte-americana, de modo a não apresentar uma postura opositora aos EUA. Por meio desse posicionamento estratégico, foi possível fundamentar uma realidade em que os países localizados nessa área geográfica

---

<sup>16</sup> Tradução do autor.

<sup>17</sup> Tradução do autor.

obtivessem um maior espaço de manobra para exercer as políticas externas que melhor serviam aos seus respectivos interesses nacionais.

Após a consolidação das fronteiras em todo o continente americano, de acordo com a autora Giacalone (2012), a temática principal no debate existente entre analistas políticos (van Klaveren 1984; Puig 1980; Mora and Hey 2003), sobre política externa na região da América Latina, é voltada para uma procura de uma libertação autônoma dos constrangimentos político-econômicos. Complementarmente, para o Estado brasileiro, e para outros países sul-americanos, conforme afirmam Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), existe a constante necessidade de reforçar o interesse em apresentar posicionamento autônomo no palco internacional. Essa realidade difere da dos países denominados como desenvolvidos, os quais possuem o grau de autonomia garantido pela alta relevância nos setores político, econômico ou militar.

### 1.3.2. Distância, Alinhamento e Diversificação

O Brasil, ao longo da história de sua política externa, tem buscado continuamente espaços de manobra para poder exercer de maneira autônoma sua política externa no palco internacional, procurando, principalmente, alternativas à pressões exercidas pelos EUA, como defende Vigevani et al. (2012), através da implementação de um projeto autonomista. A chamada “busca pela autonomia”, juntamente com o projeto de desenvolvimento nacional, têm sido objetivos promovidos constantemente pelo corpo diplomático responsável por propagar a PEB. De acordo com Manzur (2014), é observado um ponto de inflexão no conceito brasileiro de relações internacionais nos anos 1930, quando o antigo Presidente Getúlio Vargas estabeleceu uma política que visava obter ganhos para o desenvolvimento nacional, através da implementação da busca por uma autonomia caracterizada primeiramente pela dependência. A carência de poder apresentada pelo Estado brasileiro, dificultava o desprendimento frente as potências da época, mas não impediu a constante procura pela construção de uma autonomia decisória relativa, entre 1935 e 1942, denominada equidistância pragmática (Cervo e Bueno, 2011; Moura, 1980, citado em Manzur, 2014:173).

Complementarmente, de acordo com Pinheiro (2000), até 1990, a PEB, foi marcada por um posicionamento fundamentado na oscilação da utilização dos paradigmas <sup>18</sup> dominantes: o

---

<sup>18</sup> Segundo Leticia Pinheiro, paradigmas são: “(...) teorias de ação diplomática formadas por um conjunto de ideias que constitui a visão da natureza do sistema internacional por parte dos formuladores de política da época”(Pinheiro, 2000:308).

americanismo<sup>19</sup> e o globalismo<sup>20</sup> para alcançar os objetivos almejados. Essas posturas adotadas pelo corpo diplomático foram utilizadas pela autora supracitada para especificar o *modus operandi* da PEB até o final da década de noventa, classificadas em: americanismo pragmático (1902-1945), (1951-1961), (1967-1974); americanismo ideológico (1946-1951), (1964-1967); globalismo grotiano (1961-1964), e globalismo hobbesiano (1974-1990) (Pinheiro, 2000:310).

Apesar de ter passado por profundas alterações governamentais, incluindo um período de ditadura militar (1964-1985), é possível afirmar que as mudanças nas ações externas do Estado brasileiro nunca se desligaram do passado. Tal como referem Vigevani e Cepaluni (2012), ocorreram, em maior ou menor grau, alterações ou ajustes no posicionamento, de modo a possibilitar o alcance do Brasil dos seus objetivos essenciais: a autonomia e o desenvolvimento econômico. Portanto, grande parte da literatura afirma que a autonomia sempre fez parte dos objetivos principais do Brasil, havendo, dessa forma, uma continuidade na busca desse objetivo (Bernal-Meza, 2002; Cervo & Lessa, 2014; Malamud, 2017; Mariano, 2007; Mariano, 2015; Saraiva, 2010; Vaz, 1999; Vigevani et al., 2012; Vigevani & Cepaluni, 2007; Vigevani, Oliveira, & Cintra, 2003; Vigevani & Ramanzini Júnior, 2014).

A viabilidade do projeto autonomista brasileiro, de acordo com Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), é fundamentada por meio da junção de conceitos essenciais para a promoção da sua política externa, nomeadamente, independência, universalismo e diversificação. Dessa forma, o Brasil persegue uma postura autonomista no palco internacional, utilizando sua independência como fator fundamental e articulando a diversificação nas áreas de atuação e parcerias, juntamente com um posicionamento baseado no universalismo, como instrumentos para alcançar o seu objetivo. É importante ressaltar que a utilização de um posicionamento universalista fundamentado no pragmatismo pela PEB, remetendo a uma pluralidade de parcerias no palco internacional, “permitiu a compatibilização da universalidade em construção com a capacidade de articulação concreta, de modo a tornar operacional o impressionante acervo de relações bilaterais em vias de acumulação” (Lessa, 1998:31).

Para analisar o *continuum* do processo de busca pela autonomia, torna-se necessário classificar as tendências e os objetivos perseguidos pela PEB, com base em determinados momentos históricos. Os meios utilizados para alcançar a autonomia foram classificados, mais uma vez, de modo a salientar

---

<sup>19</sup>Segundo Leticia Pinheiro, o americanismo é definido: “(...) como o paradigma que concebia os Estados Unidos como eixo da política externa, donde uma maior aproximação a Washington elevaria os recursos de poder do país, aumentando assim sua capacidade de negociação (...)” (Lima, 1994:35-36, citado em Pinheiro, 2000:308).

<sup>20</sup> Segundo Leticia Pinheiro, o globalismo se posicionava como um contraponto ao americanismo, defendendo: “(...) a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha no mundo, inclusive junto aos Estados Unidos (Lima, 1994:35-36, citado em Pinheiro, 2000:308).

as ações tomadas pelos governos brasileiros ao longo da história, nomeadamente: autonomia pelo distanciamento, autonomia pela participação e autonomia pela diversificação. De acordo com Vigevani et al. (2012), a classificação dos tipos de autonomia aplicados são refletidos de acordo com mudanças ocorridas no palco internacional e são utilizados com o intuito analítico. É importante enfatizar que os objetivos não podem ser perseguidos livres de obstáculos impostos por outros países ou por fatores internos. Portanto, segundo Vigevani e Cepaluni (2012), as diferentes denominações classificatórias do projeto autonomista, adotadas em períodos históricos distintos, foram utilizadas como forma de caracterizar o tipo de estratégia legitimada pelo governo brasileiro para perseguir o objetivo tradicional que é a autonomia, e representam a adaptação da diplomacia brasileira frente as alterações ocorridas no plano internacional e doméstico.

### 1.3.3. Autonomia pela Distância

No século XX, especificamente durante a era Vargas (1930), conforme refere Vigevani et al. (2012), apesar de algumas variações providas pela breve Política Externa Independente<sup>21</sup>, entre 1961 e 1964 nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (Manzur 2014), a autonomia pelo distanciamento<sup>22</sup> guiava a PEB. De acordo com Mariano (2015), esse posicionamento estratégico foi fundamentado em razão da postura do governo, durante o período da Guerra Fria, que estava em desacordo frente aos processos iniciais de integração mundial, representados pela formação de instituições e regimes internacionais, os quais eram considerados pelo Estado brasileiro como conservadores da hierarquia de poder das grandes potências mundiais estabelecidas. Porém, o fim da Guerra Fria iria alterar um longo período marcado, como afirma Valladão (2005), por uma opção pela manutenção de uma distância face aos processos decisórios ocorridos entre os pólos mundiais, pela falta de condições econômicas e desinteresse político.

A redemocratização do Estado brasileiro se confunde com o final de um período marcado pela bipolarização mundial com a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). No início desse novo período, Com a derrota da ameaça comunista, os EUA atuaram no palco internacional como o poder hegemônico “solitário”, caracterizado como o “(...) único centro de autoridade, força e

---

<sup>21</sup> De acordo com Arinos Filho, citado em Manzur (2014), a Política Externa Independente: “Compreendia que a diferenciação do mundo entre Norte e Sul era essencialmente econômica, mais que ideológica, e, por isso, considerava que o Brasil poderia e deveria estabelecer “contatos proveitosos” até mesmo com países de ideologias diversas, uma vez que essa atitude poderia contribuir para reduzir tensões internacionais e promover a paz” (Arinos Filho, 2001:156, citado em Manzur, 2014:183).

<sup>22</sup> Conforme referem os autores Vigevani e Cepaluni (2007), a autonomia pelo distanciamento é definida como: “(...) uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional” (Vigevani & Cepaluni, 2007:283).



decisão econômica e política, que apontava o neoliberalismo, baseado no *Washington Consensus*<sup>23</sup> (Bandeira, 2013:53).

De acordo com Vigevani et al. (2012), o estabelecimento de uma democracia no governo de José Sarney (1985-1989), serviu como base para uma participação brasileira mais ativa na agenda internacional. Concomitantemente, com a desintegração do bloco soviético, é delineado o processo de globalização que ocasionou uma mudança na postura brasileira em relação à forma de buscar sua autonomia frente às grandes potências mundiais. Conforme afirma Mariano (2007), antes do fim da bipolaridade mundial, a PEB fora marcada por um forte interesse por parte das elites com a manutenção do sistema autoritário da época, evitando participar de debates e mantendo distância de regimes que se posicionavam de maneira conflituosa com a estrutura política do regime militar.

A partir do final do século XX, para conseguir manter a busca pela sua autonomia, se torna necessário que ocorra uma mudança por parte da PEB para uma postura internacional mais participativa. Com as pressões dos EUA e de empresas internacionais, a queda do muro de Berlim e o processo de globalização, um posicionamento distante frente aos assuntos que dominavam o debate no palco internacional se tornou inviável. Conforme mencionado por Vigevani et al. (2012), os decisores políticos brasileiros concluíram, portanto, que seria necessário aderir aos regimes internacionais para poder aumentar a capacidade decisória do Estado brasileiro no palco internacional, desse modo, adaptando a forma de perseguir o projeto autonomista.

#### 1.3.4. Do Distanciamento para a Participação

De acordo com Russell e Tokatlian (2003), mudanças ocorridas no plano doméstico podem alterar o modo como um determinado Estado emprega sua autonomia no plano externo. Os fatores domésticos que contribuíram para essa mudança na estratégia da PEB foram as pressões geradas pelo retorno à democracia, o colapso do modelo econômico de substituição de importações<sup>24</sup> e as crises financeiras. Complementarmente, os fatores externos que contribuíram para alterar a PEB foram o fim

---

<sup>23</sup> De acordo com Williamson, conforme refere Bandeira (2013), o Consenso de Washington consiste em um “(...) documento que continha dez recomendações para a reforma econômica(...) que visavam à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado, consistiam em: 1. Disciplina fiscal; 2. mudanças das prioridades no gasto público; 3. reforma tributária; 4. taxas de juros positivas; 5. taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6. liberalização do comércio; 7. fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8. privatização das empresas estatais; 9. desregulamentação das atividades econômicas; 10. garantia dos direitos de propriedade” (Williamson, 1990:9-33, citado em Bandeira, 2013:61).

<sup>24</sup> O autor Fonseca (2010) afirma que para definir o processo de substituição de importações (PSI) é necessário “salientar, portanto, que entende-se por substituição de importações simplesmente o fato de o país começar a produzir internamente o que antes importava, o que ocorreria no Brasil com certa expressão na República Velha. O que usualmente denomina-se PSI, todavia, supõe mais que isto: que a liderança do crescimento econômico repouse no setor industrial, que este seja responsável pela dinâmica da economia, ou seja, que crescentemente seja responsável pela determinação dos níveis de renda e de emprego”(Fonseca, 2010:2).

da Guerra Fria, uma mudança de postura norte-americana em relação às suas parcerias no sistema internacional e a aceleração do processo de globalização econômica (Vigevani et al., 2012:36).

Consequentemente, devido as alterações ocorridas, conforme refere Mariano (2015), a PEB enfatiza seu posicionamento universalista e almeja estabelecer relações com uma pluralidade de Estados e atores no âmbito global, a partir da defesa dos valores internacionais vigentes que compõe “(...) temas como democracia, direitos humanos, meio ambiente, não proliferação, integração comercial ou abertura econômica” (Corrêa, 1999, citado em Mariano, 2015:60), promovendo enfaticamente o livre comércio no cenário global e a adesão à regimes internacionais.

Essa mudança na postura da PEB pode ser compreendida a partir do argumento de Zacher, que define que na sua busca pela autonomia, Estados estão dispostos a limitar sua soberania com o objetivo de obter determinados ganhos econômicos, políticos, étnicos e de segurança no palco internacional (Zacher, 1992, citado em Russel & Tokatlian, 2003:2). Portanto, em resultado da ampliação e o impacto da gama de relações transnacionais que emergiram no final do século XX, ocorre o surgimento de uma problemática que não é essencialmente marcada por uma redução da soberania legal estatal, mas por uma perda da autonomia política e econômica por parte dos Estados (Keohane e Nye, 1973:393, citado em Russel & Tokatlian, 2003:4).

O período de transição entre a o modelo de autonomia pelo distanciamento para um modelo participativo, ocorre em meio a um cenário conturbado na política brasileira marcado por duas breves Presidências: Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994).

#### *Fernando Collor de Mello*

Na passagem de Collor de Mello pela Presidência do Brasil, conforme afirma Mariano (2015), foi enfatizada uma diplomacia presidencial em detrimento da presença do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). Sua política externa, segundo Bernal-Meza (2002), procurou alterar a imagem brasileira de país “terceiro-mundista” e era baseada em um alinhamento automático com os países desenvolvidos, em especial os EUA, pelo fato de se tratar de uma política “(...) enraizada no neoliberalismo do Consenso de Washington” (Pecequilo, 2011:49). Para Collor de Mello, conforme refere Pecequilo (2011), a busca pela autonomia e o desenvolvimento nacional não aconteceria de uma forma isolada às grandes potências mundiais e instituições internacionais, e deveria ser baseada em uma “Agenda de valores hegemônicos universalmente aceita” (Vigevani *et. al.*, 1999; Bernal-Meza,2000, citado em Bernal-Meza, 2002:37). No entanto, de acordo com Pecequilo, Collor agiu ingenuamente em

supor que no período posterior à bipolaridade mundial prevaleceria o unilateralismo norte-americano, e também em acreditar que os EUA iriam conceder o reconhecimento estratégico esperado pelo Brasil, fato que não se concretizou. O resultado da política adotada pelo Presidente da época, marcado por um governo que apresentou fatores negativos, tais como denúncias de corrupção e hiperinflação, gerou um forte descontentamento na população brasileira, o que resultou em um processo de *impeachment* e a uma mudança corretiva na política interna e externa do governo brasileiro (Vizentini, 2008; Cervo e Bueno, 2008, citado em Pecequilo, 2011:50).

Apesar de ter sofrido um *impeachment* em 1992, é importante mencionar que foi durante a Presidência de Collor de Mello que ocorreu a assinatura do Tratado de Assunção (1991), que é o responsável pela criação do Mercado do Cone Sul (Mercosul) com o intuito de integrar a região da América do Sul, e conforme referem Hirst e Pinheiro (1995), se implementou a mudança na estratégia de autonomia que rompeu com a lógica do distanciamento para uma lógica participativa, mesmo não tendo sido efetivada com sucesso.

#### *Itamar Franco*

De acordo com Vaz (1999), a ascensão de Itamar Franco à Presidência da República não implicou em discontinuidades na PEB. Porém, buscou-se corrigir o posicionamento voluntarista empregado por Collor de Mello, que procurou distanciar o Brasil do perfil associado ao Terceiro Mundo. Foi retomado na PEB, de acordo com Vaz (1999), a classificação do país como Estado em desenvolvimento, juntamente com a promoção da defesa das causas e necessidades dos países terceiromundistas localizados no hemisfério Sul. Itamar Franco não partilhava a visão de mundo unilateral de Collor e buscou fazer uso de uma política com um alinhamento não-excludente, procurando novas parcerias frente a uma nova realidade reconhecida na sua Presidência e caracterizada como “dissociação hegemônica” (Guilhon Albuquerque, 1999, citado em Bernal-Meza, 2002:60). Nesse novo momento foi concedida maior autonomia ao Ministério das Relações Exteriores, de acordo com Vigevani et al. (2012), que sob o comando do então Ministro Celso Amorim aplicou uma política de participação desenhada de maneira que o Brasil não se alinhasse automaticamente com nenhum país. Especificamente, esse posicionamento foi aplicado frente aos EUA, e conforme referem Hirst e Pinheiro (1995), retomando a autonomia brasileira frente às pressões norte-americanas.

É relevante ressaltar que a PEB no fim do século XX e início do século XXI, foi marcada, como refere Hirst (2006), por um processo de integração regional baseado no Mercosul. A PEB apresentou

também a proposta da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana), funcionando como uma reação frente ao projeto da ALCA<sup>25</sup> (Área de Livre Comércio das Américas) imposto pela hegemonia norte-americana. Em complemento, conforme refere Bernal-Meza (2002), a política brasileira para o Mercosul, no período em questão, visava adquirir o reconhecimento internacional de ‘potência média’, devido o papel de liderança exercido no bloco, e buscava realizar a abertura econômica gradativa do Estado brasileiro para as economias externas, visto que o país estaria assegurado pela ampliação do mercado regional, dentro do qual se encontrava como o centro econômico-industrial.

Através do aperfeiçoamento da política participativa iniciada por Collor, juntamente com o Itamaraty, o governo de Itamar Franco, retoma os preceitos da Política Externa Independente e do “Pragmatismo Responsável”<sup>26</sup>, em prol de um aumento decisório no âmbito da inserção internacional, e desempenhou:

“(...) a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguaí e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul)” (Hirst & Pinheiro, 1995:11).

### 1.3.5. Autonomia pela Participação

A mudança no posicionamento da política externa para uma estratégia que ficou conhecida como autonomia pela participação<sup>27</sup> se consolida, segundo Vigevani et al., (2003), no governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>28</sup>, em meio a defesa de um sistema internacional mais igualitário, com base no multilateralismo, nos regimes e normas internacionais, que “mesmo não sendo ideais, representam um inequívoco aprimoramento na matéria” (Lafer, 1993:46-47, citado em Vigevani et al., 2003:34). De acordo com os autores Villa e Viana (2010), esse posicionamento é marcado por uma autonomia que

---

<sup>25</sup> De acordo com Pecequillo (2011), os objetivos dos EUA ao proporem a ALCA seriam “(...) garantir acesso aos mercados locais, aumentando suas exportações, impedindo o avanço de poderes regionais e intrarregionais no hemisfério, em particular a consolidação do MERCOSUL sob liderança brasileira” (Pecequillo, 2011:68).

<sup>26</sup> O Pragmatismo responsável, segundo refere Moreira Lima (2018), foi uma: “Expressão utilizada pelo presidente Ernesto Geisel no pronunciamento de abertura da primeira reunião de seu gabinete, que acabaria marcando a política externa do chanceler Azeredo da Silveira” (Moreira Lima, 2018:10). “Pragmatismo foi o termo empregado para justificar o afastamento da ideologia predominante diante da opção que melhor atendesse aos interesses nacionais. O qualificativo responsável estabelecia os limites toleráveis para o regime dessas inflexões e assegurava a consistência, a cautela e o vínculo com dois princípios: o da autonomia e o do universalismo” (Moreira Lima, 2018:30).

<sup>27</sup> De acordo com os autores Vigevani e Cepaluni (2007), a autonomia pela participação é caracterizada pela “(...) adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional” (Vigevani & Cepaluni, 2007:283).

<sup>28</sup> A Presidência Fernando Henrique Cardoso contribuiu para a “(...) construção e ampliação dos regimes. De 1995 a 1997, o Brasil participou da criação da OMC, no encerramento da Rodada Uruguaí do GATT (Ata de Marrakesh), aderiu ao MTCR (Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis), o Congresso Nacional aprovou a Lei das Patentes (1996) e a Cultivares (1997), referente a direitos de propriedade intelectual no setor agrícola. Em 1998, o Brasil assinou o Protocolo de Quioto, resultante da Rio +5 (Conferência de Quioto ou Conferência das Partes, COP3)” (Pecequillo, 2011:64).

apresenta um certo grau de assertividade, a qual irá defender uma maior participação no fórum internacional e diversificação de parcerias, com o intuito de alcançar o desenvolvimento nacional.

Nesse período, a agenda da política externa com o foco no liberalismo econômico estabelecido e legitimado em preceitos democráticos, conforme afirmam Vigevani et al. (2012), iniciada por Collor de Melo e reconfigurada por Itamar Franco, apesar de apresentar alterações, mantém os princípios que foram estabelecidos e reiterados ao longo da história do Brasil. Esses princípios estão refletidos na continuação, através do pragmatismo, do projeto de desenvolvimento nacional, dessa forma, contribuindo por preservar uma conduta de maior autonomia, que preze por uma crescente influência brasileira na arquitetura internacional (Corrêa, 2000:27, citado em Mariano, 2007:16).

De acordo com Miyamoto (2000), essa busca por uma maior participação, já era um objetivo almejado durante as administrações anteriores que surgiram no período da redemocratização (pós-ditadura). No entanto, sob o comando do Presidente Fernando Henrique, a PEB passou a possuir, juntamente com o Itamaraty, uma figura de um presidente que liderava e representava ativamente os interesses do Estado no palco internacional, ao que ficou conhecido, segundo Cason e Power (2009), como diplomacia presidencial<sup>29</sup>. Por meio da representação da política externa através da figura do Presidente da República (Lampreia, 1998; Miyamoto, 2000; Vigevani et al., 2003; Vizentini, 2005), existiu a procura da substituição dos parâmetros tradicionalistas de uma agenda política reativa marcada pelo protecionismo e pela lógica da autonomia pela distância, para uma agenda internacional proativa e participativa, fundamentada na lógica da autonomia pela integração/participação. (Vigevani, Oliveira, & Cintra, 2003:32).

Durante o governo de Fernando Henrique, a PEB mantém como objetivos principais, conforme menciona Bernal-Meza (2002), alcançar, por parte das grandes potências mundiais, o reconhecimento de 'potência média', conservar a utilização do comércio como principal via de inserção internacional e procurar um papel de maior liderança no âmbito político na região da América do Sul. É importante apontar que, futuramente, o Estado brasileiro consegue alcançar o *status* de potência com relevância para o palco internacional, conforme afirma Pecequillo (2011), por meio da tentativa de formar uma

---

<sup>29</sup> Conforme refere Albuquerque (1996), diplomacia presidencial é definida como a "participação pessoal do chefe de governo nas relações internacionais, seja por meio de pronunciamentos, seja de participação em foros internacionais, seja atuando diretamente em negociações" (ALBUQUERQUE, 1996:10, citado em Coelho & dos Santos, 2013:2).

imagem positiva do país, da aceitação de diferentes regimes internacionais e da continuação de reformas que acordassem com a nova ordem econômica neoliberal.

As aspirações supracitadas expõe uma transição de um posicionamento por parte da política externa, antes caracterizado como reativo, para um modelo ativo. Fundamentalmente, durante o período que marcou o regime autoritário brasileiro, o corpo diplomático era revestido de uma escassez de espaços decisivos de manobra em grande parte das questões internacionais, dessa forma, ações provenientes do exterior eram tratadas pelo corpo político de forma reacionária e defensiva (Guilhon Albuquerque, 2000, citado em Bernal-Meza, 2002:38).

Em face as mudanças geradas pelo intenso processo de globalização alastrado no palco internacional, conforme referem Russell e Tokatlian (2003), a autonomia adquiriu um novo posicionamento em um mundo onde não mais prevalecia a bipolarização. A autonomia ganhava um novo significado, contrário ao antigo perfil isolacionista prevalecente nos anos da Guerra Fria, no qual o objetivo se firmava na preponderância decisória mediante às pressões externas. O atributo autonomista, portanto, estava envolvido por uma base relacional entre os Estados, que almejavam, por meio de negociações e interações, constituir uma governança global, através da capacidade de um país em "(...) participar e em efetivamente influenciar assuntos mundiais, particularmente em todos os tipos de organizações internacionais e regimes"<sup>30</sup> (Russell & Tokatlian, 2003:16).

De acordo com Lima (2005), a autonomia brasileira, ao longo da história do país, sempre foi interpretada como uma forma de prevenir quaisquer influências externas que viessem a constranger o que ele denominava de "poder nacional". O autor defende que esse nacionalismo se traduz em uma vontade de contribuir para solução de problemas mundiais. Portanto, apontou que o nacionalismo não era um posicionamento isolacionista, e sim, uma representação de "(...) uma grande vontade de participação internacional (...) é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade das nações" (Araújo Castro, 1982, citado em Lima, 2005:3).

Dessa forma, a estratégia da Presidência Fernando Henrique, ao indicar a existência de assimetrias nos processos decisórios no palco internacional, propõe a inserção como a solução para alterar essa realidade. Essa lógica retoma a distinção abordada no início desse capítulo entre soberania e autonomia. De acordo com Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), a PEB, ao abandonar seu antagonismo

---

<sup>30</sup> Tradução do Autor.

isolacionista e entrar em concordância com os valores adotados pelas instituições e regimes internacionais, tem como consequência uma redução da soberania do Estado brasileiro, com o intuito de obter, em contrapartida, a manutenção de sua autonomia.

Como expõe o antigo Ministro de Relações Exteriores Celso Lafer:

“O fim da Guerra Fria e seus desdobramentos trouxeram com a diluição do papel econômico das fronteiras uma efetiva internalização do mundo na vida brasileira. Por esta razão, no século XXI são distintos os meios para tornar operacionais o valor do desenvolvimento e assegurar sua sustentabilidade econômica, financeira, política, social, ambiental. Hoje a autonomia objetivo permanente da nossa política exterior requer participação no mundo”<sup>31</sup>

De acordo com Spektor (2014), a lógica aplicada durante o período de distanciamento, que baseava suas premissas no desenvolvimento do parque industrial e tecnológico, foi colocada em segundo plano pela necessidade conquistar confiança e respeito no exterior, por meio da estabilidade econômica e social, assim, o país foca-se em “arrumar a casa”. Cardoso (1995) defendia que a retomada da democracia no Brasil e a resolução de problemas internos como desigualdades sociais e inflação teria um efeito positivo no exterior. Portanto, para poder se inserir na área de influência internacional o governo procurou alcançar reconhecimento no exterior através de políticas domésticas que identificaram “(...) a necessidade da normalização econômica do Brasil por meio da normalização do interno, particularmente a espiral inflacionária e a criação de uma moeda real e flutuante, o real” (Saraiva, 2014:33).

Apesar de ter expressado em seu discurso de posse no primeiro mandato a importância de manter relações com parceiros tradicionais como a China, Índia e Rússia, e ver oportunamente uma aliança com uma África do Sul, não mais dominada pelo regime do *apartheid* (Cardoso, 1995:18-19), a Presidência Fernando Henrique percorreu uma diretriz diferenciada.

Ao aderir à nova realidade que se moldava no início do século XXI, conforme mencionam Lima (2005); Cason e Power (2009), Fernando Henrique buscou melhorar a imagem do Brasil no exterior com o afastamento de posições “terceiro-mundistas” e priorizou relações bilaterais com Estados que inteiravam a parcela desenvolvida (Estados Unidos, Japão e Europa) e instituições financeiras internacionais. Essa percepção adotada durante a Presidência Fernando Henrique, conforme afirma Lima (2005), vai de encontro ao denominado ‘sistema geoeconômico de Clinton’, o qual interpreta os

---

<sup>31</sup> Discurso de posse de Celso Lafer no cargo de Ministro das Relações Exteriores. Brasília, 29/01/2001.

EUA como o centro dominante dentro da nova ordem globalizada, devido à superioridade apresentada pelo Estado norte-americano nos setores econômico, militar e tecnológico.

Concomitantemente, conforme refere Hirst (2006), a Presidência Fernando Henrique exerceu uma ênfase pela integração da região sul-americana, visto que entre 1994 e 2002, o país assumiu o papel de mediador de crises na América do Sul e procurou elaborar uma agenda para a região. É importante ressaltar que nesse período, o Brasil se mostrou capacitado a obter o título de líder regional, tendo sido capaz de ajudar a mediar “(...) juntamente com a Argentina, Chile, e os Estados Unidos – um acordo de paz entre Peru e Equador em 1995 e também ajudar a prevenir um golpe militar no Paraguai”<sup>32</sup> (Diaz & Almeida, 2008:10).

Esse pragmatismo inculcido na autonomia pela participação, revelado sob as pressões originárias do processo de globalização, conforme defende Mariano (2007), tinha como o objetivo preservar a postura autonomista brasileira. Por meio da priorização de organizações internacionais, como o Mercosul, e através do reforço de sua postura como um ‘*global player*’ e ‘*global trader*’, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2012), o Brasil foi capaz de obter legitimidade em suas ações e inserir-se competitivamente no palco internacional, sem necessariamente se alinhar de forma automática com nenhum ator ou Estado específico.

É importante ressaltar que a adesão ao Mercosul, de acordo com Bueno et al. (2014), deve ser observada como uma instrumentalização de forma realista das parcerias com Estados que compõem a região, em que o Brasil, por meio do processo de integração regional, procurou perseguir interesses próprios e gerar um fortalecimento nacional relativo aos países vizinhos. Apesar de que, de acordo com Batista (1994), a integração regional deveria se expandir para todos os países na América Latina e não apenas os vizinhos da América do Sul, e que a plataforma do Mercosul não seria “suficiente” para tal. Tal como menciona Bernal-Meza (2002), para ser capaz de se inserir como uma economia competitiva no palco internacional, o Estado brasileiro, procurou configurar uma ampla área de integração econômica no Cone Sul, deste modo, utilizando dessa plataforma multilateral como base legítima para negociar com os megablocos.

Portanto, muitos autores (Bernal-Meza, 2002; Lima, 2005; Pecequillo, 2011; Spektor, 2014; Vigevani et al., 2003; Vigevani & Cepaluni, 2012), defendem que o Mercosul tem funcionado como uma

---

<sup>32</sup> Tradução do autor.



plataforma que permitiu maior barganha internacional, abertura econômica e uma inserção competitiva do Brasil no palco internacional.

Dessa forma, conforme refere Pecequillo (2011), o Mercosul era uma ferramenta com um perfil amplamente autonomista que se destacou no sistema político-econômico no Cone Sul, “(...) transformando-se no terceiro maior bloco econômico depois da União Europeia e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (...). O comércio intrarregional cresceu 400% entre 1991 e 1997” (Spektor, 2014:43).

De acordo com o antigo Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (1998), apesar da suposta perda de soberania a partir de um maior comprometimento com a integração regional institucionalizada, no caso do Mercosul, o país veio a usufruir de uma maior cooperação participativa, por gerar maior comércio, investimento e diálogo com outras regiões do mundo, em especial, a União Europeia (EU), obtendo maiores ganhos absolutos.

No entanto, é importante ressaltar, conforme afirma Pinheiro (2000), que o Brasil controlava o grau de institucionalismo aplicado à uma determinada organização, de acordo com o grau de influência e afluência no nível global apresentados por membros participantes. Essa postura fazia com que o país apresentasse uma dualidade comportamental. No caso do Mercosul, de acordo com Spektor (2014), Brasília procurou construir parcerias estratégicas minimalistas e flexíveis, portanto, com baixa densidade institucional, o que possibilitou uma manutenção de uma margem de manobra para perseguir a autonomia estatal brasileira.

