

# CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038 • V. 14, Nº 3, setembro/dezembro de 2019 • DOI: 10.12530/ci.v14n3.2019



**Associação Brasileira de  
Relações Internacionais**



# Expediente

*Carta Internacional* é uma revista eletrônica de publicação semestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A *Revista Carta Internacional* foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

*Carta Internacional* é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço <http://www.cartainternacional.abri.org.br>.

**Editora Chefe:**

Matilde de Souza

**Editora Associada:**

Letícia Carvalho

**Editores Assistentes:**

Mateus Santos da Silva  
Leonardo Agrello Madruga

**Diagramação:**

Samuel Tabosa

**Revisão:**

Crear Design

**Secretaria da Carta internacional:**

Airá Eventos Técnico-Científicos

**Conselho Científico**

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Anthony Pereira, Antônio Carlos Lessa, Arlene Tickner, Carlos Eduardo Lins da Silva, David Mares, Eduardo Viola, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gladys Lechini, Gustavo Vega-Cánovas,

Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Silvia Olivera, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Visentini, Paulo Lavigne Esteves, Peter Demant, Rafael Antônio Duarte Villa, Sean Burges e Tullo Vigevani.

**Redes Sociais**

*Facebook:* Carta Internacional

*Twitter:* @CartaAbri

*LinkedIn:* Revista Carta Internacional

*Academia.edu:* Revista Carta Internacional

**Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)****Presidente:**

Deisy de Freitas Lima Ventura (USP)

**Secretária Executiva:**

Carolina Moulin Aguiar (UFMG)

**Secretário Executivo Adjunto:**

Haroldo Ramanzini Junior (UFU)

**Tesoureiro:**

Túlio Sérgio Henriques Ferreira (UFPB)

**Diretores:**

Ana Flávia Barros-Platiau (UnB)  
André Luiz Reis da Silva (UFRGS)  
João Carlos Jarochinski Silva (UFRR)  
Leonardo César Souza Ramos (PUCMG)

**Conselho Fiscal:**

Marta Regina Fernandez y Garcia (PUCRJ)  
Samuel Soares (UNESP)

Correspondência: Avenida Dom José Gaspar, 500 — Prédio 04 — Sala 01 Coração Eucarístico Belo Horizonte, MG CEP: 30535-901 Tel.: +55 (31) 3241-5123 email: [cartainternacional@abri.org.br](mailto:cartainternacional@abri.org.br)

© 2019 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.



## Sumário

**O agronegócio brasileiro e as negociações Mercosul-União Europeia** | *Brazilian agribusiness and Mercosur-European Union negotiations* | 5

Roberta Rodrigues Marques da Silva

Ricardo Dias da Silva

Fernanda Ramos Ferreira

**Política regional e projeção de interesses privados: problematizando a América do Sul nos governos Lula** | *Brazilian regional policy and the projection of private interests: problematizing South America in Lula's government* | 33

Karen Honório

**Condições à cooperação brasileira na África (2003–2010)** | *Conditions for brazilian cooperation in Africa (2003–2010)* | 61

David Beltrão Simons Tavares de Albuquerque

Eduardo Matos Oliveira

**A assistência externa de promoção da democracia liberal dos Estados Unidos na América Latina: uma observação desde a Análise das Redes Sociais (ARS)** | *Foreign Assistance for the Promotion of Liberal Democracy of the United States for Latin America: An Observation from the Social Network Analysis (SNA)* | 84

Letícia Cristina Bizarro Barbosa

**As relações bilaterais do México com os Estados Unidos: um balanço de 2000 a 2018** | *Mexico-US bilateral relations: an assessment from 2000 till 2018* | 110

Cristina Soreanu Pecequilo

Marcela Franzoni

**A Política Comercial dos EUA: trajetória e protagonismo nas iniciativas de liberalização comercial ao longo dos governos Obama (2009–2017)** | *The United States Foreign Trade Policy: a trajectory on the way to the leading role in trade liberalization initiatives throughout Obama's administration (2009–2017)* | 142

Leonardo Diniz Lameiras

Roberto Goulart Menezes

**The United States influence in Iraq's post-Saddam reconfiguration of power: The maintenance of instability besides structural changes** | *A influência dos Estados Unidos na reconfiguração de poder do Iraque pós-Saddam: A manutenção de instabilidade apesar das mudanças estruturais* | **168**

Rodrigo Augusto Duarte Amaral

**Ascensão chinesa e reconfiguração da disputa central de poder contemporânea: Consenso de Pequim e posicionamentos da Política Externa Brasileira para a articulação do processo de integração sul-americano** | *Chinese rise and reconfiguration of the contemporary central power dispute: Beijing consensus and Brazilian Foreign Policy positions for the coordination of the South American integration process* | **192**

Frederico de Almeida Castro Marinho

**As Novas Rotas da Seda: implicações geopolíticas dos investimentos da China na América Latina** | *The New Silk Roads: geopolitical implications of Chinese investments in Latin America* | **216**

Anna Carletti

Ricardo Lopes Kotz

Gabrielly Jacques Correia

**Global History and International Relations: Possible Disciplinary Encounters and an Initial Review of Contributions from Latin American Research** | *História Global e as Relações Internacionais: possíveis encontros disciplinares e uma revisão inicial das contribuições da pesquisa latino-americana* | **243**

Anelise F.P. Gondar

Aline D. G Rizzo



# O agronegócio brasileiro e as negociações Mercosul-União Europeia<sup>1</sup>

## *Brazilian agribusiness and Mercosur-European Union negotiations*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.940

Roberta Rodrigues Marques da Silva<sup>2</sup>

Ricardo Dias da Silva<sup>3</sup>

Fernanda Ramos Ferreira<sup>4</sup>

### Resumo

Este artigo objetiva analisar as negociações entre Mercosul e União Europeia, especialmente no que diz respeito à posição brasileira nas tratativas conduzidas durante os governos Dilma Rousseff e Michel Temer, enfatizando a coordenação do agronegócio em torno da agenda de discussão. Observamos que as negociações entre os dois blocos permaneceram como prioridade da política externa brasileira, a despeito das diferenças programáticas fundamentais entre os dois governos. Para explicar a permanência das negociações, além do impasse em torno do fechamento do acordo, argumentamos que a mudança estrutural na economia brasileira, marcada pela desindustrialização progressiva e pela reprimarização da pauta exportadora, lado a lado à maior capacidade de coordenação da ação coletiva do agronegócio, produziram impactos na formatação dos interesses brasileiros durante as negociações. Buscamos trazer evidências para corroborar nossa hipótese, analisando as tratativas no período recente. Observamos que itens caros à indústria foram flexibilizados, ao passo que foi mantida a defesa de maior acesso aos mercados agropecuários europeus, item considerado inegociável pela UE.

**Palavras-chave:** Mercosul; União Europeia; Agronegócio; Economia Política.

---

1 O artigo inclui os resultados da pesquisa “As negociações comerciais internacionais do Brasil no século XXI”, que contou com apoio da FAPERJ por meio da concessão de bolsa de iniciação científica.

2 Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

3 Pós-Doutor e Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

4 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Foi bolsista de iniciação científica pela Faperj entre 2016 e 2018, no projeto “As negociações comerciais internacionais do Brasil no século XXI”, coordenado pela professora Roberta Rodrigues Marques da Silva.

Artigo submetido em 14/04/2019 e aprovado em 23/09/2019.





## Abstract

The paper aims to analyze the negotiations between Mercosur and the European Union, emphasizing the Brazilian position during Dilma Rousseff and Michel Temer administrations. We highlight the coordination of agribusiness regarding trade policy. We observe that the negotiations between the two blocs remained a priority of Brazilian foreign policy, despite the fundamental programmatic differences between Rousseff and Temer. To explain the continuity of the negotiations and the impasse surrounding the closure of the agreement, we argue that the structural change in the Brazilian economy, marked by progressive deindustrialization and reprimarization of exports, along with the greater coordination capacity of agribusiness collective action, produced impacts on the formation of Brazilian interests during the negotiations. We bring evidence to corroborate our hypothesis, analyzing the negotiations in the recent period. We note that items dear to the industry sector were relaxed, while the defense of greater access to European agricultural markets was kept, an item considered non-negotiable by the EU.

**Keywords:** Mercosur; European Union; Agribusiness; Political Economy.

## Introdução

A ruptura política que levou à emergência de Michel Temer ao poder (2016-2018), em substituição à presidente deposta Dilma Rousseff (2011-2016), conduziu a inflexões também na política externa brasileira, que abandonou a ênfase em uma perspectiva política da inserção internacional do país em favor da retomada da perspectiva comercialista, prevaiente na década de 1990. Os novos rumos definidos para a política externa acompanhavam a mudança na política econômica, que passou a se orientar pela promoção de reformas estruturais, marcadas pela redução da presença do Estado na economia.

Nesse contexto, é emblemática a *permanência* da ênfase conferida pela chancelaria brasileira às negociações entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE) em torno da assinatura de um acordo de livre comércio, concluído em junho de 2019, nos primeiros meses do governo Jair Bolsonaro<sup>5</sup>. Ademais, também se destaca a prioridade dada ao agronegócio nas transações, não obstante a permanência de certos interesses defensivos do setor industrial na definição da posição negociadora brasileira. Neste artigo, nos debruçamos

---

5 O escopo da pesquisa cujos resultados são apresentados neste artigo não abarcou a análise do governo Jair Bolsonaro. Assim, a análise da conclusão das tratativas e assinatura do acordo deverá ser objeto de pesquisas futuras. Vale destacar que ainda está pendente a ratificação do acordo pelos países que compõem os blocos.





sobre as negociações Mercosul-UE, especialmente no que diz respeito à posição brasileira nas tratativas conduzidas durante os governos Dilma Rousseff e Michel Temer, enfatizando a coordenação da ação do agronegócio em torno da agenda de discussão. Não parece plausível supor que a explicação para a continuidade nas negociações Mercosul-UE resida nas orientações mais gerais da política externa brasileira<sup>6</sup>. A explicação deve ser buscada, ao nosso ver, nos alinhamentos dos grupos socioeconômicos no nível doméstico.

Desde a década de 1980, observa-se uma mudança estrutural na economia brasileira, com o avanço da desindustrialização (SARTI; HIRATUKA, 2018) e, paralelamente, o aumento significativo da participação de *commodities* agrícolas, energéticas e minerais na pauta exportadora, ou reprimarização das exportações (DELGADO, 2010; SALAMA, 2016). Esse duplo processo, iniciado durante a chamada “década perdida”, e que ganhou maior intensidade a partir da abertura comercial durante o governo Fernando Collor (1990-1992) (SARTI; HIRATUKA, 2018), acentuou-se na década de 2000 em razão do aumento expressivo dos preços das *commodities* no mercado internacional, o que ficou conhecido como o *boom* das *commodities* (DELGADO, 2010). Sustentamos a hipótese de que *à expansão da participação do setor primário no PIB e nas exportações, seguiu-se a coordenação dos atores do agronegócio em torno do estabelecimento de posições comuns em matéria de inserção internacional, incluindo aí a busca por influenciar a posição negociadora brasileira em negociações comerciais, de modo que seus interesses fossem contemplados. A convergência, que teve início na época das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), avançou ao longo das tratativas entre Mercosul e União Europeia.* Isso explicaria a continuidade do protagonismo das negociações Mercosul-UE na agenda da política externa brasileira, bem como as mudanças no conteúdo da posição negociadora brasileira, com progressivo avanço relativo dos interesses do agronegócio. Embora não seja possível estabelecer uma relação causal entre as variáveis presentes na nossa hipótese, consideramos razoável afirmar que há uma interrelação entre elas.

Há uma importante literatura que trata da formação da posição negociadora brasileira em transações comerciais internacionais, de modo geral (CARVALHO, 2003; CARVALHO, 2010; IGLÉCIAS, 2007), e nas negociações Mercosul-UE, em particular (BEZERRA, 2008; SANTOS, 2018), com atenção aos interesses dos grupos econômicos domésticos. No entanto, pouco se tem discutido sobre a importância crescente do agronegócio nessas negociações. Neste artigo, pretendemos cobrir parte desta lacuna.

---

6 E também da política externa argentina desde o governo Mauricio Macri, de orientação neoliberal.





Para tanto, empregamos um método de análise qualitativo, que busca estabelecer a interrelação entre restrições estruturais — seja oriundas do contexto internacional, seja emanadas da economia política doméstica — e a agência, isto é, a organização dos interesses do agronegócio brasileiro no que diz respeito à política comercial, especialmente as negociações Mercosul-UE. Recorremos à revisão bibliográfica e documental, além da consulta a jornais, em especial ao *Valor Econômico*, para levantarmos as informações sobre as negociações então em curso.

No que segue, o artigo se organiza da seguinte forma: na primeira seção, discutimos as mudanças na formulação da política econômica externa brasileira nas últimas décadas, tendo em vista os realinhamentos internos e as principais mudanças na conjuntura internacional. Na sequência, nosso foco recai sobre o encaminhamento das negociações entre Mercosul e UE nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, enfatizando o avanço na coordenação da ação do agronegócio. Na terceira seção, discutimos a posição do Brasil nas negociações entre os dois blocos durante os governos Dilma e Temer, trazendo evidências da importância crescente dos interesses do agronegócio no conjunto das reivindicações brasileiras. As conclusões encerram o artigo.

## A economia política da política econômica externa brasileira

As negociações Mercosul-UE tiveram início em 1999 e foram concluídas vinte anos depois, em junho de 2019. Apesar do impasse de longa-data, marcado por interrupções e retomadas nas negociações, é surpreendente que as tratativas tenham se mantido na agenda, a despeito das mudanças de governo experimentadas nos países que compõem os blocos em tela. No caso do Mercosul, em especial, as negociações tiveram início no marco de governos de orientação neoliberal<sup>7</sup>, prosseguiram durante os governos da virada à esquerda<sup>8</sup> e se mantiveram como pauta prioritária após o retorno de presidentes de direita ao poder<sup>9</sup>. Não é demais lembrar que a resistência da Venezuela, governada por Hugo Chávez, e dos países do Mercosul<sup>10</sup>, especialmente Brasil, sob a presidência de Lula, e Argentina, na

7 Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Fernando de la Rúa, (Argentina), Julio María Sanguinetti (Uruguai). Luis Ángel González Macchi era o presidente provisório do Paraguai.

8 Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (Brasil), Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Tabaré Vázquez e José Mujica (Uruguai) e Fernando Lugo (Paraguai).

9 Michel Temer e Jair Bolsonaro (Brasil), Mauricio Macri (Argentina), Federico Franco, Horácio Cartes e Mario Benítez (Paraguai). Apenas o Uruguai mantém um governo de centro-esquerda, de Tabaré Vázquez. A Venezuela, governada por Nicolás Maduro, foi suspensa do Mercosul e não chegou a participar das negociações com a UE.

10 A Venezuela não era, então, membro do bloco.





administração de Néstor Kirchner, contribuiu para enterrar as negociações em torno da ALCA, em 2005 (MENEZES, 2011), o que não aconteceu no caso das negociações com a UE.

Para além das alterações de governo, também surpreende a manutenção das negociações entre o Mercosul e a UE, apesar das mudanças significativas no contexto das relações comerciais internacionais desde a década de 1990. As negociações entre os dois blocos econômicos tiveram início em um momento em que eram altas as expectativas em torno das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995 a fim de estabelecer um aparato regulatório em prol da liberalização do comércio internacional<sup>11</sup>. Esse ambiente favorável à liberalização comercial era replicado também no nível regional, com a proliferação de blocos econômicos — entre os quais o próprio Mercosul, criado em 1991<sup>12</sup> —, o que trazia prognósticos promissores em torno da possibilidade de estabelecimento de um acordo de livre comércio entre Mercosul e UE.

Como é sabido, as negociações no âmbito da Rodada Doha da OMC chegaram a um impasse na Conferência de Cancún, em 2003, quando os países em desenvolvimento, liderados por Brasil e Índia, articularam suas ações no âmbito do G-20, posicionando-se contrariamente à proposta de agenda dos países desenvolvidos — Estados Unidos e UE — que privilegiavam negociações em torno do maior acesso aos mercados de serviços (inclusive financeiros), regulação dos investimentos e das compras governamentais, concorrência e facilitação do comércio. Para o Brasil, os países desenvolvidos deveriam apresentar como contrapartida uma proposta de redução dos subsídios pagos aos seus agricultores, o que permitiria maior acesso aos seus mercados pelos produtores dos países agroexportadores. Índia e Argentina, por outro lado, possuíam diferenças mais fundamentais em relação à Rodada Doha, demandando, respectivamente, o estabelecimento de salvaguardas agrícolas e medidas de proteção à indústria nacional.

As diferenças entre a posição brasileira e a dos seus principais parceiros no G-20 e no Mercosul se tornaram patentes em 2008, quando o Brasil, lado a lado com Estados Unidos e UE, apoiou a proposta apresentada por Pascal Lamy, então Diretor Geral da OMC, para o destravamento das negociações, a qual foi rejeitada por Índia e Argentina e não saiu do papel. Em linhas gerais, a proposta previa a redução dos subsídios pagos pelos países desenvolvidos aos seus produtores agrícolas, em troca da redução das tarifas de importação de bens industrializados.

---

11 A OMC albergou e ampliou o escopo do acordo sobre comércio de bens estabelecido no âmbito do GATT, além de regular o comércio de serviços e propriedade intelectual.

12 Estabelecido como Área de Livre Comércio em 1991 e convertido em união aduaneira em 1994.



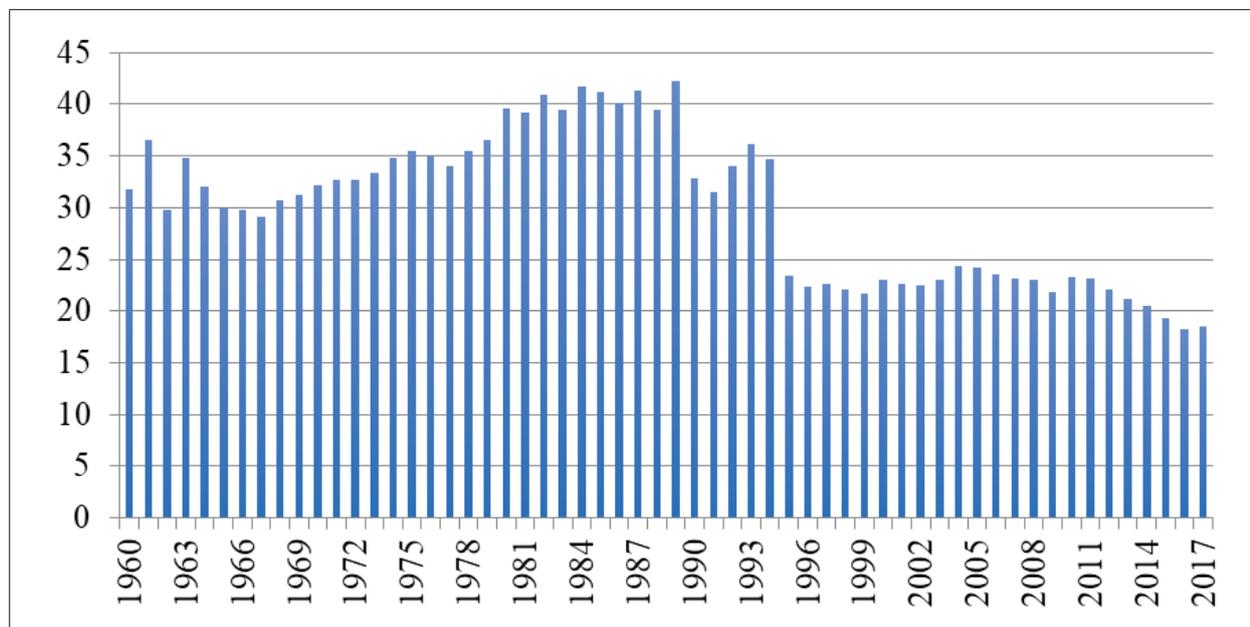


Trata-se de um episódio relevante para a compreensão da posição negociadora do Brasil em temas comerciais — seja no nível multilateral, seja no âmbito regional —, que evidencia a preponderância dos interesses ofensivos do agronegócio sobre os interesses defensivos da indústria.

O maior protagonismo dos interesses do agronegócio na formação da posição negociadora do Brasil também é visível nas tratativas Mercosul-UE. Isso não significa, porém, que os interesses do empresariado industrial sejam ignorados, haja vista que a proteção de setores específicos da indústria nacional permaneceu como item de dissenso nas negociações.

Como posto na introdução, a indústria experimentou redução significativa na sua participação no PIB e na pauta exportadora, o que pode nos ajudar a entender porque os seus interesses têm perdido a centralidade outrora obtida nas negociações internacionais das quais o Brasil faz parte. Os gráficos abaixo mostram a mudança estrutural experimentada pela economia brasileira nas últimas décadas, com a desindustrialização do país<sup>13</sup> e a retração da participação das manufaturas na sua pauta exportadora, substituídas pelo aumento nas exportações de *commodities*.

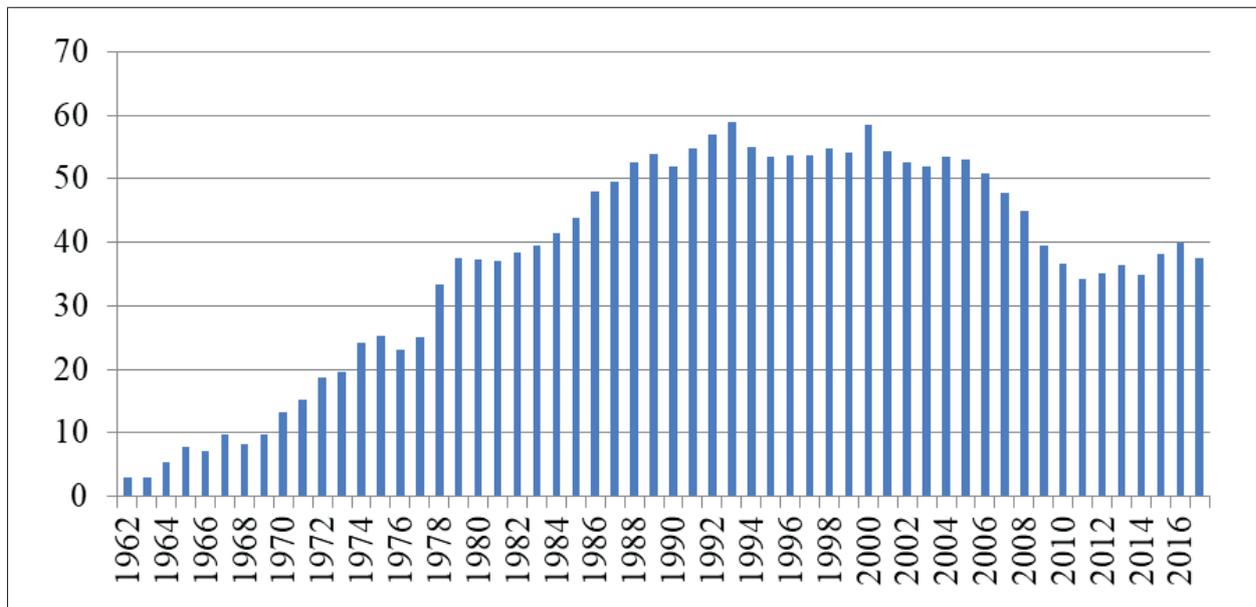
**Gráfico 1 – Brasil – Participação da indústria no PIB 1960-2017 (%)**



Fonte: Banco Mundial (2018).

<sup>13</sup> Vale destacar que a indústria brasileira tem perdido participação relativa no PIB frente, não apenas ao setor primário, mas, também, ao setor de serviços, tendência igualmente observada nos países desenvolvidos. No entanto, conforme pontua Salama (2016, p. 131), a retração da participação da indústria no PIB e, mais importante, da indústria doméstica na indústria mundial começou a ser registrada no Brasil e nos demais países da América Latina quando estes possuíam renda *per capita* correspondente a apenas metade daquela registrada pelos países desenvolvidos quando o mesmo fenômeno passou a ser observado.



**Gráfico 2 – Brasil – Participação das manufaturas nas exportações – 1962-2016 (%)**

Fonte: Banco Mundial (2018).

Argumentamos que essa mudança estrutural tem impacto central no conflito distributivo, na medida em que o agronegócio passa a ocupar o espaço anteriormente pertencente ao empresariado industrial, principalmente no que diz respeito à sua participação nas exportações brasileiras.

Para além dessas profundas mudanças, é necessário destacar as alterações no contexto internacional nos anos recentes. Durante o governo Barack Obama, os Estados Unidos passaram a adotar uma estratégia de esvaziamento da OMC, privilegiando negociações em torno dos chamados mega-acordos regionais, como a Parceria Transpacífico (TPP, sigla em inglês), com países da Ásia, Oceania e América Latina, e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês)<sup>14</sup>, com a UE. Na administração seguinte, de Donald Trump, houve uma mudança radical em relação ao governo anterior, com a retirada dos Estados Unidos do TPP e uma posição errática com respeito ao TTIP, marcando a defesa do maior protecionismo econômico. Não obstante as diferenças fundamentais entre os governos Obama e Trump, é importante salientar que ambos rejeitaram a OMC como *locus* principal para as negociações comerciais internacionais. Além disso, tem se observado maior protagonismo da China no comércio e nos investimentos internacionais. Embora a China faça parte da OMC desde 2001, seu governo confere ênfase a negociações comerciais de caráter bilateral. O esvaziamento da arena multilateral impôs desafios à estratégia brasileira, que havia privilegiado

14 Para uma discussão mais aprofundada sobre o TPP e o TTIP, ver, respectivamente, Carneiro (2015) e Tostes (2017).





as negociações no âmbito da OMC desde a sua criação, e com particular ênfase durante o governo Lula. Nesse contexto, a tentativa de chegar a um acordo entre Mercosul e UE acabou por se apresentar como alternativa viável para a inserção assertiva das exportações brasileiras no comércio internacional.

Ainda no plano internacional, o cenário econômico negativo, embora tenha tido início com a crise financeira de 2008, passou a impactar o Brasil com maior intensidade após 2010, isto é, já durante o governo Rousseff. Nesse período, observou-se o fim do chamado *boom* das *commodities*, com impacto significativo sobre as exportações brasileiras e sobre a arrecadação fiscal. Outra mudança relevante foi a acentuada expansão monetária nos países centrais, que levou à desvalorização das suas moedas e o impulso às suas exportações. Para o governo brasileiro, tratava-se de uma guerra cambial promovida pelos países desenvolvidos como saída unilateral da crise, que colocava o ônus sobre os países em desenvolvimento (MOROSINI; CORNETET, 2013; BASTOS; HIRATUKA, 2017).

No âmbito doméstico, o governo Rousseff, diferentemente do governo Lula, foi marcado no seu primeiro mandato pela confrontação em relação aos interesses rentistas<sup>15</sup> e por maior intervencionismo estatal na economia, na busca por estabelecer uma agenda desenvolvimentista que reunisse os interesses do empresariado industrial e dos trabalhadores. O fracasso do “ensaio desenvolvimentista” se expressou na dupla crise — econômica e política — que levou o país à recessão e culminou na deposição da presidente. Vale salientar que o processo de impeachment foi apoiado pelo grande capital — bancos, agronegócio e empresariado industrial (SINGER, 2016).

Durante o “ensaio desenvolvimentista”, Rousseff priorizou uma estratégia que visava recuperar o papel da indústria na economia nacional, sem perder de vista os interesses do agronegócio. Impulsionar os interesses desses setores se tornava primordial também na política econômica externa. Nesse contexto, as negociações Mercosul-UE tornaram-se prioritárias, trazendo para o plano das relações inter-blocos temas que vinham sendo abordados, até então, durante as negociações fracassadas no plano multilateral. Rousseff visava conciliar os interesses do empresariado e do agronegócio a partir da adoção de políticas industriais no plano doméstico, ao mesmo tempo em que barganhava a abertura dos mercados europeus aos produtos agrícolas.

---

15 Por meio da redução dos juros e dos *spreads* bancários.





Assim, muito embora tenha havido uma mudança radical entre o “ensaio desenvolvimentista” de Rousseff e a perspectiva neoliberal encampada pela *Uma Ponte para o Futuro* de seu sucessor, Temer<sup>16</sup>, é possível compreender a manutenção da priorização das negociações Mercosul-UE à luz da formatação da coalizão que concedeu apoio ao seu governo. Temer foi alçado ao poder com a já mencionada aproximação dos setores do grande capital nacional, e buscou adotar políticas mais ou menos próximas aos seus interesses<sup>17</sup>.

Também no âmbito da política econômica externa, os interesses destes grupos foram privilegiados, ainda que a ênfase recaia sobre as demandas do agronegócio. José Serra e Aloysio Nunes, ministros das Relações Exteriores durante o governo Temer, assumiram como prioridade da política externa a retomada das relações preferenciais com os países desenvolvidos, em particular no que diz respeito à assinatura de tratados de livre comércio. Em linhas gerais, foi estabelecida a busca pelo retorno do eixo bilateral da política externa, característica da década de 1990 (PECEQUILLO, 2008). No entanto, as condições de operação dessa estratégia são radicalmente diferentes daquelas prevalentes até então: o contexto internacional passou a ser marcado pelo maior protecionismo por parte dos países desenvolvidos e pela ascensão da China. Nesse sentido, tornou-se mais difícil viabilizar a assinatura de acordos de livre comércio nos planos regional e multilateral, nos moldes da década de 90. Neste particular, a saída apresentada pelo governo Temer foi apostar nas difíceis negociações entre o Mercosul e a UE, tendo ao seu lado o apoio do presidente argentino Macri, com quem compartilhava ideias econômicas neoliberais.

Nesta seção, buscamos elucidar a interrelação entre as mudanças nos âmbitos internacional e doméstico e seus impactos sobre a definição da política econômica externa. A chave do nosso argumento, aqui apresentado, é que os governos buscam responder às restrições *estruturais* impostas pelas mudanças no perfil do setor produtivo e no contexto internacional. Na próxima seção, voltamos para a segunda parte do nosso argumento, que repousa sobre a *agência* do agronegócio na defesa dos seus interesses em matérias de política comercial. Para

---

16 Não ignoramos, é claro, o giro em 180° da política econômica de Rousseff adotado logo após a sua reeleição, em 2014, simbolizada pela escolha de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, que culminou em políticas de ajuste fiscal.

17 Por exemplo: o congelamento dos gastos públicos, a paralisação dos assentamentos rurais, das demarcações de terras indígenas e o perdão das dívidas ruralistas — o que atende aos interesses do agronegócio —; a aprovação da contrarreforma trabalhista — que reduzia os custos da mão de obra, em favor dos interesses do empresariado.





tanto, retomamos os acontecimentos centrais do governo Cardoso, que levaram ao lançamento das negociações Mercosul-UE.

## **As negociações Mercosul-UE nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**

Na esteira da liberalização política e da abertura econômica iniciadas no país no final da década de 1980, a política externa brasileira e a agenda de negociação de tratados de livre-comércio e de integração econômica passam por inflexões importantes que são informadas tanto por essas injunções e condicionantes domésticos, quanto por um cenário internacional cada vez mais multifacetado e multidimensional que requer a busca por “peças” e “jogadas” adaptadas às contingências de cada arena política<sup>18</sup> (NYE, 2002). Diante disso, firmou-se uma orientação política que ensejava maximizar as chances de obter concessões e benefícios econômicos propiciados por diferentes arenas e frentes de negociação comercial.

É possível apontar três frentes nas quais o país se engajava: (i) multilateral; (ii) intrarregional e (iii) interregional. Segundo Oliveira e Milani (2012), a prioridade dada ao multilateralismo se combinava com um regionalismo em dois tempos: um voltado à ampliação e aprofundamento da integração regional na América do Sul e outro de negociação de acordos comerciais fora da região. Essa agenda comercial dilatada trazia consigo a possibilidade de barganha entre as diferentes frentes e se somava aos esforços de atração de investimentos estrangeiros e de integração mais competitiva nas correntes globais de comércio.

Essa ênfase pró-liberalização adquiriu maior consistência e passou a ser um item-chave do programa de governo de uma ampla coalizão político-partidária nos governos Cardoso (1995-2002). A subida de FHC ao poder coincidiu com o estabelecimento da OMC e também com a iniciativa estadunidense de lançar as negociações para criação da Alca que, entre seus propósitos, pretendia ampliar

---

18 Segundo Nye (2002), o sistema internacional do pós-Guerra Fria pode ser entendido por meio do emprego da metáfora do xadrez tridimensional: no primeiro tabuleiro, prevalece a unipolaridade e o poderio militar dos Estados Unidos; no segundo, no qual se desenrolam as relações econômicas, observa-se uma distribuição multipolar do poder; no último, que abarca as questões transnacionais, o poder encontra-se difuso entre atores estatais e não estatais.





o alcance dos processos de integração que vinham sendo firmados em todo o continente, como o Mercosul (1991) e o NAFTA<sup>19</sup>(1994). A proposta dos Estados Unidos previa ampla abertura dos mercados dos países do continente às exportações industriais, ofertando, em contrapartida, o acesso ainda limitado ao seu mercado agrícola por parte dos exportadores dos países vizinhos.

O Mercosul, recém dotado de personalidade jurídica, assinou o Acordo Quadro de Cooperação Interregional com a UE em 1995 e assentou as bases para as negociações de formação de uma área de livre-comércio entre os blocos, oficializadas a partir de 1999. O entrelaçamento dessas várias frentes de negociação também estava em perspectiva pelo lado dos europeus, já que anteviam uma provável perda de participação de suas empresas do outro lado do Atlântico com o avanço da ALCA, tal como já haviam experimentado em suas relações com o México, quando o mesmo se juntou ao NAFTA (SANTOS, 2018).

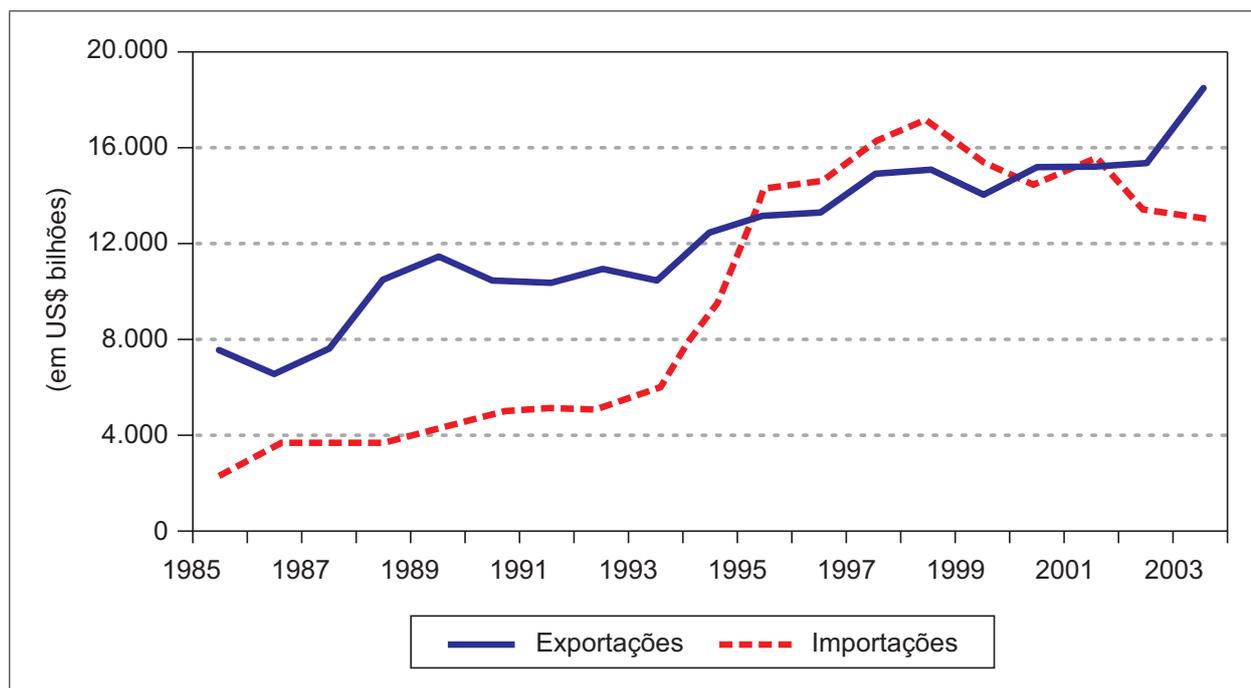
Além disso, os interesses da UE se voltavam especialmente para os países latino-americanos e, particularmente, para o Cone Sul, pois despontavam como receptores de investimentos externos direcionados à modernização tecnológica de suas plantas industriais e a grandes projetos de infraestrutura. Cumpre destacar que, em larga medida, esses objetivos convergiam com as prioridades então perseguidas pelos países do Mercosul. Entretanto, desde esses primórdios, a questão da liberalização do comércio agrícola se colocava como pauta sensível para ambas as partes, contrapondo demandas predominantemente ofensivas do lado do Mercosul e demandas mormente defensivas do bloco europeu.

A importância dos mercados europeus para os países do Cone Sul é notável. O Brasil, por exemplo, manteve com os membros da UE fluxos comerciais da ordem de 61,9 bilhões de euros em 2010, o equivalente a 21,3% de toda a corrente de comércio exterior do país. Por outro lado, o bloco europeu é o maior investidor estrangeiro no país, com inversões de capital que alcançaram 131,9 bilhões de euros também em 2010, ou 49,2% do total (OLIVEIRA, 2012). No geral, é possível apontar um nível não trivial de complementaridade entre as pautas de exportação e importação do Brasil em relação àquelas dos países da UE, embora a lista de produtos brasileiros seja bem menos diversificada — com o predomínio de *commodities* agrícolas e minerais.

---

19 Acrônimo em inglês para o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio formado por Estados Unidos, Canadá e México.



**Gráfico 3 – Evolução do Comércio Brasil-UE – 1985-2003**

Fonte: extraído de: KUME et. al., 2004.

Como se vê no gráfico acima, o período que se seguiu à assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Interregional entre Mercosul e UE coincidiu com uma forte alta das exportações europeias para o Brasil, enquanto as exportações brasileiras cresceram a taxas menores, porém mais constantes — inclusive após a crise cambial de 1998, quando as vendas europeias ao país começam a retrair e passaram a enfrentar maior concorrência dos produtos chineses. Em todo caso, as negociações para o Acordo de Associação foram lançadas oficialmente em 1999, por ocasião da Cúpula União Europeia-América Latina e Caribe (EU-LAC, sigla em inglês), realizada no Rio de Janeiro.

Cabe observar que questões econômicas e comerciais dividiam espaço com a intenção da UE de promover seu modelo de regionalismo para o mundo, o que ensejava a proposição de um tipo específico de “tratado guarda-chuva”: o Acordo de Associação. Esse instrumento contempla o estabelecimento de cooperação em muitos setores e usualmente prevê protocolos de harmonização político-institucionais e lista as áreas-chave que contarão com ajuda (financeira, legal, organizacional) da UE. Não por acaso, o passo que geralmente antecede a adesão de um novo membro ao bloco europeu envolve o estabelecimento de um Acordo de Associação, tal como ocorreu recentemente com Romênia, Hungria, Bulgária e Croácia (TOMAZINI, 2012).





Por certo, essa abordagem representou um fator de atratividade para a troca de ofertas entre Mercosul e UE. Os presidentes do Mercosul manifestavam um aparente consenso quanto à conveniência do acordo e, no caso específico do Brasil, as negociações com a UE eram vistas como mais palatáveis do que o projeto ALCA, sendo essa a percepção compartilhada, inclusive, pelo corpo diplomático (ONUKEI, 2012). Na realidade, a posição inicial do governo FHC em relação à ALCA era predominantemente de oposição e não-engajamento, seguida por uma aparente apatia do empresariado e da sociedade civil, às voltas com os efeitos deletérios da estabilização econômica levada a cabo no país (PIZETTA, 2005).

Mas esse quadro vai progressivamente se alterando à medida em que se tornou evidente que a ALCA era “para valer” e que os custos e riscos de sua concretização seriam altos, principalmente por abranger os Estados Unidos, maior potência econômica mundial. De tal sorte que foi-se criando um conjunto de novos arranjos institucionais como o Fórum Empresarial das Américas, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) e, acima de tudo, um espaço público-privado de coordenação política: a Seção Nacional de Coordenação de Assuntos Relacionados à Área de Livre Comércio das Américas (SENALCA).