O início do século XXI, no contexto do projeto autonomista, de acordo com Spektor (2014), foi um período de alteração no modelo conceptual das relações internacionais, principalmente, com o advento do 11 de Setembro. De acordo com Vizentini (2005), a política externa norte-americana passou a focar seu discurso na retórica de uma “guerra ao terror” e se apresentaram de forma mais unilateralista, o que resultou em uma mudança no posicionamento por parte da Presidência Fernando Henrique, que se mostrou inclinada a criticar o processo de globalização e a ALCA.

É necessário apontar, conforme refere Pecequillo (2010), que o unilateralismo adotado pelos EUA no início do século XXI rebaixou os Estados aliados para o segundo plano e desvalorizou a cooperação e as organizações multilaterais. As ações que se seguiram ficaram representadas na Estratégia de Segurança Nacional de 2002, conhecida como doutrina Bush.

Nesse período se fez necessário uma mudança para se alcançar a autonomia no palco internacional. De acordo com Vigevani et al. (2003), a alteração do posicionamento internacional norte-americano para uma vertente unilateralista, que dava prioridade às questões de segurança, dificultou a continuidade e manutenção do projeto autonomista brasileiro por meio da integração.

Os autores Vigevani e Cepaluni (2007), consideram que o 11 de setembro e a Rodada Doha da OMC, foram fatores que impulsionaram alterações do rumo da PEB no final do segundo mandato de Fernando Henrique. Em complemento, com o propósito de ressaltar que o posicionamento da PEB, a Presidência Fernando Henrique, passou a apresentar um discurso crítico em relação as assimetrias globais, e modificou sua prioridade cooperativa no plano global, anteriormente caracterizado por uma preocupação com a integração com o eixo vertical, para uma intensificação das relações com o eixo horizontal, especificamente, com países emergentes como Rússia, China e Índia (Vizentini, 2003, citado em Pecequilo, 2008:141).

Um balanço da PEB durante os 8 anos de governo da Presidência Fernando Henrique, conforme referem Vigevani e Cepaluni (2012), não obtiveram grandes resultados concretos, mas também não tiveram grandes perdas. Os autores ressaltam que a aderência às normas e regimes internacionais poderiam ter produzido ganhos que superariam as perdas geradas pela autonomia pela distância. No entanto, esse resultado não foi possível devido o enfraquecimento do Estado brasileiro nesse período. O governo de Fernando Henrique não foi capaz de formular uma estratégia de inserção internacional que impulsionasse o desenvolvimento nacional e procurasse superar as dependências estruturais do país, realizando apenas uma abertura comercial, o que debilitou a sua política externa (Cervo, 2002:29-30).

No entanto, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), é importante ressaltar que as mudanças realizadas durante o período de Fernando Henrique abriram um novo caminho a ser trilhado no palco internacional, e que só iriam se consolidar com a chegada de um novo Presidente da República, Lula da Silva e de novos Ministros de Relações Exteriores: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia.

### 1.3.6. Autonomia pela Diversificação

A autonomia pela diversificação<sup>33</sup> surge em um cenário caracterizado pela inviabilização do projeto autonomista brasileiro pela participação, dentre outros fatores externos, frente às mudanças ocorridas no palco internacional durante a administração Bush. Essa alteração na estratégia da PEB, conforme referem Vigevani e Cepaluni (2012), iniciada no final do segundo mandato de Fernando Henrique, se consolidaram e foram defendidas enfaticamente na Presidência Lula da Silva. Dessa forma, se mantêm a tradição da política externa elaborada pelo governo brasileiro, que procurou de maneira pragmática realizar alterações de posicionamentos políticos e comerciais no exterior, de modo a preservar o seu objetivo de perseguir a sua autonomia.

No entanto, no seu discurso de posse, o Presidente eleito declarou: “Mudança: esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos” (Lula da Silva, 2003). Apesar desse discurso, o novo governo estabelecido deu continuidade às políticas estabelecidas previamente por Fernando Henrique no contexto do 11 de Setembro e procurou manter “(...) uma típica política de equilíbrio em relação à potência global com base em alianças com outras potências médias, dentro e fora do espaço regional sul-americano” (Lima, 2005:20). A Presidência de Lula da Silva retornou aos ideais da PEB aplicados entre 1974-1979, nomeadamente a “(...) autonomia, busca de poder, aspiração de competir por um papel importante na hegemonia hemisférica e sistêmica regional” Bernal-Meza (2010:206).

Com a consolidação de Luís Inácio Lula da Silva em 2003, o Brasil, conforme refere Veiga (2005), procura sair do eixo Cone Sul e passa a buscar parcerias com diversos países em desenvolvimento ao redor do globo. A natureza das parceiras não teria, necessariamente, como eixo central de tal cooperação, o componente econômico. O autor defende que há situações em que apenas a cooperação cumpriria com os objetivos almejados pela PEB, no quesito autonomista. Por exemplo, de acordo com Veiga (2005), o IBAS<sup>34</sup> é um exemplo concreto dessas situações recorrentes. Trata-se de uma parceria trilateral, onde a vertente econômica não é o principal componente. Porém, essa iniciativa é capaz de gerar benefícios para os países membros em foros multilaterais. De forma complementar, o antigo Ministro das Relações

---

<sup>33</sup> O posicionamento baseado na autonomia pela diversificação é definido pelos autores Vigevani e Cepaluni (2007) como sendo: “(...) a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (Vigevani & Cepaluni, 2007:283).

<sup>34</sup> Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (“Declaração de Brasília” 2003).

Exteriores Celso Amorim, aponta a diversidade de grupos dos quais o Brasil faz parte e seus respectivos objetivos comparando o antigo BRIC e o IBAS. Segundo Celso Amorim, enquanto que os “BRIC pode corretamente reivindicar ser o novo peso pesado das relações internacionais, o Fórum do IBAS talvez seja um exemplo de diplomacia imaginativa posta a serviço da construção de uma ordem mundial mais justa e democrática”<sup>35</sup> (Amorim, 2010:232).

A autonomia do Estado brasileiro no século XXI, era defendida pela PEB, juntamente com o ativismo do então Presidente Lula da Silva, conforme referem Cervo e Bueno (2013), pela reforma da governança<sup>36</sup> do palco internacional em direção a uma reciprocidade, pelo fato de as organizações multilaterais e suas regras eram observadas como “injustas”, submetendo os países em desenvolvimento aos desenvolvidos. O Brasil se colocou, portanto, como um defensor de uma ordem internacional recíproca em todos os setores “(...) economia, comércio, segurança, questões ambientais, saúde e direitos humanos - a reciprocidade se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações. E, sem essas regras, a ordem internacional fica à mercê dos mais fortes” (Cervo & Bueno, 2013:530-531) .

Complementarmente, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2012), a autonomia pela diversificação representa não apenas a procura de diversos parceiros não tradicionais, mas também a diversidade<sup>37</sup> de assuntos políticos, alguns com pouco interesse e experiência, que o Estado brasileiro estava disposto a se responsabilizar para aumentar seu *status* internacional como potência emergente<sup>38</sup>.

O país assume, durante a Presidência Lula da Silva, um papel mais ativista<sup>39</sup> com o objetivo de adquirir maior influência no palco internacional, através da “(...) internacionalização das empresas brasileiras, a integração regional e o ativismo diplomático global para promover um papel mais ativo do Brasil na construção de regras internacionais” (Saraiva, 2014:33). Essa nova estratégia utilizada para reformular a autonomia brasileira frente às mudanças externas foram refletidos no:

---

<sup>35</sup> Tradução do autor.

<sup>36</sup> Se entende por governança como: “la totalidad de maneras por las cuales los individuos y las instituciones, públicas y privadas, administran sus problemas comunes” (Comission on Global Governance, 1995, citado em Pino, 2016:25).

<sup>37</sup> Vigevani e Cepaluni (2012) indicam o caso Haitiano como um exemplo perfeito para exemplificar o significado estratégico de diversidade (Vigevani & Cepaluni, 2012:92).

<sup>38</sup> Conforme refere Lima (2010), Estados emergentes podem ser classificados por meio de: “(...) a) capacidades materiais suficientes que os diferencie dos demais países em desenvolvimento na estratificação internacional; b) especificidades com relação ao desempenho de um papel diferenciado no sistema internacional, em especial a utilização de estratégias internacionais pró-ativas nos planos multilateral e regional; e c) indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais” (Lima, 2010:155).

<sup>39</sup> De acordo com Amorim (2010), o Presidente Lula da Silva procurou perseguir durante o seu mandato um posicionamento externo caracterizado como ativo e altivo (Amorim, 2010:239).

“(1a) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5a) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6a) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7a) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações” (Vigevani & Cepaluni, 2007:291).

Durante o século XXI, portanto, o Brasil desenvolve sua política externa de modo a perseguir uma maior assertividade global, conforme refere Ferreira-Pereira (2016), através de uma diplomacia baseada na cooperação Sul-Sul. Essa promoção diplomática perseguida através da autonomia pela diversificação, de acordo com Amorim (2010), catalisa a propagação da participação brasileira nos assuntos vigentes no palco internacional, por meio de parcerias elaboradas com países em desenvolvimento, com o objetivo de reformar a governança global.

#### *Cooperação Sul-Sul*

As relações Sul-Sul, de acordo com Abdenur et al (2016), constitui uma estratégia iniciada no fim do período Fernando Henrique Cardoso, e é considerada uma das maiores prioridades da PEB da Presidência Lula da Silva, na qual o universalismo brasileiro será expressado por meio de cooperações com países localizados no hemisfério sul.

Durante o governo de Lula da Silva, membros da elite política brasileira, segundo Alden e Vieira (2005), realizaram encontros de alto nível diplomático em países localizados na África e na Ásia. No entanto, esse movimento não é um caso isolado do Brasil, visto que as parcerias voltadas para o ‘Sul Global’ são uma “(...) parte integrante das políticas exteriores dos Estados da América Latina no marco de estratégias para aumentar a presença regional ou global existindo uma ligação estreita com a construção regional e a promoção da integração”<sup>40</sup> (Pino, 2016:45).

Para poder diminuir as assimetrias no palco internacional e assegurar o projeto autonomista, conforme refere Lima (2005), a elite brasileira mostrou preferência pela utilização de dois modelos alternativos de política externa, um baseado na credibilidade<sup>41</sup> e um segundo que se posiciona de maneira

---

<sup>40</sup> Tradução do autor.

<sup>41</sup> De acordo com Lima (2005), citando Souza: “Na estratégia da credibilidade, a autonomia nacional “deriva da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições” internacionais” (Souza, 2002:22, citado em Lima, 2005:11).

oposta ao anterior denominado autonomista<sup>42</sup>. O governo de Lula da Silva, portanto, utiliza da combinação de uma política macroeconômica, semelhante à utilizada pelo governo anterior, juntamente com uma política externa heterodoxa, que enfatiza o comprometimento com a mudança e foca em uma agenda social-democrata.

Essas mudanças no projeto autonomista fazem parte da tradição diplomática do Estado brasileiro. Conforme menciona Mariano (2015), o posicionamento externo do país adapta a forma de perseguir seus objetivos histórico-fundamentais, nomeadamente, a autonomia e o desenvolvimento nacional, às circunstâncias do palco internacional.

De acordo com Pino (2016), o século XXI foi marcado por uma ascensão ativista pelas denominadas potências emergentes, principalmente os BRICS<sup>43</sup> e países de pequeno e médio porte que procuraram promover alternativas para a governança do palco internacional nos contextos geopolítico e geoeconômico. É ressaltado por Abdenur (2014) que o principal interesse do grupo dos BRICS é reformar a arquitetura que compõe o palco internacional. A autora afirma que essa reforma não necessariamente significa um aprimoramento dessa arquitetura.

A autonomia da diversidade apresenta, dessa forma, uma das suas orientações refletidas na cooperação Sul-Sul. Porém, como menciona Souto Maior (2004), essa orientação voltada para o investimento em novos pólos de poder, por meio de parcerias com múltiplos atores e Estados, não impedem o surgimento de divergências com Estados desenvolvidos, visto que os mesmos desejam assegurar sua colocação como orientador do rumo da ordem mundial.

A cooperação Sul-Sul, conforme referem Campos e Versieux (2016), compreendeu durante o ano de 1999 a 2014, uma totalidade de 9183 atividades cooperativas, das quais, a grande maioria (87,66%) é realizada na forma bilateral e 98,34% das atividades ocorre entre Estados. O Brasil, por conta do alto investimento por meio da sua política externa, "(...) participou em 23,17% das atividades de

---

<sup>42</sup> O posicionamento oposto ao projeto autonomista implementado pela Presidência Fernando Henrique, conforme refere Lima (2005), citando Souza: "Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma "política ativa de desenvolvimento" e a necessidade de se "articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar"" (Souza, 2002:22, citado em Lima, 2005:11).

<sup>43</sup> Dentre as coligações formadas pelas potências emergentes, conforme refere Abdenur (2014): "(...) the BRICS grouping is arguably the most visible initiative. The initially four-state coalition, bringing together Brazil, Russia, India and China under the acronym BRIC, emerged in 2006 at the initiative of Russian Foreign Minister Sergey Lavrov, and the first summit was held in Yekaterinburg, Russia on 16 June 2009. Since then, the heads of state have been meeting annually (with the 2011 entry of South Africa)" (Abdenur, 2014:86-87).

cooperação Sul-Sul, sendo o segundo país com maior participatividade, perdendo somente para a China com 25,34%” (Campos & Versieux, 2016:70).

No entanto, vale ressaltar que, de acordo com Campos e Versieux (2016), por se tratarem de políticas de desenvolvimento aplicadas por potência emergentes ou países em desenvolvimento, esse sistema cooperativo se apresenta com uma relativa sensibilidade às crises externas.

#### *Uma contenção na autonomia pela diversificação*

A política externa durante os anos de governo do PT procurou intensificar as cooperações Sul-Sul. Isso envolveu a criação de coligações como o G-20 na OMC, a participação no Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), a participação na missão de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH) e a aproximação a Estados do continente africano e do Oriente Médio, bem como à China e Rússia<sup>44</sup> (Boito Jr. & Berringer, 2013:37).

Os objetivos da política externa brasileira, a busca pela autonomia e o desenvolvimento, foram mantidos por Dilma Rousseff. Quando assumiu o poder em 2011, a então Presidente Dilma, conforme menciona Malamud (2011), manteve as prioridades exercidas pelo seu predecessor. Apesar de grande parte dos críticos apontarem a falta de proatividade da Presidente Dilma Rousseff, de acordo com Carleial (2015:206), é preciso observar que o cenário internacional da época estava composto por eventos que contribuíram para a crise na política externa brasileira, nomeadamente, a crise do euro, a recuperação norte-americana e o crescimento econômico dos países emergentes.

Essas alterações no palco internacional, como refere Saraiva (2017), reduziram o espaço de manobra dos países em desenvolvimento e das potências emergentes, e tiveram consequências tangíveis para o Brasil:

“A Rodada de Doha não avançou e começaram as negociações para a formação de grandes blocos de livre comércio, o que dificultou a inserção do Brasil na economia internacional. A ascensão da economia chinesa voltou a derrubar o equilíbrio econômico, e o país agora desfruta de um estilo norte-sul de relacionamento com o Brasil. O *boom* dos altos preços das commodities de exportação do Brasil acabou. Politicamente falando, embora o multilateralismo ocidental tradicional tenha sido desafiado, os países emergentes não conseguiram estabelecer uma nova agenda política global” (Saraiva, 2017:9)

---

<sup>44</sup> Tradução do autor.

Cervo e Lessa (2014) defendem que o declínio pelo qual o Brasil passou, especificamente no primeiro mandato de Dilma Rousseff, apesar das crises financeira e econômica internacional, se deu primordialmente devido à fatores internos, com as estratégias elaboradas pelo governo anterior sendo aplicadas de modo “lerdo e obstruído” (Cervo e Lessa, 2014:149).

Ao final do seu primeiro mandato, conforme refere Saraiva (2014), Dilma Rousseff não correspondeu às expectativas e não conseguiu alcançar a proatividade apresentada pelo seu predecessor. O resultado, portanto, foi uma inexistência de uma estratégia no âmbito da agenda da política externa, reduzindo a presença brasileira nos assuntos internacionais. Malamud defende que, economicamente, o país cresceu mais lentamente, em comparação com os outros emergentes, e acabou por perder visibilidade no palco internacional. “No entanto, destacam-se em outras duas áreas: meio ambiente e direitos humanos”<sup>45</sup> (Malamud, 2011:178).

O modelo estratégico baseado na autonomia pela diversificação foi mantido durante a Presidência Rousseff (Cornetet, 2014; Pautasso & Adam, 2014). No entanto, em uma perspectiva comparada “(...) durante os governos Lula e Dilma houve mais continuidade do que mudança em sua atuação externa; ou seja, um autonomismo com diferenças de ênfase” (Pautasso & Adam, 2014:28). O ativismo apresentado por Lula era claramente mais característico da sua política externa em comparação com a sua sucessora. De acordo com Cornetet (2014), a liderança presidencialista presente no governo do PT caiu com Dilma Rousseff, visto que a antiga Presidente realizou durante o seu primeiro mandato 30% viagens presidenciais a menos que o antigo Presidente Lula e 50% a menos no seu segundo mandato. Portanto, no âmbito do exercício da autonomia brasileira, apesar da diminuição da presença ativa brasileira no exterior, houve uma continuidade na estratégia baseada na diversificação das parcerias comerciais e na priorização por relações com países em desenvolvimento localizados no ‘Sul Global’, mesmo que de forma mais contenciosa.

---

<sup>45</sup> Tradução do autor.



## Capítulo 2. Desenvolvimento do Conceito de Parcerias Estratégicas no Brasil

As PEs do Brasil podem apresentar-se em diferentes circunstâncias e assumir idiossincrasias distintas. No entanto, conforme refere Vaz (1999), a finalidade das PEs, apesar da diversidade de casos e parceiros envolvidos, consiste em instrumentalizar a promoção do modelo de desenvolvimento<sup>46</sup> econômico brasileiro.

No século XXI, o Brasil buscou maior assertividade no palco internacional através de um universalismo<sup>47</sup> ativo (Miyamoto, 2000; .Moreira Jr, 2013; Vigevani, Oliveira, & Cintra, 2003), especificamente, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, no qual foi dada continuidade e ênfase à uma política ativista iniciada pelo seu antecessor Fernando Henrique Cardoso (Antônio Carlos Lessa 2010; Cason and Power 2009; Vizentini 2005; Leticia Pinheiro 2014; Pecequilo 2008). Tal como ficou referido no capítulo anterior, nesse período, os objetivos almejados pelo Estado brasileiro foram traduzidos no interesse de se elevar o desenvolvimento nacional, preservar a autonomia<sup>48</sup> brasileira e influenciar processos decisórios no palco internacional a partir da legitimação alcançada por meio de coligações expressas em parcerias com diversos Estados e instituições internacionais (Pecequilo 2008; Vizentini 2005; Vigevani and Cepaluni 2007; Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003; Moreira Jr 2013).

A PEB é definida por apresentar um caráter universalista, funcional e dinâmico, com alianças pragmáticas não-excludentes que “(...) respondem mais às mudanças no contexto interno e externo e ao modelo de desenvolvimento a que servem, e menos a considerações de ordem ideológica e cultural” (Vaz, 1999:76). Portanto, as PEs traduzem um oportunismo representado pela postura oscilatória do Estado brasileiro no âmbito global. Essa oscilação apresentada pela PEB, referida anteriormente neste trabalho, é resultante da combinação entre os princípios neoliberalistas e realistas, dando origem a um “institucionalismo pragmático”, almejando relações fortemente embasadas nos processos institucionais com grandes potências para elevar a assertividade brasileira no palco internacional, e, por vezes,

---

<sup>46</sup> De acordo com o autor Antônio Carlos Lessa (1998), a procura pelo desenvolvimento econômico no Brasil consiste “(...) na perseguição de cinco objetivos básicos: a) a perseguição, no plano internacional, dos elementos tidos como indispensáveis à leitura do projeto de desenvolvimento econômico em vias de implementação, sejam eles investimentos, mercados, tecnologias, fontes de energia ou empréstimos; b) a concertação internacional, nos fóruns em que se fizer possível, para a construção de regras que desimpedissem o acesso aos insumos para o desenvolvimento; c) a diversificação dos contatos internacionais, esconjurando a “maldição das relações especiais” com os EUA, com o que se entende os apertos nas margens de decisão e de autonomia internacional proporcionados pelos alinhamentos; d) a integração eficaz nos fluxos econômicos internacionais; e) a construção de uma presença internacional própria, não-alinhada e crescentemente desvinculada dos constrangimentos ideológicos do momento, sem que com isso se negue o escopo civilizacional ocidental” (Lessa, 1998:30).

<sup>47</sup> O conceito de universalismo “(...) deve também ser entendido como resultante do entrelaçamento de injunções domésticas e externas, os quais, por sua vez, condicionam os objetivos e estratégias de desenvolvimento, e, por consequência, as prioridades de política externa, o leque de opções de relacionamento, e, por fim, o estabelecimento de parcerias internacionais” (Vaz, 1999:54).

<sup>48</sup> O conceito do Projeto de Autonomia é definido como o “(...) interesse nacional em termos de modernização industrial com vistas à construção de um capitalismo nacional blindado contra pressões políticas e econômicas de um sistema internacional do qual o Brasil é dependente” (Spektor, 2014:17).

formando alianças com baixa ênfase em processos institucionais, prezando pelo seu papel de líder (Pinheiro, 2000). Alcides Costa Vaz (1999), destaca a flexibilidade refletida no pragmatismo apresentado pela PEB e sua correlação com o desenvolvimento nacional, e ressalta que “(...) a construção de parcerias, pelo Brasil, esteve sempre voltada para o acesso a recursos, insumos e oportunidades a serem canalizados para o processo de desenvolvimento (...)” (Vaz, 1999:52-53).

Deste modo, conforme afirma Vaz (1999), a promoção do desenvolvimento de PEs por parte do Brasil no palco internacional, junto a uma política universalista de posicionamento pragmático, vem direcionando a PEB na busca da elevação do grau de importância do Estado brasileiro, tendo como objetivo a preservação de sua autonomia e inserção nos processos decisórios dominantes no âmbito global. Esse posicionamento expressado pela PEB é viabilizado, segundo Vaz (1999), tradicionalmente, pela presença de mecanismos operacionais (universalismo, pragmatismo e PEs não-excludentes) que implicam adaptação e funcionalidade diante das mudanças ocorridas no palco internacional, o que atribuiu resiliência e flexibilidade ao comportamento do Estado brasileiro no exterior.

## **2.1. Contextualização**

A formação de PEs pelo Brasil remete ao contexto da Política Externa Independente<sup>49</sup> na década de 1960, de acordo com Lessa e Oliveira (2013), a partir da necessidade brasileira de expandir e diversificar suas parcerias no exterior para alavancar seu poder de barganha com novos aliados no palco internacional, devido a sua forte dependência para com os EUA.

Durante o século XXI, conforme referem Onuki e Oliveira (2013), o governo brasileiro estabeleceu acordos com diversos atores no palco internacional, no entanto, acentuando prioritariamente as relações Sul-Sul em detrimento das relações Norte-Sul. A viabilidade da construção de boas relações Sul-Sul está diretamente ligada a distância geográfica entre Estados e as posturas similares por eles apresentadas, posto que, mesmo que partilhando interesses semelhantes, não possuem uma competição direta (Guimarães, 1999:141, citado em Ramanzini, 2013:167). Deste modo, conforme citado anteriormente neste trabalho, a opção pela busca de uma pluralidade de PEs, por parte do Brasil, busca alcançar uma maior equidade no âmbito internacional e aumentar a influência de Estados em desenvolvimento nos processos decisórios internacionais.

---

<sup>49</sup>Política Externa Independente: “(...) proposta que projetava para o país relações internacionais sem constrangimentos ideológicos(...)” (Manzur, 2014:169).

Na sequência do contributo de Carlos Lessa (1998), é possível distinguir dois momentos distintos no desenvolvimento das PEs: Pós-Segunda Guerra<sup>50</sup> e Pós-Guerra Fria<sup>51</sup>.

### 2.1.1. Momento Pós-Segunda Guerra: Alternativas à Hegemonia Norte-Americana

O primeiro período em que surge o conceito de parceria estratégica, denominado de “válvula de escape” por Carlos Lessa (1998), é marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial, onde a política externa brasileira se encontrava em um estado de dependência excessiva em relação aos EUA (Pinheiro, 2000; Spektor, 2014), traduzindo-se na necessidade de procurar parceiros alternativos no cenário internacional.

Na década de 70, segundo Vaz (1999), a economia brasileira apresentava uma base industrial nacional consolidada e estava crescendo de forma elevada. A estabilidade econômica viabilizou a aplicação de um posicionamento voltado ao pragmatismo aliado a um universalismo seletivo na procura pela diversificação de PEs. De acordo com Vaz (1999), essa estratégia intencionava beneficiar o projeto de desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que procurava elevar a assertividade e o poder de barganha brasileiro nos eixos multilateral e bilateral.

A ideia de PE é adotada oficialmente pela diplomacia brasileira, conforme refere Lessa (2010), durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), em virtude da mudança de postura que sucede dentro de um contexto de mudanças nas relações com os EUA, onde são valorizadas as relações com países desenvolvidos para mitigar os efeitos políticos e econômicos da deteriorização das relações com Washington. Em paralelo, de acordo com Lessa, é realizada a manutenção de parcerias existentes e a aproximação com países regionais, justificada pelo interesse brasileiro de exercer uma postura de protagonista na América Latina. Conforme afirma Vaz (1999), apesar de buscar uma aproximação com países da região, nenhuma relação bilateral especial foi almejada. Portanto, a funcionalidade da formação de PEs no período em questão refletiu uma prioridade operacional por negociações com grandes potências industrializadas frente aos países em desenvolvimento, fossem regionais ou extra-regionais.

A procura pela expansão no palco internacional em busca da diversificação de alianças iniciou a caracterização da PEB como detentora de uma postura universalista (Vaz, 1999). As principais parcerias adquiridas pelo Brasil nesse período, como ressalta o autor Alcides Vaz (1999), foram com o

---

<sup>50</sup> Conforme Lessa (1998), é um período caracterizado pela urgência de estruturar coligações com atores alternativos aos EUA no cenário internacional.

<sup>51</sup> De acordo com Lessa (1998), é caracterizado como momento de qualificação da inserção internacional. “(...) observa-se a substituição da lógica estritamente político-militar e ideológica pela supremacia da lógica econômica (...)” (Lessa, 1998:36).

Japão e a Alemanha. É relevante evidenciar que os autores Lessa e Oliveira (2013) sugerem que a primeira PE foi estabelecida com a Alemanha na assinatura do Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear em 1975, simbolizando um marco na organização de uma parceria sólida entre os dois Estados. Portanto, as construções de PEs nesse período ocorreram de forma reativa, buscando a “(...) ampliação do poder de barganha com vistas a enfrentar, no plano político e econômico, situações de exacerbação da competição por recursos e influência” (Lessa, 1998:32).

As parcerias formadas tinham finalidades funcionais para o Estado brasileiro. As PEs possibilitaram, de acordo com Vaz (1999), a diversificação de relações com grandes economias mundiais, proporcionando maior margem de manobra face aos EUA, e, concomitantemente, permitiram a defesa dos interesses brasileiros internacionalmente, o que resultou na conquista de maior assertividade no comércio exterior. Consequentemente, esses benefícios possibilitaram alternativas à dependência norte-americana, e, portanto, libertavam o Brasil da “da pecha do alinhamento automático aos desígnios do poder hegemônico hemisférico, os Estados Unidos” (Spektor, 2004:195).

No final da década de oitenta, marcada pela crise econômica na América Latina, foi consolidada uma parceria de importância excepcional com a Argentina. Conforme defende Vaz (1999), a solução para a agravada situação econômica em que se encontravam alguns países da América Latina, é estabelecida através do desenvolvimento de uma iniciativa de integração regional, possibilitada, principalmente, a partir da intensificação entre as políticas convergentes dos governos do Brasil e da Argentina. Os dois países vizinhos aprofundaram relações de interdependência econômica, ao mesmo tempo que apaziguaram o passado de exacerbada rivalidade em benefício da busca recíproca por democratização e estabilização política. O resultado da aproximação entre Argentina e Brasil ficou representado na criação de um processo inicial de integração, futuramente acentuado com a criação do Mercosul, marcado pela existência de diálogos “(...) entre o Executivo e o Legislativo e outros segmentos sociais, notadamente o empresariado e os trabalhadores” (Vaz, 1999:63).

A consolidação de relações estratégicas entre o Brasil e a Argentina, da falha em estabelecer coligações privilegiadas com os EUA, por parte das duas nações sul-americanas, segundo Vaz (1999), possibilitou o desenvolvimento estável de políticas entre os Estados pertencentes ao Cone Sul. Apesar dessa parceria não se apresentar como uma oposição direta aos EUA, permitiu ainda que a América do Sul se tornasse uma região menos suscetível a ações assertivas por parte da potência norte-americana (Vaz, 1999:63-64).

Finalmente, o objetivo estratégico visado pela PEB, a partir da integração regional dos países sul-americanos, era de transformar o espaço regional em uma zona democratizada, livre de armamentos nucleares, e que servisse como um local de projeção do capital financeiro brasileiro e funcionasse como uma base de proteção para as pressões norte-americanas de integração continental (Hurrell, 2001, citado em Spektor, 2014:19).

### 2.1.2. Momento Pós-Guerra Fria: Universalismo Pragmático

O segundo período das PEs, descrito pelo autor Antônio Carlos Lessa (1998) como um momento de qualificação da inserção internacional, é marcado pelo fim da bipolarização mundial devido a dissolução soviética. Lessa defende ainda que nesse novo cenário o Brasil se encontra em uma situação desproporcional com a sua universalidade de interesses e suas condições efêmeras para alcançá-las. Torna-se essencial procurar por novas parcerias para alcançar maior inserção e influência no palco internacional.

A necessidade de uma mudança no posicionamento da PEB surge com a crise do modelo nacional-desenvolvimentista em 1980 “(...), baseado na existência de um Estado que se queria forte, empreendedor e protecionista, alicerçado em uma política econômica de substituição de importações” (Vigevani & Cepaluni, 2007:284).

No entanto, apesar do interesse do país em seguir a nova ordem fundamentada na legitimidade por meio de instituições multilaterais, o Brasil, enfatiza o direito de exercer sua autonomia como meta essencial. Dessa forma, a PEB defende que é necessário procurar sempre uma maneira de ampliar a capacidade do Estado em participar e atuar no palco internacional “(...) com margem de escolha e manobra suficiente – não completa, evidentemente – para seguir os caminhos delineados pela vontade nacional, pelas opções e condições do País” (Lampreia, 1998:8). Portanto, pode-se afirmar que o posicionamento brasileiro oscila, conforme refere Pinheiro (2000), entre dois comportamentos distintos baseados nas lógicas hobbesiana<sup>52</sup> e o grotiana<sup>53</sup>.

Nesse período, a política externa se concentra na estabilização econômica, mantendo respeito aos valores da democracia, direitos humanos e preservação ambiental, procurando ampliar o “(...)

---

<sup>52</sup> De acordo com Pinheiro, a lógica hobbesiana “(...) se sustenta na interpretação do sistema internacional como anárquico, tal como o estado de natureza de todos contra todos em que inexistia uma autoridade supranacional, um Leviatã” (Pinheiro, 2000:310).

<sup>53</sup> Conforme refere Pinheiro, a lógica grotiana, apesar de reconhecer “(...) a anarquia do sistema, supõe também que ele é normativamente regulado e que os Estados agem não apenas em busca de ganhos relativos, mas também absolutos” (Pinheiro, 2000:310).

acesso aos mercados, às tecnologias, aos investimentos, à cooperação externa, e obter melhor participação no processo decisório (...)" (Lessa, 1998:36). Em contraste com o projeto do nacional-desenvolvimentismo, diversas alterações foram adotadas rumo a um processo que visasse o livre comércio, por meio da "(...) liberalização cambial, diminuição de subsídios à indústria, adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual, maior liberalização de importações, relativa liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa (Vigevani & Cepaluni, 2007:287).

A postura diplomática nessa época foi marcada por uma ativa liderança presidencialista no exterior, iniciada por Fernando Henrique Cardoso, ampliada por Luiz Inácio Lula da Silva e restringida por Dilma Rousseff. O aumento do poder assertivo do país no palco internacional a partir da pluralização de parcerias bilaterais e da legitimidade obtida na participação de organizações multilaterais moldavam o direcionamento dos interesses brasileiros (Leticia Pinheiro 2000).

O universalismo pragmático brasileiro é utilizado simultaneamente com as PEs como as principais ferramentas utilizadas pela PEB para garantir e ampliar a inserção participativa e a assertividade do Brasil no palco internacional. Além disso, de acordo com Lessa (1998), face ao surgimento de uma nova ordem internacional multilateral marcada pela diminuição da margem de manobra para ações isoladas, o Brasil passa a enfatizar as PEs como condição qualificatória essencial, e não mais como manifestação isolada, para interagir na esfera internacional, onde cooperações que promovam ganhos substanciais são imprescindíveis.

#### *O Governo Fernando Henrique Cardoso – O Início de um Ativismo Acentuado*

Como mencionado anteriormente, o fim da Guerra Fria pressupôs mudanças no palco internacional que foram refletidas na alteração de um sistema representado por um mundo bipolar, posteriormente convertido em uma nova ordem global, visando, prioritariamente, o desenvolvimento econômico com ênfase na cooperação e na interdependência (Vigevani, Oliveira, & Cintra, 2003; Vizentini, 2005; Pecequillo, 2008; Moreira Jr, 2013).

Inicialmente, a reação brasileira em relação à desintegração da União Soviética perante a vitória da hegemonia norte-americana, consoante Spektor (2014), não foi interpretada por uma "celebração acrítica". Em razão da especulação negativa relacionada a emergência de uma ordem neoliberal, receava-se o surgimento de uma "ordem internacional muito mais rígida do ponto de vista dos países

mais fracos” (Amorim, 1991:27, citado em Spektor, 2014:23). Contudo, esse posicionamento foi alterado após comprovada a efetividade positiva observada pelas políticas legitimadas com base no multilateralismo, ato este que influenciou o então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim a mudar o seu discurso anterior. O antigo Ministro Amorim passou a defender que um mundo regido pelo multilateralismo é possuidor de maior valor democrático, principalmente no caso de países em desenvolvimento (Amorim, 2009, citado em Spektor, 2014:23). Portanto, Amorim afirma que o regime normativo que caracteriza um sistema internacional multilateral tende a apresentar uma maior regularização e legitimidade em comparação com as arbitrariedades de uma possível governança regida por um poder hegemônico. Nesse período constata-se uma descentralização das relações internacionais, “(...) na qual observa-se a substituição da lógica estritamente político-militar e ideológica pela supremacia da lógica econômica (...)” (Lessa, 1998:36).

O antigo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia (1998), afirmou que o período Pós-Guerra Fria implicou o início do processo da globalização, o que resultou no início de um mundo marcado por cooperações que envolviam uma pluralidade de atores; na liberalização comercial; e no reconhecimento de um sistema multipolar que trouxe consigo ameaças transnacionais e a necessidade de mitigá-las por meio de valores e práticas políticas similares.

Conforme refere Miyamoto (2000), o Estado brasileiro, com o fim da bipolarização mundial, apresentou na sua política externa uma maior vontade de participação nas relações internacionais, face às mudanças provenientes do mundo globalizado. É importante ressaltar, como menciona Saraiva (2007), que em 1993 foi lançado o Documento do Itamaraty e o Estado brasileiro passou a considerar relevante estabelecer parcerias estratégicas com Estados emergentes extra-regionais que possuem semelhanças como: “(...) *“dimensões continentais”, “reconhecida importância regional”, “população”, “produto interno bruto”, “regime democrático”*(...)” (Saraiva, 2007:54).

A PEB passou a assumir uma postura mais diligente em comparação com as presidências passadas, durante a Presidência de Fernando Henrique, procurando estabelecer PEs com diversos países, ressaltando que o Brasil não iria se “limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros” (Cardoso, 1993:9, citado em Vigevani et al., 2003:44). Essa liderança presidencial acentuada no governo de Fernando Henrique foi utilizada para alcançar maior envolvimento direto com a comunidade internacional, expor a mudança estratégica de desenvolvimento do Brasil e enfatizar o comprometimento brasileiro em se relacionar com o resto do mundo (Cason & Powers, 2009:125). No

entanto, o ativismo presidencialista foi moderado, conforme refere Vigevani et al. (2003), devido a gestão apresentada pelo Ministério das Relações Exteriores, sob a liderança de Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) e, em seguida Celso Lafer (2001-2002). Portanto, a forma utilizada para estabelecer PEs nesse período procurou desdramatizar as relações exteriores do país, “preferindo a resolução das diferenças por meio da Diplomacia e do Direito, reduzindo o ímpeto da política de poder e da guerra” (Lafer, 2001:47, citado em Vigevani, 2003:38).

O ativismo no exterior, que visava uma maior participação do Estado brasileiro diante de temáticas e sistemas que emergiram com a globalização, foi assinalado pela ânsia de “(...) influenciar o desenho da nova ordem” (Cardoso, 1995:17) e teve sua importância enfatizada no discurso de posse do Presidente Fernando Henrique (1995), no qual é colocado ênfase nas mudanças estruturais ocorridas no plano exterior, que refletem na necessidade do Estado brasileiro em se adaptar as novas regras vigentes no palco internacional e não “dar as costas aos rumos da História” (idem:17). Esta fase foi marcada ainda pela busca de relações com uma pluralidade de Estados, ainda que com diferentes níveis de intensidade. Dentre esses Estados encontravam-se a: China, Índia, Rússia, Japão, Portugal, Cuba e México (Silva, 2002:325, citado em Vigevani et al. 2003:49).

A formação das PEs pelo Brasil no período de Fernando Henrique foram definidas pela apresentação de um posicionamento pragmático, de modo a procurar uma maior integração brasileira no palco internacional, fundamentada no estabelecimento de cooperações de forma universalista, não-excludente (Mello, 2000:92, citado em Vigevani et al., 2003:33).

A autonomia participativa brasileira, marco da postura da política externa de Fernando Henrique Cardoso, conforme refere Vigevani et al. (2003), priorizou acordos multilaterais em relação aos bilaterais, procurando a aquisição de legitimidade por meio de negociações que envolviam instituições internacionais, envolvendo, principalmente, a OMC, o Mercosul, a União Européia (UE) e a ALCA (Silva, 2002:325, citado em Vigevani et al., 2003:49).

Porém, segundo Vaz (1999), a diversificação das PEs e a postura universalista pragmática da PEB prejudica o desenvolvimento de relações dentro do Mercosul, plataforma essencial para o sucesso da projeção brasileira no exterior, motivo pelo qual a procura brasileira por parceiros fora da região da América do Sul é percebida pelos países aliados, principalmente, a Argentina, como uma ameaça.



Diante da procura por novas PEs no contexto extra-regional e, simultaneamente, pela manutenção de parcerias na América do Sul, a PEB, durante a Presidência Fernando Henrique, consolidou-se pelo esforço em melhorar as relações com os EUA e com a Argentina (Vigevani, Oliveira, & Cintra, 2003; Vizentini, 2005). Tal como assinalam Vigevani et al. (2003), as PEs, no contexto regional representavam uma plataforma que legitimava a importância brasileira no âmbito internacional, e as PEs com os Estados desenvolvidos, tais como os EUA, tinham como objetivo alcançar um reconhecimento positivo do Estado brasileiro no exterior, para poder, assim, possibilitar um maior espaço de manobra para a autonomia brasileira. Portanto, era considerado prioritário pela PEB “(...) manter boas relações com os Estados Unidos e ter capacidade de organizar o espaço sul-americano, o Mercosul” (Cardoso, 1996, citado em Vigevani, Oliveira, & Cintra, 2003:43), de modo a poder obter uma maior influência no palco internacional.

Os EUA, como abordados anteriormente, foram enfatizados por Fernando Henrique como um parceiro fundamental para o Brasil (*O Estado de S. Paulo*, 1995, citado em Vigevani et al., 2003:42), devido à importância de se tratar de uma superpotência hegemônica. A busca por melhores relações bilaterais com o Estado norte-americano, de acordo com Vigevani et al. (2003), foi iniciada no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso “(...) em 1995, e chegou a alcançar resultados positivos ao superar contenciosos existentes há muito, alguns deles originados nos governos militares” (Vigevani et al., 2003:42). Fundamentalmente, Vizentini (2005) argumenta que a Presidência Fernando Henrique Cardoso apresentou uma política externa orientada por uma via globalista e que visava uma melhora constante nas relações com a potência norte-americana.

Em contrapartida, com o advento dos ataques terroristas no dia 11 de setembro em 2001, os EUA assumiram uma política externa voltada para o unilateralismo. Consequentemente, no final do segundo mandato de Fernando Henrique, devido as dificuldades apresentadas em se relacionar com o governo norte-americano, se fez necessário, conforme referem Vigevani e Cepaluni (2007), a ampliação das PEs para obter maior autonomia no palco internacional, ressaltando relações com as potências emergentes China, Índia e África do Sul, e a buscar maior equilíbrio no âmbito das negociações da ALCA com os EUA, embora nenhum acordo tenha sido concluído. Em paralelo, as relações com Estados desenvolvidos, como era o caso das realizadas no quadro das negociações Mercosul-EU, foram mantidas, de modo a assegurar maior espaço de manobra (Vigevani, Oliveira, Cintra, 2004:57, citado em Vigevani & Cepaluni, 2007:290). Deste modo, para Lessa (2010), apesar da importância histórica dos EUA para o Brasil, foi estimulada uma procura por relações com outros países no âmbito internacional para

conseguir impulsionar o processo de desenvolvimento do Estado brasileiro.

No entanto, de acordo com Vigevani et al. (2003), apesar do governo de Fernando Henrique ter procurado consolidar no Estado brasileiro os valores neoliberais atribuídos pelas potências dominantes pertencentes à nova ordem mundial, a tendência histórica brasileira de coadjuvante na economia mundial, estabelecida no exterior, dificultou e debilitou o poder de negociação no palco internacional e a promoção do projeto do desenvolvimento nacional. Dessa forma, na realidade, independentemente de ter apresentado uma postura pacífica e procurado legitimidade por meio de uma pluralidade de atores e Estados no palco internacional, o Brasil, como um país em desenvolvimento, foi adquirindo uma imagem negativa no exterior entre os países mais desenvolvidos, dificultando, conseqüentemente, a maximização das vantagens proporcionadas pelas práticas neoliberais (Vigevani et al., 2003:41).

## **2.2. As Parcerias Estratégicas na Política Externa no Governo de Lula da Silva (2003 – 2010)**

O Brasil emergiu como um *middle power*, de acordo com Deciancio (2016), aspirando ter um papel de liderança regional com ambições de influência global, postura esta evidenciada – e particularmente intensificada – durante a Presidência do antigo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No decorrer deste período foi priorizada a procura de uma maior participação no âmbito global, motivada pelo reconhecimento por parte das elites brasileiras do desenvolvimento de uma nova ordem internacional neoliberalista, dentro da qual, para se obter a capacidade de influenciar nos assuntos globais seria necessário construir coligações e alianças, com o objetivo de formar uma base legitimada para pressionar as instituições internacionais (Tussie, 2012, citado em Deciancio, 2016:9).

O posicionamento da PEB durante o governo de Lula da Silva proporcionou continuidade às estruturas consolidadas pelo governo anterior (Almeida, 2004; Cason & Power, 2009; Pecequilo, 2008; Souza & Dos Santos, 2014; Vigevani & Cepaluni, 2007; Vizentini, 2005). As políticas externas perseguidas por Fernando Henrique foram mantidas e ampliadas pelo corpo diplomático de Lula da Silva (Vigevani & Cepaluni, 2007). Contudo, apesar da decisão de dar continuidade aos posicionamentos estruturados na Presidência Fernando Henrique, algumas opções pouco exploradas foram enfatizadas por Lula da Silva, desse modo, apesar de não ter ocorrido uma ruptura com os paradigmas que historicamente regeram a PEB, “(...) houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira” (Vigevani & Cepaluni, 2007:275). Portanto, conforme referem Vigevani e Cepaluni (2007), as duas Presidências acima, apesar de terem se posicionado, agido e buscando resultados de formas distintas, procuraram manter o curso e os objetivos sempre perseguido

pela PEB ao longo da história do Estado brasileiro: “desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política” (Soares de Lima, 2005; Lafer, 2001b; PT, 2002:6, citado em Vigevani & Cepaluni, 2007:275).

As distinções fundamentais existentes entre as duas administrações estão fundamentadas na ampliação do ativismo brasileiro iniciado por Fernando Henrique e elevado durante a Presidência de Lula da Silva, em que, conforme é referido por Vizontini (2005), foram representadas por uma nova dimensão da PEB, estruturada na ênfase do papel assertivo do país no palco internacional, através de novas parcerias com atores não convencionais localizados no ‘Sul Global’.

O posicionamento adoptado pela delegação da política externa de Lula da Silva representou uma nova caracterização para a projeção do Brasil no exterior. A demanda por um aumento do papel de liderança e influência do Estado brasileiro nos processos decisórios no plano internacional, consoante Cason e Power (2009), por meio do estabelecimento de PEs com uma pluralidade de atores, marcou um processo de transição gradual de uma política externa caracterizada anteriormente pela defesa de uma autonomia pela participação para um posicionamento definido como autonomia pela diversificação (Vigevani & Cepaluni, 2007). Isto posto, com base na instauração da nova ordem global, a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, demonstrou um elevado apelo ao multilateralismo, e defendeu a soberania e a igualdade de todos os países, sendo que tal foi feito com maior ênfase retórica do que tinha sido o caso na presidência anterior (Almeida, 2004:166).

O advento da vitória de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República resultou em “uma mudança no tom e substância da PEB; em numerosas visitas à China, África e Sudeste Asiático; e em uma defesa exacerbada aos assuntos relacionados à desigualdade social”<sup>54</sup> (Alden & Vieira, 2005:1084). A diplomacia presidencialista, em concordância com a gestão anterior, foi enfaticamente aplicada por Lula da Silva (Deciancio, 2016; Pecequilo, 2010; Vigevani & Cepaluni, 2007), tornando-se um defensor dos interesses do ‘Sul Global’ no âmbito global, um representante do Terceiro Mundo (Pecequilo, 2010:138).

As prioridades estratégicas estabelecidas no governo de Lula da Silva, diferentemente da busca por melhores relações com países desenvolvidos na era Fernando Henrique, foram fundamentadas, conforme afirma Almeida (2004), por meio de potências médias e economias emergentes. Dentre os

---

<sup>54</sup> Tradução livre do autor.

principais parceiros do Brasil nesse período, são ressaltados os países participantes do bloco econômico dos BRICS, respectivamente, a África do Sul, a China, a Índia e a Rússia (M. G. Saraiva 2007; Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003; Vigevani and Cepaluni 2007; Montenegro e Mesquita 2014; Moreira Jr 2013; Luiz, Spohr, and Loreto 2017; Vizentini 2005).

A nova ordem estabelecida no palco internacional durante o século XXI, segundo Moreira Jr. (2013), proporcionou mudanças nas relações internacionais, possibilitando ao Estado brasileiro "(...) estabelecer parcerias consideradas estratégicas com Estados menos tradicionais em seu espectro de relações bilaterais" (Moreira Jr, 2013:3). O intuito era, por conseguinte, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), por meio da coalizão junto à diversos atores não-dominantes, alterar as regras internacionais determinadas pelos países dominantes. O início da estratégia supracitada foi observado durante o processo de formação do G-20 em 2003, antes da conferência ministerial em Cancun, grupo este composto por países que apresentavam interesse em reformar o sistema vigente de negociações agrícolas, visando especificamente o "fim dos subsídios domésticos às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados norte-americano e europeu" (Vigevani & Cepaluni, 2007:298).

A busca por uma maior assertividade brasileira no palco internacional está diretamente relacionada a um reconhecimento por parte das grandes potências. Segundo Smith-Windsor et al. (2015), a PEB aplicada pelo corpo diplomático de Lula da Silva teve como foco estabelecer cooperações horizontais<sup>55</sup> para persuadir os Estados desenvolvidos –representantes do poder dominante – a consolidar mudanças nas regras presentes na nova ordem liberalista para igualar o sistema internacional, tornando-o "menos injusto" (Smith-Windsor et al., 2015:80). As PEs na era Lula, portanto, tiveram como finalidade a expansão da projeto autonomista do Brasil, a partir de melhores relacionamentos com países localizados no 'Sul Global', e visavam atingir uma governança internacional mais justa, legitimada por meio de negociações multilaterais com uma pluralidade de atores, com o intuito de "(...) dobrar os países ricos pela negociação multilateral e levá-los à eliminação de subsídios agrícolas e entraves agrícolas e industriais à entrada de produtos do sul"(Oliveira & Lessa, 2006:32).

---

<sup>55</sup> De acordo com Pecequillo (2008), o eixo horizontal "é representado pelas parcerias com as nações emergentes, por suas semelhanças como grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento como Índia, China, África do Sul e a Rússia (sendo que informalmente, o Brasil, a Rússia, a Índia e a China formam o chamado bloco Bric). A agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos (LDCs) da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos" (Pecequillo, 2008:145).

No entanto, as cooperações horizontais, de acordo com Pecequilo (2008), não excluíam as cooperações com grandes potências:

“Os potenciais dos eixos horizontal e vertical possuem significativo espaço de desenvolvimento, amparados em parcerias estratégicas clássicas com os EUA e a Europa, mas também por meio de adaptações, renovações e ampliações dos contatos ao Sul com emergentes e LDCs em todos os continentes e nas dinâmicas de alianças nas OIGs” (Pecequilo, 2008:150).

Pecequilo (2008) acrescenta que o Estado brasileiro não hostilizou as relações com os países desenvolvidos, mantendo os EUA como o aliado de maior importância fundamental. Ademais, foi ressaltada a combinação entre as relações com os países localizados nos dois eixos do mundo, ao invés de uma substituição entre do Norte pelo ‘Sul Global’. Complementarmente, a conciliação entre as parcerias envolvendo os eixos Norte e Sul propiciaram o aprimoramento das relações com Estados africanos, China e Índia, e, ao mesmo tempo, mantendo a presença brasileira nos parceiros historicamente privilegiados, tais como a UE e os EUA.

A instrumentalização da PEB nesse período teve como finalidade utilizar o aprimoramento de acordos com o ‘Sul Global’ para elevar a autonomia e o desenvolvimento nacional, através do almejo de relações mais equilibradas com os Estados do Norte, desse modo, “(...) construindo-se coalizões do Sul (IBSA ou G-3 e G-20), cujo objetivo seria alterar a geografia do poder mundial, buscando um melhor equilíbrio nas relações Norte-Sul” (Vigevani & Cepaluni, 2007:282). Portanto, as parcerias Sul-Sul estão concomitantemente relacionadas com as parcerias Norte-Sul. De acordo com Pecequilo (2008), durante o século XXI a PEB estabeleceu um equilíbrio de ações políticas externas nos dois eixos hemisféricos.

Conforme citado anteriormente neste trabalho, o Brasil, de acordo com Burges (2008), além da hegemonia regional, patente nos mandatos de Fernando Henrique e de Lula da Silva, tem procurado uma maior assertividade no palco internacional, especificamente no ‘Sul Global’. De acordo com Pinheiro (2014), o aumento crescente do reconhecimento global do Estado brasileiro não depende diretamente da aprovação regional sul-americana para se manifestar internacionalmente. Essencialmente, o Brasil, conforme refere Pinheiro (2014), alterou a estratégia da PEB, anteriormente marcada por uma integração regional como plataforma para obter maior autonomia no palco internacional, e passou a procurar utilizar de PEs extra-regionais assentes em coligações multilaterais, tais como o IBAS e o BRICS (Pinheiro, 2014:8). Portanto, as PEs estabelecidas junto aos países em desenvolvimento, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), foram priorizadas pelo corpo diplomático e assentadas em interesses, além dos econômicos. As parcerias estabelecidas focaram também nas semelhanças existentes entre os atores

pertencentes ao 'Sul Global' e no Brasil. Dessa forma, é observado pela Presidência de Lula da Silva uma oportunidade de negociar uma ordem mundial mais “justa” e “igualitária” em plataformas multilaterais com Estados que partilham de uma identidade comum (Vigevani & Cepaluni, 2007:298). No entanto, ao propor mudanças no sistema internacional, a política brasileira procura promover mudanças para melhorar a posição relativa do país sem apresentar um comportamento que iria fundamentalmente danificar o sistema atual (Borges, 2013).

O antigo Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim (2017), expõe a agenda política internacional brasileira por meio de três episódios que marcaram a política externa durante o mandato de Lula da Silva. Continuamente, o Acordo Nuclear do Irã; a aproximação com o Oriente Médio; e a Rodada Doha, representaram, respectivamente, a procura por um papel de liderança decisório no âmbito internacional, a saída do Brasil do seu habitat de *middle power* extra-regional e a ênfase no multilateralismo para mitigar a desigualdade representada no plano econômico internacional (Amorim 2017).

Sumariamente, conforme menciona Vigevani e Cepaluni (2007), as mudanças na PEB observadas no governo de Lula da Silva procuraram reduzir os efeitos negativos do unilateralismo norte-americano; promover a defesa de maior equidade internacional; e fortalecer parcerias para aumentar o poder de barganha brasileira.

### **2.3. As Parcerias Estratégicas na Política Externa Brasileira no Governo Dilma (2011-2016)**

O governo de Dilma Rousseff, como afirma Spektor (2012), herdou um Palácio do Planalto inserido em um contexto marcado por um presidencialismo ativo e com uma política externa caracterizada por uma forte e constante ânsia por assertividade no palco internacional. A estratégia da PEB até a chegada da nova Presidente da República fora representada por uma “(...) trajetória das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do 'Sul Global', e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana” (Saraiva, 2014:25).

Durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff observou-se uma continuidade nas políticas aplicadas pelo seu predecessor. É mantido, de acordo com Cervo e Lessa (2014), o *modus operandi* baseado no universalismo pragmático que foi executado durante o governo de Lula da Silva e representado pela formação de diversas parcerias estratégicas ao redor do globo. Dessa forma, “(...) Rousseff dá continuidade ao governo de Lula da Silva, mantendo como imutável a inserção de impulso

universalista” (Cervo & Lessa, 2014:139). Cornetet (2014), argumenta que nesse período não houve, necessariamente, um afastamento da natureza que definia a PEB, mas sim, uma carência diplomática apresentada pela antiga Presidente:

“Consideramos que o atual governo segue com os mesmos objetivos na esfera internacional mantidos pelo anterior – incluindo a obtenção de desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros comerciais e a afirmação do Brasil como líder regional –, mas a diplomacia de Dilma busca esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas” (Cornetet, 2014:111)

No início do seu governo, a Presidente Dilma Rousseff ressalta em seu discurso a necessidade de cooperação, entre os Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, como fator decisivo para que seja possível, por meio de uma postura “solidária e responsável”, honrar os compromissos internacionais (Rousseff, 2011, citado em Souza & Dos Santos, 2014:133). Também é defendido em seu discurso na Nações Unidas a existência de uma crise “(...) que é, ao mesmo tempo, econômica, de governança e de coordenação política” (Rousseff, 2011, citado em Souza & Dos Santos, 2014:132).

Dessa forma, a Presidência Rousseff, enfatiza na implementação da sua política externa a mesma instrumentalização das PEs utilizada por Lula da Silva, com o objetivo de projetar o país como potência emergente no palco internacional e mitigar os efeitos negativos das ameaças transnacionais através do multilateralismo, dando continuidade à política externa marcada pela mistura entre relações horizontais e verticais, aplicada por seu antecessor (Pecequillo, 2008).

A ênfase pela cooperação internacional durante o governo Dilma, conforme refere Leite (2016), é observada como uma reação frente as previsões de declínio do crescimento do Brasil, valorizando o comprometimento em desenvolver o setor científico-tecnológico. Portanto, a orientação da PEB no governo de Dilma Rousseff teve como pilar central a procura pelo desenvolvimento econômico e apresentou uma redução de políticas que visassem o aumento do prestígio internacional brasileiro (Veiga Rios, 2011, citado em Leite, 2016:249).

É importante ressaltar que, de forma específica, o governo de Dilma Rouseff impõe ênfase a cooperação Sul-Sul e apresentou em seus discursos “(...) uma sinalização de priorização da ação externa brasileira na América do Sul, apontando a “inescapável interdependência” e propósitos econômicos, ligados ao fato de a região ter se convertido em “polo dinâmico do crescimento mundial” (Rousseff, 2011, citado em Leite, 2016:249).

No contexto da agenda internacional brasileira durante a Presidência de Dilma Rousseff, de acordo com Stuenkel (2016), a iniciativa mais marcante aplicada pelo seu governo foi a *Responsability While Protecting (RwP)*. Lançada em 2011 em resposta à *Responsability to Protect (R2P)*, marcou uma contribuição ao debate no palco internacional em relação aos processos intervecionistas e à participação de países emergentes nas questões normativas que circundam as relações internacionais (Kenkel & Stefan, 2016:41). Essa mudança no discurso brasileiro foi defendida pelo então Ministro Brasileiro de Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, em favor do uso do multilateralismo para solucionar “conflitos, uso da força apenas em defesa das tropas e do mandato específico da ONU, não ingerência em assuntos internos do Estado anfitrião e substituição de funções do Estado débil como proteção de civis e ação humanitária coletiva, quando necessário” (Cervo & Lessa, 2014:137).

Contudo, como anota Kenkel e Stefan (2016), por razões domésticas e pelo controverso debate que o Brasil estava inserido, o assunto foi abandonado pelo corpo diplomático brasileiro, e o posicionamento de Dilma ficou caracterizado pela demonstração da sua preferência pela resolução dos problemas internos, em detrimento de questões externas (Ferreira-Pereira, 2016:63; Saraiva, 2014:27).

Apesar de ter procurado continuar as políticas do seu predecessor, a Presidência de Dilma Rousseff apresentou setores de singularidade preferencial, especificamente nas áreas de gênero, segurança internacional e relações com os Estados Unidos, essa última marcada primeiramente por uma reaproximação e, em seguida, interrompidas pela descoberta de operações de espionagem praticadas pelos EUA (Farias de Souza, 2014:137). Nesse período, também foi fortemente evidenciado a diminuição da proatividade presidencial. No entanto, segundo Saraiva (2014), no interior do Itamaraty foi mantida a ideologia autonomista aplicada pela Presidência anterior.

Mesmo representando uma continuidade administrativa do PT, não existiu, na era Rousseff, o ativismo diplomático que caracterizou a Presidência de Lula da Silva. A antiga Presidente teve seu governo marcado por uma redução significativa na diplomacia participativa por parte do Brasil nas relações internacionais, o que refletiu em uma diminuição do ativismo apresentado pela PEB (Cervo e Lessa 2014; Saraiva 2014; Cornetet 2014; Souza e Dos Santos 2014; Ferreira-Pereira 2016; Malamud 2017; Deciancio 2016). O declínio brasileiro supracitado, de acordo com Cornetet (2014), foi agravado pelas crises econômicas e políticas que compunham o cenário internacional. No entanto, no plano doméstico o Brasil também atravessou uma forte crise política, econômica e social. De acordo com Neto (2016) a economia retraiu 3,8%, a taxa de desemprego chegou 11,3% em 2016 e a população reagiu com protestos massivos nas ruas. Também é relevante referir a Operação Lava-Jato, considerada como



“o mais possante componente do pacote de fatores suficiente para produzir a crise de 2015-2016” (Neto, 2016:49), foi um evento singular na história brasileira que investigou muitos membros da classe política do país. Essa operação judicial desencadeou movimentos defensivos por parte das elites política, resultando em um agravamento na crise política e econômica do Brasil.

O cenário internacional no qual estava inserido o governo Rousseff, segundo Saraiva (2014), foi um momento marcado por uma substituição da crise econômica que afetou os países desenvolvidos para uma reorganização da economia norte-americana e estabilização da zona do euro, o que “(...) reforçou a centralidade do G7 e reduziu os espaços de atuação dos países emergentes no interior do G20 financeiro” (Saraiva, 2014:26). Dessa forma, as iniciativas do Brasil são, hodiernamente, ora mais “reativas” do que “ativas(...)” (Cornetet, 2014:120-121). Portanto, a postura adotada por Dilma Rousseff, segundo Veiga e Rios (2011), teve como foco assuntos de curto prazo de natureza econômica, diminuindo a atenção voltada para o plano exterior estratégico, principalmente, “ações políticas de projeção internacional” (Veiga e Rios, 2011, citado em Saraiva, 2014:27).

O antigo Embaixador Rubens Barbosa (2018), critica a política externa aplicada pelo PT nos últimos 13 anos. O diplomata afirma que devido a partidarização da PEB, ou seja, a influência da plataforma partidária, foi gerado um déficit democrático. O antigo embaixador defende que durante o período em se manteve no poder, o PT, não apresentou uma política ativa e altiva, como normalmente é referido, e que devido a “a partidarização e da falta de visão estratégica, faltou, conforme recomendação do Barão do Rio Branco, “tomar a dianteira e construir uma liderança serena, coerente com nossa dignidade de nação” (Barbosa 2018). Saraiva (2014) afirma que os criticismos fundamentados na defesa que a política externa de Rousseff exibiu uma natureza ideológica ou partidarizada não apresentam explicações concretas do que de fato se constituiu esse posicionamento.

Portanto, no mandato da antiga Presidente Dilma Rousseff, conforme defende Malamud (2017), o ativismo por parte da política externa brasileira diminuiu drasticamente, pelo fato que, de acordo com Deciancio (2016), a Presidente apresentou uma escassez de habilidades diplomáticas, em comparação com as presidências anteriores. De acordo com Saraiva (2014), citada acima, os fatores externos como a estabilização da zona do euro e a recuperação econômica dos EUA contribuíram para que o país sofresse um regresso no crescimento que obteve durante os anos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e fizeram com que os efeitos da crise econômica mundial fossem sentidos de maneira mais hostil pela Presidente (Pereira, 2012, citado em Oliveira, 2015:40). No entanto, conforme Cervo e Lessa (2014) defendem, os fatores externos não prejudicaram tanto o Estado brasileiro. Para

os autores, os fatores internos, como “baixa inovação e baixa competitividade dos sistemas produtivo e de serviços” e “sistema político de coalizão partidária”, foram as causas principais do que eles chamam de “declínio” do Brasil no palco internacional (Cervo & Lessa, 2014:135).