Nesse sentido, as negociações da ALCA não representaram apenas um contrapeso e instrumento de barganha *vis-à-vis* as tratativas Mercosul-UE. Elas tiveram um papel essencial para o aprendizado político e para a concertação de interesses entre agências de governo e o setor privado no tocante às negociações comerciais internacionais. A CEB, embora mais atuante no projeto ALCA, acabou sendo importante em ambas as frentes. O *modus operandi* do Fórum Empresarial das Américas, por seu turno, também inspirou a formatação do Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia. Por último, o traço mais claro dessa imbricação talvez seja a replicação do modelo SENALCA com a criação, em 2001, da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional Mercosul-União Europeia (SENEUROPA).

Porém, esse conjunto de convergências tinha limites muito claros no que tange aos interesses em jogo e às perspectivas de ganhos frente a cada uma das negociações. Em 2001, o governo brasileiro encomendou um estudo à Fundação Getúlio Vargas para avaliar os efeitos de um ou de outro acordo sobre os diferentes setores da economia e o potencial de crescimento do PIB. Como resultado, constatou-se que o país — e seus parceiros do Mercosul idem — teria ganhos mais imediatos e consistentes, em termos agregados, optando pela integração com a UE em contraposição à ALCA (ARAÚJO, 2018).





Parte da explicação para isso reside no fato de que o agronegócio brasileiro se defronta com barreiras excepcionalmente altas na Europa para os principais produtos de sua pauta exportadora, com destaque para os complexos de proteína animal. Mas, mesmo assim, o Brasil é, desde o ano 2000, o principal exportador de produtos agrícolas para os países daquele continente. Portanto, “o crescimento maior da economia brasileira no caso de um acordo com a UE se explica pela resposta imediata que o agronegócio brasileiro daria no caso de a Europa de fato derrubar o muro protecionista que ergueu em torno de seus agricultores” (ARAÚJO, 2018, p. 318).

No caso ALCA, embora a perspectiva de ganhos concentrados no setor industrial exercesse grande atratividade, as tarifas de importação dos EUA (o maior mercado da ALCA) já são, no geral, baixas. Ademais, o Brasil estava longe de ser um dos principais exportadores de manufaturados para o mercado estadunidense e, num eventual desfecho do acordo hemisférico, havia o risco de perdermos uma parcela importante de mercados de produtos industriais nos países vizinhos da América do Sul. Ciente disso, o governo brasileiro insistiu numa estratégia pragmática de seguir negociando em ambas as frentes, no intuito de maximizar as concessões e vantagens potenciais e, vale dizer, sempre em estreita interlocução com representantes do setor privado.

Com efeito, o projeto ALCA já vinha dando sinais de impasse com a recusa dos EUA em liberalizar o acesso ao seu mercado de produtos agrícolas, ao mesmo tempo em que os interesses do agronegócio brasileiro adquiriam cada vez mais espaço nos fóruns empresariais. Segundo Pizzeta (2005), as disputas internas sobre os posicionamentos da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), transmitidos ao governo, se acirraram a partir do Fórum Empresarial das Américas de Toronto, em 1999, “quando os interesses do setor agrícola passaram a ganhar mais voz dentro da Coalizão” (PIZZETA, 2005, p. 86 ).

Contudo, esse crescente peso dos interesses ofensivos dos atores do agronegócio não se restringia à CEB. A mobilização política dos diversos segmentos agrícolas e agroindustriais em prol da liberalização comercial já vinha adquirindo consistência desde o limiar da era FHC. Em 1996, o Ministério da Agricultura e as principais entidades de representação da agricultura empresarial lançaram o Fórum Nacional da Agricultura (FNA), no intuito de formular uma agenda estratégica para o setor, que ficaria conhecida como “As Dez Bandeiras do Agronegócio”. Tratado como transversal, o tema do comércio internacional de produtos agrícolas fez jus à estruturação de um subgrupo dentro do FNA, cuja tônica das discussões (que





duraram 18 meses) e contribuições ao documento final versavam, não apenas sobre a necessidade de elevar a participação brasileira nas correntes globais de comércio agrícola, mas, também, recobravam maior participação de representantes do agronegócio nas diversas instâncias de formulação e implementação da política comercial.

Em paralelo à CEB, essa resolução foi igualmente determinante na criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais em 1999, num esforço conjunto de CNA<sup>20</sup>, OCB<sup>21</sup> e ABAG<sup>22</sup> e no estabelecimento do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), em 2003. Este foi o primeiro *think tank* inteiramente voltado à produção e disseminação de informações sobre comércio internacional de produtos agrícolas, além de interlocutor privilegiado do Ministério da Agricultura e do Itamaraty nessa seara. Em suma, observa-se a predominância de “uma estratégia pragmática por parte da agricultura, buscando atuar em diferentes espaços de poder de modo a maximizar os seus interesses” (CARVALHO, 2003, p. 372).

Esse estado de coisas se provou componente importante para a sobrevivência das negociações Mercosul-UE, mesmo após o malogro da ALCA. A perspectiva de ganhos concentrados em *commodities* agrícolas representou um desincentivo para a mobilização do empresariado industrial o que, por sua vez, contribuiu para que as posições da CEB encaminhadas ao Itamaraty refletissem uma proeminência dos interesses do setor agrícola. Esse novo equilíbrio das posições alcançou notoriedade no debate público em 2004, quando o empresariado da indústria chegou a criticar o fato de que a Coalizão estaria se tornando uma organização excessivamente vinculada aos interesses do setor agrícola e propôs a criação de uma Coalizão somente da indústria (PIZZETA, 2005).

Além do protagonismo do agronegócio, outros elementos concorriam para o prosseguimento das tratativas Mercosul-UE, como o envolvimento de representantes da Comissão Parlamentar Conjuntura e do Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul tanto no capítulo propriamente comercial do acordo e, particularmente, nos itens políticos e de cooperação. Ao fim e ao cabo, as negociações entre os blocos entraram em compasso de espera a partir de 2004 por conta de, entre outras coisas, mudanças nas coalizões de governo e, conseqüentemente, nas políticas

---

20 Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil.

21 Organização das Cooperativas do Brasil.

22 Associação Brasileira do Agronegócio.





externas dos países do Mercosul, que passaram a priorizar o estabelecimento de parcerias com países do Sul Global. Tal orientação se manifestaria, por exemplo, nos novos acordos extrarregionais do bloco.

### Quadro 1 – Acordos preferenciais de comércio extrarregionais do Mercosul

Acordo	Assinado em:	Em vigor desde:
Mercosul-Palestina	Dezembro de 2011	–
Mercosul-Egito	Agosto de 2010	Setembro de 2017
Mercosul-SACU <sup>23</sup>	Dezembro de 2008	Abril de 2016
Mercosul-Israel	Dezembro de 2007	Abril de 2010
Mercosul-Cuba	Julho de 2006	Julho de 2007
Mercosul-Índia	Março de 2005	Junho de 2009

Fonte: BRASIL (2018).

Todavia, mesmo após o congelamento oficial das negociações Mercosul-UE, alguns avanços na aproximação entre os dois blocos podem ser identificados por meio da continuidade das plenárias do Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia, sendo uma sediada em Buenos Aires, em 2004, e outra em Lisboa, em 2007. Chama atenção o fato de que, nessas duas ocasiões, a representação brasileira era predominantemente composta por empresários ligados ao agronegócio (ONUKEI, 2012). A despeito do hiato formal das negociações, a UE implementou, ainda em 2007, sua Parceria Estratégica<sup>24</sup> com o Brasil, sinalizando para a manutenção do interesse do bloco em seguir estreitando seus laços com o Cone Sul — ou, pelo menos, com parte dele.

Feita a discussão pertinente à coordenação dos interesses do agronegócio, na próxima seção nos voltamos para a análise das negociações Mercosul-UE durante os governos Rouseff e Temer, buscando evidenciar como o ascendente protagonismo adquirido pelo agronegócio conseguiu ser decisivo na formação da posição negociadora do Brasil na fase de retomada das tratativas Mercosul-UE.

<sup>23</sup> Sigla em inglês para a União Aduaneira da África Austral, composta por África do Sul, Botswana, Lesoto, Suazilândia e Namíbia.

<sup>24</sup> Instrumento que prevê um relacionamento bilateral de mais alto nível, abarcado a realização de cúpulas e consultas periódicas e a consecução de um Plano de Ação Conjunta em múltiplas áreas. Em razão desse estatuto “especial”, são poucos os países com os quais a UE firmou esse tipo de parceria: Estados Unidos, Canadá e Japão, BRICS e México (TOMAZINI, 2012).





## **As negociações Mercosul-União Europeia nos anos recentes: os interesses e a posição negociadora do Brasil**

A política externa do governo Dilma foi marcada tanto por continuidades como por descontinuidades em relação ao governo Lula. Os mesmos objetivos foram mantidos (expansão dos mercados para produtos brasileiros, elevação na qualidade da participação do país na gestão de conflitos internacionais), assim como a maneira de conquistá-los (participação em coalizões de geometria variável, com ênfase para as relações sul-sul e participação em fóruns multilaterais). Porém, houve mudanças no contexto internacional, que não permitiriam grande sucesso em suas ações como o presidente anterior conquistou. Além disso, observou-se menor engajamento pessoal da própria presidente e do governo em relação à agenda internacional, ao mesmo tempo em que o Itamaraty, assim como os embaixadores e ministros, ganharam pouca autonomia, menos prestígio e importância dentro do governo (SARAIVA, 2016).

Dessa forma, a política externa sob Dilma foi taxada como “reativa”, marcada por reações de curto prazo às situações que foram se apresentando no decorrer do governo. No plano doméstico, a marginalização do Itamaraty, junto à falta de engajamento pessoal da presidente, resultou em ausência de agenda externa que pudesse planejar a maior inserção do Brasil no plano internacional.

Nesse plano, a crise financeira global de 2008 se estendeu pelos anos subsequentes, com efeitos negativos sobre os países da América do Sul. O fim do *boom* das *commodities* afetou as exportações para parceiros externos. A queda do nível de atividade econômica, ademais, levou à redução do comércio entre os países sul-americanos. O contexto internacional negativo desembocou em mudanças na maneira de fazer comércio, inclusive por parte dos países sul-americanos. Como consequência, o cenário internacional passou a se mostrar mais defensivo: questões comerciais não avançaram no âmbito multilateral e os países desenvolvidos (principalmente a UE) passaram a apostar em acordos bilaterais (KEGEL; AMAL, 2013).

Quando teve início o segundo mandato de Rousseff, a Europa e os Estados Unidos ainda se recuperavam da crise, o que restringiu o espaço, aberto em seu ápice, para o crescimento do poder de barganha dos países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais. Houve também pequena desaceleração do crescimento chinês, o que resultou em uma diminuição, ainda que moderada, do comércio entre Brasil e China, país que havia se convertido no principal destino das exportações brasileiras (BIANCO, 2017; KEGEL; AMAL, 2013).





No que diz respeito às negociações Mercosul-UE, Rousseff não obteve muitos avanços no primeiro mandato. Segundo Saraiva (2016), houve uma movimentação interna a favor de negociações diretas entre Brasil e UE, sem a inclusão do restante do bloco sul-americano. Para esta corrente, os outros membros do bloco — em particular a Argentina — estariam “limitando” as oportunidades brasileiras. Nesse sentido, uma parceria com a UE era vista como positiva e de interesse de alguns segmentos do país. Entretanto, apesar da busca pelo fechamento de um acordo com o bloco europeu ser bem vista pelo governo brasileiro, havia divergências entre os setores industrial e agrícola. Não era apenas na Argentina, portanto, onde havia interesses defensivos que impunham empecilhos ao fechamento do acordo, tanto em 2004 como em 2013: essas resistências também existiam no Brasil, embora com um nível de flexibilidade maior que no país vizinho (SANTOS, 2018).

Na primeira década dos anos 2000, prevaleceu uma clara divisão entre os dois setores: o agronegócio era mais favorável à maior liberalização e ao tratamento da redução dos subsídios agrícolas no âmbito interregional, ao passo que o setor industrial dispunha de uma posição mais defensiva, sustentando que a negociação da redução dos subsídios fosse feita preferencialmente no âmbito da OMC. Desta forma, o empresariado industrial antecipava que mudanças prejudiciais aos seus interesses seriam minimizadas em arenas multilaterais. Apenas após o fracasso da Rodada Doha que os dois setores começam a convergir de forma favorável à abertura comercial, defendendo a inserção do Brasil nas cadeias globais de valor. Ainda assim, o empresariado industrial adotou um tom cauteloso em relação a essa abertura, reivindicando que fosse feita de forma gradual. Paralelamente, foi retomado o discurso — presente já na década de 1990 durante a abertura comercial — de que havia necessidade de diminuição do protecionismo para que o setor ganhasse mais competitividade no plano internacional. Visto que o governo Dilma também tinha como foco proteger as indústrias sensíveis no âmbito do seu ensaio desenvolvimentista, muitas vezes um posicionamento mais defensivo deste setor também foi levado à mesa de negociação, apesar do grande peso que o setor agrícola dispunha no país (SANTOS, 2018).

Vale destacar que a retomada das negociações Mercosul-UE *antecede* o governo Rousseff. Elas foram reativadas em 2010, durante a IV Cúpula Birregional entre UE e América Latina, quando se definiu o ano de 2013 como limite para a apresentação de propostas das duas partes. Apesar do novo engajamento nas negociações com a UE, o Mercosul enfrentava dificuldades internas, relacionadas ao estabelecimento de união aduaneira somente “imperfeita”. De 2010 a 2012, as





discussões não chegaram a progressos concretos no que se diz respeito às categorias principais de negociação de redução de barreiras tarifárias e não tarifárias. Como consequência, não obstante as pressões da UE para que os blocos apresentassem suas ofertas e se comprometessem a finalizar o acordo no tempo estipulado, as negociações passaram por mais um período de congelamento entre 2014 e 2015, caracterizado pela adoção de medidas protecionistas tanto por parte do Brasil como da Argentina (SANTOS, 2018).

As negociações foram retomadas em 2016, em resposta a uma mudança importante no contexto internacional: a eleição de Trump nos Estados Unidos, que passou a adotar uma política comercial de cunho protecionista. No entanto, no mesmo ano, Dilma enfrentou uma grave crise política que culminou na sua derrubada, em processo de impeachment controverso que alçou Temer ao poder. A mudança de governo, porém, não modificou a estratégia brasileira no que diz respeito às negociações Mercosul-UE. Pelo contrário, o foco europeu em fechar acordos bilaterais preferenciais foi encarado como uma janela de oportunidade para a aceleração das tratativas (KEGEL; AMAL, 2013; MARIANO, 2017).

Serra e Nunes, ministros das Relações Exteriores durante o governo Temer, estabeleceram como foco da política externa brasileira a conclusão de acordos bilaterais e a aproximação com o Norte global. Serra, em particular, defendeu a necessidade de o Mercosul retomar um enfoque estritamente comercial, colocando-se ainda contra a presença da Venezuela no grupo (MARIANO, 2017; SANTOS, 2018). Para promoção das negociações comerciais, foi estabelecida a coordenação entre instâncias governamentais — Itamaraty, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e o empresariado, na busca por “acelerar o processo de negociações comerciais para abrir mercados” (SANTOS, 2018, p. 88).

O governo brasileiro revelou-se bastante otimista no processo de fechamento do acordo entre os dois blocos. Durante o Encontro Nacional de Comércio Exterior (ENAE), em 2017, Temer ressaltou a importância do acordo, defendendo ainda que as reformas estruturais aprovadas em seu governo eram essenciais para o fechamento do acordo. No mesmo evento, Ronaldo Costa Filho, diretor do departamento de Negociações Comerciais Extrarregionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE), apontou que a retomada das negociações bilaterais se colocava como respostas à paralisia da OMC, e ainda, ressaltou o desafio agrícola na finalização do acordo. Podemos observar o apoio do governo ao acordo também na Declaração Conjunta por ocasião da Visita do Presidente do





Governo do Reino da Espanha ao Brasil em 2017, na qual ambos apontaram a importância do acordo Mercosul-UE e a disposição de cooperar nas negociações (BRASIL, 2017; SANTOS, 2018).

Entre 2016 a 2018, as negociações geraram avanços e fechamento de alguns capítulos, porém ainda permaneceram divergências, que deveriam ser superadas para que o pré-acordo pudesse ser fechado dentro do prazo previsto, em dezembro de 2017. As principais diferenças giravam em torno das questões relativas à carne bovina e ao etanol. Para os países do Mercosul, a proposta apresentada pela UE no final de 2017 deixava muito a desejar. Diante do impasse, o Mercosul ampliou a proposta apresentada, estabelecendo a liberalização de 90% do comércio (a anterior previa uma liberalização de 54%), levando a UE a melhorar sua proposta no que tange às cotas de algodão, etanol e carne bovina. No entanto, em 2018, o bloco europeu voltou atrás e se mostrou “impossibilitado” de oferecer uma contrapartida à altura do esperado pelos países do Mercosul em temas agrícolas (BIANCO, 2017; MOREIRA, 2017f).

Apesar da centralidade da questão agrícola, este não era, naturalmente, o único setor de interesse do Brasil no âmbito das negociações Mercosul-UE. No quadro abaixo, especificamos estes temas, sendo possível identificar que aqueles considerados mais importantes pelos negociadores brasileiros são propriedade intelectual, regime de *drawback* (regras de origem), compras governamentais e produtos agrícolas.

### Quadro 2 – Interesses brasileiros nas negociações Mercosul-UE

Principais pontos para o fechamento do acordo Mercosul-UE	
Tema	Posicionamento
Propriedade Intelectual	Interesse ofensivo da UE
Regras de Origem — manufaturados	Interesse ofensivo do Mercosul
Regras de Origem – <i>drawback</i>	Interesse ofensivo do Mercosul
Barreiras técnicas ao comércio	Interesse defensivo do Mercosul
Compras Governamentais	Interesse ofensivo da UE
Medidas Sanitárias e Fitossanitárias	Interesse ofensivo da UE
Produtos Agrícolas	Interesse ofensivo do Mercosul
Produtos Industriais	Interesse ofensivo da UE

Fonte: extraído de FERREIRA, F. (2018).

No que se refere à propriedade intelectual, houve flexibilização do Mercosul, que aceitou uma definição de regras de solução de conflito envolvendo questões





geográficas de regras de origem. Porém, em relação ao tema de patentes de medicamentos importantes para as políticas de saúde pública, considerado item inegociável para os países do Mercosul, o bloco europeu não demonstrou a mesma flexibilidade, com interesse de que seguissem regras da OMC *plus*<sup>25</sup> e OMPI<sup>26</sup> (MOREIRA, 2017d).

O regime de *drawback* aparece como ponto de interesse defensivo da UE, que quer a eliminação do tema no acordo, pois argumenta que já tem tarifas baixas e acordos de livre comércio com muitos outros países. Para os europeus, a inclusão deste tema no acordo acabaria por permitir a livre entrada de peças e produtos oriundos, ainda que parcialmente, de países com os quais a UE não tem acordo de livre comércio<sup>27</sup> (RITNNER, 2017).

Em 2017, a UE endureceu sua posição no que diz respeito à abertura dos mercados mercosulinos aos produtos industrializados, requerendo a inclusão de compromissos em linha com o Acordo de Compras Governamentais da OMC, do qual nenhum país membro do Mercosul faz parte. Inicialmente, o Mercosul apresentou ressalvas em relação aos interesses da UE nesse tema, mas em dezembro de 2017 aceitou que as licitações no nível federal ou nacional passassem a incluir a participação de empresas da UE instaladas na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (SANTOS, 2018; RITNNER, 2018b; MERCOSUL..., 2017).