Ainda conforme referem Cervo e Lessa (2014), a queda de um período de ascensão vivenciado pelo Brasil até o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), provocou a desestimulação do investimento direto estrangeiro no país; a diminuição da capacidade estatal, e o protagonismo da Rússia e da China nos BRICS (Cervo & Lessa, 2014:149). Apesar dessa quebra no crescimento brasileiro, de acordo com Saraiva (2017), ter impactado negativamente o desenvolvimentos das PEs do país, a Presidência Rousseff manteve PEs com o ‘Sul Global’, mesmo que em menor escala, continuando 61 projetos cooperativos com países africanos e realizando viagens ao continente, além de manter diálogos com diversos Estados africanos, dentre eles, o líder regional África do Sul.

## Capítulo 3. A Parceria Estratégica Brasil – África do Sul

### 3.1. O Retorno da África do Sul ao Palco Internacional

A África do Sul, segundo Alden e Vieira (2005), é historicamente o maior poder econômico da região africana. Conforme referem Laura e Nogueira (2009), devido às práticas segregacionistas e a presença de conflitos regionais, durante os anos do *apartheid* (1948-1994), o Estado sul-africano foi isolado, em sua área geográfica regional e, também, internacionalmente.

O regime do *apartheid*, segundo Rizzi e Schütz (2013), modificou o posicionamento da política externa sul-africana, o que resultou no período denominado *détente*, no qual Pretória procurou garantir seus objetivos regionais militares, políticos e econômicos. No entanto, os autores indicam que em 1980, devido à existência de problemas econômicos, agravados por gastos com segurança e sanções, o regime se tornou impraticável e fez com que a África do Sul tivesse que mudar suas políticas externas.

Durante a década de 90, como afirma Pereira (2010), o regime do *apartheid* se mostrou falho para os partidos políticos sul-africanos, dessa forma, a busca por uma estratégia que resultasse em avanço possibilitou o início de processos<sup>56</sup> que levariam a África do Sul ao estabelecimento de sua democratização, com a chegada do partido político Congresso Nacional Africano (CNA).

O CNA é o partido no qual os líderes políticos democráticos da África do Sul surgiram (por exemplo, Nelson Mandela, Thabo Mbeki, Jacob Zuma), e que desde 1994 se encontra no poder. De acordo com Habib (2009), o CNA elaborou uma agenda da política externa que procurou investir em segurança e ações diplomáticas para estabilizar a região; reconstruir uma arquitetura institucional africana por meio de uma parceria estratégica com a Nigéria; e apresentar para os países que formam a comunidade internacional a necessidade de incluir o desenvolvimento do continente africano na agenda de grandes grupos ou organizações, tais como o G8, Nações Unidas, FMI, Banco Mundial e OMC.

---

<sup>56</sup> “Em dezembro de 1991, realizou-se a importante Convention for a Democratic South Africa (CODESA) no World Trade Centre perto de Johannesburg. A Convenção teve continuidade como a CODESA II, e subsequentemente como um Conselho de Negociação (Negotiating Council). Mais de 200 delegados de 19 partidos políticos participaram das discussões, exceto alguns partidos direitistas e o Inkatha Freedom Party (IFP). Como centro do debate, uma nova constituição foi acordada: a lei da maioria se tornou um fato. No início de 1992, o Partido Nacional sofreu uma dura derrota nas eleições em Potchefstroom. Desse modo, De Klerk decidiu chamar um referendo para estabelecer se os sul-africanos brancos queriam continuar na rota das negociações. O referendo realizou-se em 17 de março de 1992. No mês de junho, houve o então chamado ‘Boipatong massacre’, quando Armed I.F.P Supporters atacaram a região. Cerca de 45 pessoas foram mortas. Em agosto, houve uma greve em peso e em setembro, milhares de apoiadores do ANC marcharam para Bisho, na então terra dos negros Ciskei. Soldados indisciplinados abriram fogo quando a marcha saiu do controle. Quase 30 pessoas foram mortas. Em abril de 1993 houve um evento com potencial de inflamar o país. Chris Hani, o respeitadíssimo secretário-geral do partido comunista e um membro da milícia MK foram assassinados perto de Johannesburg. Os assassinos logo foram presos e Mandela, habilmente, usou o fato de que tinha sido uma mulher afrikaanner, Retha Harmse, que denunciara o crime à polícia. Em junho de 1993, foi decidido que as eleições ocorreriam em 27 de abril de 1994, terminando com o domínio da minoria branca. O IFP ainda boicotava as negociações, mas os outros partidos partiram para a campanha. Em setembro, os partidos concordaram que um Transitional Executive Council iria ser formado para pavimentar o caminho em direção às eleições” (Pereira, 2010:94).

Com a vitória do partido político CNA, de acordo com Alden e Vieira (2005), em 1994, Nelson Mandela, ex preso político, assumiu a Presidência da República da África do Sul. Em seguida, o Estado sul-africano alterou sua agenda de política externa, passando de “uma agenda isolada, politicamente beligerante, regionalmente militarista e globalmente defensiva para uma que apoia o multilateralismo e envolve parcerias políticas, liderança regional e engajamento global.”<sup>57</sup> (Habib, 2009:148).

A política externa da África do Sul no pós-*apartheid*, segundo Habib (2009), apresentou um novo direcionamento com aspirações nacionalistas, resultado de uma geração de sul africanos que procurava participar nas transformações estruturais que envolviam o país e devido as pressões externas existentes devido à localização do Estado no continente africano. O autor Habid refere ainda que a política externa sul africana se apresenta como portadora de uma dualidade pragmática no palco internacional que oscila entre a adoção do *bandwagoning*, no campo econômico e *soft balancing*, no campo político. Para questões que envolvem influência na governança global, portanto, “(...) particularmente, em tentativas de competir com a China e os Estados Unidos, soft balancing parece ser a estratégia estimada desse país” (Habib, 2009:155).

No entanto, é importante ressaltar que, de acordo com Rizzi e Schütz (2013), durante o governo do seu sucessor, Thabo Mbeki, a África do Sul foi reconhecida como líder regional. Mbeki procurou, por meio da abordagem conhecida como *African Renaissance*<sup>58</sup>, firmar políticas externas e domésticas, como, por exemplo: “[...] Agenda Africana”; a Cooperação Sul-Sul; o diálogo Norte-Sul; e questões socioeconômicas e político-securitárias” (Landsberg, 2012:80, citado em Rizzi & Schütz, 2013:189). Para poder ampliar o seu papel de liderança, Mbeki procurou acentuar relações, no contexto regional, com a Nigéria e, no âmbito internacional, com os principais Estados da região asiática, China e Japão, e da região Sul-americana, Brasil e Argentina.

Durante a 61ª Sessão da Reunião Geral das Nações Unidas, Mbeki defendeu a necessidade de uma cooperação Sul-Sul para reduzir as assimetrias globais nos seguintes termos:

“A pobreza e o subdesenvolvimento continuam a ser as maiores ameaças ao progresso que tem sido alcançado, e a igualdade entre as nações, grandes e pequenas, é central para a sobrevivência, relevância e credibilidade desta organização global ... Senhora Presidente, quando vós corretamente nos urge a implementar uma parceria global para o desenvolvimento,

---

<sup>57</sup> Tradução do autor.

<sup>58</sup> De acordo com Rizzi e Schütz(2013), o Renascimento Africano: “reconhece os efeitos do colonialismo, o seu legado que deixou os países com fronteiras arbitrárias, convulsionadas por divisões étnicas, com instituições políticas instáveis e economias precárias baseadas na produção declinante e exportação de matérias-primas; mas também reconhece aquelas regiões que estão começando a se abrir para a modernização. Mais do que um projeto, contudo, o Renascimento Africano é uma aspiração” (Mendonça, 2000:70, citado em Rizzi & Schütz, 2013:189).

nós, os membros do G77 e China, que representam as pessoas pobres do mundo, entendemos ... esse compromisso comum por uma parceria global para o desenvolvimento não pode ser transformado em realidade quando os ricos e poderosos insistem em uma relação desigual com os pobres. Uma parceria global para o desenvolvimento é impossível na ausência de um pacto de responsabilidade mútua entre o doador e o receptor. É impossível quando os ricos exigem o direito, unilateralmente, de estabelecer a agenda e as condições para a implementação de programas comumente acordados”<sup>59</sup> (Mbeki, 2006, citado em Habib, 2009:146).

A ênfase atribuída à liderança regional por parte da África do Sul, segundo Rizzi e Schütz (2013), se converteu na criação do Departamento de Relações Internacionais e Cooperação, associado ao Ministério das Relações Internacionais e Cooperação, em 2009. Anteriormente denominado de Departamento de Relações Internacionais da África do Sul, essa mudança representou um maior comprometimento da nova postura de Pretória para com a cooperação multilateral. De forma concreta, a África do Sul, desde 2009 até os dias atuais, procurou fortalecer seu papel essencial de representante do continente africano em grande parte das organizações internacionais e nos fóruns de diálogo internacionais (Rizzi & Schütz, 2013:192).

A democratização da África do Sul coincide com o momento histórico do surgimento do processo de globalização mundial, em consequência ao término da bipolarização originado na Guerra Fria. Portanto, conforme refere Filho (2013), as mudanças ocorridas no palco internacional, concomitantemente às mudanças internas, proporcionaram um cenário propício a uma renovação da política externa do país, e tornou possível uma reaproximação e reestabelecimento da relações com diversos atores e Estados, inclusive o Brasil.

### 3.1.1. Relações Brasil – África do Sul

Uma maior aproximação do Estado brasileiro com o Estado sul-africano se iniciou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Conforme refere Filho (2013), essa reafirmação das relações ocorreram de forma tímida, visto que dentre as prioridades da agenda exterior brasileira estavam presente a aproximação com Estados desenvolvidos, comprometimento com processo de globalização e ênfase no Mercosul como sua base de barganha internacional. Com a liderança de Lula da Silva, as iniciativas de Fernando Henrique foram aprofundadas, devido a uma nova realidade global, e,

---

<sup>59</sup> Tradução do autor.

principalmente pelas políticas unilateralistas aplicadas por Bush após o 11 de Setembro de 2001, ocorreu “(...) uma retomada vigorosa da aproximação com a África” (Penna Filho, 2013:10).

As mudanças ocorridas no palco internacional, de acordo com Oliveira (2005), viabilizaram a procura de um posicionamento por parte dos Estados em desenvolvimento que visasse o combate às assimetrias existentes entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. A PEB procurou, ainda segundo Oliveira, através do multilateralismo estabelecer parcerias estratégicas diversas que pudessem contribuir para um novo desenho da ordem global. Portanto, o Estado brasileiro alterou a estratégia de sua agenda internacional, a qual prevaleceu o almejo ao “desenvolvimento como um valor universal e o acesso das grandes massas populacionais do globo aos padrões do bem estar e da cidadania” (Saraiva, 2005, citado em Oliveira, 2005:2).

O relacionamento do Brasil com a África do Sul, segundo Kappel (2010), é estratégico por se tratar de um líder da região africana, que participa de organizações integracionistas na África Austral, nomeadamente a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a União Aduaneira da África Austral (SACU). Apesar de não apresentar um papel muito significativo no plano global, ainda segundo o autor, a África do Sul possui uma elevada influência regional, e, portanto, torna-se essencial sua colaboração para obter boas relações com outros países africanos.

É importante ressaltar que ao longo dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o “mais africano dos presidentes”, de acordo com Celso Amorim (2011), o continente africano ocupou um lugar de destaque na PEB (Esteves et al., 2012:107). Durante o primeiro mandato de Lula da Silva, conforme Lechini (2008), foram realizadas 8 visitas ao continente africano pelo mesmo. É importante observar que, ainda conforme o mesmo autor, o novo regime democrático vigente na África do Sul impulsionou o Brasil a iniciar negociações para o estabelecimento de uma parceria estratégica e deu prioridade<sup>60</sup> a esse Estado frente a outros países africanos.

---

<sup>60</sup> De acordo com o autor Evans (1996), citado por Pereira (2010): “[...] um relacionamento estreito com a África do Sul como líder da região e conduzido é, portanto uma consequência lógica para a política africana brasileira. A África do Sul também está ansiosa para intensificar as relações com o Brasil. Em 1995 o comércio, nas duas vias, representou R\$ 2 bilhões, e o turismo na África do Sul está aumentando. A América do Sul avançou rápido no campo de agrupamentos econômicos regionais e o MERCOSUL, como a segunda união aduaneira no mundo, depois da União Européia, é um modelo que a SADC teria a esperança de imitar. O Brasil ocupa um lugar central dentro do Cone Sul e tem boas relações com todos os doze vizinhos. A África do Sul tem onze parceiros no SADC e ocupa uma posição de liderança semelhante na região. As vantagens de mútua cooperação são óbvias. Além da África, três questões em particular são merecedoras de atenção: reforma das Nações Unidas, desenvolvimento no Sul do Atlântico/região da Antártica, e cooperação Sul-Sul” (Evans, 1996:116, citado em Pereira, 2010:98).

O Ministério das Relações Exteriores (2018) indica que o Brasil e a África do Sul firmaram uma parceria estratégica em 2010, contendo uma extensa agenda, que abrangia temas, tais como a administração pública, a agricultura, a ciência e tecnologia, as comunicações, a defesa, a energia, o meio ambiente, a saúde e a segurança alimentar (Itamaraty, 2018). Entre 2002 e 2012, foi observado um crescimento de aproximadamente 300% no intercâmbio comercial entre os dois países, passando de US\$ 659 milhões para US\$ 2,6 bilhões (Itamaraty, 2018). É importante ressaltar, ainda conforme refere o Itamaraty, que o Brasil e a África do Sul, dentro da esfera multilateral, defendem “um sistema de governança global mais equitativo, transparente e democrático” (Itamaraty, 2018).

No entanto, com a chegada de Dilma Rousseff à Presidência da República, como refere Oliveira (2015), é observado em meio a um cenário internacional desfavorável, uma redução das relações entre o Brasil e os países do continente africano, por conta da diminuição do ativismo político brasileiro e uma redução do presidencialismo ativo, marca constante do seu antecessor. As viagens presidenciais ao continente africano se efetuaram em menor escala. Essa presença reduzida no continente africano, por parte da figura presidencial brasileira, foi um dos principais motivos para que se criasse a ideia de que a África teria menos espaço e importância na PEB (Oliveira, 2015:40). Em contrapartida, conforme menciona Oliveira (2015), durante a Presidência de Dilma Rousseff passou a existir um maior investimento no setor de segurança e defesa, reforçando a iniciativa de priorização estratégica da região do Atlântico Sul. Durante o governo de Lula da Silva, dentre os projetos estabelecidos via Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com o continente africano, somente 1% foram na área de segurança, “(...) no governo de Dilma Rousseff esta proporção saltou para cerca de 16%” (Brasil, 2015, citado em Oliveira, 2015:41). Em complemento, é possível afirmar que a região africana manteve durante esse período, de certa forma, uma posição de importância para o Estado brasileiro, ainda que “em menor escala, mas com profundidade e concepções semelhantes às definidas pelo governo anterior” (Oliveira, 2015:43).

A presença brasileira na África do Sul, segundo Saraiva (2002), é resultado de uma constante da sua política externa, caracterizada pela procura do estabelecimento de múltiplas parcerias e atuação em uma diversidade de setores. É importante ressaltar que o interesse do Estado brasileiro em relação a África do Sul não é baseado somente em fatores materiais, mas essencialmente, é focado no caráter ideológico que a parceria é capaz de promover, visto que, conforme refere Saraiva (2002), o Estado brasileiro oferece maiores concessões no plano material para poder receber maiores concessões no plano da imaterialidade (Saraiva, 2002:13).

No âmbito político, o Brasil, segundo Saraiva (2002), reforçou uma cooperação com a África do Sul e outras potências emergentes para que pudesse se promover no palco internacional, em especial, reformar o CSONU. Portanto, essa priorização por uma cooperação Sul-Sul, pode funcionar como um instrumento de barganha para reorientar o eixo diplomático internacional, e, dessa forma, sair do eixo de temáticas como o terrorismo, e passar a focar em temas “mais construtivos e de interesse mútuo”. (Saraiva, 2002:15).

Os aspectos políticos, apesar de essenciais, não são os únicos a contribuir com a valorização da África do Sul para o Estado brasileiro. É necessário ressaltar que apesar de ambos serem países que apresentaram algumas diferenças significativas, conforme Flemes (2009), como é o caso da discrepância apresentada no tamanho da economia dos dois Estados, é observado um aumento nas relações comerciais entre os dois. As relações comerciais entre o Brasil e os países do continente africano aumentaram gradativamente<sup>61</sup>, durante os primeiros anos do governo do PT, no qual, observou-se um aumento nas trocas comerciais, que passaram de 5 bilhões em 2003 para 26 bilhões em 2008 (Penna Filho, 2013:11). Complementarmente, no âmbito comercial-econômico, a África serviria como uma plataforma de legitimação para a inserção internacional do Estado brasileiro, que se aproveitou da abertura brechas estruturais na ordem internacional e procurou se voltar para o “desenvolvimento interno sustentável, gerador de empregos e produtivo” (Saraiva, 2002:15).

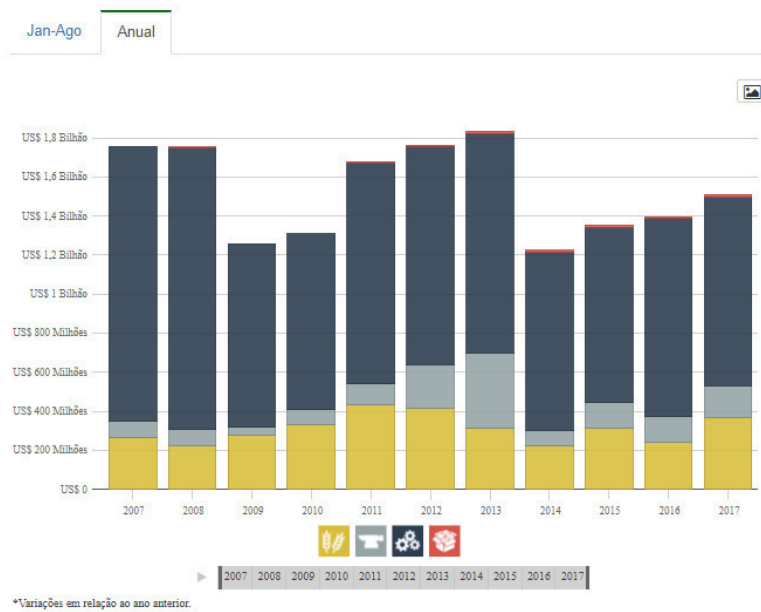
No entanto, é importante ressaltar por meio das figuras 2 e 3 que o comércio entre Brasil e África do Sul, apesar do aumento, não constitui um ganho significativo para o Estado brasileiro:

---

<sup>61</sup> Conforme refere Lechini (2008): “O comércio do Brasil com a África aumentou progressivamente neste período: passou de US\$ 5 bilhões em 2002 para US\$ 6 bilhões em África representa 7% do comércio 2003, US\$ 10,4 bilhões em 2004 e US\$ 12,6 bilhões em 2005. Em 2006, atingiu 15,556 e, em 2007, quase 20 bilhões. O intercâmbio do Brasil com a África representa 7% do comércio exterior brasileiro” (Lechini, 2008:59).

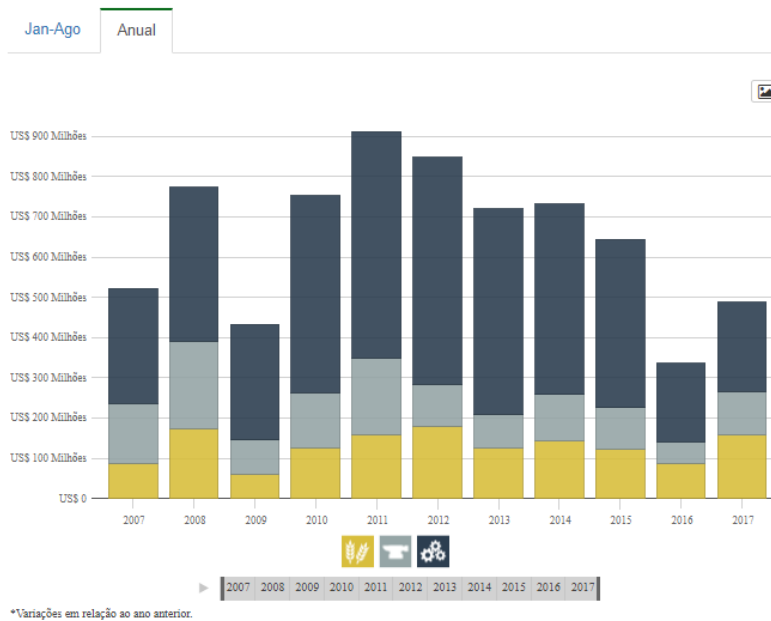


**Figura 2.** Exportações Brasileiras por Fator Agregado – Parceiro: África do Sul



(Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2017. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=zaf>)

**Figura 3.** Importações Brasileiras por Fator Agregado – Parceiro: África do Sul



(Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2017). Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=zaf>)

### 3.1.2. O Multilateralismo e a Governança Global

O século XXI têm apresentado uma crescente participação de Estados em desenvolvimento, em especial, os países que se enquadram na qualidade de potência emergente (e.g. China, Índia, Brasil e África do Sul). De acordo com Nayyar (2008), esses países têm focado em ampliar, por meio do estabelecimento de cooperações plurilaterais, a presença e influência que eles possuem no palco internacional, de modo a poderem no futuro contribuir com uma reforma das assimetrias existentes no sistema que gere a ordem das relações internacionais.

O Estado brasileiro apresentou durante a Presidência Lula da Silva uma procura por maiores responsabilidades no palco internacional, como afirmam Lima e Hirst (2012), defendendo uma agenda social como um tópico prioritário a ser tratado nas relações internacionais e de forma enfática clamando por reformas revisionistas em instituições multilaterais no palco internacional. Os resultados dessas ações brasileiras, por meio de uma postura universalista pragmática que visa o desenvolvimento nacional obteve diversos desdobramentos<sup>62</sup>.

A reforma do palco internacional, por meio da política externa baseado no universalismo, conforme Faria et al. (2012), utilizam a PEB e a cooperação com Estados emergentes pertencentes ao 'Sul Global' não apenas para poderem balancear os poderes com os países do norte, mas reformar a ordem vigente.

A parceria com a África do Sul, de acordo com Filho (2013), é um forte exemplo de como dois líderes regionais que convergem em diversos temas da agenda internacional, por meio de um apoio mútuo em plataformas multilaterais, visam promover reformas na governança global, ONU, direito internacional e respeito à democracia. Dentre essas plataformas, destacam-se o G-20, IBAS e ZOPACAS.

#### *As Relações Brasil e África do Sul: G-20, IBAS e ZOPACAS*

##### *G-20*

---

<sup>62</sup> De acordo com Oliveira (2005): "Seus desdobramentos práticos estão consubstanciados na formação do Ibas – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul; na criação do G-20 – Grupo de países em desenvolvimento criado na fase final de preparação da V Conferência Ministerial da OMC; na aproximação com países africanos e árabes; na participação no G-4 – Grupo composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão – em busca da reforma no Conselho de Segurança da ONU e das suas respectivas admissões nele como membros permanentes; na revalorização da inserção regional, inclusive ao se dispor a arcar com os custos do exercício da sua liderança, especificamente, no Mercosul – Mercado Comum do Sul – e na América do Sul, além de incentivar seus parceiros em desenvolvimento a também incorporarem a dinâmica regional às suas respectivas política externa, visando consolidar seus papéis de relevância regional. A missão de paz da ONU conduzida pelo Brasil no Haiti é ilustrativa dessa agenda política" (Oliveira, 2005:2-3).

O ano de 2003 foi um marco histórico das relações entre Brasil e África do Sul no contexto da busca de uma redução nas assimetrias globais. Durante as negociações da OMC, em Cancun, segundo Vieira e Alden (2011), convocadas por um descontentamento dos países em desenvolvimento pelo não cumprimento de acordos elaborados em Doha, houve a formação de um grupo comercial denominado G-20.

Formado por poderes econômicos em desenvolvimento como, China, Brasil, Índia e África do Sul, o G-20 é caracterizado por se tratar de uma coligação setorial, que foca fundamentalmente na temática da agricultura, que é o principal objetivo central da Agenda de Desenvolvimento de Doha (Rodrigues, 2010:60).

As negociações ocorridas em Cancun são apresentadas pelos países industrializados, de acordo com Oliveira (2005), como uma falha nas negociações, visto que um consenso não foi obtido. No entanto, é importante ressaltar, ainda conforme Oliveira, que o que ocorreu durante as negociações foi um posicionamento firme por parte dos países mais pobres, que defenderam o fim dos subsídios agrícolas e uma abertura do mercado dos países mais ricos para os produtos agrícolas dos Estados em desenvolvimento.

Segundo Taylor (2009), o objetivo em Cancun seria quebrar as práticas protecionistas exercidas pelos países que fazem parte do G-8 no âmbito da OMC. Apesar de não ter sido alcançado naquele momento existia, por meio de uma cooperação entre países em desenvolvimento, um anseio que as negociações comerciais no quadro da OMC alcançassem “um maior ímpeto político para que os impasses em questões de interesse fundamental para os países em desenvolvimento, paralisados em Doha”, fossem quebrados antes da cimeira de Cancun (Taylor, 2009:49).

Para o antigo Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (2003), Cancun pode ser considerado como um ponto de inflexão nas negociações comerciais, que apresentavam tradicionalmente um processo decisório julgado pela vontade das grandes potências, a um passo para democratização do comércio mundial, visto que “as negociações se processarão de maneira mais equilibrada e menos unilateral” (Amorim, 2003, citado em Oliveira, 2005:8). Isso ocorreu, devido a um esforço em conjunto, coordenado pelo Brasil, de 22 países em desenvolvimento, de pequeno e grande porte, provenientes de três continentes (Amorim, 2003, citado em Oliveira, 2005:8-9). Em concordância com o pensamento de Amorim, o Ministro da África do Sul que atendeu as negociações em Cancun declarou:

“nós estamos muito bem preparados. Fizemos propostas muito concretas para a agricultura. Nós todos estamos muito impressionados em nossos países pela capacidade que temos. (...) Foi a primeira vez que nós pudemos sentar de “igual para igual” com os países desenvolvidos” (*O Estado de São Paulo*, 2003, as cit, Oliveira, 2005:9).

Com o objetivo de obter um maior poder de negociação, conforme (Brites et al. 2012), sob a liderança brasileira, o G-20 foi criado, e esse fato marcou o surgimento de uma união entre os países em desenvolvimento e o início de uma luta por um comércio mais equilibrado, por meio de uma plataforma que viria a ser utilizada novamente em 2008.

Nesse momento a aliança com a África do Sul se fez estratégica porque, apesar de serem países que competem no âmbito global, por comercializarem produtos primários, conforme Oliveira et al. (2006), são sobretudo líderes regionais que foram capazes de utilizar da sua parceria para poder unir países em desenvolvimento, e conseguirem desenvolver uma forma de barganha frente ao sistema comercial que valoriza sobretudo produtos manufaturados.

### *IBAS*

No mesmo ano de 2003 foi estabelecido o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). Consiste em uma cooperação trilateral que visa, conforme (Taylor, 2009:48), um apoio mútuo no âmbito político-comercial entre os países membros, e, dessa forma, é considerada uma organização internacional com um elevado potencial.

O início do IBAS remete à eleição de Lula da Silva em 2003 e, segundo Visentini e Pereira (2006), e representa uma ferramenta para realizar a promoção de políticas que impulsionem a cooperação Sul-Sul. Idealizado pela África do Sul e, conforme Vieira Alden (2011), apresentado pelo antigo Presidente Thabo Mbeki ao antigo Presidente Lula da Silva durante sua visita ao Brasil para a inauguração do seu primeiro mandato, onde foram iniciados ações no campo bilateral entre os dois países.

Legitimado por meio da Declaração de Brasília, segundo Filho (2013), a parceria trilateral do IBAS priorizava a importância da existência de um diálogo entre os países do hemisfério sul, promovia a cooperação, comércio e investimento entre os três Estados e suas regiões. Especificamente, o documento apresenta temáticas que visam eliminar as barreiras que impedem uma maior ação de países em desenvolvimento no palco internacional, como “fortalecimento e reforma da Organização das Nações Unidas; reforma do Conselho de Segurança da ONU; comércio justo; promoção da inclusão e equidade sociais; combate à fome; desenvolvimento socioeconômico; desenvolvimento sustentável e novas

ameaças à segurança” (Bueno, 2010:4). Os países que compõem a cooperação trilateral, segundo Bueno (2010), apresentavam uma convergência de cerca de 96% nas votações de problemáticas debatidas na ONU.

Esse aspecto reformista defendido pelos Estados emergentes presentes no IBAS, de acordo com Stephen (2012), se apresenta de forma contraditória e seletiva nas questões internacionais. Apesar desses países procurarem utilizar a influência internacional obtida para reformar as normas institucionalizadas, ainda conforme o autor, isso de fato só é realidade nas questões intervencionistas. Dessa forma, mesmo apresentando um intenso discurso contra a autoridade das instituições internacionais, tem sido observado o oposto no âmbito econômico comercial e financeiro, pelo fato de necessitar um maior envolvimento de Estados em desenvolvimento (Stephen, 2012:308-309).

O objetivo do Fórum adotado, de acordo com Taylor (2009), consiste em construir parcerias estratégicas entre três grandes países emergentes. O autor aponta que o propósito inicial seria de alcançar um sistema de barganha para a negociação da rodada Doha e superar as pressões de nações desenvolvidas, e, dessa forma, obter maior influência em questões a serem debatidas pelo CSONU. É importante ressaltar que Taylor observa a possibilidade do IBAS representar uma etapa inicial rumo “a um acordo de livre comércio completo entre os países em desenvolvimento do G20” (Taylor, 2009:48).

Esse ambicionado cenário internacional em que os países mais pobres e em desenvolvimento possam contribuir no debate da solução para as questões globais, conforme Visentini e Pereira (2006), promovido pelo IBAS, justifica a importância dessa organização. Esse espaço de manobra possibilitado pelo Fórum de Diálogo, como referem os autores, é considerado uma vitória para a possível formação de um ambiente internacional mais democrático, visto que procura quebrar o paradigma do poder decisório pertencente aos Estados desenvolvidos.

É relevante indicar, conforme refere Rodrigues (2010), que a complementaridade bilateral existente entre o Brasil, a Índia e a África do Sul é considerada baixa. No entanto, a ênfase no desenvolvimento de uma cooperação Sul-Sul pelos Estados que compõe o IBAS, possibilita mitigar a baixa complementaridade bilateral, por meio de uma alta complementaridade multilateral (IBAS, G-20, OMC) (Rodrigues, 2010:62). É preciso apontar que esse complemento no âmbito multilateral, de acordo com Bueno (2010), ocorre nas questões políticas, visto que, nas questões econômico-comerciais existe o predomínio de amplas divergências. Por exemplo, o Brasil defende a liberalização no setor agrícola,

porém isso seria prejudicial aos interesses de Estados africanos, pelo fato de possuírem acordos vantajosos com países europeus, que seriam perdidos, caso houvesse uma liberalização (Bueno, 2010:4).

O IBAS é fundamentado em três pilares, nomeadamente, “coordenação política, cooperação setorial trilateral, por meio dos Grupos de Trabalho, e o Fundo IBAS para Alívio da Fome e da Pobreza” (Bueno, 2010:2). No entanto, os autores Alden e Vieira (2005) criticam que essa parceria trilateral peca por não apresentar uma estratégia de ação definida. Apesar dos Estados que participam do Fórum de Diálogo defenderem a necessidade de uma maior organização estrutural, existe um compromisso falho em representar coletivamente os interesses regionais em fóruns de negociação multilateral (Alden & Vieira, 2005:1092).

Para Flandes (2007), no entanto, a estratégia do IBAS é existente e bem fundamentada em suas ações, pois trata-se da utilização do *soft balancing* como ferramenta, por meio da coalização entre as potências emergentes que o compõe e em paralelo suas regiões para obterem um papel de maior influência no palco internacional. Porém, o autor critica a falta de institucionalização do IBAS, visto que o mesmo não é uma organização formalizada e não possui uma sede, o que facilitaria a efetiva coordenação e busca dos interesses da parceria trilateral, caso existisse. (Flandes, 2007:25).

O reconhecimento internacional obtido pela coligação formada entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, conforme Vieira e Alden (2011), é fundamentado em um discurso proclamado pelas partes que o compõe baseado na relevância que eles possuem suas designadas regiões. Os Estados, portanto, se promovem como líderes regionais, e, segundo os autores, são reconhecidos pelos grandes poderes ocidentais, como os EUA, por exemplo. No entanto, o discurso aplicado não convém com a realidade na qual estão situadas Nova Delhi, Brasília e Pretória, que não são reconhecidos de forma unânime como líderes regionais. Portanto, o reconhecimento do IBAS é um paradoxo no plano internacional, visto que possuem o reconhecimento de liderança regional por parte de grandes potências, ao mesmo tempo em que esses Estados não tem o devido reconhecimento de líder por parte de seus países vizinhos (Vieira & Alden, 2011). Essa falta de reconhecimento regional limita e impacta negativamente as habilidades do IBAS de agir de maneira eficaz no palco internacional, visto que há ausência de um reconhecimento de relações “*leadership-followership*”, comuns em um relacionamento entre uma potência hegemônica e seus parceiros em uma designada região e essenciais para uma atuação efetiva no âmbito global (Vieira & Alden, 2011:524).

Conforme refere Vieira e Alden (2011), é importante ressaltar que as causas principais que levam os Estados vizinhos dos países membros do IBAS a não reconhecer a liderança regional da Índia, Brasil e da África do Sul, são a falta de institucionalização e organização para solucionar problemas de desenvolvimento presentes nas suas respectivas regiões. Portanto, para obter um unânime reconhecimento de liderança regional, é necessário que os países que compõe o IBAS invistam em suas regiões, caso o contrário, “suas reivindicações de ascendência de liderança no Sul continuarão sujeitas à contestação” (Vieira & Alden, 2011:526).

Além do grupo IBAS vale ressaltar a existência do grupo dos BRICS que reúne “(...) “potências médias” do fórum trilateral IBAS e as supostas “grandes potências” Euro-asiáticas da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), sob a coliderança da China e da Rússia” (Kornegay, 2013:79). O grupo dos BRICS trata-se, como afirma Kornegay (2013), de um espaço liderado pela China e pela Rússia que têm como objetivo reformar a ordem financeira internacional, fundamentando-se em uma parceria de caráter político-comercial. Portanto, os dois grupos, apesar de distintos, são interligados no tocante da promoção estratégica do multilateralismo, visto que o IBAS poderia implementar o BRICS, através da produção de uma ação conjunta entre a região do Atlântico Sul e a do Oceano Índico (Kornegay, 2013:105).

É importante ressaltar que tal movimentação ocorre com a entrada da África do Sul em 2011, segundo Brites et al. (2012), proporcionando uma diversificação na cooperação com países africanos e, dessa forma, contribuindo com um maior poder de barganha frente às grandes potências mundiais.

#### *O IBAS e a Cooperação entre Brasil e África do Sul*

A reaproximação Brasil e África do Sul, conforme Becard (2008), é um projeto retomado pelo grupo diplomático brasileiro desde 1994, porém com uma mudança PEB a partir de 2003, que passou a buscar o estabelecimento com países em desenvolvimento como uma forma de manter seu projeto de autonomia e desenvolvimento, e com a criação do IBAS, ocorre uma aceleração desse processo de estabelecimento de relações estratégicas entre Brasília e Pretória.

A política externa da África do Sul, segundo Habib (2009), tomou um rumo diferenciado no pós-*apartheid*, e, dentre as ações realizadas o reconhecimento da República Popular da China em detrimento das relações que apresentava com Taiwan é um ponto essencial para sintetizar o novo posicionamento sul-africano. O autor citado reforça que a África do Sul procurou realizar uma política de *bandwagoning*,

ao priorizar relações estratégicas, no campo econômico, com Estados poderosos, como a China, em busca de um maior desenvolvimento sul africano. No entanto, com o crescimento exacerbado da influência chinesa no continente africano, Habib afirma que a mesma tem apresentado um perfil colonizador na região, e, como líder regional, se faz necessário a contenção, por parte da África do Sul, dessa nova presença. Dessa forma, o IBAS se apresenta como uma forma de cooperação na qual a África do Sul procura realizar uma estratégia de *soft balancing*, visto que, se faz necessário uma união entre os países emergentes que estão em um posicionamento similar no patamar do palco internacional. Complementarmente, de acordo com Habib (2009), os Estados emergentes, quando atuando de forma isolada possuem poder de influenciar apenas no seu contexto regional. No entanto, por meio da formação de parcerias multilaterais, esses Estados, desenvolvem a possibilidade de se projetarem de forma mais significativa no âmbito global.

### *ZOPACAS*

Pela inexistência de um Estado soberano superior aos outros no âmbito global, conforme Brown e Ainley (2009), o sistema multilateral vigente no palco internacional é composto por uma variedade de instituições, normas e regimes que visam, sobretudo, a estabilização da governança global. Dentro dessa arquitetura, os países considerados grandes potências mundiais exercem o papel de líderes na política internacional.

No entanto, é importante ressaltar uma das possíveis exceções a essa regra, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). De acordo com Abdenur et al. (2016), a ZOPACAS demonstra como a coligação de diversos países em desenvolvimento<sup>63</sup>, especificamente do hemisfério Sul, é capaz de contestar a ordem multilateral dominada pelos países desenvolvidos do norte. No caso do Brasil, o documento Estratégia Nacional de Defesa refere que interações inter-regionais como as ZOPACAS funcionam como mecanismos que podem elevar a participação do Estado brasileiro no cenário internacional e, portanto, devem ser aprofundadas (Ministério da Defesa, 2012:137-138).

O surgimento da ZOPACAS, segundo Pereira e Barbosa (2012), ocorreu em 1986, durante uma Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da aprovação da Resolução A/RES/41/11, e como resultado, o Atlântico Sul foi classificado como uma zona de paz e cooperação. Os objetivos principais dessa ação foram definidos nos artigos segundo e terceiro da resolução que "(...) chamavam os países

---

<sup>63</sup> De acordo com o autor Aguilar (2010), as ZOPACAS: "englobou os três países da costa leste da América do Sul com litoral no Atlântico (Brasil, Argentina e Uruguai), e 21 países da costa oeste da África. Sendo um foro de colaboração e integração regional, os países membros passaram a realizar reuniões periódicas para discussões de problemas comuns" (Aguilar, 2010:159, citado em Aguilar, 2013:52).



da região a unirem-se em torno da manutenção da paz através da desmilitarização da área, da não introdução de armas de destruição em massa e não nuclearização” (Pereira & Barbosa, 2012:41). Os autores ressaltam um fato interessante ocorrido na votação da resolução nas Nações Unidas, na qual se observou 124 votos a favor, 8 abstenções e apenas um voto contra, dos EUA. Foi observado, portanto, que os países desenvolvidos, por apresentarem interesses claros nos recursos naturais presentes na região do Atlântico Sul, não apoiaram a ideia de desmilitarização e de desnuclearização da mesma (Pereira & Barbosa, 2012:72).

A origem da ZOPACAS, segundo Kornegay (2013), ocorre sob o cenário da Guerra Fria, no qual uma África do Sul sujeita a políticas isolacionistas, no contexto internacional, procura retomar sua diplomacia por meio de uma iniciativa “(...) contra o comunismo no serviço de proteção das rotas marítimas do Mar do Cabo em torno dos oceanos sulinos durante a expansão soviética na terra e no mar” (Kornegay, 2013:92). Dessa forma, um ponto que é necessário apontar da resolução 41/11, que foi de suma importância para o país da África do Sul é o seu artigo quinto que decretou o fim do *apartheid*, juntamente com “(...) a autodeterminação e autonomia para a Namíbia, além do cessar de todas as agressões entre os Estados da região e o apoio sobre todas as resoluções contra o colonialismo, racismo e suas consequências” (Pereira & Barbosa, 2012:72-73).

O posicionamento geoestratégico da África do Sul, de acordo com Vaz (2011), faz do país essencialmente marítimo, devido a conexão que este representa entre os oceanos Índico e Atlântico, o que destaca o resguardo do Atlântico Sul como um dos principais expoentes defendidos pelo país. Ademais, a África do Sul realiza 90% do seu comércio exterior pela via oceânica e possui aproximadamente “4,34 milhões de km<sup>2</sup> de águas jurisdicionais e 3 mil quilômetros de costas marítimas” (Vaz, 2011:67).

A primeira reunião da ZOPACAS ocorreu em 1988 no Rio de Janeiro. Porém, segundo Pereira e Barbosa (2012), a reunião que vale ser destacada é a ocorrida na África do Sul em 1996, por ter tratado a questão da conexão do Atlântico Sul e a importância da integração da África Ocidental e da região sul americana banhada pelo oceano para assegurar a integridade dessa região. Apesar da relevância estratégica conferida à ZOPACAS, conforme Vaz (2011), a África do Sul confere uma maior significância aos temas de segurança e política que envolvem o oceano Índico. No entanto, o aprofundamento de relações na ZOPACAS é mencionado, frequentemente, por Estados sul-americanos, como ponto crucial para a salvaguarda e manutenção da integridade da região oceânica e seus recursos naturais.

No entanto, apesar do potencial dessa iniciativa, conforme Abdenur et al. (2016), as atividades dessa organização ficam inertes até o ano de 2007, em que representantes da América do Sul e da África Ocidental se encontram em Angola para discutir questões de desenvolvimento e segurança da região com elevado valor estratégico que é o Atlântico Sul<sup>64</sup>. Os autores afirmam para as peculiaridades que compõe essa zona, visto que é, antes de tudo, uma cooperação composta por membros ‘Sul Global’, exclusivamente países que são pertencentes geograficamente ao hemisfério Sul e em geral, não apresentam índices socioeconômicos elevados.

Em contrapartida, apesar das convergências apresentadas pelos países que compõe a região, Abdenur e Souza Neto (2014), ressaltam que estratégia de defesa do Atlântico Sul não é uma meramente uma iniciativa formada por uma agenda composta de concordâncias entre os Estados da América do Sul e os países da África Ocidental, mas também um resultado de ameaças de Estados externos que têm procurado inserir a presença no Atlântico Sul, em busca dos recursos naturais e valor geopolítico.

O Brasil vê na revitalização da ZOPACAS uma oportunidade de expandir sua liderança regional e conquistar uma maior influência no palco internacional. Para o Estado brasileiro, de acordo com Abdenur et al. (2016), a principal utilidade da ZOPACAS seria ajudar o país a conquistar um assento no CSONU. Para tal, o Brasil procurou unir os países da América do Sul e da África Ocidental, sob o preceito de um imperativo de resguardar uma região que lhes pertencia e para evitar uma entrada por parte de forças externas, como a NATO.

Por meio do uso de uma hegemonia consensual, conforme Burges (2008), o Estado brasileiro, através da legitimidade de cooperações multilaterais, como é o caso da ZOPACAS, procura afirmar uma liderança regional e obter uma maior influência e controle de políticas transnacionais no palco internacional. É importante apontar que essa forma de promoção da liderança brasileira, conforme Malamud (2011), é baseada, em sua grande parte, pelo discurso do país, se apresentando como o líder da região sul americana. Portanto, muitos países que são considerados aliados regionais não apoiaram alguns objetivos da sua política externa, como a busca por um assento no CSONU. Porém, de acordo com Malamud (2011), as grandes potências mundiais reconhecem o Estado brasileiro como um *global*

---

<sup>64</sup> De acordo com Pereira e Barbosa (2012), é importante ressaltar que “o Atlântico Sul compreende quatro grandes arquipélagos e ilhas de tamanhos e importância diferentes, bem como nacionalidades diferentes, com uma extensa costa litorânea que cobre parte do continente americano, africano e antártico” (Pereira & Barbosa, 2012:61).

*player*, demonstrando que o discurso de líder regional promovido pela PEB atendeu aos interesses nacionais, mesmo não tendo sido, de fato, um *status* consolidado regionalmente.

A ZOPACAS apresenta, no entanto, diversos fatores que limitam o sucesso efetivo dos seus preceitos. De acordo com Abdenur et al. (2016), essa organização sofre com um baixo nível de institucionalismo e falta de recursos, em essência, pelo baixo nível econômico dos países que dela fazem parte e por procurar minimizar o papel de potências globais que possuem interesses pela região. Também é relevante apontar que, conforme os autores citados, devido a falta de capacidade apresentada pelos membros da ZOPACAS em assegurar a segurança da zona, a presença de grandes potências globais como a França, o Reino Unido e os EUA ainda é uma realidade na região, visto que esses Estados são fortemente militarizados e necessários para manter a estabilidade dessa região e minimizar ações como a pirataria.

Apesar da ZOPACAS ser uma organização em que as reuniões se mantêm de forma intergovernamental, sem uma estrutura física e com baixa institucionalização, os atores Abdenur et al. (2016) afirmam que ela foi capaz de provar que é um ator relevante no palco internacional para o balanceamento e reforma da ordem global. Primeiramente, o baixo nível de institucionalização, é um fator importante que contribuiu para a elevar o interesse participativo de muitos membros que não apresentam um poder econômico para se comprometerem com uma agenda formalizada. Um exemplo concreto de uma ação da ZOPACAS foi a criação de uma iniciativa de proteção as baleias, responsável pela formação de um santuário para as baleias no Oceano Atlântico Sul (Bailey 2012, citado em Abdenur, Mattheis, & Seabra, 2016:1125). Além do sucesso da iniciativa, segundo os autores, os países que compõe o 'Sul Global' conseguiram mostrar para o mundo, como o estilo de governança adotado por países em desenvolvimento, baseado em cooperações diplomáticas e na democracia, é capaz de obter resultados positivos.

Com a descoberta de recursos energéticos, como o pré-sal, conforme Pereira e Barbosa (2012), o Estado brasileiro procura aprofundar enfaticamente o seu comprometimento com a ZOPACAS, inclusive expõe o que a mesma consiste e quais seus objetivos na região no seu Livro Branco de Defesa Nacional<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Conforme é referido no Livro Branco de Defesa Nacional (2012): "A resolução n° 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas conclama os estados militarmente significativos de outras regiões a não introduzirem armamentos nucleares ou outros armamentos de destruição em massa no Atlântico Sul. Sua presença militar nesse oceano deve ser reduzida e, futuramente, eliminada. Conflitos e rivalidades estranhos ao Atlântico Sul não devem ser projetados sobre ele por estados situados em outras regiões. Ao renovar seu envolvimento com esses preceitos multilaterais, o Brasil deseja contribuir, de forma responsável e em colaboração com seus parceiros da ZOPACAS, para o aproveitamento do potencial de desenvolvimento socioeconômico da região do Atlântico Sul" (Livro Branco de Defesa Nacional, 2012:36).

A região do Atlântico Sul, por se tratar de um palco de novas descobertas e pela diversidade de recursos naturais existentes, se faz imperativo uma “reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços marítimos por potências extra-regionais” (Pereira & Barbosa, 2012:63).

Os objetivos do Estado brasileiro em relação a ZOPACAS, segundo Gonzalez (2014), apresentam-se em um espectro de atividades que oscilam entre cooperação estratégica e projeção de poder do Estado brasileiro. No primeiro caso, conforme o autor, o país busca a inserção de empresas brasileiras especializadas em tecnologia de defesa no continente, e, com isso, procura, por meio de uma cooperação estratégica, eliminar a dependência de países membros da zona de adquirir essa tecnologia de países não-membros. Porém, ao mesmo tempo, o Brasil investe em iniciativas para manter a proteção dessa região no nível militar, refletidas na criação do Livro Branco de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa<sup>66</sup>. Dessa forma, pelo elevado investimento brasileiro em comparação com outros países membros que possuem capacidade para investir na região, Gonzalez (2014) reforça que pronunciamento brasileiro sob a ZOPACAS se manifesta em maior parte como uma ampliação do seu poder soberano.

Essa zona de cooperação funcionou como um forte impulso para o aprimoramento das relações entre Brasil e África do Sul. Por meio das reuniões e diálogos, em 2010, os dois países firmam entre si uma parceria estratégica que visa “(...) estimular a cooperação e o intercâmbio em segurança e defesa, e também destaca a possibilidade de projetos conjuntos na indústria de aviação – não mencionando diretamente iniciativas relacionadas à Marinha” (Brasil, 2010, citado em Abdenur & Souza Neto, 2014:227). Esse documento identifica e enfatiza a natureza estratégica da região oceânica do Atlântico Sul e aponta que através do desenvolvimento da ZOPACAS os dois Estados podem reforçar suas relações.

Além do apoio africano, o Brasil procurou obter apoio de outros governos de esquerda na região da América do Sul, conforme Abdenur et al. (2016), para manter a presença dos EUA afastada da região. Também é importante mencionar a criação da União das Américas do Sul (UNASUL) em 2008, ainda segundo a autora citada, possibilitou a criação do Conselho de Defesa Sul Americano para integrar e assegurar a coordenação militar entre os países que compõe a região.

---

<sup>66</sup> Objetivos da END: “(a) defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas; (b) defesa pró-ativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; (c) prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio” (Estratégia Nacional de Defesa, 2008:20, citado em Gonzalez, 2014:72).

É importante apontar, conforme refere Abdenur e Souza (2013b), que a região do Atlântico Sul tem apresentado um valor estratégico para um gigante econômico nas Relações Internacionais, a República Popular da China. Conforme ressaltam estes autores, a China tem procurado estabelecer PEs com o Brasil e a África do Sul, de modo a obter uma maior presença na região em vista da sua importância estratégica. Para o Brasil, conforme refere Ouro Preto (2011), o Estado chinês ocupa um lugar de destaque na PEB, tendo sido o primeiro país fora da América do Sul visitado pela Presidente Dilma.

## **Capítulo 4. A Parceria Estratégica Brasil – China**

### **4.1. A China no Século XXI**

Com o fim da Guerra Fria, que resultou no surgimento de uma nova ordem mundial, conforme Oliveira (2012), dentro do cenário de um mundo multipolar regido e legitimado por regras e instituições, é observado um oportunismo por parte de Estados em desenvolvimento, os quais procuraram obter vantagens e ampliar seus poderes no palco internacional, por meio desse sistema. O exemplo chinês ilustra bem esta perspectiva, segundo o autor Mahbubani (2005-2006), ao mesmo tempo que incentiva outros países intermediários, como é o caso do Brasil, na procura de um maior espaço no âmbito internacional (Oliveira, 2012:11).

O exemplo do desenvolvimento chinês, ainda conforme Oliveira, funciona como um impulso para países denominados como potências emergentes, como, por exemplo, África do Sul, Brasil e Índia. Apesar desses Estados não observarem a presença hegemônica norte-americana no âmbito global como um aspecto positivo, irão procurar desenvolver-se através das normas internacionais vigentes criadas pelo mesmo.

No entanto, é importante observar que os países em desenvolvimento e, principalmente, os emergentes, de acordo com Abdenur (2016), proclamam a necessidade de serem incumbidos com um maior grau de responsabilidade e influência na formulação das regras que regem o palco internacional, visto que esses Estados têm sido reconhecidos pelas grandes potências mundiais. A autora ressalta ainda que os países vitoriosos na Segunda Guerra mundial construíram a arquitetura das relações internacionais, vistas como anacrônicas pelos países intermediários. Uma reforma na ordem global por parte desses Estados emergentes, contudo, não se apresenta de forma clara, pela incerteza das intenções dos mesmos. Não é possível afirmar se esses países pretendem de fato se posicionar de forma revisionista frente às instituições de governança global estabelecidas ou se desejam projetar mais poderes no palco internacional (Abdenur, 2016:1174).

### **4.2. O Desenvolvimento das Relações Sino-Brasileiras**

As primeiras relações entre Brasil e China, como ressalta Altemani (2004) em Abdenur e Souza Neto (2013), datam o ano de 1881, durante a dinastia Qing, com a assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Império do Brasil e o Império da China. Porém, devido à queda do sistema dinástico, as relações entre os dois Estados foram interrompidas. (Abdenur & Souza Neto, 2013b:174).

As relações entre China e Brasil, interrompidas por conta da queda da dinastia chinesa, foram reestabelecidas nos anos 70, devido à presença de diversos pontos de convergência apresentados por ambas as nações, especificamente, a “adoção de uma política realista e flexível, sem alinhamentos ideológicos nem políticos automáticos com qualquer potência” (Oliveira, 2012:86). Essa reaproximação entre as nações, conforme Oliveira (2012), resultou no estabelecimento de relações diplomáticas no dia 15 de agosto de 1974, a partir da assinatura do Comunicado Conjunto sobre o Estabelecimento das Relações Diplomáticas entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China<sup>67</sup>.

O reaparecimento da China nas relações internacionais ocorre no contexto da Guerra Fria, como indica Pinheiro (1993), momento no qual, o país procurou se distanciar da cisão mundial e aproximou-se da América Latina. Dessa forma, a China utiliza de um discurso de defesa do nacionalismo e mudança das normas vigentes no palco internacional, procurando inserir-se no mercado do Atlântico Sul, e ao mesmo tempo se aproximando dos EUA.

A interpretação brasileira referente a bipolarização mundial assemelha-se à chinesa. É importante ressaltar, conforme Oliveira (2012), que o corpo diplomático procurou manter um pragmatismo em questões envolvendo cooperações bilaterais, visto que apesar de ser um país ocidental, reconhecia as divergências provenientes de políticas Norte-Sul e buscava imparcialidade frente a divisória Leste-Oeste. Concomitantemente, o Brasil procurou expandir suas relações para fora do eixo regional, portanto, buscou estabelecer parcerias no continente africano, asiático e no Leste Europeu (Fragoso, 1984:18, citado em Oliveira, 2012:79).

Na metade da década de 90, as relações sino-brasileiras foram marcadas, conforme Min (1999), por uma variedade de encontros de alto nível entre presidentes de ambos os países. No ano de 1993, em uma visita do Vice Primeiro Ministro chinês, Zhu Rongji, ocorre a elevação das relações para o nível de parceria estratégica. De acordo com Min (1999), o Brasil foi o primeiro Estado em desenvolvimento que conseguiu elevar sua relação cooperativa com a China ao *status* de PE. O autor afirma que esse fato

---

<sup>67</sup> “O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, em conformidade com os interesses e os desejos dos dois povos, decidem estabelecer relações diplomáticas em nível de Embaixadas, a partir desta data. O Governo da República Federativa do Brasil reconhece que o Governo da República Popular da China é o único Governo legal da China. O Governo chinês reafirma que Taiwan é parte inalienável do território da República Popular da China. O Governo brasileiro toma nota dessa posição do Governo chinês. Os dois Governos concordam em desenvolver as relações amistosas entre os dois países com base nos princípios de respeito recíproco à soberania e à integridade territorial, não agressão, não intervenção nos assuntos internos de um dos países por parte do outro, igualdade e vantagens mútuas e coexistência pacífica. O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China concordam em trocar Embaixadores dentro do mais breve prazo possível e emprestar um ao outro toda a assistência necessária para a instalação e funcionamento das Embaixadas em suas respectivas capitais”(Comunicado Conjunto sobre o Estabelecimento das Relações Diplomáticas entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China, 1974, citado em Marcos & Abbott, 2016:269).

aponta para existência de um elevado interesse cooperativo e de uma relação bilateral de alto nível entre as duas nações.

#### 4.2.1. A China e a América Latina

O interesse chinês pela região latino-americana, apesar das discrepâncias culturais existentes, como afirma Oliveira (2004), se dão pelas convergências no âmbito político-econômico. Se trata de uma área regional de elevado dinamismo em relação ao desenvolvimento econômico que ocupa um espaço geográfico estratégico no plano mundial. Nesse cenário, a maior economia da América Latina, o Brasil, apresenta pontos de convergência com a maior economia emergente do mundo, a China. Dessa forma, para ambos os países, de acordo com Oliveira (2004), existe uma relação marcada pela complementaridade, inexistindo a presença de interesses fundamentais divergentes.

A entrada chinesa no mercado regional obteve um auxílio essencial por parte do Estado brasileiro. Conforme defende Deliang (1999), o apoio proporcionado pelo Brasil à China permitiu a entrada de capital chinês na região sul-americana e possibilitou a formação de um mecanismo de consulta com o Mercosul. O final do século XX foi marcado por um período de progresso nas relações sino-latino-americanas. Devido ao avanço apresentado com as cooperações na região, expresso por benefícios mútuos, especificamente, com o Estado brasileiro, de acordo com Becard (2008), no início do século XXI, nota-se um elevado crescimento no interesse chinês na América Latina, por se tratar, de uma área geoestratégica que apresenta em seu território: “(...) recursos naturais oceânicos, as ilhas Malvinas/Falklands e a Antártida<sup>68</sup>” (Abdenur & Souza Neto, 2013b:175).

Portanto, o aspecto concreto principal que contribuiu para esse interesse na região latino-americana, ainda conforme o autor citado, está ligado ao desenvolvimento chinês e a necessidade de recursos primários para alimentar esse processo ascendente. Esse avanço nas relações chinesas com a região tinha como objetivo salvaguardar, para o Estado chinês, mercados para seus produtos e investidores. Principalmente, pela existência de um processo de integração na região latino-americana, o que tornava o acesso aos mercados regionais mais competitivo e restrito (Becard, 2008:305).

A postura da política externa chinesa no século XXI, de acordo com Becard (2011), foi definida por uma pluralização de parcerias comerciais para diversificar o fornecimento de produtos primários e, dessa forma, evitar uma possível dependência. Particularmente, a China procurou aumentar

---

<sup>68</sup> Tradução do autor.



cooperações de natureza comercial na América Latina. Em consequência, de acordo com Becard (2011), ocorre um aumento na participação latino americana no comércio chinês, passando de “1,9% em 1996 para 4,1% em 2006 –, firmando-se o papel desse asiático como parceiro fundamental dos países da região” (Becard, 2011:39).

Como resultado dessa estratégia promovida pelo governo chinês, conforme Becard (2008), por meio da defesa e promoção do multilateralismo e democracia no palco internacional, os Estados da América Latina puderam ser utilizados como instrumentos de barganha chinesa em questões da ordem global. Essa política externa adicionou uma base de apoio para os países latino-americanos e para a China, proporcionando “(...) um respaldo político no seio dos organismos internacionais; na contenção dos interesses de independência de Taiwan; e no fortalecimento dos laços externos para a obtenção de recursos a serem empregados no desenvolvimento nacional” (Becard, 2008:305).

#### 4.2.2. A Parceria Estratégica Brasil e China no Século XXI

Conforme afirma Scherer (2018), a potência emergente chinesa possui uma importância<sup>69</sup> incontestável nas relações internacionais. Scherer reforça que o Estado é responsável por redesenhar, no âmbito global, a localização dos processos produtivos nos setores industriais e impulsionou a entrada positiva no mercado internacional de grandes produtores de *commodities*. Portanto, trata-se de uma parceria dominada por questões de natureza econômica-comercial. No entanto, é preciso apontar que essa PE apresentou, de acordo com Marcondes e Barbosa (2018), uma aproximação no setor de segurança, principalmente a partir dos anos 2000, onde foi observado um aumento nos mecanismos de diálogo e cooperação técnica, de natureza militar.

Com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva ao poder, conforme, Oliveira, (2004), da mesma forma feita por Fernando Henrique Cardoso, é apontado em seu discurso de posse a necessidade de aproximação com as grandes potências asiáticas China, Japão e Índia. No entanto, é possível observar que o antigo Presidente, Lula da Silva, apesar de uma política externa focada no universalismo, privilegia relações com Estados emergentes específicos<sup>70</sup>. Em 2003, Lula da Silva realizou uma viagem oficial à China com um grupo de empresários e diplomatas, conforme Becard (2008), e colocou um novo sentido a priorização das relações com esse país, visto que a visita resultou na assinatura de 9 atos bilaterais e

---

<sup>69</sup> A China é detentora de “(...) 11% do produto interno bruto (PIB) mundial e participa em 10% do comércio internacional, em 11% do comércio de petróleo e entre 20% e 70% do comércio de diversas *commodities* agrícolas e minerais” (Scherer, 2018:387).

<sup>70</sup> Rússia, Índia, China e África do Sul.

14 contratos empresariais. Essa missão presidencial focou em discussões à respeito de quatro temas essenciais: “i) direitos humanos na China; ii) apoio à candidatura do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU; iii) processo de reconhecimento do *status* da China como país de economia de mercado; iv) colaboração no plano multilateral” (Becard, 2008:248).

O motivo desse privilégio acentuado se deu por conta do tamanho do mercado e da importância que assumiam essas nações nos assuntos internacionais. De acordo com Oliveira (2004), por se tratarem de mercados emergentes, ambos apresentam amplo interesse no investimento de relações econômicas entre si, e em elaborar um consolidado espaço político de apoio mútuo, com o objetivo de aumentar a influência no âmbito global, por meio de cooperações conjuntas em organizações internacionais. No entanto, a parceria China e Brasil tem sido composta por uma dinâmica dualista, pelo fato da elite brasileira apresentar um ceticismo das pretensões chinesas. De acordo com Oliveira (2012), apesar de se tratar de uma parceira fundamental que possibilitou a redução dos efeitos negativos da crise econômica de 2008, é observada a existência de uma relação assimétrica entre os dois Estados, dentro da qual, há um forte receio interno frente ao crescimento da presença chinesa no território brasileiro, por se tratar de uma das maiores potências mundiais da atualidade.

A PEB apresenta-se nesse período, segundo Villela e Moura (2012), como uma maneira de afrontar a estrutura institucional conservadora existente de forma a possibilitar o desenvolvimento de terceiros países, por meio de uma democratização do palco internacional. Complementarmente, em seu discurso de posse em 2003, Lula da Silva apontou que “democratização das relações internacionais é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado” (Leite, 2011:192).