O relaxamento da posição do Mercosul no que tange aos temas associados a interesses caros à indústria, como propriedade intelectual e compras governamentais, não veio acompanhado de uma oferta expressiva da UE sobre temas agrícolas. Conforme afirmamos acima, a oferta europeia para o setor agrícola trouxe um nível de cotas aquém do esperado pelos governos sul-americanos, especialmente no que diz respeito à carne bovina e ao etanol. Diante do impasse, o empresariado brasileiro se dividiu: enquanto o agronegócio insistia na defesa da abertura dos mercados europeus aos seus produtos, o empresariado industrial — em particular a Confederação Nacional da Indústria (CNI) — se posicionou a favor do fechamento do acordo, visando garantir os ganhos associados à inclusão do regime de *drawback* no texto final. Para representantes da indústria, caso o governo brasileiro e seus parceiros no Mercosul desistissem da proposta apresentada, dificilmente a UE estaria

---

25 OMC *plus* é "a negociação de regras que ultrapassam as regras da OMC, em temas já do âmbito da OMC." (THORSTENSEN; BADIN; MÜLLER; ELEOTÉRIO, 2014, p.1)

26 Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

27 23% das exportações brasileiras para os europeus utilizam *drawback*, e a maioria dos itens vem da China, país com o qual a UE ainda não possui acordo preferencial (RITNNER, 2017).





disposta a voltar a negociar no futuro (RITNNER; ZAIA, 2017; MOREIRA, 2017e)

Ainda sobre as ofertas agrícolas, na rodada de negociações em Buenos Aires, em dezembro de 2017, mês previsto para o lançamento de um pré-acordo, a UE mostrou que aumentaria a cota de importação de carne de frango e de açúcar do Mercosul. Na imprensa, comentava-se que o bloco europeu aumentaria a cobertura birregional de 90% para 92% do comércio<sup>28</sup>. Em resposta, o Mercosul se “comprometeu a eliminar tarifas em 90% das exportações europeias para o mercado do cone sul”, porcentagem pedida pela UE desde o início das negociações. Segundo a proposta, primeiramente, seria feita uma redução de 60%, em 10 anos, e depois de 90%, em 15 anos (MOREIRA, 2017a; 2017b; 2017c, 2017d, 2017f).

Nesse contexto, a CNI se posicionou de maneira positiva à rodada de negociação do final de 2017, afirmando que já havia concessões aos pontos de interesse brasileiro nas áreas agrícola e industrial. Para a entidade, com o fechamento do acordo, o Brasil se colocaria no curto prazo entre os grandes *players* no comércio internacional, podendo “triplicar o acesso a novos mercados para os bens brasileiros.” No entanto, apesar do otimismo do empresariado, o Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços criticou a lentidão do processo de negociação por parte da UE (NOVA..., 2017). Os europeus relutavam em incluir cotas mais abrangentes para etanol e carne bovina, além de considerarem que a questão do regime de *drawback* deveria passar por novas discussões (MOREIRA, 2017a; 2017b; 2017d; 2018a; 2018b; 2018c; RITNNER, 2018a).

Em 2018, novas rodadas de negociação foram levadas a cabo. Em junho daquele ano, o Mercosul apresentou uma proposta de flexibilização da restrição da entrada de carros europeus nos mercados dos países-membros, ofertando uma cota com tarifas 50% inferiores às praticadas então (MOREIRA, 2018d). Apesar do novo relaxamento na posição negociadora dos países sul-americanos, o impasse permaneceu: o bloco europeu se manteve pouco flexível na abertura do seu mercado de bens agropecuários (FERREIRA, A. 2018). Desta forma, o otimismo inicial do governo Temer em relação às negociações não se traduziu no fechamento do acordo, ao menos durante o seu mandato. O acordo foi fechado no ano seguinte, durante o governo Bolsonaro, sem que tenha ocorrido, entretanto, nova troca de ofertas (ACORDO... 2019). Para entrar em vigor, o acordo ainda precisa ser ratificado pelo Parlamento Europeu e pelos legislativos de cada um dos países que compõem os dois blocos.

---

28 70% do comércio entre os dois blocos já possui tarifa zero.





## Conclusão

As negociações Mercosul-UE ganharam novo impulso durante os governos Dilma Rousseff e Michel Temer. A eleição de Maurício Macri, de centro-direita, na Argentina apontava para uma convergência programática em relação ao governo Temer, com a promessa de que as negociações com o bloco europeu finalmente chegariam a termo, após duas décadas. No entanto, apesar da flexibilização do Brasil e de seus parceiros no que diz respeito à abertura dos seus mercados de bens industrializados — incluindo alguns dos chamados novos temas do comércio internacional, como propriedade intelectual e compras governamentais —, a oferta para maior acesso ao mercado agropecuário europeu permaneceu aquém do esperado, de forma que o governo Temer chegou ao fim sem que lograsse concluir as negociações. A assinatura do acordo ocorreu apenas em 2019, já durante o governo Bolsonaro.

Neste artigo, analisamos o impasse a partir da perspectiva da formação da posição negociadora do Brasil<sup>29</sup>. Argumentamos que mudanças estruturais relacionadas ao perfil da economia brasileira, com sua progressiva desindustrialização e a reprimarização da pauta exportadora, influenciam a formatação da agenda de negociação do país. Essa mudança, porém, não ocorre de forma automática, respondendo também à maior capacidade de coordenação da ação coletiva do agronegócio nos temas caros à política comercial, inclusive no que diz respeito às negociações Mercosul-UE.

Mapeamos esta mudança levando em consideração, ademais, as novas configurações no contexto internacional, marcado pela animosidade crescente em relação às negociações multilaterais e pela adoção de práticas protecionistas, sobretudo, mas não exclusivamente, nos Estados Unidos a partir da eleição de Trump. As alterações na conjuntura global acabaram por impulsionar iniciativas bilaterais, abrindo uma janela de oportunidade para a retomada das negociações Mercosul-UE.

Nesse sentido, argumentamos que a permanência destas negociações como tema prioritário na agenda de diferentes governos no Brasil pode ser compreendida à luz de mudanças mais fundamentais na economia política doméstica e internacional. Embora este artigo apresente os resultados de uma pesquisa que teve como escopo os governos Dilma e Temer, esperamos testar nossa hipótese em pesquisas

---

<sup>29</sup> Naturalmente, os interesses dos demais países do Mercosul e a formação das preferências da UE também importam para uma visão global das negociações, mas ultrapassam o escopo deste artigo.





vindouras, que se debrucem sobre as tratativas que levaram à assinatura do acordo nos primeiros meses do governo Bolsonaro e as negociações no nível parlamentar voltadas para a sua eventual ratificação.

## Referências

- ACORDO com União Europeia tira Mercosul de isolamento. *G1*, Rio de Janeiro, 28 jun. 2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/28/acordo-com-uniao-europeia-tira-mercosul-de-isolamento-entenda.ghtml> > . Acesso em: 12 setembro 2019.
- ARAÚJO, Ricardo Guerra. *O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia*. Brasília: FUNAG, 2018.
- BANCO MUNDIAL. *DataBank*. 2018. Disponível em: < <https://databank.worldbank.org/data/home.aspx> > . Acesso em: 26 setembro 2018.
- BASTOS, Pedro Paulo; HIRATUKA, Celio. *A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência*. Instituto de Economia/Unicamp, 2017. (Texto para Discussão 306).
- BEZERRA, Vicente Amaral. *Participação de grupos empresariais em negociações comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Europeia (2001-2004)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- BIANCO, Carlos. *Historia de una entrega: El estado actual de las negociaciones para un tratado de libre comercio entre el Mercosur y la UE. Dossier de Integración Regional*, n. 1. 2017.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração conjunta por ocasião da visita do Presidente do Governo do Reino da Espanha ao Brasil*. Brasília, 2017 Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16163-declaracao-conjunta-por-ocasio-da-visita-do-presidente-do-governo-do-reino-da-espanha-ao-brasil-24-e-25-de-abril-de-2017> > . Acesso em: 27 de novembro 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. [S.l.] *Negociações internacionais: acordos dos quais o Brasil é parte*. Disponível em < <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=405> > . Acesso em 11 março 2018.
- CARNEIRO, Flavio Lyrio. *Parceria Trans-Pacífico: um acordo megarregional na fronteira da regulação do comércio internacional?* Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para Discussão 2108).
- CARVALHO, Maria Izabel V. de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, v. 25, n. 2, 2003.





- CARVALHO, Maria Izabel V. de. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados*, v. 53, n. 02, p. 405-445, 2010.
- DELGADO, Guilherme Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em Debate*, v. 01, n. 02, p. 111-125, 2010.
- FERREIRA, Aloysio Nunes. As negociações Mercosul-União Europeia. *O Estado de São Paulo*, 28 dez. 2018. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/19878-as-negociacoes-mercosul-uniao-europeia-o-estado-de-s-paulo-28-12-2018> > . Acesso em 30 de março 2019.
- FERREIRA, Fernanda. *As negociações comerciais do Brasil no século XXI: posicionamento nas negociações do acordo interregional Mercosul- UE durante 2016-2018*. Rio de Janeiro: FAPERJ. 2018.
- IGLÉCIAS, Wagner. O Empresariado do agronegócio no Brasil. Ação coletiva e formas de atuação política: estudo de caso das batalhas do açúcar e do algodão na Organização Mundial do Comércio. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, p. 195-217, 2007.
- KEGEL, Patrícia; AMAL, Mohamed. Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica global. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 2, p. 341-359, abr-jun. 2013.
- MARIANO, Marcelo. A crise do Brasil e a política externa do governo Temer. *Anuario de Política Internacional y Política Exterior 2016-2017*, p. 99-104, 2017.
- MENEZES, Roberto Goulart. *Soft power, o brilho da espada: o Brasil e a ordem internacional pós 11 de setembro*. *Mediações*, v. 16, n. 02, p. 107-122, 2011.
- MERCOSUL avança no comércio, mas espera acordo com a UE. *Valor Econômico*, São Paulo, 27 dez. 2017. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/opiniao/5238407/mercosul-avanca-no-comercio-mas-espera-acordo-com-ue> > . Acesso em: 26 março 2018.
- MOREIRA, Assis. Acordo de livre comércio entre Mercosul e UE é adiado para 2018. *Valor Econômico*, São Paulo, 12 dez. 2017 (a). Disponível em: < <https://www.valor.com.br/brasil/5225841/acordo-de-livre-comercio-entre-mercosul-e-ue-e-adiado-para-2018> > . Acesso em: 16 março 2018.
- MOREIRA, Assis. Mercosul aceita demanda, mas acordo com UE fica para 2018. *Valor Econômico*, São Paulo, 13 dez. 2017 (b). Disponível em: < <http://www.valor.com.br/internacional/5225967/mercosul-aceita-demanda-mas-acordo-com-ue-fica-para-2018> > . Acesso em: 16 março 2018.
- MOREIRA, Assis. Mercosul faz concessões e aguarda reação da União Europeia. *Valor Econômico*, São Paulo, 12 dez. 2017 (c). Disponível em: < <http://www.valor.com.br/internacional/5225563/mercosul-faz-concessoes-e-aguarda-reacao-da-uniao-europeia> > . Acesso em: 16 março 2018.





- MOREIRA, Assis. Negociação frustrada na propriedade intelectual. *Valor Econômico*, São Paulo, 03 out. 2017 (d). Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5142476/negociacao-frustrada-na-propriedade-intelectual> > . Acesso em: 03 outubro 2017.
- MOREIRA, Assis. Oferta insuficiente põe acordo em risco, vê Mercosul. *Valor Econômico*, São Paulo, 02 out. 2017 (e). Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5140844/oferta-insuficiente-poe-acordo-em-risco-ve-mercosul> > . Acesso em: 04 outubro 2017.
- MOREIRA, Assis. UE amplia cota para compra de frango do Mercosul. *Valor Econômico*, São Paulo, 05 dez. 2017 (f). Disponível em: < <https://www.valor.com.br/brasil/5217679/ue-amplia-cota-para-compra-de-frango-do-mercosul> > . Acesso em: 05 dezembro 2017.
- MOREIRA, Assis. UE acena com melhora na oferta, mas quer lácteos no acordo. *Valor Econômico*, São Paulo, 1 fev. 2018 (a). Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5297601/ue-acena-com-melhora-na-oferta-mas-quer-lacteos-no-acordo> > . Acesso em: 28 março 2018.
- MOREIRA, Assis. UE e Mercosul se reúnem em Bruxelas na busca de avanço em acordo de comércio. *Valor Econômico*, São Paulo, 18 jan. 2018 (b). Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5264379/ue-e-mercosul-se-reunem-em-bruxelas-na-busca-de-avanco-em-acordo-de-comercio> > . Acesso em: 26 março 2018
- MOREIRA, Assis. União Europeia apresenta nova oferta e melhora acesso para carne do Mercosul. *Valor Econômico*, São Paulo, 30 jan. 2018 (c). Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5290749/uniao-europeia-apresenta-nova-oferta-e-melhora-acesso-para-carne-do-mercosul> > . Acesso em: 26 março 2018.
- MOREIRA, Assis. Mercosul oferece cota para carro europeu com tarifa 50% menor durante sete ano. *Valor Econômico*, São Paulo, 26 jun. 2018 (d). Disponível em: < <https://www.valor.com.br/brasil/5618949/mercosul-oferece-cota-para-carro-europeu-com-tarifa-50-menor-durante-sete-anos> > . Acesso em: 10 março 2019.
- MOROSINI, Fábio Costa; CORNETET, João Marcelo. O governo Dilma Rousseff e as negociações comerciais: retração sem desistência. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 4, n.19, p. 04-10, ago./set. 2013,
- NOVA Rodada Mercosul-UE em janeiro. *Valor Econômico*, São Paulo, 14 dez. 2017. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/internacional/5227161/nova-rodada-mercosul-ue-em-janeiro> > . Acesso em: 26 março 2018.
- NYE, Joseph S. *Paradoxo do poder americano*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- OLIVEIRA, Ivan Tiago M.; MILANI, Carlos R. S. Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. *Dados*, v. 55, n. 2, p. 367- 401, 2012.
- OLIVEIRA, Ivan Tiago M. The political economy of Brazilian trade policy: implications for Mercosur-European Union negotiations. In: Apex-Brasil (Org.). *Mercosur European Union dialogue*. Brasília: Apex-Brasil, 2012. p. 108 -119.





- ONUKEI, Janina. Political aspects of the EU-Mercosur agreement. In: Apex-Brasil (Org.). *Mercosur European Union dialogue*. Brasília: Apex-Brasil, 2012. p.38-45.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 36-156, dez. 2008.
- PIZZETA, Diego E. *A coalizão empresarial Brasileira nas negociações da Alca*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.
- RITNNER, Daniel. Acordo com UE deve ter salvaguardas à indústria por 18 anos. *Valor Econômico*, São Paulo, 06 mar. 2018 (a). Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5365051/acordo-com-ue-deve-ter-salvaguardas-industria-por-18-anos> > . Acesso em: 31 março 2018.
- RITNNER, Daniel. Próxima Rodada ainda não fechará acordo com a UE. *Valor Econômico*, São Paulo, 21 fev. 2018 (b). Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5336993/proxima-rodada-ainda-nao-fechara-acordo-com-ue> > . Acesso em: 29 março 2018.
- RITNNER, Daniel. Regime de ‘drawback’ cria impasse para negociação entre blocos. *Valor Econômico*, São Paulo, 28 nov. 2017. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/brasil/5209109/regime-de-drawback-cria-impasse-para-negociacao-entre-blocos> > . Acesso em: 05 dezembro 2017.
- RITNNER, Daniel; ZAIA, Cristiano. Após aval de Juncker e Macron, UE oferece cotas agrícolas ao Mercosul. *Valor Econômico*, São Paulo, 04 out. 2017.. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/5144014/apos-aval-de-juncker-e-macron-ue-oferece-cotas-agricolas-ao-mercosul> > . Acesso em: 06 outubro 2017.
- SALAMA, Pierre. Reprimarização sem industrialização, uma crise estrutural no Brasil. *Argumentum*, v. 08, n. 02, p. 127-139, 2016.
- SANTOS, Lucas. *As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) — UNESP, UNICAMP e PUC-SP, São Paulo. 2018.
- SARAIVA, Miriam G. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. X, p. 295-310, 2016.
- SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais doméstica globais. In CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Org.). *Para além da política econômica*. São Paulo: UNESP Digital, 2018, Cap. 4, p. 127-170.
- SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (orgs.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016. p. 21-55.





THORSTENSEN, Vera; BADIN, Michelle; MÜLLER, Carolina; ELEOTÉRIO, Belisa. Acordos preferenciais de comércio: da multiplicação de novas regras aos mega-acordos comerciais. *FGV EESP — CCGI*, 2014.

TOMAZINI, Rosana C. Understanding the association agreement between the EU and Mercosur: its structure, course of negotiations and the involvement of the business sector. In: Apex-Brasil (Org.). *Mercosur European Union dialogue*. Brasília: Apex-Brasil, 2012. p. 10-17.

TOSTES, Ana Paula. T-TIP against the wall: feasibility, resistance, and consequences for third countries. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 12, n. 01, p. 49-72, 2017.





# Política regional e projeção de interesses privados: problematizando a América do Sul nos governos Lula<sup>1</sup>

## *Brazilian regional policy and the projection of private interests: problematizing South America in Lula's government*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019

Karen Honório<sup>2</sup>

### Resumo

O artigo tem como objetivo discutir o papel da América do Sul na política externa dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Desenvolve-se ao longo do texto o argumento de que a América do Sul foi o espaço prioritário de articulação da orientação Sul-Sul da política externa e da projeção econômica dos interesses de atores privados do capitalismo brasileiro, sob o modelo neodesenvolvimentista, a partir de uma dupla presença (política e econômica) do país na região. Nesse sentido, a política externa brasileira para a América do Sul conciliou em sua estratégia e ação: 1) a projeção de interesses de determinados setores privados nacionais no subcontinente; 2) o estabelecimento de mecanismos de governança política regional e, 3) a construção de uma agenda bilateral e multilateral que fortaleceu áreas e temáticas em consonância com o modelo de desenvolvimento adotado pelo governo no período. A discussão apresentada no artigo visa contribuir para os estudos de análise da política externa dos governos Lula e a compreensão do papel da América do Sul na estratégia internacional brasileira do período.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; América do Sul; Neodesenvolvimentismo.

---

1 A autora agradece às/aos pareceristas da Carta Internacional e a Ramon Blanco (Unila) pelos comentários e sugestões à versão original do artigo.

2 Karen Honório é professora na graduação em Relações Internacionais e Integração e na Pós-graduação Lato Sensu em Relações Internacionais Contemporâneas na Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). Co-líder da Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-americana (NUPELA). Doutora em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-Sp).

Artigo submetido em 24/06/2019 e aprovado em 28/11/2019.





## Abstract

The article aims to discuss the role of South America in the foreign policy of the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Throughout the text, is developed the argument that South America was the priority space for the political articulation of the South-South foreign policy directives and the economic projection of the interests of private actors of Brazilian capitalism under a neodevelopmentism orientation, through a double presence (political and economic) of the country in the region. In this sense, the Brazilian foreign policy for South America reconciled in its strategy and action: 1) the projection of interests of certain national private sectors; 2) the establishment of mechanisms of regional political governance and 3) the construction of a bilateral and multilateral agenda that strengthened areas and themes in line with the development model adopted by the government in the period. The discussion presented in the article aims to contribute to the analysis of the foreign policy of the Lula governments and the understanding of the role of South America in the Brazilian international strategy of the period.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; South America; Neodevelopmentism.

## Introdução

Conforme avaliação do governo, ao final do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante Lula), a América do Sul foi o espaço geopolítico principal na estratégia da política externa brasileira. O subcontinente aparece como *locus* importante da política externa brasileira desde os anos 1990. A criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, a proposta da Área de Livre Comércio Sul — Americana (ALCSA) em 1993 e a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul no ano 2000, foram iniciativas que demonstram o lugar de destaque da região na política externa brasileira recente. Componente arrojado, no entanto, foi o ineditismo da escala que a América do Sul ganhou na ação diplomática durante os governos Lula, tornando-se eixo prioritário da estratégia internacional do país.

Indicativo da mudança na escala de relevância da região na estratégia brasileira, a ação governamental do período foi fundamentada no que o chanceler Celso Amorim definiu como a substituição do “princípio da não intervenção” pelo “princípio da não indiferença” (AMORIM, 2013). A partir dessa diretriz, o governo brasileiro impulsionou de forma multilateral e bilateral a dilatação de uma agenda multitemática com todos os países da região. A intensificação da presença brasileira na América do Sul, a partir de uma inserção multidimensional, trouxe





complexidade para a interpretação da política regional implementada de 2003 a 2010. Afinal, qual foi o papel da América do Sul na política externa brasileira durante os governos Lula?

Grande parte dos especialistas em política externa brasileira apontou que o papel principal da América do Sul foi ter sido plataforma de lançamento do país a uma projeção global. Nesse sentido, a transformação da região em polo de poder na geopolítica mundial serviu como estratégia de reposicionamento do Brasil na hierarquia da política internacional (SPEKTOR, 2010; MALAMUD, 2012; MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017; LIMA; MILANI; PINHEIRO, 2017). Nessas análises, o subcontinente foi espaço para o país se credenciar como *global player*, tendo que lidar com os desafios e possíveis contradições entre as ações regionais e globais (HIRST, 2013; SENNES; MENDES, 2009; MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017). A busca de parceiros estratégicos no Sul aumentaria o poder de barganha do país em negociações internacionais (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). A partir desse raciocínio, a América do Sul foi entendida como plataforma à estratégia brasileira na busca por uma posição como ator relevante global.

Inserido nesse debate, o artigo responde à pergunta do papel da região na política externa dos governos Lula a partir da articulação da política externa com o modelo de desenvolvimento implementado no período. Desenvolve-se ao longo do texto o argumento de que a América do Sul foi o espaço prioritário de articulação da orientação Sul-Sul da política externa e da projeção econômica dos interesses de atores privados do capitalismo brasileiro, sob orientação neodesenvolvimentista, a partir de uma dupla presença -política e econômica- do país na região. A hipótese apresentada sustenta que o subcontinente não serviu apenas como espaço de credenciamento do Brasil como *global player*, conforme aponta grande parte dos analistas, mas, também, foi o espaço privilegiado da projeção externa do programa de desenvolvimento dos governos Lula e, portanto, expressão dos interesses de setores políticos e econômicos domésticos na política externa regional.

A articulação entre a orientação Sul-Sul e o neodesenvolvimentismo na política regional ocorreu a partir de duas projeções complementares do Brasil, impulsionadas pela ação diplomática na região: 1) a projeção política, que garantiu espaço de governança regional<sup>3</sup>, no qual o país fortaleceu uma posição de

---

3 A ideia de governança regional utilizada no artigo baseia-se no conceito de governança de Rosenau (2000). Segundo o autor, a governança refere-se a um sistema de ordenação dependente de sentidos intersubjetivos compartilhados a partir de objetivos comuns e também de constituições e estatutos formalmente instituídos. Nesse sentido, o governo brasileiro primou por meio de sua política regional estabelecer espaços formais e informais de compartilhamento de objetivos comuns e tomada de decisão na América do Sul durante o período.





protagonista na América do Sul e 2) a projeção econômica, na qual os interesses econômicos de atores privados brasileiros encontraram espaço privilegiado para seu desenvolvimento, subsidiados pela ação diplomática do governo. Portanto, as dinâmicas governamentais brasileiras na região combinaram a diretriz Sul-Sul da política externa com a projeção do capitalismo brasileiro sob o neodesenvolvimentismo. Dessa forma, a região também teve papel de espaço prioritário de expansão econômica de atores privados brasileiros.

A compreensão da política externa e sua relação com o modelo de desenvolvimento adotado no período, conforme abordada no artigo, coloca em tela a necessidade de ampliar o entendimento do papel da América do Sul na estratégia internacional brasileira dos governos Lula para além de sua importância como plataforma de projeção global, e nesse sentido, a interpretação das dinâmicas governamentais bilaterais e multilaterais do período, a partir de sua conexão com a projeção externa do neodesenvolvimentismo, posicionando a subregião como espaço propício para essas dinâmicas.

Com vistas a desenvolver a análise apresentada nesta introdução, o texto está organizado em três partes: a primeira aborda o conceito de neodesenvolvimentismo, sua relação com a política externa e, a partir daí, os significados da diretriz Sul-Sul da política externa dos governos Lula; a segunda e a terceira partes tratam, respectivamente, das características das projeções política e econômica do Brasil na América do Sul de 2003 a 2010. Ao final retoma-se o argumento central do texto à guisa das conclusões.

## **Neodesenvolvimentismo e política externa: problematizando o Sul-Sul na política externa brasileira**

O cenário político e econômico sul-americano no início do século XXI pode ser caracterizado pelo esgotamento no campo político-ideológico dos modelos neoliberais implementados nos países da região na década de 1990. Tal esgotamento contribuiu para que a agenda pró-desenvolvimento emergisse como prioritária nos programas políticos e econômicos dos governos do campo popular-progressista, que chegam ao poder nos países da região em meados da década de 2000. O retorno de diretrizes desenvolvimentistas em versões adaptadas às novas especificidades econômicas e sociais de cada país em suas estratégias de desenvolvimento, pode ser identificado como um amplo movimento político sul-americano no período.





Nesse contexto, declarando-se oposição ao modelo neoliberal da década de 1990, sem, no entanto, se contrapor a ele estruturalmente na área macroeconômica, o modelo de desenvolvimento dos governos Lula resgatou e atualizou as condicionantes contemporâneas do capitalismo brasileiro às ideias da participação do Estado na condução da economia nacional, oriundas do modelo nacional-desenvolvimentista vigente no Brasil a partir dos anos 1950 (BRESSER- PEREIRA, 2010).

A relação entre a política externa e o modelo de desenvolvimento adotado por determinado governo pode ser entendida por meio da imagem de que a primeira seria a projeção externa da concepção de país elaborada no plano interno (LIMA, 2018). Tal concepção é definida pelo modelo de desenvolvimento ou pela estratégia nacional de desenvolvimento estabelecida em cada governo em dada conjuntura histórica. Conforme Bresser-Pereira (2010), a estratégia nacional “[...] abrange informalmente o conjunto da sociedade, ilumina para todos um caminho a ser trilhado e estabelece certas diretrizes bem gerais a serem observadas; e embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, exige um razoável consenso quando se trata de competir internacionalmente [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2010. p. 4-5). A liderança do plano nacional de desenvolvimento cabe ao governo e aos elementos mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado: suas normas, políticas e organização (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Para Lima (2018), a política externa possui uma dupla face: é política pública<sup>4</sup> gerada no interior do Estado e insumo posterior da política internacional (condicionantes domésticos), mas também é moldada pela ordem assimétrica na qual o Estado está inserido, combinando o funcionamento do sistema de Estados e do capitalismo global (condicionantes sistêmicas). Dessa forma, a política externa pode ser entendida a partir da projeção extrafronteiras da estratégia nacional de desenvolvimento de um país, condicionada pelos constrangimentos e oportunidades no cenário internacional em dado momento histórico. Adotando tal entendimento neste artigo, ao deslocar a análise da política externa brasileira para o nível doméstico, o neodesenvolvimentismo<sup>5</sup>, enquanto modelo de desenvolvimento adotado nos governos Lula, condicionou, portanto, a formulação das políticas públicas brasileiras no campo internacional.

---

4 Acerca do debate da política externa como política pública ver Milani e Pinheiro (2013).

5 Nesse artigo adota-se o conceito de neodesenvolvimentismo de Boito e Berringer (2013) pelo destaque que os autores dão aos atores sociais e à política em sua análise. A retomada de diretrizes desenvolvimentistas nos modelos de desenvolvimento e nas políticas econômicas nos países sul-americanos no começo do século XXI impulsionou amplo debate a respeito de suas potencialidades e limitações no campo econômico, político e social. Sobre o neodesenvolvimentismo ver Katz (2017), Carcanholo (2019), Castelo (2010) e Gudynas (2013).





Conforme Boito e Berringer (2013, pág. 32), o neodesenvolvimentismo foi “a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal”. Ele buscou expandir o crescimento econômico do capitalismo brasileiro sem romper com os limites do modelo neoliberal e atendendo aos interesses do novo bloco no poder. Para os autores citados, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) incorporaram em seus programas de crescimento, políticas econômicas e sociais baseadas em: 1) recuperação do salário mínimo e de transferência de renda às camadas mais pobres, aumentando seu poder de consumo; 2) aumento de dotação orçamentária do BNDES da taxa subsidiada para financiamento das grandes empresas nacionais; 3) política externa de apoio à internacionalização das grandes empresas nacionais e 4) política econômica anticíclica (BOITO; BERRINGER, 2013, p.32).

As principais diferenças entre o velho e o neodesenvolvimentismo são elencadas da seguinte forma pelos autores: 1) o crescimento econômico no neodesenvolvimentismo, embora seja maior do que o observado na década de 1990, é mais modesto do que no velho desenvolvimentismo; 2) o mercado interno possui menor importância; 3) atribui-se menor importância à política de desenvolvimento de um parque industrial nacional; 4) há uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; 5) a capacidade distributiva de renda é menor e 6) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista (BOITO; BERRINGER, 2013).

Em termos sociais, Boito e Berringer (2013), a partir de uma análise poulantziana do bloco no poder e das classes e frações de classes que o compuseram, entendem que, durante os governos do PT, formou-se uma frente política ampla, heterogênea e permeada por interesses contraditórios, denominada pelos autores de “frente neodesenvolvimentista”. Fizeram parte dela: 1) a grande burguesia interna brasileira, força dirigente da frente, formada pelos setores do agronegócio, da mineração, da construção pesada e da indústria. O ponto comum entre esses setores da economia foi a necessidade de políticas de proteção por parte do Estado na concorrência com o capital estrangeiro. 2) A baixa classe média e o operariado urbano, base social, mas não mais dirigente, do PT. 3) O campesinato e os movimentos por moradia e 4) a “massa marginal”, formada por desempregados e subempregados, politicamente desorganizada e beneficiada por políticas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (BOITO; BERRINGER, 2013).





A heterogeneidade das forças e interesses em composição não impediu a atuação política como uma frente pois, apesar dos conflitos nas questões em que as demandas dos atores entraram em choque, ela manteve-se unida nos momentos de crise e ameaça aos governos neodesenvolvimentistas, como no caso da segunda eleição de Lula em 2005 e da crise do mensalão em 2006, mostrando pertencer ao mesmo campo político (BOITO; BERRINGER, 2012). A parte disso, o neodesenvolvimentismo atendeu de forma bastante desigual aos interesses das forças que compuseram a frente sustentadora do bloco no poder, com predominância no atendimento aos objetivos da grande burguesia interna (BOITO; BERRINGER, 2013).

A mudança ocorrida no interior do bloco no poder a partir do programa neodesenvolvimentista, ou seja, a substituição da burguesia compradora ligada ao capital internacional dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), pela burguesia interna nos governos Lula fez com que a atuação internacional do Estado brasileiro se alterasse, orientada pelos interesses dessa fração de classe (BOITO, BERRINGER, 2013). No campo internacional, o apoio do Estado para a exportação dos seus produtos e de investimentos diretos através da conquista de novos mercados foi a principal demanda da burguesia interna. O enfoque nas relações Sul-Sul, a priorização da América do Sul como espaço geopolítico, o engajamento do governo brasileiro nas reuniões da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizadas no período, e as negociações que levaram ao arquivamento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foram compreendidos por Boito e Berringer (2013) como resultados diretos da projeção dos interesses da grande burguesia interna na política externa brasileira.

Dessa forma, em linha com Boito e Berringer (2013), o neodesenvolvimentismo, enquanto orientação geral das políticas públicas do Estado nos governos Lula, buscou atender, no campo externo, de maneira desigual, os interesses dos setores econômicos e políticos que tiveram capacidade dirigente na frente neodesenvolvimentista. O nexos entre o programa neodesenvolvimentista e a política externa nos governos Lula, tem a América do Sul como eixo prioritário de projeção justamente pelo subcontinente ser marcado por relevantes assimetrias econômicas, de desenvolvimento e de capacidades tecnológicas entre o Brasil e os demais países, que beneficiaram a atuação dos setores privados brasileiros no desenvolvimento de suas atividades econômicas. Ademais desse aspecto, a conjuntura de convergência político-ideológica entre grande parte dos governos





da América do Sul na década de 2000<sup>6</sup> possibilitou o ativismo diplomático do governo, orientado para a expansão do capitalismo brasileiro na região e, portanto, dos interesses dos setores que compuseram a grande burguesia interna no período.

A construção do espaço de ação para que a projeção neodesenvolvimentista tomasse forma na política externa brasileira regional, no entanto, deu-se de forma complexa. A projeção dos interesses econômicos dos atores privados no escopo da política externa foi articulada a partir de uma projeção política do governo brasileiro na América do Sul, com ênfase na integração regional, na governança regional multitemática e na cooperação para o desenvolvimento. O regionalismo na política externa brasileira, portanto, buscou, de maneira integrada, projetar politicamente o Estado brasileiro na América do Sul por meio dos arranjos de governança e incorporar, na *lógica* integracionista da política regional, os interesses de setores privados brasileiros, viabilizados, em grande parte, pela via bilateral.

A projeção do neodesenvolvimentismo na política regional brasileira possuiu imbricação com as diretrizes Sul-Sul da política externa brasileira do período. Nesse sentido, argumenta-se que a orientação Sul-Sul, principal característica apontada pelos analistas da política externa de Lula, não deve ser entendida apenas a partir da busca por maior protagonismo na geopolítica global, mas como política de viabilização internacional dos interesses de atores privados brasileiros sob o modelo neodesenvolvimentista.

A orientação Sul-Sul da diplomacia dos governos Lula pode ser classificada como a diretriz ampla da estratégia global no período. A partir dessa orientação foram elencados quatro eixos principais da estratégia da política externa brasileira: 1) a América do Sul; 2) a África Ocidental; 3) a Ásia e 4) a Europa e a América do Norte. A significativa transformação da inserção internacional do Brasil nos governos Lula foi compreendida por Lima (2018) a partir de uma dupla internacionalização: a política e a econômica.

O contexto internacional favorável levou o governo brasileiro a fomentar coalizões com países emergentes e regiões em desenvolvimento que, sem adotar

---

6 A partir de 2003 os governos dos países da América do Sul vão ser ocupados por presidentes localizados no campo político-partidário da esquerda ou centro-esquerda, com exceção da Colômbia. Essa virada na região, também denominada “maré rosa” (PANIZZA, 2006) representou no cenário político sub-regional certo alinhamento entre esses governos no campo político-ideológico. O ciclo progressista na América do Sul foi caracterizado a partir da eleição dos seguintes presidentes: Lula no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005), Evo Morales na Bolívia (2006), Michele Bachellet no Chile (2006), Alan García no Peru (2006), Rafael Córrea no Equador (2007) e Fernando Lugo no Paraguai (2008).





um discurso agressivo, contestou a hegemonia estadunidense e angariou apoio na defesa do multilateralismo. A orientação para a diversificação de parceiros no Sul global nas diversas dimensões temáticas da política internacional e o apoio dos países periféricos justificou-se na estratégia de aumento de barganha do país, visando a redução das assimetrias de poder nos organismos e regimes internacionais (TUSSIE; DESIDERA NETO, 2018).

Nesse sentido, as relações Sul-Sul foram o eixo horizontal da atuação externa do governo brasileiro, representada pelas relações com países emergentes como China e Rússia, além dos países da América do Sul (PECEQUILO, 2008). Os benefícios potenciais das ações estabelecidas nesse eixo foram de ordem econômica, política e estratégica. Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos nas relações estabelecidas entre países do Sul global referiu-se à reivindicação por reformas de organizações internacionais governamentais (OIGs) como o G8, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas desde o fim da Guerra Fria (PECEQUILO, 2008). No campo econômico, o eixo horizontal permitiu que o Brasil obtivesse ganhos em mercados de países do Sul e formasse uma frente com os países emergentes nas OIGs, aumentando o poder de barganha no comércio, empréstimos, dívida externa, investimentos diretos e ajuda direta (PECEQUILO, 2008, p.146).

A orientação Sul-Sul serviu de base para a atuação internacional do país e, se por um lado, as coalizões com os países emergentes buscaram alavancar as ações globais do governo brasileiro e contrabalancear o poder das potências, por outro a diplomacia buscou um tipo de liderança internacional de caráter individual; o papel de *global player* foi fundamentado nas tradições de universalismo e autonomia da política externa brasileira (SARAIVA, 2013). Para Saraiva (2013), o Sul-Sul resgatou as tradições autonomistas do Itamaraty e não implicou compromissos institucionais profundos nas iniciativas emuladas em âmbito internacional pelo governo brasileiro.

Vigevani e Cepaluni (2007) utilizaram o conceito de autonomia pela diversificação para categorizar a estratégia da política externa do período. A ideia de autonomia pela diversificação consistiu em uma ação diplomática orientada para atuação/intervenção em questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos. Conforme os autores, “[...] Diversificação não significa apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também implica capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 303-304).





Para Lima (2018), os cortes autonomistas foram atípicos no histórico da diplomacia brasileira e as principais características destes são: ambição por protagonismo internacional com intenção de contestação das regras globais vigentes, orientação mais de *rule maker* do que *rule taker*, visão geopolítica de longo prazo com respeito às relações internacionais e à clivagem Norte-Sul e perspectiva de solidariedade ativa com países do Sul e de integração com os vizinhos na região (LIMA, 2018, p.42).

A autonomia, enquanto categoria analítica da política externa brasileira e não apenas um princípio regente da vocação internacional brasileira a partir de uma perspectiva a-histórica, mostra-se polissêmica na literatura. Via de regra, orientações em direção ao Sul global na história da política externa brasileira foram interpretadas como momentos de sua autonomia, relacionando na literatura da análise da política externa brasileira os dois conceitos (Sul-Sul e autonomia).

Defende-se que a orientação Sul-Sul, no entanto, coloca em destaque a ambivalência do conceito de autonomia na política externa brasileira, a saber: 1) autonomia enquanto pragmatismo na busca dos interesses nacionais no ambiente internacional, portanto, legitimando uma estratégia individual na arena internacional e; 2) autonomia enquanto opção estratégica no discurso e ação diplomática ancorada no léxico Sul-Sul das relações internacionais e de sua definição enquanto posicionamento geopolítico. Nesse segundo sentido, o conceito de autonomia é agregador de demandas coletivas de países aliados dos processos decisórios nos organismos internacionais.

A ambivalência do conceito de autonomia na política externa brasileira, a partir de sua leitura como defesa dos interesses nacionais (domésticos) e de inserção geopolítica a partir de uma estratégia coletivista (sistêmica), é importante, pois demonstra que a opção pelo Sul-Sul nos governos Lula implicou a complexidade em agregar, na ação diplomática brasileira, uma conciliação, em muitos momentos controversa, entre os interesses individuais e coletivos nas coalizões das quais o país fez parte. Mello (2011) aponta que se em um primeiro momento a atuação brasileira foi vista como positiva e propositiva, à medida que o país ia conquistando projeção nos fóruns globais maior era o choque entre os interesses pragmáticos de setores da economia brasileira nas negociações e o discurso diplomático mediado nas coalizações com os países em desenvolvimento.

As iniciativas de cooperação para o desenvolvimento podem ser interpretadas como tentativas de contrabalancear os interesses individuais brasileiros nas dinâmicas Sul-Sul (HIRST, 2013; TUSSIE; DESISERA NETO, 2018). Em 2003, o Brasil





lançou a iniciativa do Foro IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e a coalizão do G-20 comercial no âmbito das negociações da OMC em Cancun, em articulação com a Índia. Foram também exemplos de ações enquadradas no eixo Sul-Sul da política externa: 1) a criação do fórum BRICs, em 2008; 2) a participação brasileira na criação e condução da Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH), em 2004; 3) o engajamento no foro do G-20 financeiro, em 2009 e 4) a articulação com a Turquia de uma solução para o impasse do acordo sobre o programa nuclear iraniano, Acordo Tripartite, em 2010 (TUSSIE; DESISERA NETO, 2018).

O impasse entre os resultados obtidos e as expectativas dos públicos externo e doméstico das ações governamentais do Brasil no âmbito multilateral internacional foi interpretado por Lima, Pinheiro e Milani (2017) como decorrentes do dilema da graduação. A graduação, segundo os autores, diz respeito ao movimento na busca de ascensão na hierarquia internacional de países médios sem poder militar, por meio da contestação da governança global, demandando maior participação em seus mecanismos, portanto, sem posições anti-sistêmicas. Nesse sentido, o Brasil, durante o período dos governos Lula, esteve em um processo de transição na política internacional de um ator *rule taker* para *rule maker*. (LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017).