O posicionamento voltado à priorização das relações com os países emergentes, no caso, a República Popular da China, ficou claro com a viagem do Presidente Lula da Silva ao país em 2004, “(...) a qual o Itamaraty apresentou como uma das iniciativas mais importantes durante a gestão – foi acompanhada por nove ministros, seis governadores e mais de 400 homens de negócios” (Becard, 2008:241). No entanto, é importante ressaltar que esse crescimento das relações entre Brasil e China é observado desde os dois mandatos do antigo Presidente Fernando Henrique Cardoso, alcançando, em 2002, o *ranking* de segundo parceiro comercial do Brasil (Vigevani et al., 2003:53).

Portanto, conforme afirma Leite (2011), a Presidência Lula da Silva foi caracterizada por uma maior ambição e procurou intensificar fortemente as cooperações com Estados do hemisfério Sul. De

um modo mais ativista o país procurou, por meio da construção de uma base política, legitimada pela pluralidade de parcerias estabelecidas no âmbito global, converter a realidade vigente no palco internacional, para que pudesse atender os anseios de todos os países que o compõe, independente do grau de desenvolvimento apresentado (Leite, 2011:206).

Em uma análise comparativa entre a Presidência Lula da Silva e a anterior, de acordo com Becard (2008), é possível reconhecer uma mudança de um comportamento de adequação à ordem mundial para uma posição de contestação, observando que as alterações em andamento resultavam em novas margens de manobra.

No entanto o apogeu entre as relações sino-brasileiras ocorreu, conforme Martins (2011), com a visita da Presidente Dilma Rousseff, em 2011, que resultou em uma renovação da PE Brasil-China, pelo fato de mais de vinte acordos e protocolos terem sido assinados, dentre os quais é possível citar: “documentos de cooperação nas áreas de política, defesa, ciência e tecnologia, recursos hídricos, inspeção e quarentena, esporte, educação, agricultura, energia, energia elétrica, telecomunicações e aeronáutica, entre outros”<sup>71</sup>.

A natureza das relações sino-brasileiras, segundo Cervo e Lessa (2014), são fundamentalmente baseadas em fatores políticos, empresarias e científico-tecnológico. É salientado pelos autores citados que essa cooperação bilateral exclui a participação dos EUA, parceiro denominado como fundamental pela política externa brasileira, e vale ressaltar que “(...) em 2012 a China se torna o primeiro parceiro comercial do Brasil, superando a posição histórica ocupada pelo comércio entre Brasil e Estados Unidos” (Cervo & Lessa, 2014:143).

### *Cooperação Econômica*

O desenvolvimento da China no palco internacional, segundo Ikenberry (2009), pelo sua ascensão econômica e diplomática estão alterando os centros de poderes mundiais, contribuindo para a elevação da assertividade desse Estado. Um importante exemplo do fortalecimento chinês em comparação com as potências ocidentais foi a crise de 2008. As políticas implementadas pelo Estado chinês, segundo Keidel (2011), permitiram que o país não se abalasse e inclusive se beneficiasse com a crise global, fato que possibilitou a China a expor técnicas de desenvolvimento sintetizadas em um conjunto de propostas que aconselhavam reformas no sistema financeiro internacional, tais como, a

---

<sup>71</sup> Comunicado Conjunto da Visita de Estado da Presidenta Dilma Rousseff (12 de abril de 2011, citado em Marcos & Abbott, 2016:303).

implementação de uma regulamentação bancária internacionalmente obrigatória, de padrões internacionais para fluxos de capital e, por último, de padrões comerciais pró-desenvolvimento (Keidel, 2011:207).

No entanto, conforme Medeiros (2011), o crescimento exacerbado do Estado chinês alterou a realidade de um país, anteriormente, autossuficiente em matérias primas, para um grande importador de produtos primários, por conta da sua demanda industrial. Dessa forma, ainda conforme o autor citado, a China tem procurado manter parcerias estratégicas com países periféricos, firmando laços políticos e adquirindo novos mercados para exportar manufaturados. Esse é o caso, por exemplo, que ocorre na América Latina, onde o Estado chinês passou a importar o petróleo venezuelano; minérios, especificamente, o cobre proveniente do Chile, do Peru, e o minério de ferro do Brasil; e, também, produtos agrícolas, com destaque para a soja brasileira e argentina (Medeiros, 2011:216). É importante ressaltar que é possível observar ao longo dos anos um aumento nas exportações brasileiras para à China, principalmente, de recursos primários, de 2007 para 2017 as exportações aumentaram de aproximadamente 10 bilhões dólares para 46 bilhões (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2018).

O desenvolvimento das relações econômicas entre o Brasil e a China, como indica Arbache Filho (2011), estimulou o investimento brasileiro na produção elevada de *commodities*, o que representa para o Estado chinês, a garantia do suprimento para manter sua estabilidade e crescimento.

No entanto, o mesmo autor compara a relação sino-brasileira com uma analogia simbiótica e faz um paralelo ao canto da sereia de Homero “é sedutora e irresistível, mas traz riscos não negligenciáveis” (Arbache Filho, 2011:227). Nesse sentido, ocorre uma mudança nos termos de troca em favor de *commodities*, o que provoca a desestimulação da produção de produtos manufaturados, em consequência a um estímulo para produção de produtos primários<sup>72</sup>.

No que toca às importações, conforme Thorstensen (2011), foi observado um aumento significativo de produtos manufaturados provenientes da China no ano de 2010. O autor aponta que 98% dos manufaturados importados eram chineses. Vale ressaltar que esse fenômeno não se limitava somente ao Brasil, visto que, devido ao forte crescimento econômico chinês, foi implementado o

---

<sup>72</sup> De acordo com Arbache Filho (2011), é observado que: “os produtos básicos e semimanufaturados, que representavam 43,5% da pauta das exportações em 2006, saltaram para 58,6% já em 2010. Para 2011, estima-se que eles serão ao menos 64% do total das exportações, sendo os básicos responsáveis por ao menos 51%. Os manufaturados, por sua vez, passaram de 54,3% da pauta, em 2006, para 39,4%, em 2010” (Arbache Filho, 2011:233).

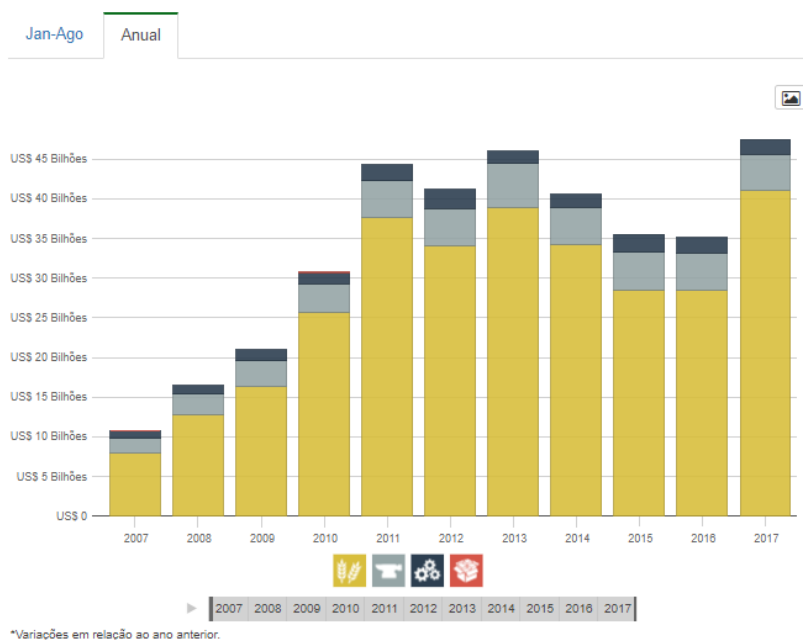
instrumento de salvaguardas transitórias <sup>73</sup> pelos membros da OMC “(...) para evitar eventuais desorganizações de mercado (*market disruption*) causadas pelo aumento rápido das importações chinesas” (Thorstensen, 2011:367).

As figuras 4 e 5 apresentam dados mais atualizados das exportações e importações do Brasil com a China e apontam para existência de uma desigualdade comercial existente entre os dois países. Ocorre um grande investimento da China no Estado brasileiro no desenvolvimento de produtos primários e, como consequência, o surgimento de uma deficiência de tecnologia industrial brasileira para produzir manufaturados, resultando na importação destes produtos. Essa realidade é observada na figura 3, na qual os produtos exportados pelo Brasil, até o ano de 2016, são em média 77,35% primários e 5,27% manufaturados, o resto do total consistem em produtos semimanufaturados. Em complemento, na figura 4 é observado que durante o mesmo período 97,22% das importações brasileiras da China consistiram em produtos manufaturados.

---

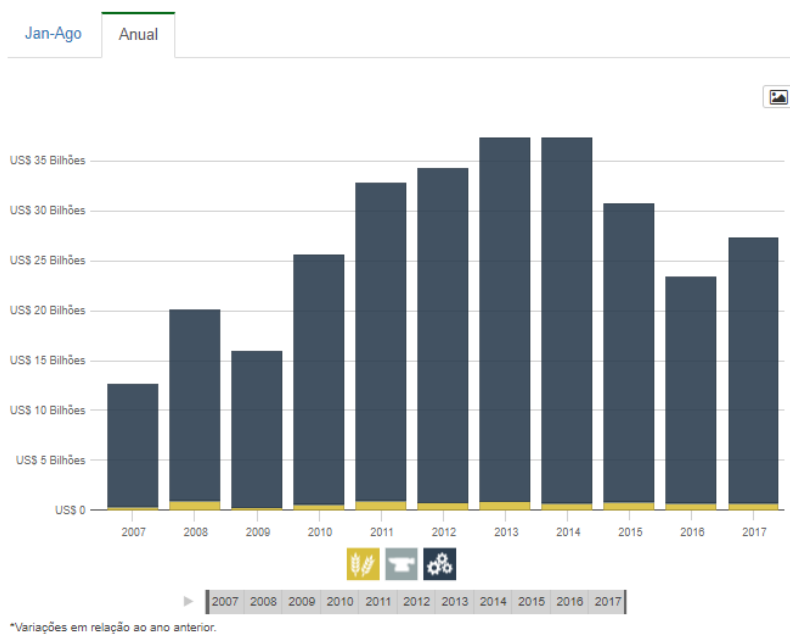
<sup>73</sup> Conforme afirma Thorstensen (2011), as salvaguardas transitórias para produtos específicos, podem ser aplicadas: “no caso em que produtos chineses estejam sendo importados por outros membros, em quantidades crescentes e em condições de causar ou ameaçar causar desorganização no mercado desses membros, as partes devem entrar em consultas e a China deve tomar as ações devidas. Se as consultas não derem resultado, o membro afetado pode limitar as importações, até a eliminação da perturbação causada. Tais salvaguardas só podem ser aplicadas por um período de 12 anos, isto é, até o final de 2013. Vale notar que a aplicação de salvaguardas contra produtos chineses possui exigências menos restritivas que contra produtos dos demais membros, como estabelecido no Acordo sobre Salvaguardas, o que facilitaria sua utilização. No caso das salvaguardas contra os outros membros, adota-se o conceito de sério prejuízo, enquanto que contra a China basta o conceito de perturbação de mercado” (Thorstensen, 2011:332).

**Figura 4.** *Exportações Brasileiras por Fator Agregado – Parceiro: China*



(Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2017. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis/frame-pais?pais=chn>)

**Figura 5.** *Importações Brasileiras por Fator Agregado – Parceiro: China*



(Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2017. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis/frame-pais?pais=chn>)

É observado, dessa forma, um aumento elevado do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) chinês no Brasil e, segundo Pochmann (2011), o valor desse investimento em 2010 ficou entre 13 a 17 bilhões de dólares e tem se concentrado principalmente em defensivos agrícolas.

De acordo com Arbache Filho (2011), essa relação comercial, apesar de prioritária e benéfica para o Estado brasileiro, tem prejudicado o setor industrial brasileiro, visto que se trata da formação de uma nova dependência. Esse fenômeno conhecido como “efeito China”, segundo Pochmann (2011), surge do aumento das relações comerciais entre o Brasil e a China, juntamente com a competitividade dos produtos manufaturados chineses pressionando o setor industrial brasileiro. Essa neodependência, de acordo com Pochmann, tem provocado no Brasil um retrocesso no processo de produzir e exportar produtos manufaturados brasileiros, devido ao elevado investimento chinês em tecnologia para produção agrícola no Brasil, o que gera um déficit comercial participativo no mercado internacional, especificamente na exportação de produtos tecnológicos.

Em decorrência da dualidade apresentada nas relações comerciais entre os dois Estados citados, Pochmann propõe que o Brasil poderá perder o controle estratégico dos seus recursos, visto que o elevado IDE chinês no Brasil é feito sem uma priorização das políticas industriais, conseqüentemente, não havendo uma negociação em relação a forma de acesso ao mercado brasileiro. Complementarmente, o mesmo autor argumenta que o Estado chinês está investindo em ações que beneficiam o desenvolvimento de processos agrícolas, facilitando o abastecimento de produtos primários para a China, estagnando a tecnologia industrial brasileira e pondo em risco a soberania do Brasil sobre os seus recursos naturais.

#### *Cooperação Científico-Tecnológica*

O fato responsável por marcar o início de uma estratégia consolidada na área científico-tecnológica entre o Brasil e a China, segundo Oliveira (2004), ocorre em 1999 através do programa *China-Brazil Earth-Resources Satellite* (CBERS), um trabalho de desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto. Vale ressaltar que o CBERS é apontado como o maior projeto de cooperação técnico-científica, no âmbito bilateral, entre Estados em desenvolvimento, o qual “prevê o lançamento de satélites e a venda de suas imagens para aplicações em áreas, como meio ambiente, agricultura, desastres naturais” (Leite, 2011:190). Esse programa de cooperação com o Estado chinês, segundo Cabral (2000), foi o primeiro passo dado pelo Estado brasileiro para o desenvolvimento de tecnologia espacial, no qual até 2007 três satélites foram lançados (Ouro Preto, 2011). Vale também mencionar

que até 2018 foram lançados 5 satélites e que o lançamento do sexto está previsto para o ano de 2019 (Governo do Brasil, 2018).

A evolução da cooperação na área científica levou em 2004 a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível (COSBAN). Através da COSBAN, os dois Estados visaram intensificar o diálogo sino-brasileiro e acordaram realizar cooperações que procurassem destacar temáticas de relevância global, tais como, a governança econômica global, as mudanças de clima, a proteção ambiental, e a segurança alimentar e energética, nas áreas política, econômica, comercial, científica e tecnológica<sup>74</sup>, espacial, agrícola<sup>75</sup> e cultural-educacional (Ouro Preto, 2011:429-430).

Em maio de 2009, Brasil e China assinaram o Plano de Trabalho sobre cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação. (Monte, 2011). Vale ressaltar também a visita da então Presidente Dilma Rousseff em 2011 à China no evento Encontro de Alto Nível Brasil-China em Ciência, Tecnologia e Inovação. Considerado um avanço nas relações entre os dois Estados, o evento discorreu sobre as temáticas: “Energias Renováveis; Nanociências e Nanotecnologias; Tecnologias da Informação; Tecnologias Agrícolas/Segurança Alimentar; Políticas de Inovação; e Ciências Espaciais” (Mota, 2011:524). Esses fatos acima retratam, segundo Monte (2011), os interesses convergentes dos dois Estados em uma ampliação das relações científico tecnológicas. Portanto, é importante que ocorra uma maior disponibilização de troca de conhecimento entre ambos por meio de “(...) vários instrumentos catalisadores de cooperação bilateral, a iniciar por incrementar o número de visitas técnicas e intercâmbio de cientistas com interesses afins, nas áreas prioritárias de cooperação decidida entre os governos” (Monte, 2011:431).

De acordo com Monte (2011), os papéis desempenhados pelas duas potências emergentes são complementares no âmbito econômico e apresentam elevada capacidade para implementarem suas relações na questão da cooperação científica, através do estímulo de ações convergentes nos setores da tecnologia, ciência e inovação. O autor reforça as diferenças comparativas no nível tecnológico, visto que apesar de uma evidente superioridade por parte do Estado chinês, o Brasil vem demonstrado um nível

---

<sup>74</sup> De acordo com Monte (2011), durante a COSBAN em 2009: “(...) áreas de cooperação prioritárias foram identificadas, como a de bioenergia e biocombustíveis, nanotecnologia e ciências agrárias” (COSBAN, 2009, citado em Monte, 2011:430).

<sup>75</sup> Segundo Monte (2011), durante a COSBAN em 2006: “(...) os dois países se propuseram a intensificar a troca de visitas bilaterais, a estabelecer um sistema de troca de informações, a fortalecer a cooperação em pesquisas agrícolas e no comércio de produtos agrícolas, e a sediar workshops e seminários conjuntos” (COSBAN, 2006, citado em Monte, 2011:430).



de amadurecimento de sua sociedade nos aspectos de relacionados ao desenvolvimento de ciência e tecnologia, principalmente no seu setor mais forte que é a agricultura vem se tornando imperativos.

A dianteira chinesa nesses setores, de acordo com Cassiolato e José Eduardo Lastres (2011), ocorreu por conta de uma estratégia aplicada pelo Estado que estipulava condicionantes para empresas estrangeiras que desejavam abrir subsidiárias no Estado. Essas exigências, combinadas com políticas que apoiavam o capital e a tecnologia nacional, possibilitaram o surgimento e o desenvolvimento de empresas chinesas “que passaram por diferentes etapas de um complexo processo de aprendizado protegido da concorrência externa, mas com intensa concorrência interna com outras empresas locais” (Cassiolato & José Eduardo Lastres, 2011:474).

Os autores também reforçam a sugestão que o Brasil deve procurar seguir o exemplo chinês e procurar aplicar uma política de incentivo ao desenvolvimento tecnológico-científico de uma forma inovadora e descentralizada. Esse posicionamento, conforme mencionado por Cassiolato & José Eduardo Lastres (2011), remete para os ensinamentos de Celso Furtado, que defendiam a busca por um desenvolvimento adaptado à realidade brasileira e que se diferencia do centro.

Apesar de se tratar de um setor estratégico, o autor Flôres Junior (2011), expõe que o Brasil não têm uma forte ambição em se tornar um Estado pioneiro no âmbito científico-tecnológico. Isso ocorre, segundo Mota (2011), devido um pensamento imediatista que prevalece na política brasileira e pela força econômica da agricultura no país. O autor enfatiza que a realidade é que o Brasil apresenta o papel de “celeiro do mundo”, o qual apresenta uma política complementar à chinesa, que é um grande pólo industrial. Essa postura simplista não condiz com a pretensão do Estado brasileiro de desenvolver uma parceria dinâmica que, através da análise da complexidade existente na relação entre China e Brasil, tente sobrepor a complementaridade estática e procure investir no desenvolvimento científico-tecnológico brasileiro (Mota, 2011:514).

Sob a óptica da realidade brasileira, o autor Jaguaribe (2016) afirma que se faz necessário a superação dos déficits presentes no setor científico-tecnológico e uma renovação da indústria brasileira, principalmente nas áreas de pesquisa e inovação, para poder obter um setor industrial forte e competitivo internacionalmente. É necessário, portanto, criar espaços de manobra, por meio da extinção do pensamento reducionista imediatista, para possibilitar a renovação do parque industrial brasileiro (Mota, 2011:528).

#### 4.2.3. O Multilateralismo nas Relações Sino-Brasileiras

Conforme já foi referido neste estudo, o Brasil tem desenvolvido uma política externa voltada para a legitimidade por meio do multilateralismo, conforme Abdenur (2016), mantendo uma constante aspiração por um assento permanente no CSONU e utilizando da cooperação Sul-Sul para expandir sua influência nos diversos campos das relações internacionais.

É importante ressaltar que a PEB preserva a postura prioritária em cooperar com países industrializados e, em paralelo, procura uma maior aproximação com os Estados considerados de 'Terceiro Mundo', o que não implica no detrimento de relações anteriormente estabelecidas (Guerreiro, 1984:30, citado em Oliveira, 2012:88).

O Estado brasileiro busca por meio da sua política autonomista baseada na diversificação de parcerias um lugar de maior relevância no palco internacional, e, de acordo com Diniz Costa (2005), considera imperativo um aumento participativo na ONU, constantemente defendendo a reforma dessa organização para que possa obter o *status* de membro permanente do CSONU.

Esse interesse participativo nas questões da ONU, principalmente em áreas pouco exploradas pelo Estado brasileiro, como a segurança global, de acordo com Diniz Costa (2005), implicou uma mudança no posicionamento não-intervencionista tradicional brasileiro para o uma postura de não-indiferença, como foi o caso da MINUSTAH.

A autonomia pela diversificação, segundo Lessa (1998), é baseada em um universalismo não-excludente, o que possibilita uma atuação brasileira em uma gama de regiões geograficamente dispersas, priorizando as relações com potências emergentes. As relações com as potências emergentes, conforme menciona Lessa (1998), são facilitadas pelas similaridades apresentadas entre as mesmas e o Estado brasileiro. Por exemplo, são Estados que se promovem como líderes das suas designadas regiões e que lidam com problemáticas similares as enfrentadas pelo Brasil.

A nova ordem mundial, de acordo com Oliveira (2012), não foi capaz de proporcionar a estabilização das relações internacionais, sendo, portanto, a reforma dessa ordem uma parte intrínseca do discurso das potências emergentes. Esse discurso foi implementado devido ao final do século XX que foi marcado por sucessivas crises, as quais abalaram a confiança de investidores e fizeram surgir questionamentos em relação a capacitação das organizações internacionais e das grandes potências mundiais no quesito referente à estabilização mundial (Oliveira, 2012:13).

Como grandes *players* mundiais, Brasil e China apresentam interesses comuns em resguardar o sistema de comércio multilateral. De acordo com Xiaobing (2011), ambos os países, ao mesmo tempo que tem conseguido se beneficiar da ordem vigente, procuram aplicar o aumento da sua relevância global em esforços para aperfeiçoar a mesma.

A formação de grupos por parte dos Estados em desenvolvimento (IBAS, G-20, BRICS), se apresentam por meio de políticas multilaterais e se posicionam como um “(...) contraponto aos países desenvolvidos, mas sem buscar um confronto, ao contrário, utilizando-se das estruturas institucionais existentes” (Oliveira, 2012:13). Dessa forma, é possível afirmar, conforme afirma Oliveira (2012), que as formas de cooperação sino-brasileiras são divididas no plano político, marcado pela atuação em fóruns multilaterais, e no setor científico-tecnológico, visando descentralizar o mercado monopolizado pelas grandes potências mundiais. Em complemento, durante o início do século XXI, de acordo com Lima (2010), foi observada uma mudança do eixo de desenvolvimento internacional para a região asiática, e, em paralelo, ocorreu o aumento do poder econômico de países emergentes.

China e Brasil, segundo Abdenur (2014), apresentam um discurso frequente de defensores dos direitos de países em desenvolvimento, apesar de se projetarem como grandes potências do futuro. Essa preservação do título de países em desenvolvimento, conforme Abdenur, visa, estrategicamente, manter alianças cooperativas com países do ‘Sul Global’ e, ao mesmo tempo, legitimar posicionamentos contrários frente as potências do norte global.

### *BRICS*

O processo de transformação da concepção pré-estabelecida da China como um ameaçador Estado revolucionário para o conceito de uma nação responsável, equilibrada e pacífica foi imprescindível na sua inserção no sistema internacional. Segundo Niu (2013), esta drástica transição teve como objetivo persuadir as potências aliadas de que não sobressaltaria os interesses destas e, concomitantemente, demonstrar seu poder nacional equiparado a preocupações com o desenvolvimento comum e a segurança mundial. A correlação entre a China e seus países vizinhos é representada cautelosamente contra regimes autoritários e ações abusivas em alusão aos direitos humanos. Assim, fomentava-se a ascendência chinesa a partir “de uma imagem de potência pacífica e responsável por meio da promoção dos novos conceitos de “ascensão e desenvolvimento pacíficos” e “mundo de harmonia” e de uma atuação construtiva nos assuntos mundiais” (Niu, 2013:201).

Esta representação multilateral, sustentável e inovadora, auxiliou no metamorfismo da China como país emergente para uma potência global. Conforme Niu (2013) e Abdenur (2014a), esse *status* implica numa maior visibilidade do país e no engajamento com outros grandes poderes mundiais.

A recente configuração como segunda maior economia mundial e grande parceiro comercial, possibilitou a China o envolvimento nas principais temáticas de políticas globais através da participação em organizações de ordem global como a OMC. Apesar das restrições institucionais, a afiliação a OMC coadjuvou no desenvolvimento do país tanto nas importações, quanto na formação de laços com empresas estrangeiras dentro e fora dele, viabilizando ainda o seu reconhecimento global através de pactos econômicos com as grandes potências. De acordo com Niu (2013), esta acentuada laboração concedeu ao convite no encontro anual do G8 para conferenciar sobre problemáticas globais comuns. No entanto, sua identidade econômica particular, levou a condução de um comportamento diplomático para inclusão no grupo dos países emergentes. Ainda conforme Niu, tal desempenho proporcionava uma maior visibilidade do país, contribuindo tanto na sua inserção no palco internacional, quanto no estabelecimento de cooperações e diálogos bilaterais. Entretanto, o surgimento dos BRICS fez com que a China se posicionasse na liderança junto a outros países de economias em expansão, diminuindo o interesse no G8 como estratégia de integração nas decisões de assuntos contemporâneas a nível internacional. O termo BRICs surgiu em 2003 por meio de um artigo publicado pela empresa de investimento Goldman Sachs, apresentando as economias do Brasil, Rússia, Índia e China. De acordo com Armijo (2007), é apontado por dois economistas (Dominic Wilson e Roopa Purushothaman) que em 40 anos os BRICs seriam as maiores economias mundiais.

De acordo com Desiderá e Tussie (2018), o grupo apresentou uma regularidade de encontros de cúpula, principalmente a partir de 2009. Essa continuidade revela que a superação das distinções individualistas dos membros e o empenho em estruturar e perseguir temáticas essenciais, dentre as quais, algumas são apresentadas na tabela 1 a seguir.

**Tabela 1.** *Temas da política internacional de consenso entre os BRICS (2009-2015)*

<b>Tema</b>	<b>Abordagem</b>
Commodities	A volatilidade excessiva nos preços das commodities, especialmente no caso de alimentos e energia, apresenta novos riscos para a recuperação da economia mundial. As distorções produzidas pelo mercado financeiro devem ser combatidas por meio da regulação.
Crise econômica internacional e atualização das instituições financeiras internacionais	Responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise de 2008, com enfoque na necessidade de reforma das cotas, de fortalecimento da legitimidade, de capitalização e de aumento de recursos das instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e FMI). Promoção da relevância do G20 como foro principal para discussão das estratégias globais para sair da crise. Crítica às políticas de injeção de liquidez monetária adotadas pelos países desenvolvidos (União Europeia, Estados Unidos e Japão).
Direitos humanos	Tratamento de todos os direitos humanos, civis, políticos, sociais e culturais, inclusive o direito ao desenvolvimento, de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Apoio ao trabalho do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, levando em conta a necessidade de promover, proteger e realizar os direitos humanos de maneira não seletiva, não politizada e construtiva, sem critérios duplos.
Meio ambiente e mudanças climáticas	Tratamento da questão no arcabouço da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seu Protocolo de Quioto. Adoção do princípio da equidade e responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades.
Reforma da ONU	Necessidade de haver uma reforma abrangente, incluindo a de seu Conselho de Segurança, para assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade, de modo a que possa melhor enfrentar os desafios globais contemporâneos. China e Rússia compreendem e apoiam as aspirações de África do Sul, Brasil e Índia a desempenharem um papel mais proeminente na organização.

Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio	Relembrem se tratar da rodada do desenvolvimento. Apoio a um sistema de comércio multilateral, aberto, transparente e baseado em regras. Suporte ao pacote da Conferência Ministerial de Bali. Preocupação com acordos bilaterais, regionais e plurilaterais que não cumprem com os princípios da transparência, inclusão e compatibilidade com as normas da OMC.
--	---

(Fonte: Tabela adaptada de Desiderá e Tussie, 2018:357-358)

Para Niu, junto ao Brasil, Rússia, Índia e África do Sul, a China se enquadra no conglomerado de potências emergentes em virtude do seu eminente poder econômico. No entanto, ainda há uma falta de confiança entre os participantes por razão de interesses distintos, resultando no maior fortalecimento de seus posicionamentos individuais do que nas suas relações internas. Conforme defende Niu (2013), a cooperação junto aos países em desenvolvimento necessita da consolidação das alianças entre os BRICS, dado que segregados eles correm o risco de perder voz e decisão relativa aos assuntos de ordem internacional. Todavia, o equilíbrio proporcionado por uma visão liberal entre os países, possibilita expansão de seus interesses globais. Niu afirma que a China e o Brasil, grandes influentes mundiais inseridos neste grupo, exercem sua participação na discussão de temáticas relacionadas à segurança, desenvolvimento e mudanças climáticas, não obstante, também se faz necessário o posicionamento de liderança de cada um dos países do BRICS em sua própria região. A China ainda enfrenta consideráveis desafios na presença dos BRICS. Entre eles a problemática de competição comercial perante o Brasil e a Índia (referente à importação e investimento global em recursos naturais e novas tecnologias) e a relação antagônica entre seu próprio desenvolvimento e a geração de desemprego (ampliando o vão de desigualdades internas).

A criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) em julho de 2015 surge como uma alternativa de financiamento ao Banco Mundial e FMI para os países emergentes com intenção de, em conformidade com Abdenur (2014a), viabilizar uma reforma no sistema de governança global através da concessão de acesso à infraestrutura e a industrialização, bem como a mitigação da pobreza, através de uma Cooperação Sul-Sul. De acordo com Baumann (2018), o NBD procura se destacar frente a outras organizações multilaterais e centra-se no desenvolvimento sustentável e em pautas sociais e ambientais, como, por exemplo, a igualdade de gênero, o aquecimento global e a preservação de recursos naturais.

Conquanto, Abdenur ratifica o interesse da China em vista do NBD como meramente político, por já possuir um programa de cooperação junto a certos países (como sua antiga relação de investimento na África) e em virtude do seu poder econômico ser maior do que todos os Estados dos BRICS juntos. A autora complementa que a participação da China nos BRICS, tem como finalidade a legitimação de suas estratégias multilaterais, permitindo a sua visualização como um ator global e, conseqüentemente, possibilitando sua influência no desenvolvimento de políticas internacionais. Logo, é possível identificar que a estratégia chinesa se baseia na legitimação de suas ações no palco internacional por meio do multilateralismo, procurando uma ascensão pacífica, por meio do estabelecimento de fortes relações regionais e globais (Niu, 2013:200).

De acordo com Abdenur (2014b), o Brasil enxerga no BRICS a concretização de mudanças estruturais no desenvolvimento global a partir da distribuição de poder mais prudente. Por conseguinte, a China e o Brasil, correspondendo respectivamente como a segunda e a sexta maiores potências globais, compartilham de certos interesses comuns ao decidirem participar do conglomerado dos BRICS, propiciando, deste modo, uma maior assertividade no palco internacional.

O Brasil também percebe no NDB um aplainamento à legitimação de sua cooperação multilateral, conforme Abdenur (2014a), esta visão ficou mais vincada durante a governança do Presidente Lula da Silva como estratégia primordial na execução das políticas internacionais brasileiras. A autora afirma que além dos interesses políticos, manifestavam-se interesses econômicos para o desenvolvimento do Brasil em momentos de crise.