A posição do governo brasileiro frente a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia em 2006, a renegociação do Tratado de Itaipu em 2009, os financiamentos do BNDES para a realização de obras de infraestrutura na América do Sul, o G-20 comercial e o acordo nuclear iraniano foram exemplos do dilema de graduação do Brasil, segundo os autores. O sucesso ou insucesso decorrentes das ações adotadas frente aos dilemas colocados foram influenciados pelas capacidades materiais em cada tema, a vontade política e a coesão entre o governo e as elites estratégicas domésticas (LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017).

A interpretação do Sul-Sul como opção estratégica e conjuntural, na superação dos constrangimentos impostos pelas normas e estruturas internacionais ao reposicionamento do Brasil no sistema internacional durante os governos Lula, ou seja, a partir de uma interpretação sistêmica, apareceu em grande parte das análises de política externa brasileira. A existência de contradições ou inconsistências entre as posições adotadas pelo governo em determinadas áreas da política internacional foram relacionadas com os dilemas entre o balanceamento das estratégias regional e global, articuladas com os efeitos distributivos internos dessas decisões e ao receio do Brasil ser visto como hegemonia pelos parceiros na região. Em suma,





a partir dessas visões, a orientação Sul-Sul estaria imbricada, necessariamente, com as projeções geopolíticas do Estado brasileiro na política internacional.

Os condicionantes internos do Sul-Sul nas análises da política externa brasileira do período usualmente são relacionados: 1) com a linha ideológica defendida pela corrente do Itamaraty que assumiu os cargos de direção nos governos Lula — Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães — identificados como grandes representantes da tradição autonomista no Ministério de Relações Exteriores; 2) com a influência do pensamento internacional do Partido dos Trabalhadores e 3) com o apoio ou oposição de coalizões de setores políticos domésticos às ações do governo na arena internacional. A orientação Sul-Sul, como elemento de projeção do modelo de desenvolvimento adotado pelo governo, o neodesenvolvimentismo, foi pouco presente nas análises.

A orientação Sul-Sul, entendida a partir dos interesses relacionados à ascensão da frente neodesenvolvimentista como base de apoio dos governos Lula, foi apontada por Berringer (2014) como principal chave para entender a política externa no período. Conforme a autora, a contradição dos interesses das forças que compuseram a base de apoio neodesenvolvimentista garantiu complexidade à orientação Sul-Sul, pois, ao mesmo tempo em que a burguesia interna exigiu proteção ao mercado doméstico e a conquista de mercados externos para a exportação de seus produtos por meio da ação internacional do governo, as demandas por iniciativas de integração, solidariedade a países pobres, temas humanitários e a cooperação para o desenvolvimento foram apoiadas, em um primeiro momento, pelos movimentos sociais e demais forças progressistas domésticas que fizeram parte da base social e política do governo (BERRINGER, 2014).

Em concordância com a leitura de Berringer (2014), argumenta-se que a orientação Sul-Sul se apresentou a partir de duas dimensões articuladas, ou seja, dois objetivos na política externa brasileira: 1) a dimensão geopolítica global do Sul-Sul, a contestação das normas de governança global a partir de uma estratégia de formação de coalizões com países emergentes ou regiões em desenvolvimento, visando o aumento de poder do país na hierarquia mundial e, em âmbito multilateral, por meio da aliança e do apoio de países periféricos para a redução das assimetrias nos organismos e regimes internacionais; 2) a dimensão neodesenvolvimentista do Sul-Sul, a orientação Sul-Sul da política externa brasileira possibilitou a projeção dos negócios, interesses e da expansão do capital de atores privados brasileiros, principalmente para países da América do Sul e da África. Nessa perspectiva, o Sul-Sul foi, portanto, o espaço geopolítico





mais favorável à expansão do capitalismo brasileiro a partir de uma projeção neodesenvolvimentista da política externa brasileira.

A América do Sul, a partir do nexo entre a orientação Sul-Sul e o neodesenvolvimentismo, foi o espaço prioritário de ação da política externa. A mobilização de recursos, acordos, consensos e negociações que beneficiaram a expansão dos interesses de atores privados econômicos brasileiros se deu por meio de forte ativismo governamental em âmbito multilateral e bilateral, a partir de duas projeções do Brasil na região: 1) a projeção política do Estado brasileiro na América do Sul, com o estabelecimento e promoção de arranjos de governança regional e 2) a projeção econômica, incorporando, a *lógica* integracionista da política regional, presente também nas relações bilaterais, os interesses de setores privados brasileiros.

## **A projeção política: a América do Sul como espaço de governança regional**

O período de 2003 a 2010 foi de forte politização do espaço sub-regional e de institucionalização da América do Sul na política externa brasileira (PEDROSO, 2014). O período inaugurou uma trajetória de ampliação da capacidade de atuação e persuasão do Brasil no subcontinente (MARIANO; RAMANZINI 2018). O ativismo de alto perfil do governo brasileiro foi determinante para os resultados do regionalismo sul-americano no período, a saber: 1) o fim das negociações da ALCA na Cúpula de Mar Del Plata em 2005, posição forjada desde 2003 no Consenso de Buenos Aires; 2) a ampliação multidimensional da agenda da integração regional, com destaque para temas ligados ao desenvolvimento; 3) a virada social e a criação de mecanismos de redução das assimetrias no âmbito do MERCOSUL e 4) a criação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

Em linhas gerais, a construção da governança sul-americana através dos mecanismos multilaterais regionais se baseou na acomodação dos projetos venezuelano e brasileiro para a região, com predomínio das propostas brasileiras (BRICENO, 2010; PEDROSO, 2014). Tal acomodamento se deu ao longo dos oito anos de governo Lula, por meio de cúpulas sub-regionais nos mais diversos temas, da cooperação bilateral e da criação de espaços de decisão multilaterais intergovernamentais que possibilitaram a resolução de conflitos entre os países sul-americanos sem interferência de atores extra regionais, principalmente dos Estados Unidos.





Conforme Lima (2018), o forte componente geograficamente orientado para a região na política externa brasileira esteve relacionado à interpretação do governo brasileiro de que a ordem global passava por um momento de transição a contornos multipolares, e nesse sentido, a América do Sul poderia se configurar como um novo polo possível. A posse de recursos estratégicos, a inexistência de conflitos inter-regionais e a relativa estabilidade de suas instituições nacionais, quando comparadas a outras regiões do Sul global, legitimavam tal interpretação (LIMA, 2018).

A aproximação política do Brasil com os países sul-americanos ocorreu desde os momentos iniciais do governo. No primeiro ano de mandato, o presidente e membros de sua equipe tinham visitado ou recebido a visita de todos os líderes dos países Sul-Americanos<sup>7</sup>. Nesse sentido, o governo brasileiro intensificou as relações diplomáticas bilaterais com todos os países da região, foram criados canais políticos e econômicos que possibilitaram a implementação da agenda multilateral da integração regional pela via bilateral. O empenho nas relações bilaterais do país também foi replicado no estímulo à criação de mecanismos formais e informais de governança regional.

A reativação das relações entre os governos sul-americanos e o governo brasileiro teve como base material ações no sentido de fomentar o desenvolvimento de temas como o financiamento brasileiro a obras de infraestrutura, a redução das assimetrias entre o país e os demais vizinhos e uma ampla agenda temática no campo da cooperação para o desenvolvimento. A chegada ao poder de governos populares e de apelo anti-neoliberal, a partir de meados da década de 2000, significou, em um primeiro momento, espaço favorável para o fortalecimento político do governo brasileiro na região.

O ativismo brasileiro na busca de coordenação política regional foi importante para que o governo estabelecesse seus vínculos bilaterais a partir de um atrelamento de seus objetivos à agenda regional mais ampla, mesmo que, na prática, determinada dimensão da agenda bilateral não guardasse relação *stricto sensu* com a integração regional. Pode-se dizer que o saldo da política regional dos governos Lula foi a criação de instituições de governança regional e a aceleração do processo de regionalização, sob orientação neodesenvolvimentista fortemente imbricada com a projeção dos interesses de atores privados brasileiros.

---

7 Conforme informações no site do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (MRE), no primeiro semestre de 2003, membros do governo brasileiro visitaram ou receberam visitas oficiais dos governos da Argentina, Colômbia, Paraguai, Peru, Bolívia, Venezuela, Equador e Uruguai. No segundo semestre de 2003, Suriname, Guiana e do Chile.





Conforme Saraiva (2013), a vontade política do presidente Lula, que contemplou as visões de setores do governo como os autonomistas do Itamaraty e de geopolíticos nacionalistas/desenvolvimentistas que viam o desenvolvimento da infraestrutura regional como elemento importante para o crescimento econômico e político brasileiro, traduziu-se em uma ação governamental na América do Sul permeada por iniciativas de cooperação regional bilateral e mecanismos multilaterais de baixa institucionalidade.

A criação da UNASUL pode ser avaliada como uma estratégia permanente de incentivos políticos do governo brasileiro para a consolidação de uma ordem regional mínima, por meio de uma instituição que estimulasse a formação de consensos em diferentes áreas de cooperação e na gestão de crises políticas regionais, em um marco institucional que não prejudicasse o caráter intergovernamental da governança regional (MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017). A UNASUL, instituição intergovernamental de alto perfil político mas de baixa institucionalidade, multidimensional em sua agenda temática e que progressivamente buscou unificar os comportamentos dos países em temas setoriais, tornou-se o principal canal de ação multilateral da diplomacia brasileira (SARAIVA, 2013; LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017).

Por meio da UNASUL, a diplomacia brasileira construiu posições comuns com os países vizinhos, garantindo estabilidade regional e respostas em bloco a respeito de temas da política internacional (SARAIVA, 2013). O ativismo do governo no cenário regional e o estímulo à criação de instituições de governança trouxeram a percepção de que a coordenação política sul-americana no período se desenvolveu sob liderança brasileira. O exercício de liderança do Brasil na América do Sul ponderou as ações governamentais com objetivos que reforçavam os posicionamentos e aspirações do país nos organismos internacionais (SPEKTOR, 2010; MALAMUD, 2012) e garantiam a expansão dos interesses comerciais e econômicos brasileiros junto aos vizinhos.

Nesse sentido, a projeção política brasileira pela via multilateral, como, por exemplo, na UNASUL, viabilizaria o avanço da regionalização da agenda bilateral brasileira para a América do Sul, criando maior interdependência de agentes políticos e econômicos em cada dimensão tratada (infraestrutura, financiamentos, defesa, combate às assimetrias) sob o verniz da convergência política no âmbito da integração regional. No entanto, a liderança brasileira no cenário político sul-americano, conforme apontado na seção anterior, foi interpretada por grande parte dos analistas como elemento de credenciamento do país para atuar como *global player*.





Burges (2008) define a postura brasileira na América do Sul através do conceito de hegemonia consensual, na qual o país exercitaria sua liderança por meio do estabelecimento de consensos regionais. Próximos ao conceito de Burges estão a ideia de liderança branda (GAIO; PINHEIRO, 2014; SARAIVA, 2010) e de cooperação para a autonomia (MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017). Tais conceitos trazem consigo a ideia de que a projeção política brasileira, principalmente através de instituições multilaterais regionais de baixa institucionalidade e que primavam pela formação de consensos, foi instrumental à defesa da autonomia do país para atuar na política internacional.

Foi destacada por Riggiozzi e Tussie (2015) a interpretação dos consensos construídos coletivamente pela acomodação dos interesses dos países em instituições com baixo perfil institucional na América do Sul como funcional, não apenas para a manutenção da autonomia do país como *global player* mas, e principalmente, necessário para a própria efetivação dos interesses de setores privados da política externa brasileira na região. As autoras citadas apontam que o perfil do país se guiou mais pela busca do seu desenvolvimento econômico do que por se tornar um *hegemon* regional (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2015).

Em linha com a interpretação de Riggiozzi e Tussie, aponta-se que a projeção política do governo brasileiro no subcontinente possibilitou o estabelecimento de dinâmicas complexas nas quais foi possível articular ativismo diplomático orientado para o aprofundamento da integração regional multilateral e o impulsionamento dos interesses de atores privados brasileiros nos países da região. Nesse sentido, a construção de uma governança regional na qual a importância política do Brasil era reforçada, assim como seu protagonismo marcado pelo forte ativismo diplomático e a disposição para contribuir com o desenvolvimento da região, foi instrumental para a efetivação da expansão do capitalismo brasileiro sob modelo neodesenvolvimentista.

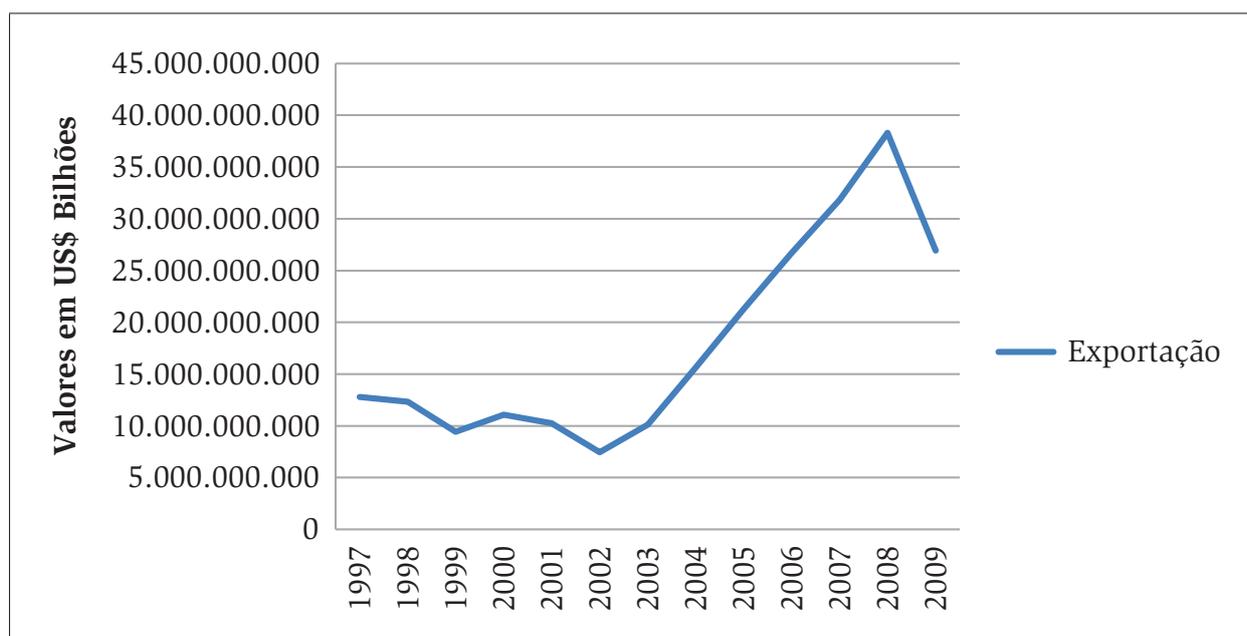
A projeção política do Brasil na América do Sul, envolvendo a articulação dos conteúdos e práticas multilaterais e bilaterais conforme frisado, viabilizou a projeção econômica de atores domésticos brasileiros. Portanto, em concordância com Lima (2014), há simultaneidade nas dinâmicas políticas e econômicas do Brasil no subcontinente, ou seja, a importância política do Brasil no período e a regionalização do capitalismo brasileiro não podem ser dissociados da política regional brasileira.



## A projeção econômica: a América do Sul como espaço de expansão do capitalismo brasileiro

Conforme dados oficiais do governo, as exportações brasileiras para a América do Sul durante os mandatos de Lula aumentaram aproximadamente 165%, passando de US\$ 10, 1 bilhões em 2003 para US\$ 27 bilhões em 2009, conforme gráfico 1 abaixo. As importações oriundas de países sul-americanos no mesmo período representaram 15% do total importado pelo país, o superávit do Brasil com a região passou de US\$ 2, 5 bilhões em 2003 para US\$ 7, 9 bilhões em 2009, um aumento de 216 %. O saldo comercial do Brasil com a América do Sul correspondeu a 31% do superávit comercial total do país com o resto do mundo (POLITICA..., s/d, p.21).

**Gráfico 1 – Total de Exportações Brasil – América do Sul (1997-2009)**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Comex Stat (MIDIC) 2019.

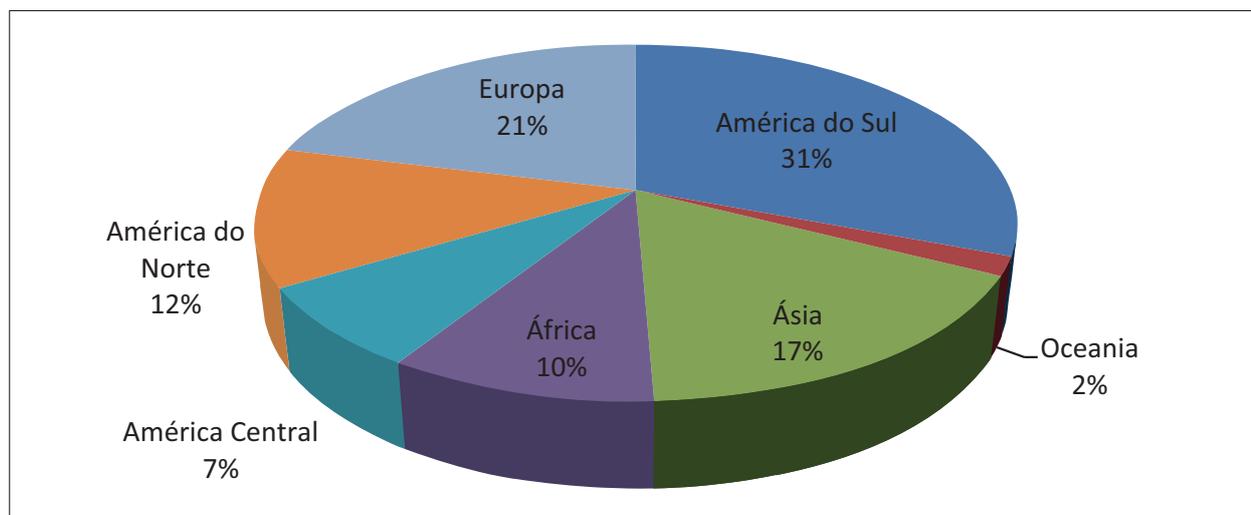
Os números expressivos indicam a importância dos países da América do Sul para a política comercial brasileira no período. Vale destacar que a maior parte dos produtos brasileiros exportados para a região foi de mercadorias de alto valor agregado, o que qualifica o tipo de comércio estabelecido entre o Brasil e esses países como estratégico para a manutenção do desenvolvimento tecnológico de setores importantes da indústria brasileira. A diversificação da pauta exportadora na América do Sul no período pode ser analisada como resultado direto dos



esforços de implementação da política externa ancorada na opção Sul-Sul de inserção internacional do país em sentido amplo.

A articulação das diretrizes políticas do Sul-Sul com a projeção econômica do Brasil nos regimes econômicos internacionais fez parte de uma estratégia diplomática que buscava, por meio de uma atuação intensa, conforme termos oficiais, fortalecer o conjunto das economias do Sul global. O intenso ativismo diplomático do presidente foi categorizado como exemplo de que: “[...] a ação dos governantes é essencial para combater “a desordem que se instalou nas finanças internacionais, com efeitos perversos na vida cotidiana de milhões de pessoas” (POLITICA..., s/d, p.18). Tal política beneficiou a expansão dos negócios da burguesia interna em mercados do Sul global. O gráfico 2, abaixo, mostra a distribuição geográfica das empresas transnacionais brasileiras em 2010, segundo o relatório ‘Ranking das transnacionais brasileiras 2011’, elaborado pela Fundação Dom Cabral.

**Gráfico 2 – Distribuição geográfica das empresas transnacionais brasileiras, 2010**



Fonte: BERRINGER, 2014, p. 176.

Conforme os dados apresentados, 31 % das empresas transnacionais brasileiras atuavam na América do Sul, sendo esta a maior porcentagem entre os territórios analisados.

A projeção econômica na América do Sul se articulou, principalmente, com os objetivos das iniciativas de integração regional e foi ancorada a partir destes. A ação governamental utilizou os consensos alcançados politicamente como instrumento de acesso aos mercados dos vizinhos e como canal de projeção de empresas brasileiras no subcontinente (SARAIVA, 2016





A prioridade da América do Sul para a projeção do capitalismo brasileiro pode ser explicada a partir de dois elementos: 1) o entendimento, por parte do governo, de que a integração regional é o melhor instrumento para o fortalecimento da posição política e econômica da região no âmbito internacional, especialmente para o Estado brasileiro e 2) as vantagens econômicas que a burguesia interna brasileira poderia obter com a exportação de produtos e capitais para essa região (BERRINGER, 2014).

O comércio de mercadorias, serviços e a internacionalização das grandes empresas brasileiras foram as principais áreas da projeção econômica do Brasil na América do Sul (BUGIATO, 2016). A disputa por uma “nova geografia comercial” no âmbito dos regimes comerciais internacionais, como parte da estratégia brasileira nessa dimensão da política internacional, incluiu o avanço em direção a formações sociais de desenvolvimento capitalista mais frágeis, como os países da América do Sul (BUGIATO, 2016).

As oportunidades geradas a partir da política regional brasileira possibilitaram às empresas brasileiras atuar cada vez mais no subcontinente e adquirir escala e competência para, posteriormente, seguir para outros mercados (SCHUTTE, 2012). O papel do BNDES como instrumento importante para a internacionalização das empresas brasileiras na região aparece com destaque nas análises sobre a projeção econômica do Brasil no período.

As linhas de crédito, criadas especialmente para a exportação de serviços e mercadorias de empresas brasileiras para os países da América do Sul, a partir de 2004, evidenciou a convergência da política econômica com a política externa em torno do programa neodesenvolvimentista. Nesse sentido, a política externa Sul-Sul priorizou os mercados em que a burguesia interna pudesse obter ganhos e vantagens. “[...] A atuação internacional de empresas nacionais [...] revela por trás da bandeira da cooperação, desenvolvimento e crítica ao ordenamento mundial um mercado lucrativo [...] com exportação de produtos industrializados, serviços de engenharia e investimento externo direto” (BUGIATO, 2016, pág. XX). Na tabela 1, apresentam-se as trinta maiores empresas transnacionais brasileiras e os respectivos ramos de atuação em 2010. Os dados também indicam aquelas que contaram com o apoio do BNDES para suas operações realizadas no exterior.



**Quadro 1 – Maiores Empresas Transnacionais Brasileiras, 2010.**

Posição	Empresa	Ramo	Operações com sistema BNDES
1	JBS Friboi	Alimentos	Sim
2	Gerdau	Siderurgia e metalurgia	Sim
3	Ibope	Pesquisa de mercado	Não
4	Metalfrio	Máquinas e materiais elétricos	Não
5	Odebrecht	Obras de infraestrutura	Sim
6	Marfrig	Alimentos	Sim
7	Vale	Mineração	Sim
8	Sabó	Autopeças	Não
9	Tigre	Material de construção	Não
10	Suzano	Papel e celulose	Sim
11	Artecola	Químico	Não
12	Lupatech	Máquinas e materiais elétricos	Sim
13	Camargo Córrea	Obras de infraestrutura	Sim
14	Ci&T	Tecnologia da Informação	Não
15	Marcopolo	Veículos automotores e carrocerias	Sim
16	WEG	Máquinas e materiais elétricos	Sim
17	Stefanini IT Solutions	Tecnologia da Informação	Sim
18	Votorantim	Produtos Minerais	Sim
19	ALL	Transporte Terrestre	Sim
20	TAM	Transporte Aéreo	Não
21	Embraer	Equipamentos de transporte	Sim
22	Natura	Cosméticos	Sim
23	Petrobrás	Petróleo e gás natural	Sim
24	Bematech	Máquinas e materiais elétricos	Sim
25	Alusa	Energia elétrica	Sim
26	Spoletto	Alimentos	Não
27	Andrade Gutiérrez	Obras de infraestrutura	Sim
28	Itaú S/A	Instituição financeira	Sim
29	Totvs	Tecnologia da informação	Sim
30	DHB	Máquinas e materiais elétricos	Não

Fonte: BUGIATO, 2016, p.230.

Dentre as atividades econômicas brasileiras na América do Sul impulsionadas a partir da política externa, as obras de infraestrutura realizadas por empresas brasileiras ganharam destaque pelos altos montantes envolvidos e por uma





dinâmica complexa de financiamento que envolveu a triangulação e negociação entre governos e empresas (HONORIO, 2019). O governo brasileiro, ao longo dos oito anos, transformou a infraestrutura no eixo estratégico de sua agenda bilateral com os países da região. A articulação da temática com a integração regional em âmbito multilateral no subcontinente foi expressada em inúmeros discursos em cúpulas regionais e encontros bilaterais do presidente Lula e sua equipe, os quais declaravam que a integração física era a integração “real” da América do Sul (HONORIO, 2019).

A projeção dos negócios das construtoras brasileiras na região por meio da ação diplomática do governo se ancorou, portanto, na consolidação de uma arquitetura política multilateral e bilateral em torno da convergência sobre a importância da infraestrutura. Outra faceta dessa projeção esteve articulada à disponibilização de políticas, recursos e mecanismos de incentivo domésticos que impulsionaram a ação das construtoras no subcontinente, oportunizadas no campo político multi e bilateral.

Nesse sentido, conforme dados do BNDES (2019), os desembolsos do Banco para o financiamento de exportações de serviços de engenharia realizados por empresas brasileiras em países da América do Sul, de 2003 a 2010, chegaram a 2, 4 bilhões de dólares. Ressalta-se que o mencionado montante dos financiamentos às exportações dos serviços das empresas brasileiras na região se refere apenas àqueles que foram executados via BNDES. Há outras fontes de financiamento às empresas brasileiras na região, como o Programa de Exportação do Banco do Brasil (PROEX-BB) e a Corporação Andina de Fomento (CAF).

O Balanço de Política Externa Brasileira 2003-2010, elaborado pelo governo brasileiro, indica, no item Infraestrutura e Transporte, que, de 2003 a 2010, aproximadamente US\$ 10 bilhões foram aprovados em financiamentos para exportação de serviços de empresas de construção civil brasileiras destinadas à realização de obras em países da América do Sul. No entanto, torna-se difícil sistematizar os desembolsos que levariam a essa soma, posto que os dados da CAF e do PROEX-BB não são de fácil acesso (HONORIO, 2019). O crescimento da atuação desse setor na América do Sul no período pode ser observado em comparação aos dados de financiamento do BNDES às empresas de construção civil com o governo anterior<sup>8</sup>.

---

8 O BNDES disponibiliza em seu sítio web dados sobre os financiamentos das exportações pós-embarque, modalidade utilizada no setor dos serviços de infraestrutura, a partir de 1998. Não foi possível, portanto, obter dados referente ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998).





**Tabela 2 – Desembolsos do BNDES para obras de infraestrutura na América do Sul (1998-2010) em US\$**

<b>País</b>	<b>1998-2002</b>	<b>2003-2010</b>
Argentina	–	1.216.873.008
Equador	484.922.276	–
Paraguai	76.998.393	–
Peru	–	58.134.556
Uruguai	21.325.803	18.937.037
Venezuela	107.500.000	1.159.268.258
	<b>690.746.472</b>	<b>2.453.212.859</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do BNDES (2019).

Conforme os dados acima, houve crescimento de aproximadamente 3, 5 vezes do montante referente aos financiamentos para infraestrutura na América do Sul entre os períodos analisados. No período analisado, os principais destinos dos financiamentos das exportações dos serviços e bens de infraestrutura, em valores, foram Venezuela, Argentina, Peru e Uruguai. A tabela 3 aponta, em ordem decrescente, as principais empresas beneficiadas via BNDES, considerando os valores destinados à exportação de seus serviços, nos governos Lula.

**Tabela 3 – Empresas de construção civil beneficiadas com financiamentos do BNDES (2003-2010) em US\$**

<b>Empresa</b>	<b>Valor</b>
Odebrecht S/A	1.960.006.275
Andrade Gutiérrez S/A	448.678.598
Confab Industrial S/A	25.591.950
OAS S/A	7.000.000
Schahin Engenharia S/A	2.595.818
	<b>2.443.872.641</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do BNDES (2019).

A tabela 4 detalha os projetos mais relevantes em termos de valores realizados na América do Sul com financiamentos do BNDES por essas empresas.





**Tabela 4 – 5 obras com maiores valores de financiamentos do BNDES na América do Sul (2003-2010) em US\$.**

Empresa	Obra	País destino	Data da Contratação	Valor
Odebrecht S/A	Linha II Metrô de Los Teques	Venezuela	2009	492.975.887
Andrade Gutiérrez S/A	Usina Siderúrgica Nacional no estado de Bolívar	Venezuela	2010	390.544.042
Odebrecht S/A	Linha V do Metrô de Caracas	Venezuela	2010	197.749.330
Odebrecht S/A	Linha III do Metrô de Caracas	Venezuela	2004	78.000.000
Andrade Gutiérrez S/A	Construção da Planta de dessalinização de Água — Projeto Bayovar	Peru	2010	58.134.556

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do BNDES (2019).

Observação importante a ser pontuada, uma vez que não é possível chegar a ela a partir da simples análise dos números, é o fato de que o BNDES utiliza as datas das assinaturas dos contratos entre as empresas brasileiras e os entes públicos ou privados contratantes das obras nos países como referência em suas planilhas. No entanto, conforme Honório (2019), nem sempre essas datas indicam corretamente quando o financiamento do BNDES foi efetivamente liberado/operacionalizado.

Um exemplo nesse sentido foi o financiamento da Usina Hidrelétrica de San Francisco, no Equador. Dos US\$ 484 milhões indicados na tabela 2, US\$ 242 milhões se referem a essa obra, porém o contrato do consórcio responsável pelo projeto, do qual a Odebrecht fazia parte, com o governo equatoriano foi firmado no ano 2000. Apesar disso, só em 2003, após negociação direta entre Lula e o presidente Lucío Gutiérrez, quando da visita deste último ao Brasil para tratar do tema, o governo equatoriano ratificou as condições necessárias para a concessão do financiamento (HONORIO, 2019).

A atuação política do governo brasileiro foi decisiva, nesse caso, para a operacionalização do contrato. No comunicado resultante da visita em 02 de outubro de 2003, intitulado Comunicado à imprensa sobre obras de infraestrutura na América do Sul, o governo brasileiro destacou o desfecho exitoso do acordo com o Equador como importante conquista para o setor exportador brasileiro e





apontou, ainda, que a decisão equatoriana “[...] abria caminho para transformar em realidade uma nova dimensão da política brasileira na América do Sul: a de dar prioridade a iniciativas efetivas de integração física com nossos parceiros na região” (RESENHA..., 2003, p. 318).

A ampliação do número de obras de infraestrutura em realização nos países da América do Sul por empresas brasileiras, com financiamentos públicos do governo brasileiro durante os anos Lula, pode ser utilizada como exemplo da projeção de interesses de setores privados na expansão econômica do país na região, conforme se defende neste artigo. O ativismo governamental no tema dos financiamentos à infraestrutura, tanto pela via multilateral quanto bilateral, foi determinante para os acordos políticos que viabilizaram os financiamentos brasileiros para obras e projetos de infraestrutura em países sul-americanos. Nesse sentido, uma vez que as liberações dos financiamentos são condicionadas à contratação de serviços ou empresas brasileiras, os acordos bilaterais negociados nesse âmbito garantiram a projeção dos interesses das construtoras brasileiras.

A mobilização, por parte do governo, de recursos diplomáticos e domésticos para que as obras fossem negociadas com financiamentos do governo brasileiro e, portanto, executadas por empresas brasileiras, esteve diretamente relacionada com a agenda bilateral de mais alto nível político do governo brasileiro na negociação dos projetos com os países da região. Pontua-se que a projeção da expansão desse setor brasileiro na América do Sul não se explica apenas como resultado do fortalecimento/criação de políticas domésticas que impulsionaram o processo de internacionalização dessas empresas na região. O estímulo proporcionado pelo novo perfil do BNDES e suas novas linhas de financiamento se ancorou, em termos políticos, no ativismo diplomático governamental, que possibilitou a projeção desse setor da burguesia interna por meio da negociação política das obras bilateralmente.

Sustenta-se assim, que a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul, nos marcos do neodesenvolvimentismo, deu-se, necessariamente, por meio da articulação das projeções política e econômica do Brasil na região. O ativismo político por parte do governo brasileiro foi determinante para que as possibilidades de atuação e presença de atores econômicos privados brasileiros fossem ampliadas através da política regional.





## Conclusões

O artigo analisou o papel da América do Sul na política externa dos governos Lula, a partir da articulação da política externa com o modelo de desenvolvimento implementado pelo governo no período, o neodesenvolvimentismo. Desenvolveu-se, ao longo do texto, o argumento de que a América do Sul foi o espaço prioritário de articulação da orientação Sul-Sul da política externa e da projeção econômica dos interesses de atores privados do capitalismo brasileiro, a partir da dupla presença, política e econômica, do país na região. A expansão de setores do capitalismo brasileiro, por meio das ações da política regional, traz ao centro do debate a articulação de interesses de atores privados nas diretrizes Sul-Sul da política externa brasileira. O subcontinente deve ser entendido não apenas como plataforma de projeção global do Estado brasileiro, mas também como o *locus* possível à expansão de setores do capitalismo brasileiro.

O ativismo do governo em prol da construção de mecanismos que viabilizassem a projeção política e econômica do Brasil por meios multilaterais e bilaterais foi fundamental para a criação de consensos, mobilização de acordos e negociações que beneficiaram atores privados brasileiros, como as empresas de construção civil. Em suma, a política para o subcontinente buscou, de maneira articulada, 1) projetar politicamente o Estado brasileiro na América do Sul por meio dos arranjos de governança regional e 2) projetá-lo economicamente, incorporando na *lógica* integracionista da política regional, manifestada também nas relações bilaterais, os interesses de setores econômicos privados brasileiros.

A conciliação das diretrizes solidárias da orientação Sul-Sul e dos interesses privados de setores nacionais sob o neodesenvolvimentismo na política regional, foi balanceada na ação brasileira por meio de iniciativas de integração regional e de cooperação para o desenvolvimento em diversas temáticas. A compreensão da política regional no período, a partir de relações indissociáveis entre a orientação da política externa e os interesses de atores privados, lança luz à complexidade da interpretação da presença brasileira na América do Sul no início do século XXI. A relação apresentada no artigo entre a orientação Sul-Sul e a projeção neodesenvolvimentista na política regional, pontuando que não é possível definir qual das duas foi mais determinante para a ação do governo, contribui para que a agenda de pesquisa sobre a política externa brasileira regional no período e suas interpretações sejam ampliadas, trazendo novas questões sobre o papel do Brasil na América do Sul.





## Referências

- AMORIM, C. *Breves Narrativas Diplomáticas*. São Paulo, Benvirá, 2013.
- BERRINGER, T. *Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula*. 2014. 214f. Tese (doutorado) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2014.
- BNDES. *Operações de pós-embarque – serviços de engenharia (1998 a 31.08.2019)*. Disponível em: < <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads> > . Acessado em: 02/10/2019.
- BOITO JR., A e BERRINGER, T. *Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma*. Revista de Sociologia. Política, Curitiba, v. 21, n. 47, 2013, p. 31-38.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP). N.274, 2010. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7726/TD%20274%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > . Acessado em: 10/12/2018.
- BRICEÑO, J. R. La UNASUR: *Continuum o um nuevo inicio del regionalismo sudamericano?* In: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010. Laneydi Martinez Alfonso, Haroldo Ramanzini Júnior e Mariana Vazquez (orgs.) n. 8, año 2010.
- BUGIATO, C.M. *A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira*. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP. 2016.
- BURGES, S. W. *Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. International Relations SAGE Publications Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, Vol 22(1), 2008, p 65–84.
- CARCANHOLO, M. *Neoliberalismo y dependencia contemporánea: alternativas de desarrollo em América Latina*. In: *Neoliberalismo, Neodesarrollismo y Socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y Políticas públicas em América Latina*. MOLINA, P. (Org.).Ariadna Ediciones. Santiago do Chile, 2019.
- CASTELO, R. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010
- COMEX STAT. Disponível em: < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home> > . Acessado em: 02/10/2019.
- GAIO, G. e PINHEIRO, L. *Cooperation for development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism*. Brazilian Political Science Review. V. 8 (2), 2014, p. 8-30.





- GUDYNAS, E. *Estado compensador e os novos extrativismos. As ambivalências do progressismo sul-americano*. Nueva Sociedad Especial em Português, 2013.
- HIRST, M. *A Presença do Brasil na Bolívia: Diálogo Político, Vínculos Econômicos e Cooperação Horizontal*. 1869: textos para discussão. IPEA. 2013. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19859](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19859) > . Acessado em: abril de 2018.
- HONÓRIO, K. S. *A política das obras e as obras da política: um estudo sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Ecuador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula da Silva (2003-2010)*. Tese de doutorado (2019). Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-Sp).
- LIMA, M.R.S. *A agência da política externa brasileira: uma análise preliminar*. In: *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008* / organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto... [et al.]; prefácio de Rubens Barbosa. — Brasília: Ipea: Funag, 2018.
- LIMA, M.R.S. *A nova agenda da América do Sul e o Papel do Brasil*. Pensamiento Proprio. Vol. 39. 2014.
- KATZ, C.. *Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo*. Batalla de ideas, Buenos Aires, 2017.
- LIMA, M.R.S.; PINHEIRO, L.; MILANI, C.R.S. *Brazil's Foreign Policy and the 'graduation dilemma'*. *International Affairs* 93: 3 (2017) 585–605.
- MALAMUD, A. *Sovereignty is back, integration is out: latin amerivam travails with regional-ism*. In: *The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Joaquín Roy (coord.) Miami, 2012.
- MALAMUD, A. *A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy*. *Latin American Politics and Society*, Vol. 53 N° 3, 2011 p. 1-24.
- MARIANO, M.; RAMANZINI, H.J. *As relações com a América do Sul (2008-2015)*. In: *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008* / organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto... [et al.]; prefácio de Rubens Barbosa. — Brasília: Ipea: Funag, 2018.
- MEDEIROS, M.; TEIXEIRA JUNIOR, A.W.M.; REIS, E.G. *Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul*. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 25, n. 61, 2017, p. 97-123,
- MELLO, F. C. *O Brasil e o Multilateralismo contemporâneo*. 1628 Textos para discussão IPEA. Rio de Janeiro, 2011.
- MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. *Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública*. *Contexto Internacional*. Vol. 35, n° 1, 2013, pp. 11-41.





- PANIZZA, Francisco. *La marea rosa*. Análise de Conjuntura OPISA, 8. Rio de Janeiro: OPISA, 2006.
- PECEQUILO, C.S. *A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical*. Rev. Bras. Polít. Int. 51 (2), 2008, p. 136-153.
- PEDROSO, C.S. *Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul no século XXI. A UNASUL e a ALBA em uma perspectiva comparada*. 1ª edição. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.
- POLÍTICA Externa. *Balanço da Política Externa do governos Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)*. s/d. Disponível em: < [https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1\\_Politica\\_Externa.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf) Acessado em: 15/11/2018.
- RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2003. Número 93, 2º semestre de 2003. Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha\\_N93\\_2Sem\\_2003.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N93_2Sem_2003.pdf) > . Acessado em: 14/07/2018.
- RIGGIROZZI, P. e TUSSIE, D. *A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios*. CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 37, no 3, september/december 2015, p. 1041-1068.
- ROSENAU, J.N. *Governança, ordem e transformação na política mundial*. In: Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, O. Editora Universidade de Brasília, 2000.
- SARAIVA, M. G. *Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro*. Carta Internacional, Vol. 8, n. 1, jan.-jun. 2013, p. 3 a 21.
- SENNES, R.; MENDES, R. *Políticas públicas e multinacionais brasileiras*. In: ALMEIDA; RAMSEY (orgs.). *A ascensão das multinacionais brasileiras. O grande salto de pesos-pesados regionais a verdadeiras multinacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier; Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2009.
- SPEKTOR, M. *Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*. Revista Brasileira de Política Internacional. vol 53, n.1.2010
- SCHUTTE, G. R. *Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. V. 1, n. 2, Jul-Dez 2012.
- TUSSIE, D.; DESIDERA, W.N. *As relações Sul-Sul (2008-2015)*. In: Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008 / organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto... [et al.]; prefácio de Rubens Barbosa. — Brasília: Ipea: Funag, 2018
- VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.