#### *Uma Nova Dependência*

A presença chinesa na região da América do Sul, segundo Abdenur e Souza Neto (2013), tem provocado um crescente desequilíbrio nas relações comerciais entre a potência chinesa e os países que compõe a região. Grande importador de produtos primários e exportador de produtos manufaturados, o Estado chinês, por meio de um elevado investimento nas produções agrícolas da região sul-americana e através da comercialização de manufaturados de baixo custo, têm provocado o surgimento de mercados dependentes, criando limitações no setor industrial nos países em desenvolvimento (Abdenur & Souza Neto, 2013a). No caso brasileiro, esse investimento chinês na produção agrícola da América do Sul, foi refletido de forma dualista. Por um lado, os EUA não mais ocupavam o lugar de principal parceiro comercial do Estado brasileiro, substituído pela China. Por outro lado, a exportação de *commodities*, por parte do Brasil, superou a de manufaturados pela primeira vez desde 1978 (Malamud, 2011:177).

No entanto, a China se apresenta como um grande aliado responsável na região do Atlântico Sul. O Estado percebe que para poder conseguir obter uma maior influência em uma região de suma importância para a execução de sua política de desenvolvimento econômico, é necessário investir em iniciativas de “(...) maior responsabilidade da China em fornecer bens de interesse público dentro da região - o combate às drogas, a cooperação para minimizar a pirataria e sua contribuição para a paz” (Abdenur & Souza Neto, 2013b:193).

O posicionamento chinês na região do Atlântico Sul é, conforme Abdenur e Souza Neto (2013b), observado sob o espectro de uma oportunidade encoberta com um elevado risco. A oportunidade é traduzida pelo investimento na região e nas oportunidades de comércio, e o risco se encontra no receio do surgimento de uma neodependência focada em Pequim (Abdenur & Souza Neto, 2013b:192).

Portanto, apesar da forte parceria existente entre os dois Estados, persistem ainda iniciativas brasileiras que procuram restringir a presença chinesa no espaço regional da América do Sul. Por exemplo, a ZOPACAS, que de acordo com Abdenur e Souza Neto (2013b), é uma estratégia que visa assegurar o controle da região rica em recursos naturais pelos Estados que nela habitam, protegendo esse espaço da influência geopolítica de possíveis ameaças externas.

Essa visão da China como uma possível ameaça, mesmo constituindo uma das principais cooperações que o Estado brasileiro estabeleceu, é baseada em alguns exemplos relevantes de posturas chinesas no palco internacional. Primeiramente, a concorrência com os produtos chineses no palco internacional, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), é observada como desleal, visto que acaba reduzindo a entrada de terceiros Estados, como, por exemplo, o Brasil, em novos mercados, devido ao baixo preço e elevada produtividade das mercadorias chinesas.

Em segundo plano há um assunto que se mostrou uma decepção no âmbito cooperativo entre Brasil e China. Trata-se da ausência de apoio do Estado chinês na busca brasileira por um assento permanente no CSONU. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), o Estado brasileiro, em meio a muitas críticas reconheceu a China como uma economia de mercado. Esse reconhecimento significava, segundo Abdenur e Souza Neto (2013a), a redução de barreiras protecionistas para intensificar o comércio com a potência asiática. O Brasil procurou, conforme Leite (2011), obter ganhos políticos por meio dessa ação e, para o autor, essa foi uma jogada arriscada. Lula da Silva foi criticado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), em conjunto com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) (Leite, 2011). O autor defende que os cálculos



diplomáticos na elevação da China para economia de mercado se provaram irrisórios, visto que não demonstraram apoio ao pedido do Brasil de conquistar um assento no CSONU, dessa forma lançando “sombras de dúvidas sobre o próprio fundamento da parceria estratégica estabelecida entre os dois países” (Becard, 2008:306). Esta ação de não apoiar a candidatura brasileira pode ser explicada, de acordo com Becard (2008), pela possibilidade de prejudicar as relações que a China tem desenvolvido com outros países parceiros da América Latina, ou pela reação resultante da entrada de um novo país na estrutura do CSONU, alterando um espaço exclusivo dos cinco membros permanentes.

## **Capítulo 5. Uma Análise Comparativa dos Parceiros Estratégicos China e África do Sul**

Os estudos de caso retratados nesta dissertação demonstram que tanto a parceria estratégica entre Brasil-África do Sul, quanto Brasil-China, conforme afirma Saraiva (2002), são efetivadas por meio de mecanismos cooperativos utilizados pelo Estado brasileiro para ampliar a margem de manobra e o poder de barganha do mesmo no palco internacional. Essas PEs realizadas com países localizados no 'Sul Global', conforme refere Faria et al. (2012), foram utilizadas de modo inovador durante a Presidência Lula da Silva em busca de não apenas complementar as deficiências das relações com eixo Norte, mas de “pressionar por uma nova governança global, capaz de espelhar e promover uma maior simetria entre Norte e Sul” (Faria et al., 2012:180). Conforme antes mencionado, o Estado chinês e o sul-africano, denominados como potências emergentes, também são considerados líderes regionais no palco internacional e se encontram geograficamente localizados no hemisfério Sul. Através da cooperação Sul-Sul, o Estado brasileiro tem procurado negociar com seus pares e formar coligações de viés multilateralista para a obtenção de maior poder de barganha no palco internacional (Oliveira et al., 2006).

Ambas as PEs citadas são detentoras de similaridades estruturais, comportamentais e apresentam como finalidade proporcionar uma maior assertividade brasileira “(...) nos assuntos globais, a partir de uma diversificação de suas relações externas, tanto políticas como econômicas” (Lechini, 2008:57). No entanto, o modo como essas PEs são utilizadas pelo Estado brasileiro se diferenciam fundamentalmente.

A parceria estratégica com a África do Sul, como citado anteriormente, possui como base o plano da imaterialidade, consistindo em uma relação que apresenta um baixo nível institucional estruturalista (Saraiva, 2002). Essa denominação significa que os ganhos buscados pelo na manutenção dessa parceria, não consistem em bens materiais concretos. Isto pode ser visualizado no âmbito econômico através das exportações efetuadas pela África do Sul, posicionando-a como trigésimo sexto (36º) parceiro comercial do Brasil e na posição de quadragésimo primeiro (41º) relativo as importações, apresentando, respectivamente, os valores aproximados de 1 bilhão e 169 milhões de dólares, e 564 milhões de dólares, durante o intervalo entre Janeiro e Outubro de 2018 (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2018).

O relacionamento entre o Estado sul-africano e o brasileiro trata-se de uma cooperação ideológica e fundamentada no discurso. Conforme referem Alden e Vieira (2005), na condição de países em desenvolvimento, ambos os Estados não possuem o poder, nem a capacidade de agir de modo estrutural (Alden & Vieira, 2005:1079). Para ampliar os seus poderes no âmbito global, tais países procuram

realizar diálogos em diversas plataformas multilaterais como, por exemplo, o IBAS, BASIC, BRICS, G-20 e ZOPACAS.

No caso da China, a parceria apresenta uma natureza essencialmente econômico-comercial. Tal como referido anteriormente, a China superou os EUA e é hoje o principal parceiro econômico do Brasil. De acordo com Pecequillo (2018), esse processo de ultrapassagem frente aos EUA pode ser justificada tanto pelo *status* de relevância global adquirido pela China no período pós-2008, quanto pela existência de um recuo da potência norte-americana e da UE. No âmbito comercial foram registradas, nas exportações e importações, na devida ordem, trocas comerciais de aproximadamente 53 bilhões e 29 bilhões de dólares entre os dois Estados no ano de 2018 (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2018). Estes dados indicam uma diferenciação factual entre as parcerias concretizadas pelo Brasil junto aos países em pauta nesta análise.

A forma como a parceria estratégica Brasil-China foi instrumentalizada pela PEB, difere-se por completo da realizada em conjunto da sul-africana. As relações sino-brasileiras, conforme referido anteriormente por Cervo e Lessa (2014), são fundamentadas em diversos acordos comerciais, nos quais, são projetados benefícios tangíveis nas áreas da política, empresarial e científico-tecnológica. No entanto, devido ao crescimento exacerbado do Estado chinês no século XXI, o Brasil, tem apresentado uma certa cautela ao negociar com o gigante asiático (Marcos & Abbott, 2016). Esse posicionamento brasileiro ocorre por conta da diferenciação de poderes existente entre os dois países. Apesar das semelhanças que levaram a China a ocupar um lugar de prestígio no relacionamento diplomático da PEB, conforme refere Abdenur e Souza Neto. (2013b), a elite brasileira constatou a possibilidade de uma nova dependência, tal como a existente anteriormente entre o Brasil e os EUA. Dessa forma, as relações com a China são desenvolvidas de maneira institucional para assegurar ao Brasil o desempenho do seu projeto autonomista.

Através do uso do *framework* teórico denominado institucionalismo pragmático, desenvolvido por Pinheiro (2000), como lente analítica para este trabalho, torna-se possível a definição de uma justificativa no comportamento exercido pela PEB. Vale ressaltar que a institucionalização presente nesse paradigma refere-se ao grau de comprometimento de um determinado Estado em se conformar aos princípios e as normas estabelecidas em um relacionamento cooperativo específico (Krasner, 1999:44, citado em Pinheiro, 2000:319) e na concepção de que “quanto maior a conformidade entre o comportamento e as regras institucionais, mais alto o nível de institucionalização” (idem:56, citado em Pinheiro, 2000:319). Complementarmente, o alargamento da extensão do arranjo multilateral e da profundidade institucional,

reflete na expansão do reconhecimento da legitimidade dos Estados membros; todavia, a medida em que as organizações são estruturalmente desenvolvidas, o nível de autonomia dos seus membros também diminui de forma proporcional (Pinheiro, 2000:320). No entanto, Nogueira (2009) discorda do posicionamento apresentado por Pinheiro tratando-se da diminuição do poder autonomista de Estados que participam de plataformas multilaterais institucionalizadas. Nogueira defende que as normas e regras impostas em determinada instituição almejam guiar as ações dos países membros e não limitá-las. Portanto, ao apresentar maior grau de institucionalização, as ações de organizações multilaterais, conforme referem Hammond e Bendor (1992) em Nogueira (2009), apresentam-se de forma mais coordenada. A orientação das condutas das organizações possibilita uma maior capacitação e eficiência de ações simultâneas, e possibilita “a instalação de sistemas mais confiáveis e a condição estrutural para a evolução das ações, sendo ainda provável a criação de respostas mais rápidas às mudanças” (Nogueira, 2009:67).

No estudo de caso da África do Sul, observa-se que as possibilidades de ganhos concretos foram reduzidas, por se tratar de um país detentor de diversas semelhanças com o Estado brasileiro, não possuindo condições (poder militar ou econômico) necessárias para poder arcar com os gastos para engrandecer de modo efetivo um ao outro. Dessa forma, conforme refere Abdenur (2016), apesar do Brasil ter elevado as relações com a África do Sul ao nível de Parceria Estratégica, não há estruturas físicas estabelecidas para essa relação.

De acordo com Pinheiro (2000), esse comportamento do governo brasileiro é justificado pela visão do Brasil sobre o Estado sul-africano como um país com menos poder no palco internacional que o Estado brasileiro. Conforme referem autores como Alden e Vieira (2005), as relações que envolvem a cooperação Sul-Sul, em fóruns de diálogo como o IBAS, por exemplo, poderiam ser ampliadas e mais efetivas, por meio de uma estruturação nas plataformas multilaterais em que os dois atuam. Contudo, segundo Pinheiro (2000), o desejo por uma maior autonomia no âmbito global faz com que o Estado brasileiro procure se afastar de um posicionamento grotiano, com base nos preceitos institucionalistas neoliberais. Desta forma, no caso de parcerias que envolvem Estados de poder relativo similar ou inferior, e se aproxime dos preceitos hobbesianos, procurando defender posições realistas baseados na necessidade da existência de um “Leviatã”.

Não obstante, o estudo de caso da PE Brasil-China expõe uma abordagem de correlação distinta da anteriormente apresentada – na qual, para ser apto a manter o seu projeto autonomista, o Estado brasileiro procura seguir por um curso voltado ao grotianismo. Neste tipo de parceria são frisados os

ganhos absolutos, visto que o Estado chinês se trata de um grande poder econômico em comparação ao brasileiro e essa assimetria existente entre os poderes é desfavorável para o Brasil, visto que o foco em ganhos relativos poderia tornar inviável “qualquer possibilidade de obter vitórias, afinal, comparativamente, o Brasil teria mais probabilidade de perdas que os países centrais” (Pinheiro, 2000:323).

A comparação desses dois posicionamentos, sob a lente do institucionalismo pragmático de Pinheiro (2000), revela sobretudo uma oscilação existente entre a forma como a PEB utiliza das PEs para possibilitar ascensão do projeto autonomista brasileiro. Primeiramente, esse quadro teórico defende que o Brasil, no palco internacional, elabora cooperações enquadradas num posicionamento de um espectro que oscilará entre uma concepção grotiana – na existência de um sistema regido por regras e princípios – e uma premissa hobbesiana – caracterizada pela existência de Estados com premissas que irão procurar perseguir seus interesses e agir de modo a visar ganhos relativos dentro da ordem global (Pinheiro, 2000:318). O institucionalismo pragmático aponta, dessa forma, para a existência de uma duplicidade na postura do Brasil no palco internacional. Portanto, Logo, o Estado brasileiro, que teoricamente se pronuncia como um defensor da cooperação e justiça no palco internacional, pode na prática apresentar nos seus processos cooperativos “uma concepção mais filosófica e se revestir de um quase moral, quanto pode se cobrir de uma conotação mais voltada para as realidades do poder” (Pinheiro, 2000:318).

Os resultados obtidos com base na análise das relações econômicas e políticas das PEs do Brasil com a China e com a África do Sul, sob o ponto de vista do *framework* utilizado nesse estudo, evidenciam, segundo Lacerda e Nóbrega (2015), que a cooperação Sul-Sul exercida pelo Estado brasileiro junto aos países emergentes e em desenvolvimento, manifesta-se através da busca do Brasil em realizar uma imersão no palco internacional por meio da legitimação alcançada por meio do estabelecimento de parcerias estratégicas com uma pluralidade de Estados, simultaneamente, agindo em “projetos multilaterais e institucionais (natureza grotiana ou institucionalismo neoliberal), como é o que está se arquitetando nos BRICS, com a pretensão de alcançar autonomia e desenvolvimento no cenário internacional (realismo ou natureza hobbesiana)” (Lacerda & Nóbrega, 2015:145).

## Conclusão

O propósito dessa dissertação foi analisar, através da utilização do método *process tracing* e do quadro teórico institucionalismo pragmático, uma perspectiva comparada de dois estudos de caso do tipo *plausability probe*, para observar como as parcerias estratégicas com a África do Sul e a China foram instrumentalizadas entre os anos 2003 e 2016, de modo a promover e beneficiar o projeto autonomista brasileiro.

As alterações ocorridas no palco internacional ao final da Guerra Fria viabilizaram o surgimento de uma nova ordem multipolarizada, marcada pela ascensão de dinâmicas transnacionais. Em meio a esse cenário de mudança nas Relações Internacionais, o Brasil, emerge no século XXI como um Estado à procura de assertividade e de uma elevada ascensão no palco internacional, principalmente, na Presidência Lula da Silva.

Tal como demonstra o capítulo 1 da presente dissertação, o Brasil é um país que ao longo da história da sua política externa, tem buscado alcançar dois projetos essenciais: o desenvolvimento nacional e o projeto autonomista. Por não apresentar um considerável poder econômico ou militar para alcançar seus objetivos, nem viabilizar a realização das suas grandes ambições, o Estado brasileiro, tradicionalmente, de acordo com Desiderá e Tussie (2018), foi dotado de uma política externa que visa estabelecer relações de forma universalista, pacífica e sem distinções. Dessa forma, o Estado sempre procurou manter boas relações com uma pluralidade de atores (países, organizações internacionais e regionais) que pudessem prover benefícios para si. Para a obtenção de superiores vantagens em suas parcerias e ratificação do grau de importância que determinadas alianças representavam, o país nomeou as cooperações mais essenciais com a designação de “parceria estratégica”. A construção e desenvolvimento dessa nomenclatura são abordados no capítulo 2. Complementarmente, os dois capítulos iniciais desta dissertação apresentam a existência de uma ligação entre a busca pela autonomia e o estabelecimento de parcerias estratégicas.

Propagado tradicionalmente pelo corpo diplomático ao longo da sua história, o projeto autonomista brasileiro reagiu conforme alterações domésticas em conjunto com ações externas, de maneira a obter uma maior margem de manobra. Apesar de remeter aos primórdios de sua política externa, tal plano é mantido como um dos objetivos centrais do Brasil. O desenvolvimento desse projeto no final do século XX e início do século XXI aponta a que ponto o conceito de autonomia é uma representação dos acontecimentos históricos que se passam no palco internacional.

No momento em que ocorre o fim da Guerra Fria, o Estado brasileiro, uma democracia recentemente reestabelecida, encontra-se distante no contexto das suas relações internacionais. A postura adotada pelo corpo diplomático nesse período foi denominada autonomia pelo distanciamento, caracterizada por um posicionamento reativo e protecionista brasileira.

O epílogo da bipolarização do mundo favorece o estabelecimento dos EUA como a superpotência hegemônica mundial. Assim, o mundo observa o nascimento do fenômeno da globalização, definido por uma aproximação entre todos os países do globo. Nesse instante, o distanciamento do Brasil em relação a todos os outros Estados não é mais uma opção viável. O colapso do modelo econômico de substituição de importações brasileiro leva ao exercício de uma elevada pressão por parte dos EUA e das organizações internacionais para mitigação do abismo existente nas negociações. A concretização de possíveis soluções para as problemáticas provenientes do fim da Guerra Fria instaura uma dependência pela integração entre os países do globo, visto que estas ameaças são agora transnacionais. Por conseguinte, o Estado brasileiro altera a forma pela qual procurava exercer sua autonomia e passa a propagar a sua vontade mútua no processo de criar novas resoluções para as questões que afligem o palco internacional – estratégia esta conhecida como autonomia pela participação.

Frente aos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, o plano global sofre um grande choque, resultando na alteração das relações internacionais de maneira súbita. Os EUA, sob a doutrina Bush estabelecem uma postura unilateralista e protecionista nas suas ações e políticas internacionais. O Brasil que até então tinha incutido em sua política externa a busca por relacionamentos com países desenvolvidos e legitimidade de ações por meio do multilateralismo, se viu obrigado a alterar tal posicionamento para continuar perseguindo seus objetivos tradicionais.

A decisão mais sensata foi implementar uma diversificação entre as parcerias estratégicas, buscando, principalmente, relações com os países em desenvolvimento localizados no hemisfério sul. Essa estratégia, nomeada de autonomia pela diversificação, foi iniciada no final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e consolidada por seu sucessor no cargo, Luiz Inácio Lula da Silva.

O Brasil, portanto, despertou uma cooperação estipulada com uma pluralidade de atores e adotou diversos temas na sua agenda política internacional. O país estabeleceu nesse período um elevado ativismo no palco internacional, promovendo-se como um *global player* e sendo legitimado por grandes potências mundiais pela sua relevância regional e internacional.

Com a chegada de Dilma Rousseff ao poder em 2011 as mesmas práticas e posicionamentos adotados pelo presidente anterior foram mantidas. No entanto, devido um misto de fatores domésticos e externos, ocorre nesse período uma retenção na autonomia brasileira. Embora a autonomia pela diversificação seja mantida pela nova Presidente Dilma Rousseff, o Estado brasileiro se encontra inserido em um contexto internacional desfavorável à adoção dessa estratégia, marcado pela estabilização financeira nos EUA e a recuperação face a crise do euro pela UE. A crise mundial, portanto, afetou de forma considerável o cenário econômico interno do Estado brasileiro, causando um comprometimento na balança de pagamentos do país e registrando uma queda no crescimento do PIB. Dessa forma, a Presidência de Dilma Rousseff procurou se distanciar de assuntos internacionais e focar em instabilidades internas.

No capítulo 3, a análise da parceria estratégica entre Brasil e África do Sul, iniciou-se com uma breve contextualização deste relacionamento. Apesar dos vínculos entre os países tenham sido reestabelecidas em 1994, foi observado em 2003 uma valorização dessa cooperação e a consolidação de uma parceria estratégica em 2010. Este efeito parte dos desejos almejados pela autonomia pela diversificação estabelecida nesse período que procura obter maior poder de barganha através do desenvolvimento de cooperações Sul-Sul, nos quais a África do Sul também se encontra inserida.

Ambos os Presidentes, Lula da Silva e Dilma Rousseff, mantiveram relações de suma relevância junto a países localizados no continente africano, especialmente, Angola e África do Sul. Entretanto, ao passo que o Presidente Lula da Silva multiplicou as suas visitas oficiais ao continente africano durante os seus mandatos, a presença do líder brasileiro no solo africano foi reduzida no período Rousseff.

Percebeu-se ainda, nesta investigação, que a África do Sul não ocupa um lugar de destaque no âmbito comercial para com o Estado brasileiro. Logo, as relações bilaterais entre os dois Estados, apesar de dotadas de uma considerável importância, não obtiveram grandes desdobramentos concretos por serem observadas como divergentes, uma vez que ambos Estados são produtores agrícolas, e, desta forma, concebem no multilateralismo sua arena de maior convergência cooperativa. Dentre as plataformas que os dois países têm atuado internacionalmente, são consideradas nesta análise: o G-20, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

No capítulo 4, dando continuidade a investigação de parcerias estratégicas, foram analisadas as relações entre Brasil e China, por apresentarem uma natureza diferenciada em relação à África do Sul.



A China é uma grande potência econômica mundial, na qual o Brasil tem como maior aliado comercial. Por ser também membro do CSONU, a China tem servido de suporte para o Estado brasileiro buscar a ocupação de um assento dentro deste grupo seletivo.

Não obstante, os diversos incentivos efetuados por parte do Brasil, como a assinatura de diversos acordos bilaterais e contratos de negócios e a elevação do *status* chinês à economia de mercado, a parceria estratégica com a China não foi capaz de render frutos desejados pelo grupo diplomático brasileiro.

É bem verdade que, na atualidade, o Estado chinês é um grande aliado estratégico do Brasil e tem contribuído para a elevação do Estado brasileiro no palco internacional. Apesar disso, a China não apoiou a candidatura brasileira para o assento no CSONU e tem sido responsável pelo retorno da necessidade de importação de produtos manufaturados – ato que não era observado desde 1978. As relações bilaterais entre os dois países apresentam um elevado nível de desenvolvimento, atingindo seu apogeu em 2011, durante a Presidência de Dilma Rousseff, a partir da elaboração de um forte comprometimento perante os setores econômicos e científicos-tecnológicos.

O grupo dos BRICS é uma das plataformas principais na qual têm sido realizadas as negociações multilaterais entre Brasil e China. Por meio dos BRICS, o Brasil espera obter maior apoio e legitimidade no cenário internacional, enquanto a China, além de perseguir essas mesmas ambições, também almeja impor sua autoridade e liderança. Uma iniciativa destaque nesse grupo foi a criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS, correspondendo ao interesse chinês de se sobressair como um novo líder, em virtude dessa plataforma surgir como uma alternativa ao FMI e ao Banco Mundial para os países mais pobres.

No capítulo 5 foi realizada uma análise comparativa entre os dois estudos de caso analisados no presente trabalho. Utilizando o quadro teórico do institucionalismo pragmático como lente analítica, é possível verificar que as PEs analisadas não diferem no objetivo almejado, mas são distintas na maneira como são instrumentalizadas. A PEB procura dar continuidade ao projeto autonomista, por meio das PEs, não importando qual seja seu parceiro no âmbito global. Porém, o grau de institucionalização que o Brasil tem procurado atribuir às suas PEs tem dependido, basicamente, do poder relativo dos seus parceiros no palco internacional.

Ambas as parcerias aqui analisadas são consideradas essenciais para o Estado brasileiro aumentar seu espaço de influência na ordem global. No entanto, foi observado uma oscilação do posicionamento brasileiro entre uma postura grotiana e um realismo hobbesiano. Na parceria com a China, pelo seu poderio representado pelo elevado crescimento econômico registrado no século XXI, o Estado brasileiro apresenta um posicionamento caracterizado pela busca de ganhos absolutos, procurando manter um elevado nível de institucionalização, de modo que possa se proteger da projeção do Estado chinês e manter sua autonomia no palco internacional. No caso da sul-africano, foi observado que o Brasil assume uma postura baseada em ganhos relativos e tem procurado manter um baixo nível de institucionalização nesse relacionamento. Dessa forma, observa-se que, no caso de uma PE com países que apresentam um menor destaque internacional, o Brasil mantém relações baseadas em discursos, sem estruturas institucionais, demonstrando o seu lado realista hobbesiano na tentativa de manifestar sua autonomia.

Esta dissertação investigou a forma através da qual a PEB tem instrumentalizado as parcerias estratégicas com a China e a África do Sul, de modo a promover o projeto autonomista do Brasil no palco internacional. Através da metodologia do *process tracing*, sob a lente do institucionalismo pragmático, foi possível constatar, através de uma perspectiva comparada, um comportamento dualista por parte do Estado brasileiro. Foi observado que a PEB tende a definir o grau de institucionalização de uma determinada parceria, com base no nível de influência e poder apresentado pelo seu parceiro tático no palco internacional. Por conseguinte, a parceria efetuada junto a países detentores de menor poder relativo, resulta na consolidação de relações com baixa institucionalização no exercício da autonomia brasileira com um caráter hobbesiano, visando o ganho relativo. No entanto, a parceria efetivada com países possuidores de maior poder relativo, busca pela consolidação de relações com um alto teor institucional, procurando manter a sua autonomia por meio de um posicionamento grotiano, visando o ganho absoluto. No entanto, é necessário referir que a identificação dessa tendência e suas implicações são apenas o resultado da análise dos estudos de caso da África do Sul e da China. Dessa forma, para poder validar a afirmação de que o Estado brasileiro avalia o grau de institucionalização das suas parcerias com base no nível de poder comparativo de modo generalizado serão necessárias outras análises futuras.

A análise do primeiro estudo de caso, a África do Sul, demonstrou a existência de uma parceria estratégica fundamentada recentemente com uma base ideológica consideravelmente sólida e marcada por uma fraca retórica no campo bilateral. O Estado brasileiro tem procurado, juntamente com países

que apresentam o *status* de liderança regional e restritos de poderio econômico ou militar considerável, estabelecer fortes relações em campos multilaterais para adquirir legitimidade política e poder conquistar uma maior influência no palco internacional. Estes países em desenvolvimento, cujo perfil apresenta-se de modo similar ao da África do Sul, auxiliam o Estado brasileiro no exercício de perseguir o seu projeto autonomista no âmbito global. Tanto a ZOPACAS, como o IBAS, representa uma união das regiões africana e sul-americana, ao mesmo tempo que pecam na sua presença estrutural por serem organizações não-institucionalizadas. O objetivo deste multilateralismo é uma reforma no palco internacional para torná-lo um ambiente menos assimétrico e mais acessível aos Estados em desenvolvimento. Portanto, essa categoria de parceria estratégica brasileira, a qual se insere o Estado sul-africano, demonstra o comportamento dualista grotiano e hobbesiano da PEB. Respectivamente, esta parceria representa a defesa por um ambiente global democrático e inclusivo, ao mesmo tempo em que busca uma forma realista de impor a sua soberania estatal, o “Leviatã”, por meio de uma relação caracterizada por um baixo nível de institucionalização. Portanto, a lógica de se coligar com diversos Estados com um poder similar ou menor ao do Estado brasileiro, ou seja, com baixa afluência global em comparação aos países desenvolvidos, é exercida através de um discurso que convoca a simetria, mas disfarça o desejo brasileiro de ampliar e exercer sua autonomia no palco internacional de uma forma realista voltada para o hobbesianismo.

Por meio da análise do segundo estudo de caso, foi observado na parceria estratégica com a China a existência de uma relação fundamentada numa base comercial-econômica elevada, proporcionando seu reconhecimento como o parceiro econômico de maior importância e prestígio para o Estado brasileiro. Assim, o Brasil busca, por meio de uma parceria estratégica histórica estabelecida desde 1973, atuar no campo bilateral e multilateral junto a potência asiática. As relações sino-brasileiras têm sido caracterizadas pela presença de diversos acordos bilaterais, juntamente com a participação e apoio em fóruns multilaterais. Os vários acordos e contratos elaborados entre os dois países fundamentaram um caráter institucional no campo bilateral, a partir da existência de um alto investimento por parte dos dois Estados. Desde 2010, a China substituiu os EUA como principal aliado comercial do Brasil, ao mesmo tempo que mostrou um grande apoio às questões defendidas pelo Estado brasileiro e outros países em desenvolvimento no âmbito multilateral. O crescimento econômico exacerbado exibido pelo Estado chinês nos últimos anos, foi vislumbrado como uma oportunidade pela PEB, visto que se trata de um país pertencente ao ‘Sul Global’ que poderá no futuro superar a superpotência norte-americana. O pragmatismo da PEB, neste tipo de parceria, abdica da postura hobbesiana, e procura estabelecer uma cooperação estrutural, fundamentada nas instituições, mantendo

a busca pelo exercício da sua autonomia no palco internacional, porém baseada em um posicionamento grotiano. Deste modo, o Estado brasileiro tem feito uso do poder chinês para ampliar sua presença no palco internacional e obter maior espaço de manobra. Apesar do Estado brasileiro submeter-se à restrições institucionais estabelecidas no seu relacionamento com a China, limitando sua soberania, essas restrições também preservam a integridade do Brasil ao negociar com um Estado com um poder relativo superior. Através desse posicionamento neoliberalista, o Brasil tem procurado por meio de cooperações formalizadas com Estados considerados poderosos fazer uso do prestígio que o mesmo possui para a exaltar a sua projeção legitimada no cenário internacional.

Ao examinar os resultados dos dois estudos de caso, por meio da perspectiva do institucionalismo pragmático, é possível concluir que o Estado brasileiro assume compromissos junto a determinados parceiros a partir de uma análise comparativa entre o poder do Brasil no palco internacional e a influência do Estado com o qual ele deseja estabelecer uma parceria estratégica. Se o poder do Estado que Brasil deseja se relacionar for menor ou similar ao desempenhado por ele, a parceria não será institucionalizada. Caso o poder relativo do Estado seja maior do que o do Brasil haverá uma busca pela formalização desta aliança no intuito de garantir uma margem para exercer sua autonomia.

O Brasil é uma potência média, portanto, sem o apoio de outros países não seria possível perseguir sua autonomia e, conseqüentemente, alcançar o seu próprio desenvolvimento. Todavia, no intervalo temporal de 2003 a 2016, instituiu-se um ciclo na política brasileira marcado pelo domínio do PT, durante o qual foi observada uma rápida ascensão da presença do Brasil a nível global durante os primeiros anos e um declínio a partir de 2011.

Apesar de o projeto autonomista do Brasil ter procurado maior influência na diversificação das suas parcerias estratégicas e aproximação dos Estados do 'Sul Global', os últimos anos demonstram uma retenção do ativismo brasileiro. A estabilização da Zona do Euro e a recuperação americana frente à crise de 2008 contribuíram para uma limitação nessa tática.

A instrumentalização das parcerias estratégicas para viabilizar a projeção da autonomia brasileira tem sido moldada conforme as mudanças ocorridas no palco internacional. Assim, o país tem utilizado essas parcerias como forma de legitimar a sua atuação nas decisões globais. Não obstante, há uma necessidade de mudança nas estratégias implementadas pelo Brasil na atualidade. Em vista das grandes transformações no cenário internacional, a estratégia da autonomia pela diversificação junto aos Estados

do hemisfério sul deverá ser revista. A continuidade deste plano poderá contribuir para a criação de uma nova dependência e para o retrocesso da sua autonomia no palco internacional.

## **Bibliografia**

### **FONTES PRIMÁRIAS**

#### **Declarações e Documentos Oficiais**

Cardoso, Fernando Henrique. 1995. “Discurso de Posse”. Brasília.

Declaração de Brasília. 2003. Brasília.

Discurso de Lula no Congresso Nacional. 2003. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml> (Acessado em 1 de Janeiro de 2017)

Ministério da Relações Internacionais. Itamaraty. 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/relacoes-bilaterais> (Acessado em 19 de Setembro de 2017)

Ministério das Relações Exteriores, Itamaraty. 2018.

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. 2018. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=chn> (Acessado em 12 de Agosto de 2018)

Ministério da Defesa, República Federativa do Brasil. 2012. “Estratégia Nacional de Defesa”.

Ministério da Defesa, República Federativa do Brasil. 2012. “Livro Branco de Defesa Nacional”. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> (Acessado em 8 de Maio de 2017)

Nações Unidas. “Carta das Nações Unidas”. 1945.

### **FONTES SECUNDÁRIAS**

#### **Livros e Artigos**

Abdenur, Adriana Erthal. 2016. "Emerging Powers and the Creation of the UN: Three Ships of Theseus". *Third World Quarterly* 37(7): 1171–1186

\_\_\_\_\_. 2014a. “China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South-South Cooperation”. *IDS Bulletin* 45(4): 85–101

\_\_\_\_\_. 2014b. “Emerging Powers as Normative Agents: Brazil and China within the UN Development System”. *Third World Quarterly* 35(10): 1876–93

Abdenur, Adriana Erthal, Mattheis, Frank, Seabra, Pedro. 2016. “An Ocean for the Global South: Brazil and the Zone of Peace and Cooperation in the South Atlantic”. *Cambridge Review of International Affairs* 29(3): 1112–28

Abdenur, Adriana Erthal, Souza Neto, Danilo Marcondes. 2014. “O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África”. Em *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Instituto de Pesquisa

- 
- \_\_\_\_\_. 2013a. “Cooperación China en América Latina. Las Implicaciones de La Asistencia para El Desarrollo”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 47(China y América Latina): 69–85
- 
- \_\_\_\_\_. 2013b. “La Creciente Influencia de China en El Atlántico Sur China’s Growing Role in the South Atlantic”. *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*. 169–97
- Aguilar, Sérgio Luiz Cruz. 2013. “Atlântico Sul: As Relações Do Brasil com os Países Africanos no Campo da Segurança e Defesa”. *Revista Brasileira de Estratégia E Relações Internacionais* 2(4): 49–71
- Alden, Chris, Vieira, Marco Antonio. 2005. “The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism”. *Third World Quarterly* 26(7): 1077–95
- Almeida, Paulo Roberto de. 2004. “Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia do Governo Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 47(1): 162–84
- Almeida, Paulo Roberto de, Fonseca Júnior, Gelson. 2017. *Repertório de Política Exterior*. Ed. Duarte. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
- Amorim, Celso. 2017. *Acting Globally Memoirs of Brazil’s Assertive Foreign Policy*. London: Hamilton Books.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53(spe): 214–40
- Arbache Filho, Jorge Saba. 2011. “O Canto Da Sereia”. Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 227–48
- Armijo, Leslie Elliott. 2007. “The BRICs Countries (Brazil, Russia, India, and China) as Analytical Category: Mirage or Insight?”. *Asian Perspective* 31(4): 7–42
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 2017. *A Segunda Guerra Fria*. 3ª. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Barbosa, Rubens. 2018. “Balanço Da Política Externa Dos Governos Petistas”. *Interesse Nacional* no. 40. Disponível em: <http://interessenacional.com.br/2018/02/09/balanco-da-politica-externa-dos-governos-petistas/>.
- Batista, Paulo Nogueira. 1994. “O Mercosul”. *Estudos Avançados* 8(21): 79–95
- Baumann, Renato. 2018. “O BRICS: Desafios Para O Brasil”. Em *Política Externa Brasileira Em Debate Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-Crise de 2008*. Ed. Desiderá Neto, Abreu, Florencio, Ramanzini, Silva Filho. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea). 167–87
- Beard, Danielly Silva Ramos. 2013. “Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: Uma Análise Conceitual”. Em *Parcerias Estratégicas do Brasil: Os Significados e as Experiências Tradicionais Volume I*. Ed. Vigevani, Miyamoto, Moneta, Onuki,

Doratioto. Belo Horizonte: Fino Traço. 37-65

- \_\_\_\_\_. 2011. "O Que Esperar Das Relações Brasil-China?". *Revista de Sociologia Política* 19(Suplementar): 31–44
- \_\_\_\_\_. 2008. *O Brasil e a República Popular da China: Política Externa Comparada e Relações Bilaterais (1974-2004)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
- Bernal-Meza, Raúl. 2010. "International Thought in the Lula Era". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53(spe): 193–213
- \_\_\_\_\_. 2002. "A Política Exterior do Brasil: 1990-2002". *Revista Brasileira de Política Internacional* 45(1): 36–71
- Boito Jr., Armando, Berringer, Tatiana. 2013. "Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa Nos Governos Lula e Dilma". *Revista de Sociologia e Política* 21(47): 31–38
- Brites, Alessandra Scangarelli, Neves Júnior, Edson José, Barasuol, Fernanda Barth, Diallo, Mamadou Alpha. 2012. "Os BRICS na África: A Diversificação das Parcerias e a Contribuição da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento do Continente". *Século XXI* 3(2): 95–116
- Brown, Chris, Ainley, Kirsten. 2009. *Understanding International Relations. International Relations*. Third. New York: Palgrave Macmillan.
- Bueno, Adriana Mesquita Corrêa. 2010. "Os Três Pilares Institucionais Do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África Do Sul ( IBAS ): Coordenação Política , Cooperação Setorial E Fundo IBAS ". *VI Congresso Do Ceisal*. 1–20
- Bueno, Clodoaldo, Ramanzini, Haroldo, Vigevani, Tullo. 2014. "Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-Americana vista pelo Brasil". *Contexto Internacional* 36(2): 549–83
- Burges, Sean W. 2013. "Brazil as a Bridge between Old and New Powers ?". *International Affairs* 3(89): 577–94
- \_\_\_\_\_. 2008. "Consensual Hegemony : Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War". 22(1): 65–84
- Buzan, Barry. 1996. "The Timeless Wisdom of Realism?". Em *International Theory: Positivism and Beyond*. Ed. Smith, Booth, Zalewski. Cambridge University Press. 47–65
- Cabral, Severino. 2000. "Encontro entre Brasil e China: Cooperação para o Século XXI". *Revista Brasileira de Política Internacional* 43(1): 24–42
- Campos, Taiane Las Casas, Versieux, Bernardo Hoffman. 2016. "A Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento a partir da Atuação dos Países Emergentes". Em *Cooperação Sul-Sul: Práticas, Abordagens e Desafios*. Ed. Vigevani, Miyamoto, Moneta, Onuki, Doratioto. Fino Traço. 57–87
- Carleial, Liana Maria da Frota. 2015. "Política Econômica, Mercado de Trabalho e Democracia: O Segundo Governo Dilma Rousseff". *Estudos Avançados* 29(85): 201–14



- Cason, Jeffrey W., Power, Timothy J. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review* 30(2): 117–40
- Cassiolato, José Eduardo, Lastres, Helena. 2011. "Reflexões Sobre a Política de C,T&I da China". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 453–81
- Cervo, Amado Luiz. 2003. "Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil : Enfoque Paradigmático". *Revista Brasileira de Política Internacional* 46(2): 5–25
- \_\_\_\_\_. 2002. "Relações Internacionais do Brasil : Um Balanço da Era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional* 45(1): 5–35
- Cervo, Amado Luiz, Bueno, Clodoaldo. 2013. *História da Política Exterior do Brasil*. 4ª. UnB. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/50805027/CERVO\\_\\_BUENO.\\_Historia\\_da\\_Politica\\_Exterior\\_do\\_Brasil\\_\\_2002\\_-\\_LIVRO\\_COMPLETO.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1507608765&Signature=Fk%2BNts5B03BWAYKyWUI2CwbFRSo%3D&response-content-d](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/50805027/CERVO__BUENO._Historia_da_Politica_Exterior_do_Brasil__2002_-_LIVRO_COMPLETO.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1507608765&Signature=Fk%2BNts5B03BWAYKyWUI2CwbFRSo%3D&response-content-d).
- Cervo, Amado Luiz, Lessa, Antonio Carlos. 2014. "O Declínio: Insercao Internacional do Brasil (2011-2014)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 57(2): 133–51
- Coelho, André Luiz, Santos, Vinícius Silva dos. 2013. "Política Externa Brasileira e Discurso: As Gestões Lula Da Silva Numa Análise Duplo-Espelhada". *Observador On-Line* 8(2): 1–21
- Cornetet, João Marcelo Conte. 2014. "A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção Na Continuidade". *Conjuntura Austral* 5(24): 111–50
- Deciancio, Melisa. 2016. "Brazil's Leadership through Global Channels : Autonomy , Diversification and Acceptance". 11: 1–27
- Deliang, Shang. 1999. "Cooperação Política entre China e Brasil versus Multipolarização". Em *Brasil e China: Multipolaridade*. Ed. Carvalho. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 291–308
- Desiderá Neto, Walter Antonio, Tussie, Diana. 2018. "As Relações Sul-Sul (2008-2015)". Em *Política Externa Brasileira em Debate Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-Crise de 2008*. Ed. Desiderá Neto, Abreu, Florencio, Ramanzini, Silva Filho. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea). 333–69
- Diaz, Miguel, Almeida, Paulo Roberto. 2008. "Brazil Candidancy for Major Power Status". *Powers and Principles: International Leadership in a Shrinking World*. Stanley Foundation. 1-24
- Diniz Costa, Eugenio Pacelli Lazzarotti. 2005. "O Brasil e a Minustah". *Security and Defense Studies Review* 5(1): 90–108
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta, Nogueira, Joana Laura Marinho, Lopes, Dawisson Belém. 2012. "Coordenação Intragovernamental para a Implementação da Política Externa

- Brasileira: O Caso Do Fórum IBAS". *Revista de Ciências Sociais* 55(1): 173–220
- Farias, Rogério de Souza. 2013. "Parcerias Estratégicas: Marco Conceitual". Em *Parcerias Estratégicas do Brasil: Os Significados e as Experiências Tradicionais Volume I*. Ed. Vigevani, Miyamoto, Moneta, Onuki, Doratioto. Belo Horizonte: Fino Traço. 15-35
- Fausto, Boris. 2013. "Governo FHC: Estabilização e Reformas Estruturais". Em *História Do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 480–522
- Ferreira-Pereira, Laura C. 2016. "The European Union's Partnership Policy towards Brazil: More than Meets the Eye". *Cambridge Review of International Affairs* 29(1): 55–77
- Ferreira, Carlos Enrique Ruiz, Martinez, Elias David Morales. 2013. "O Multilateralismo da Política Externa Brasileira da ONU". Em *Parcerias Estratégicas do Brasil: A Dimensão Multilateral e as Parcerias Emergentes Volume II*. Ed. Vigevani, Miyamoto, Moneta, Onuki, Doratioto. Belo Horizonte: Fino Traço. 113-55
- Flemes, Daniel. 2009. "India-Brazil-South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition". *International Studies* 46(4): 401–21
- \_\_\_\_\_. 2007. "Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum". German Institute of Global and Area Studies. *Working Paper nº 57*
- Flôres Junior, Renato Galvão. 2011. "Brasil-China: Políticas de Ciência e Tecnologia, Diferenças e Desafios". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 495–511
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra. 2003. "O Processo de Substituição de Importações". Em *Formação Econômica Do Brasil*. Ed. Rego, Marques. São Paulo: Saraiva. 1–53
- Giacalone, Rita. 2012. "Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances". *Foreign Policy Analysis* 8(4): 335–54
- Gonzalez, Rodrigo Milindre. 2014. "Brasil e a ZOPACAS : Projeção de Poder ou Cooperação Estratégica?". *Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*. 64–74
- "Parceria com a China em 2019 novo Satélite contra Desmatamento". 2018. *Governo Do Brasil*. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2018/08/parceria-com-a-china-lanca-em-2019-novo-satelite-contra-desmatamento>.
- Habib, Adam. 2009. "South Africa's Foreign Policy: Hegemonic Aspirations, Neoliberal Orientations and Global Transformation". *South African Journal of International Affairs* 16(2): 143–59
- Hirst, Mónica. 2006. "Los Desafíos de la Política Sudamericana en Brasil". *Nueva Sociedad*. 131–40
- Hirst, Monica, Pinheiro, Leticia. 1995. "A Política Externa do Brasil em dois Tempos". *Revista Brasileira de Política Internacional* 38(1): 5–23
- Hurrell, Andrew James, Church, Christ. 1986. "The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985". University of Oxford.

- Ikenberry, John. 2008. "The Rise of China and the Future of the West Can the Liberal System Survive?". *Foreign Affairs*. 1–6
- Jaguaribe, Anna. 2016. "Brasil E China: Novos Desafios e Dinâmicas de Cooperação em Ciência E Tecnologia". Em *Brasil e China: 40 anos de Relações Diplomáticas*. Ed. Lima, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 103–24
- Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomia Periferica y Hegemonia Céntrica". *América Latina Y el Nuevo Orden Económico Internacional*. 91–130
- Jordaan, Eduard. 2003. "The Concept of a Middle Power in International Relations : Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers". *Politikon: South African Journal of Political Studies* 30(1): 165–81
- Kappel, Robert. 2010. "On the Economics of Regional Powers: Comparing China, India, Brazil, and South Africa". German Institute of Global and Area Studies. *Working Paper nº 145*
- Keidel, Albert. 2011. "China Economic Developments, Prospects and Lessons for the International Financial System". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 183–208
- Kenkel, Kai Michael. 2012. "Brazil and R 2 P : Does Taking Responsibility Mean Using Force?". *Global Responsibility to Protect* 4: 5–32
- Kenkel, Kai Michael, Stefan, Cristina. 2016. "Brazil and the Responsibility While Protecting Initiative : Norms and the Timing of Diplomatic Support". *Global Governance* 22: 41–58
- Kornegay, Francis A. 2013. "África Do Sul, O Atlântico Sul e a Equação IBAS-BRICS: O Espaço Transatlântico em Transição". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2(3): 79–106
- Krasner, Stephen D. 2001. "Rethinking the Sovereign State Model". *Review of International Studies* 27(5): 17–42
- \_\_\_\_\_. 1995. "Compromising Westphalia". *The MIT Press* 20(3): 115–51
- Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas, Nóbrega, Mariana Oliveira. 2015. "A Política Externa Brasileira e o Paradigma Institucionalista Pragmático: O Âmbito Político-Institucional dos Brics". *Revista de Estudos Internacionais* 6(1): 126–47
- Lampraia, Luiz Felipe. 1998. "A Política Externa do Governo FHC: Continuidade e Renovação". *Revista Brasileira de Política Internacional* 41(2): 5–17
- Lechini, Gladys. 2008. "O Brasil Na África Ou a África No Brasil". *Nueva Sociedad*. 55–71
- Leite, Iara Costa. 2016. "O Lugar da América Latina na Cooperação Sul-Sul Brasileira: Uma Análise da Trajetória da Atuação Internacional da EMBRAPA". Em *Cooperação Sul-Sul: Práticas, Abordagens e Desafios*. Ed. Vigevani, Miyamoto, Moneta, Onuki, Doratioto. Fino Traço. 235–77
- Leite, Patricia Soares. 2011. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em Três Momentos de Política*

*Externa : Os Governos Jânio Quadros / João Goulart , Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula Da Silva*. Ed. Pinto Filho, Uema, Siqueira, Wanderley, Freitas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

Lessa, Antônio Carlos. 2010. "Brazil's Strategic Partnerships: An Assessment of the Lula Era ( 2003-2010 )". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 115–31

\_\_\_\_\_. 1998. "A Diplomacia Universalista do Brasil : A Construção do Sistema Contemporâneo de Relações Bilaterais". 41: 29–41

Lessa, Antônio Carlos, Oliveira, Henrique Altermani de. 2013. "Introdução: Parcerias Estratégicas do Brasil: Novos Espaços e Experiências". Em *Parcerias Estratégicas do Brasil: A Dimensão Multilateral e as Parcerias Emergentes Volume II*. Ed. Vigevani, Miyamoto, Moneta, Onuki, Doratioto. Belo Horizonte: Fino Traço. 9-12

Levy, Jack S. 2008. "Case Studies : Types , Designs , and Logics of Inference". *Conflict Management and Peace Science* 25: 1–18

Lima, Maria Regina Soares de. 2010. "Brasil e Polos Emergentes do Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul". Em *O Brasil e os Demais BRICs - Comércio e Política*. 155–79

\_\_\_\_\_. 2005a. "Aspiração Internacional e Política Externa". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* XIX(82): 1-22

\_\_\_\_\_. 2005b. "A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional* 48(1): 24–59

Lima, Maria Regina Soares de, Hirst, Monica. 2012. "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities". *International Affairs* 82(1): 21–40

Luiz, André, Alexandre Piffero Spohr, Loreto, Isadora. 2017. "From Bandung to Brasilia : IBSA and the Political Lineage of South – South Cooperation". *South African Journal of International Affairs* 23(2): 167–84

Malamud, Andrés. 2017. "Foreign Policy Retreat : Domestic and Systemic Causes of Brazil's International Rollback". *Rising Powers Quarterly* 2(2): 149–68

\_\_\_\_\_. 2011a. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society* 53(3): 1–24

\_\_\_\_\_. 2011b. "La Política Externa de Dilma Rousseff: ¿menos de Lo Mismo?". *Iberoamericana* 3(41): 159–79

Manzur, Tânia Maria P G. 2014. "A Política Externa Independente (PEI): Antecedentes, Apogeu E Declínio". *Lua Nova* 93: 169–99

Marcondes, Danilo, Barbosa, Pedro Henrique Batista. 2018. "Brazil-China Defense Cooperation : A Strategic Partnership in the Making ?". *Journal of Latin American Geography* 17(2): 140–66

Marcos, Embaixador, Abbott, Bezerra. 2016. "Brasil e China: 40 Anos de Relações". Fundação

Alexandre De Gusmão (FUNAG).

Mariano, Marcelo Passini. 2015. "Autonomia e Desenvolvimento na Política Externa Brasileira". Em *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*. São Paulo: UNESP. 37-65

\_\_\_\_\_. 2007. "A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul". Universidade Estadual Paulista.

Martins, Jayme. 2011. "Brasil-China: Desafios e Oportunidades". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 89–106

Medeiros, Carlos Aguiar de. 2011. "A China e as Matérias-Primas". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 209–25

Montenegro, Renan Holanda, Mesquita, Rafael. 2014. "Leaders or Loners? How Do the BRICS Countries and Their Regions Vote in the UN General Assembly". *Brazilian Political Science Review* 11: 1-32

Min, Yin Heng. 1999. "Desenvolvimento do Relacionamento da Parceria Estratégica Sino-Brasileira Rumo ao Século XXI". Em *Brasil e China: Multipolaridade*. Ed. Carvalho. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Fundação Alexandre de Gusmão. 319–24

Miyamoto, Shiguenoli. 2000. "O Brasil e as Negociações Multilaterais". 43(1): 119–37

Monte, Damares de Castro. 2011. "Cooperação em Pesquisa Agropecuária Brasil-China: Oportunidades e Desafios". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 429–52

Moreira Jr, Hermes. 2013. "A Plurilateralização da Política Externa Brasileira e os Desafios Impostos pelo Multilateralismo Pragmático". *Boletim Meridiano* 47 14(138): 3–9

Moreira Lima, Sérgio Eduardo. 2018. "Azeredo da Silveira e o Pragmatismo Responsável". Em *O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 1–37

Mota, Ronaldo. 2011. "Brasil E China: Muito Além da Complementaridade". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 513–29

Nayyar, Deepak. 2008. "China, India, Brazil and South Africa in the World Economy: Engines of Growth?". *WIDER Discussion Papers, World Institute for Development Economics (UNU-WIDER)*. 1-28

Neto, Octavio Amorim. 2016. "A Crise Política Brasileira de 2015-2016 - Diagnóstico, Sequelas E Profilaxia". *Relações Internacionais* 52: 43–54

Niu, Haibin. 2013. "A Grande Estratégia Chinesa e os BRICS". *Contexto Internacional* 35(1): 197–229

- Nogueira, Laura Joana Marinho. 2009. "A Articulação Doméstica da Burocracia Brasileira Para a Implementação Das Ações Do Fórum IBAS". Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- Oliveira, Amâncio Jorge Silva Nunes, Onuki, Janina, Oliveira, Emmanuel. 2006. "Coalizões Sul-Sul E Multilateralismo: Índia, Brasil e África Do Sul". *Contexto Internacional* 28(2): 465–504
- Oliveira, Guilherme Ziebell de. 2015. "Política Africana Do Brasil: Mudança entre Lula e Dilma". *Conjuntura Austral* 6(29): 33–47
- Oliveira, Henrique Altemani de. 2012. *Brasil e China Cooperação Sul-Sul e Parceria Estratégica*. Ed. Lessa, Oliveira. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Oliveira, Henrique Altemani De. 2004. "Brasil-China: Trinta Anos de uma Parceria Estrategica". *Revista Brasileira de Política Internacional* 47(1): 7–30
- Oliveira, Henrique Altemani de, Lessa, Antônio Carlos. 2006. *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. Ed. Silva, Marchiori. São Paulo: Editora Saraiva.
- Oliveira, Marcelo Fernandes de. 2005. "Alianças e Coalizões Internacionais do Governo Lula: O Ibas e o G-20". *Revista Brasileira de Política Internacional* 8(2): 55-69
- Ouro Preto, Affonso Celso de. 2011. "China Brasil". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 13–34
- Pautasso, Diego, Adam, Gabriel Pessin. 2014. "A Política da Política Externa Brasileira: Novamente entre Autonomia e Alinhamento na Eleição de 2014". *Conjuntura Austral* 5(25): 20–43
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2018. "As Relações com os Estados Unidos (2008-2015)". Em *Política Externa Brasileira em Debate Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-Crise de 2008*. Ed. Desiderá Neto, Abreu, Florencio, Ramanzini, Silva Filho. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea). 301–31
- \_\_\_\_\_. 2010. "A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 132–50
- \_\_\_\_\_. 2011. *As Relações Brasil - Estados Unidos*. Ed. Lessa, Oliveira. Belo Horizonte: Fino Traço.
- \_\_\_\_\_. 2008. "A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical". *Revista Brasileira de Política Internacional* 51(2): 136–53
- Penna Filho, Pio. 2013. *A Parceria Africana: As Relações Brasil-África Do Sul*. Ed. Lessa, Oliveira. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Pereira, Analúcia Danilevicz. 2010. "As Relações Entre África Do Sul E Brasil : Do Impacto da Globalização à Constituição do IBAS". *Século XXI* 1(1): 85–106
- Pereira, Analúcia Danilevicz, Barbosa, Luísa Calvete Portela. 2012. "The South Atlantic In the Context of the Relations Brazil-Africa". *Século XXI* 3(1): 59–77

- Pinheiro, Leticia. 2014. "Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism". *Brazilian Political Science Review* 8(2): 8–30
- \_\_\_\_\_. 2000. "Traídos Pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea." *Contexto Internacional* 22(2): 305-335
- \_\_\_\_\_. 1993. "Restabelecimento de Relações Diplomáticas com a República Popular da China: Uma Análise do Processo de Tomada de Decisão". *Estudos Históricos* 6(12): 247–70
- Pino, Bruno Ayllón. 2016. "La Dimensión Regional de La Cooperación Sur - Sur: América Latina y la Gobernanza de la Cooperación Internacional". Em *Cooperação Sul-Sul: Práticas, Abordagens e Desafios*. Ed. Vigevani, Miyamoto, Moneta, Onuki, Doratioto. Fino Traço. 21–55
- Pochmann, Marcio. 2011. "As Relações Bilaterais Brasil-China: A Ascensão da China no Sistema". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 249–68
- Ramanzini, Haroldo Júnior. 2013. "Parcerias Estratégicas do Brasil no Contexto do Multilateralismo". Em *Parcerias Estratégicas do Brasil: A Dimensão Multilateral e as Parcerias Emergentes Volume II*. Ed. Vigevani, Miyamoto, Moneta, Onuki, Doratioto. Belo Horizonte: Fino Traço. 159–79
- Rizzi, Kamilla Raquel, Schütz, Nathaly Xavier. 2013. "Política Externa da Nova África do Sul: Reinserção e Afirmação Regional". *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2(3): 181–201
- Rodrigues, Diego de Freitas. 2010. "Cooperação Horizontal Sul-Sul: Arranjos de Concertação Política entre a Índia, o Brasil e a África Do Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53(1): 45–66
- Russell, Roberto, Tokatlian, Juan Gabriel. 2003. "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone". *Latin American Politics and Society* 45(1): 1–24
- Saraiva, José Flávio Sombra. 2014. "Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio". *Contexto Internacional* 36(1): 9–41
- \_\_\_\_\_. 2002. "Política Exterior do Governo Lula: O Desafio Africano". *Revista Brasileira de Política Internacional* 45(2): 5–25
- Saraiva, Miriam Gomes. 2017. "The Brazil-European Union Strategic Partnership, from Lula to Dilma Rousseff: A Shift of Focus". *Revista Brasileira de Política Internacional* 60(1): 1–17
- \_\_\_\_\_. 2014. "Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras?". *Relações Internacionais* 44: 25–35
- \_\_\_\_\_. 2010. "A Diplomacia Brasileira e as Visões sobre a Inserção Externa do Brasil: Institucionalistas Pragmáticos x Autonomistas". *Mural Internacional* 1(1): 45-52
- \_\_\_\_\_. 2007. "As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política

- Externa Brasileira de 1993 a 2007". *Revista Brasileira de Política Internacional* 50(2): 42-59
- Scherer, André Luís Forti. 2018. "A Nova Estratégia de Projeção Geoeconômica Chinesa E a Economia Brasileira". Em *Política Externa Brasileira em Debate Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-Crise de 2008*. Ed. Desiderá Neto, Abreu, Florencio, Ramanzini, Silva Filho. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea). 371–86
- Smith-Windsor, Brooke. 2015. *Enduring NATO, Rising Brazil Managing International Security in a Recalibrating Global Order*. Ed. Brooke Smith-Windsor. Rome: NATO Defense College.
- Souto Maior, Luiz A. P. 2004. "Dois Anos de 'presença soberana': Uma Reflexão sobre a Política Externa do Governo Lula". *Cena Internacional* 6(2): 53–72
- Souza, André Luiz Coelho Farias de, Dos Santos, Vinicius Silva. 2014. "A Análise da Política Externa do Governo Dilma Rousseff na Perspectiva dos Pronunciamentos Oficiais na ONU". *Mural Internacional* 5(2): 128–38
- Spektor, Matias. 2014. "O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira". Em *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea). 17–58
- \_\_\_\_\_. 2013. "A Place at the Top of the Tree". Disponível em: <https://www.ft.com/content/9c7b7a22-7bb9-11e2-95b9-00144feabdc0>.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Humanitarian Interventionism Brazilian Style ?". *Americas Quarterly*. 54-59
- \_\_\_\_\_. 2004. "Origens e Direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável ( 1974-1979 )". *Revista Brasileira de Política Internacional* 47(2): 191–222
- Stephen, Matthew D. 2012. "Rising Regional Powers and International Institutions : The Foreign Policy Orientations of India , Brazil and South Africa". *Global Society* 26(3): 289-309
- Stuenkel, Oliver. 2016. "Brazil and Responsibility to Protect: A Case of Agency and Norm Entrepreneurship in the Global South". *International Relations* 30(3): 375 –390
- \_\_\_\_\_. 2015. "The BRICS and the Future of Global Order". Em *The BRICS and the Future of Global Order*. Ed. Stuenkel. London: Lexington Books. 147–64.
- Stuenkel, Oliver, Taylor, Matthew M. 2015. *Brazil on the Global Stage*. Ed. Stuenkel, Taylor. New York: Palgrave Macmillan.
- Taylor, Ian. 2009. "'The South Will Rise Again'? New Alliances and Global Governance: The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum". *Politikon* 36(1): 45–58
- Thorstensen, Vera Helena. 2011. "De Conflitos de Interesses à Busca de Uma Agenda Comum". Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 311–400
- Vaz, Alcides Costa. 2011. "A Atlântico Sul nas Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina E



África Do Sul”. *Boletim de Economia e Política Internacional* 6: 63–68

- \_\_\_\_\_. 1999. “Parcerias Estratégicas no Contexto da Política Exterior Brasileira : Implicações para o Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 42(2): 52–80
- Veiga, Pedro da Motta. 2005. “A Política Comercial Do Governo Lula : Continuidade E Inflexão”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* 83: 2–9
- Vieira, Marco Antonio, Alden, Chris. 2011. “India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership”. *Global Governance* 17(4): 507–28
- Vigevani, Tullo, Cepaluni, Gabriel. 2012. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lexington Books.
- \_\_\_\_\_. 2007. “A Política Externa de Lula Da Silva: A Estratégia Da Autonomia Pela Diversificação”. *Contexto Internacional* 29(2): 273–335
- Vigevani, Tullo, Cepaluni, Gabriel, Schmitter, Phillippe C. 2012. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Rowman & Littlefield.
- Vigevani, Tullo, Favaron, Gustavo De Mauro, Ramanzini, Haroldo, Correia, Rodrigo Alves. 2008. “O Papel da Integração Regional para o Brasil: Universalismo, Soberania e Percepção das elites”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51: 5–27
- Vigevani, Tullo, Oliveira, Marcelo F. De, Cintra, Rodrigo. 2003. “Política Externa no Período FHC: A Busca de Autonomia pela Integração”. *Tempo Social* 15(2): 31–61
- Vigevani, Tullo, Ramanzini, Haroldo. 2014. “Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul”. *Dados - Revista de Ciências Sociais* 57(2): 517–52
- Villa, Rafael Antonio Duarte, Viana, Manuela Trindade. 2010. “Security Issues during Lula ’ S Administration : From the Reactive to the Assertive Approach”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 91-114
- Villela, Diogo, Moura, Garcia. 2012. “O Brasil e a República Popular da China no Século XXI : Inserção Internacional e Relações Bilaterais em Perspectiva Comparada”. Universidade Federal do Pernambuco.
- Visentini, Paulo G. Fagundes, Pereira, Analúcia Danilevicz. 2006. “A Política Africana do Governo Lula: (2003-2006)”. *Tempo Social* 21(2): 185–209
- Vizentini, Paulo Fagundes. 2005. “De FHC a Lula”. *Revista de Ciências Sociais* 5(2): 381-97
- Xiaobing, Tang. 2011. “Brazil-China and the Multilateral Trading System”. Em *Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 287–309