# Condições à cooperação brasileira na África (2003–2010)

## *Conditions for brazilian cooperation in Africa (2003–2010)*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.907

David Beltrão Simons Tavares de Albuquerque<sup>1</sup>

Eduardo Matos Oliveira<sup>2</sup>

### Resumo

A proposta desse trabalho é buscar os aspectos estruturais da inserção brasileira na África, por meio da análise das condições necessárias e suficientes para o estabelecimento de projetos de cooperação brasileira na África entre os anos de 2003 a 2010. As quatro condições observadas, por meio da análise teórica e empírica de recentes trabalhos, foram se um país tem como língua matriz o português, o grau de estabilidade política, o PIB per capita e o déficit alimentar. O artigo busca complementar as linhas teóricas tradicionais, as quais identificam os possíveis incentivos dos Estados subdesenvolvidos para promover a cooperação, a fim de indicar quantitativa e qualitativamente as políticas da Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira na África e seus respectivos impactos. Foi empregada, para tanto, a técnica de análise *Qualitative Comparative Analysis fuzzy-sets* (QCAfs). A variável dependente (*qualitative outcome*) abordará uma gradação de intervalo entre potenciais parceiros e não-parceiros, por meio da análise dos projetos e das condições existentes. Os resultados observados apontam como condição suficiente a presença da Língua Portuguesa.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul-Sul; Política Externa Brasileira; África; QCA.

### Abstract

This study purpose is to search for the Brazilian foreign policy structural aspects in Africa, by analyzing in which conditions the Brazilian cooperation projects in Africa between 2003 and 2010 were established. The four conditions observed, through recent studies theoretical and

---

1 Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

2 Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

Artigo submetido em 11/03/2019 e aprovado em 01/08/2019.





empirical analysis, were whether a country has Portuguese as its mother language, the degree of political stability, the GDP per capita and food shortage. The article seeks, in this sense, to complement the traditional theoretical lines, which try to identify the possible incentives for the underdeveloped States to promote cooperation in order to indicate, quantitatively and qualitatively, the Brazilian South-South cooperation policies (SSC) in Africa and their respective impacts. For this purpose, the Qualitative Comparative Analysis fuzzy-sets (QCAfs) technique was used. The dependent variable addresses a scale between potential partners and non-partners, through the analysis of projects and existing conditions. The observed results therefore, indicate the presence of the Portuguese Language as a sufficient condition.

**Keywords:** South-South Cooperation; Brazilian foreign policy; Africa; QCA.

## Introdução

A nova geopolítica internacional, por meio do crescimento da Cooperação Sul-Sul (CSS), obriga a uma reavaliação da inserção africana no sistema internacional. A permanência de problemas históricos relaciona-se com a mudança de perspectiva das lideranças africanas, por meio de reformas modernizantes no âmbito interno e regional. Não se trata de uma revolução, mas do amadurecimento das instituições e do papel do Estado. Esse fenômeno se manifestará ao longo do século XXI. O pragmatismo substitui a idílica imaginação política que, infelizmente, ainda permeia boa parte das análises (SARAIVA, 2012).

Dada a sua ubiquidade, os acordos bilaterais prometem informações valiosas sobre a dinâmica da cooperação internacional e o modo de inserção dos Estados africanos no sistema internacional. Ao criar novos acordos, os potenciais parceiros necessariamente consideram uma série de fatores políticos, geográficos, econômicos e históricos. A cooperação é, portanto, um fenômeno dinâmico da Política Internacional e um importante vetor de inserção internacional para os Estados.

A adoção de princípios históricos da diplomacia brasileira, como o respeito à autonomia, não-intervenção, horizontalidade, ausência de condicionalidades e *demand-driven*, favorecem o incipiente amadurecimento das instituições africanas. O compartilhamento de características dos Estados é um fato importante na política externa brasileira na colaboração com os seus parceiros. A instabilidade da política externa brasileira no continente africano, no entanto, influenciou a construção de objetivos entre o Brasil e a África nas últimas décadas. Nesse





sentido, é necessário discutir quais os principais fatores que foram determinantes para o estabelecimento da cooperação entre o Brasil e países africanos.

O período proposto é singular na análise dos projetos de cooperação do Brasil com a África. O Brasil não é literalmente um novo doador, haja vista que a ABC completou 30 anos em 2017, mas a cooperação para o desenvolvimento foi tradicionalmente limitada aos vizinhos da América Latina e aos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP). Sob a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010), a cobertura dos países beneficiários se ampliou cada vez mais. Lula enfatizou o próprio modo de cooperação do Brasil com os países em desenvolvimento, não impondo condições nem visando objetivos políticos imediatos (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011). A cooperação para o desenvolvimento do Brasil se tornou, nesse período, uma ferramenta global de política externa.

O artigo pretende observar a atuação da agenda cooperativa do Brasil na África nesse contexto. A análise centra-se em acordos bilaterais de cooperação técnica — um vasto conjunto de tratados internacionais que abrangem temas como comércio, cultura, segurança e meio ambiente. A presente pesquisa busca identificar quais as características de países africanos que foram importantes para que o Brasil estabelecesse uma agenda cooperativa entre 2003-2010. O problema da pesquisa se refere a desvendar quais condições explicam que o Brasil tenha desenvolvido mais projetos de cooperação com países africanos específicos.

Um dos pontos centrais do argumento é que a interpenetração das condições à escolha dos projetos de cooperação do Brasil é fundamental na análise do problema. Por isso, será utilizada a Análise Qualitativa Comparada (QCA) como técnica de análise dos dados, uma vez que, ao aplicar os princípios da lógica formal às ciências sociais, o método permite observar todas as combinações possíveis entre as condições estabelecidas para explicar o fenômeno que, neste caso, é a cooperação brasileira com países africanos.

As quatro condições observadas, por meio da análise teórica e empírica de recentes trabalhos, foram “Língua portuguesa”, “estabilidade política”, “PIB per capita” e “Déficit alimentar”. Os resultados da configuração causal, por meio do estabelecimento da tabela da verdade, indicaram a Língua portuguesa como condição suficiente para o resultado.

A primeira parte do artigo fará uma revisão de literatura sobre as condições que influenciam a cooperação do Brasil com a África. A segunda parte apresenta os dados e a metodologia do trabalho e a parte final do texto apresenta os resultados.





## A teorização sobre a cooperação brasileira

A cooperação pode, por meio de diferentes canais de crescimento, contribuir à redução da pobreza ou, em geral, ao aprimoramento do bem-estar. A maior parte da cooperação, haja vista ser relacionada entre Estados, é direcionada ao setor público dos países beneficiários. A forma como este setor funciona impacta o crescimento, a redução de pobreza e outros resultados de desenvolvimento.

Os estudos sobre a cooperação brasileira se dividem em perspectivas qualitativas e quantitativas, onde há pouco diálogo entre os dois modos de observação do fenômeno. A tentativa de aliar métodos de pesquisa às análises teóricas em cooperação internacional mostra-se incipiente nas pesquisas brasileiras.

Os trabalhos teóricos qualitativos iniciam as suas análises por meio da observação que a política externa é a extensão do potencial poder que o Brasil possa exercer no Sistema Internacional. O amadurecimento das instituições brasileiras e o robusto crescimento econômico verificados nas décadas de 90 e 2000 favoreceram a autonomia da Política Externa Brasileira. Lima (2005) argumenta que isso implicaria uma autopercepção do país de seu papel internacional, o papel desempenhado pela diplomacia e sua elite na política externa e seu reconhecimento por outros Estados.

A percepção teórica é a de que a Cooperação brasileira se coaduna às instituições típicas das cooperações sul-sul. Emma Mawdsley (2011) identifica cinco características fundamentais para classificar o regime simbólico na CSS, as quais seriam identificadas pela oportunidade para ambos os Estados; a solidariedade entre os países em desenvolvimento; a *expertise* com base em experiências semelhantes; a empatia fundamentada na identidade compartilhada, rejeitando o estabelecimento de uma hierarquia; a virtude do benefício mútuo e da reciprocidade. Essa linguagem da cooperação Sul-Sul é fortemente influenciada pelos princípios do Movimento dos Não-Alinhados (MNA).

A lógica argumentativa de benefícios mútuos estabelece a capacidade do receptor de corresponder e, portanto, o status que isso oferece. Não se trata de um mero receptor, mas um partícipe do processo. A teoria da dádiva (*Gift Theory*) sugere, portanto, que o vínculo social criado e mantido não é a inferioridade, que é naturalizada ao longo do tempo pelos ciclos intermináveis de ajuda não recíproca, mas a dos iguais (Mawdsley, 2011). O discurso histórico brasileiro de pragmatismo, horizontalidade, por meio de uma parceria solidária, onde haveria





a vinculação entre interesses e valores, substituindo o discurso culturalista pelo de “dívida histórica”, é compatível à análise da teoria da dádiva.

A retórica de autoestima mútua pode ser facilmente descartada como idealista. Haveria, segundo a autora (Mawdsley, 2017), três problemas que deveriam ser observados nesse discurso. O primeiro problema refere-se à existência, em todos os Estados, das projeções de interesse nacional das elites, as quais tomam a maior parte das decisões sobre os projetos de cooperação para o desenvolvimento do Sul, incluindo a escolha dos destinatários, a sua natureza e conduta. O segundo problema é a invocação repetitiva de solidariedade que surge de uma pretensa identidade pós-colonial compartilhada. Ignora-se, nesse sentido, todas as diferenças históricas existentes entre os Estados em desenvolvimento. O terceiro problema, por fim, constata que os atores da CSS não são imunes à aura que o status de doador parece conferir. Os parceiros do Sul, como os seus homólogos desenvolvidos, procuram aumentar o *soft power* por meio dos elementos da cooperação para o desenvolvimento. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul reforçaria as hierarquias sociais que ela pretende, em tese, contestar.

A cooperação entre Estados emergentes, nesse sentido, deve ser compreendida em dois níveis: sistêmico, relacionado ao sistema internacional, e o do Estado, por meio da agenda de Política Externa. A análise sistêmica observa o discurso de legitimidade histórica, haja vista o passado colonial e o subdesenvolvimento econômico, como forma de abordar semelhanças na percepção de problemas socioeconômicos.

A análise do Estado percebe as oportunidades existentes perante o sistema internacional, por meio de políticas demandadas que representam, a princípio, a barganha entre os Estados parceiros (MILANI, 2016). A compreensão de que a política externa, no entanto, enquanto política pública, seria caracterizada pelo processo entre atores, instituições, interesses e ideias (*politics*) limita a abordagem das demandas sobre os projetos de cooperação pelos Estados africanos e suas implementações (*policies*) (MILANI; PINHEIRO, 2013). A teoria institucionalista da cooperação internacional estipula que os membros usam as instituições internacionais para promover seus próprios objetivos (KOREMENOS; LIPSON; SNIDAL, 2001) e que o estabelecimento de instituições internacionais observam problemas políticos específicos (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

A abordagem institucionalista das relações internacionais observa que a participação em múltiplas instituições internacionais tem o potencial de modificar o interesse das principais potências e alterar a dinâmica do equilíbrio de poder,





bem como o dilema de segurança (DINIZ, 2003). Os foros multilaterais, haja vista a diferença relativa de poder entre as potências globais, seria o *locus* ideal para manifestar seus interesses, ocasionalmente de acordo com outros Estados emergentes, na formulação de uma nova balança de poder mundial (VALENÇA, 2016).

Há estudos que observam os fatores determinantes para elaboração dos projetos de cooperação do Brasil. Os trabalhos pretenderam observar o processo de estruturação de tais projetos no continente por meio da formação de desenhos de pesquisa mais robustos e, assim, compreender o processo de expansão da política cooperativa brasileira.

Os estudos que verificam os fatores determinantes para elaboração dos projetos de cooperação do Brasil na África divergem quanto aos resultados obtidos (DREHER; FUCHS; NUNNENKAMP, 2013; MWASE, 2011; LIMA, 2014; SEMRAU; THIELE, 2017). As razões para uma explicação não-conclusiva dos resultados decorrem da utilização de bases de dados distintas, da aplicação de variáveis independentes diferentes, mensurações não padronizadas e também dos modelos estatísticos utilizados.

A análise de Mwase (2011) observa o comportamento de todos os BRICs em bloco, ainda sem o “S” respectivo à África do Sul, e tenta responder a duas questões: quais são os determinantes da quantidade de financiamento de empréstimo BRIC para Estados pobres e o grau de concessão desse financiamento. O autor argumenta que o fornecimento de empréstimos do BRIC é geralmente menos favorável do que a AOD e mais concentrado na distribuição do país, o que suscitou preocupações sobre as implicações para a sustentabilidade da dívida dos Estados pobres. Além disso, também observa se o financiamento é sensível ao tamanho do país, aos laços comerciais, à riqueza de recursos, ao fardo da dívida e às relações coloniais/linguísticas.

As principais conclusões do trabalho são que o financiamento de empréstimos do BRIC e o grau de concessão são conduzidos por fatores comerciais. Os BRICs emprestariam mais aos Estados com menores escores de qualidade de instituições. O artigo, por fim, também admite que o tamanho do governo, a qualidade institucional e se um país possui um programa do Fundo Monetário Internacional (FMI) são as variáveis explicativas mais importantes na variação no financiamento BRIC. O montante dos compromissos de empréstimos e se um país tem um programa do Fundo são as principais variáveis que impulsionam a variação no grau de concessão. No entanto, essas variáveis só explicariam cerca de um terço





da variação no financiamento do BRIC e no grau de concessão, o que sugere que outros fatores podem ser importantes na direção da variação entre países.

Dreher, Fuchs e Nunnenkamp (2013) e Mwase (2011) incluíram o Brasil em suas regressões, mas cobrem apenas um subconjunto muito pequeno do programa de cooperação do Brasil. Os seus resultados podem, na melhor das hipóteses, serem considerados sugestivos. O trabalho de Lima (2014), no entanto, parte de mapeamento maior dos dados sobre os projetos de cooperação brasileiros, sendo captados pelos relatórios da Agência brasileira de Cooperação, enquanto os trabalhos anteriores pertencem à *Aid Data Initiative*, que consta os projetos de cooperação brasileiros somente entre os anos de 2005 a 2010.

A dissertação de Lima (2014) verifica cinco conclusões referentes aos padrões de adoção de projetos de cooperação pelo Brasil. Dessas cinco conclusões, as 4 primeiras são de interesse para o presente trabalho. A primeira observa, por meio de teste-t de diferença entre médias, que os países lusófonos têm 49 projetos a mais que os países não lusófonos. A segunda, por meio de análise de variância (ANOVA), verificou que os países da América do Sul demandam em média 38 projetos ou mais, em relação aos países dos demais continentes.

A terceira e a quarta conclusões conflitam com achados anteriores de trabalhos qualitativos e quantitativos, ao afirmar que o Brasil tem pequenas relações de projetos de cooperação com Estados autocráticos. A terceira conclusão, desse modo, constatou que apenas seis países, dos 84 cooperantes, estariam situados nos dois decis mais baixos do indicador de *Voice and Accountability*. A quarta conclusão, por meio da correlação de  $r$  de Pearson, observou duas relações estatisticamente significantes ao nível de 1%. Por um lado, a primeira constata uma relação de moderada a forte, e positiva e o nível de *Voice and Accountability*. Por outro lado, há uma relação forte e negativa entre o número de projetos nos países sul-americanos e a renda *per capita*, que indica que quanto menor a renda, maior a demanda por projetos.

O artigo de Semrau e Thiele (2017), partindo do *database* do *Aid Data*, conclui que os laços regionais, históricos e culturais com antigas colônias portuguesas e países latino-americanos parecem ser os principais determinantes da alocação de ajuda do Brasil. A análise empírica sugere que o Brasil apresentaria motivos egoístas e altruístas ao prover ajuda externa. Enquanto doador não-CAD, o Brasil não estaria exclusivamente buscando interesses econômicos e políticos. Isso fortalece a conclusão de que há uma diferença apenas tênue entre os doadores





não-CAD e os CAD quanto aos motivos de ajuda. A estabilidade política foi o único indicador de governança para o qual os resultados indicaram uma associação positiva e significativa com as ações de ajuda recebidas. Em contrapartida, se a variável *dummy* africano estiver inclusa, nem o controle da corrupção nem a estabilidade política estão associadas às ações de ajuda dos beneficiários em níveis convencionais de significância estatística.

Apesar do discurso oficial brasileiro ressaltar que cooperação é exclusivamente orientada por motivos altruístas, a análise empírica revela que a alocação da ajuda do Brasil é em parte motivada por considerações de necessidade e mérito do destinatário e, em parte, por interesse próprio. A promoção das exportações mostra-se, nesse sentido, entre os motivos de ajuda externa do Brasil. Como a maioria dos outros doadores, por meio de interesses comerciais, o país dá mais ajuda aos países mais pobres, da qual uma parte excepcionalmente grande é gasta no setor social.

Os resultados também indicariam que variáveis institucionais, no que diz respeito ao mérito do destinatário, como controle da corrupção, a eficiência de governança e a estabilidade política, não parecem ter influência nos projetos brasileiros. Esse resultado, segundo os autores, estaria de acordo com uma política de não interferência brasileira. Apesar disso, o Brasil parece preferir recipientes mais democráticos, o que pode estar relacionado com a sua recente transição democrática.

As condições, além das regras existentes nas organizações burocráticas, influenciam a dinâmica decisória da Política Externa. O desenvolvimento burocrático das agências de cooperação dos Estados, assim como o comportamento dos agentes dentro desse conjunto regulatório, influencia na estabilidade de políticas, no pragmatismo das ações e, conseqüentemente, no estabelecimento das condições utilizadas.

## Dados e Metodologia

A Análise Qualitativa Comparada (QCA) difere da abordagem correlacional da estatística, já que não se baseia na lógica probabilística, mas sim na teoria dos conjuntos. Conseqüentemente, há três diferenças fundamentais dos chamados métodos que trabalham com configurações para as análises quantitativas. Primeiramente, há o conceito de equifinalidade, que se refere à característica de que várias combinações de condições podem implicar o mesmo resultado.





A segunda singularidade é a causalidade conjuntural, que demonstra a possibilidade das condições não necessariamente exercerem seu impacto sobre o resultado isoladamente umas das outras, mas poderem ser combinadas para revelar padrões causais. A terceira, causalidade assimétrica, implica que tanto a ocorrência quanto a não-ocorrência de fenômenos sociais requerem análise separada e que a presença e a ausência de condições podem desempenhar papéis crucialmente diferentes na realização do resultado.

Os resultados de caráter histórico exigem explicações complexas e combinatórias, e tais explicações são muito difíceis de provar de uma maneira consistente com as normas da ciência social quantitativa geral (RAGIN, 2014). A necessidade de sistematizar a lógica de maneira correta, por meio de um rigor metodológico, abandonando trabalhos intuitivos, é o objetivo da pesquisa de cunho comparativo (PÉREZ-LIÑÁN, 2009).

O QCA faz uso da tabela de verdade (*truth table*), que é um instrumento derivado da lógica formal. Isso permite aos pesquisadores visualizarem e analisarem as diferentes combinações das condições para a ocorrência do resultado. As abordagens do QCA utilizam, além disso, os princípios da minimização lógica, um processo pelo qual a informação empírica é expressa de uma forma mais parcimoniosa, mas logicamente equivalente, procurando pontos comuns e diferenças entre os casos que compartilham o mesmo resultado (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

A análise de QCA será utilizada por meio de *fuzzy-sets*. Os *fuzzy-sets* preservam a capacidade de estabelecer diferença em espécie entre os casos (diferença qualitativa) e adicionam a isto a capacidade de estabelecer diferenças (grau de diferença) entre casos qualitativamente idênticos. *Fuzzy-sets* permitem, portanto, graus de adesão, diferenciando assim entre os diferentes níveis de pertença ancorados por duas pontuações de membros extremos entre 0 e 1 (RAGIN, 2000).

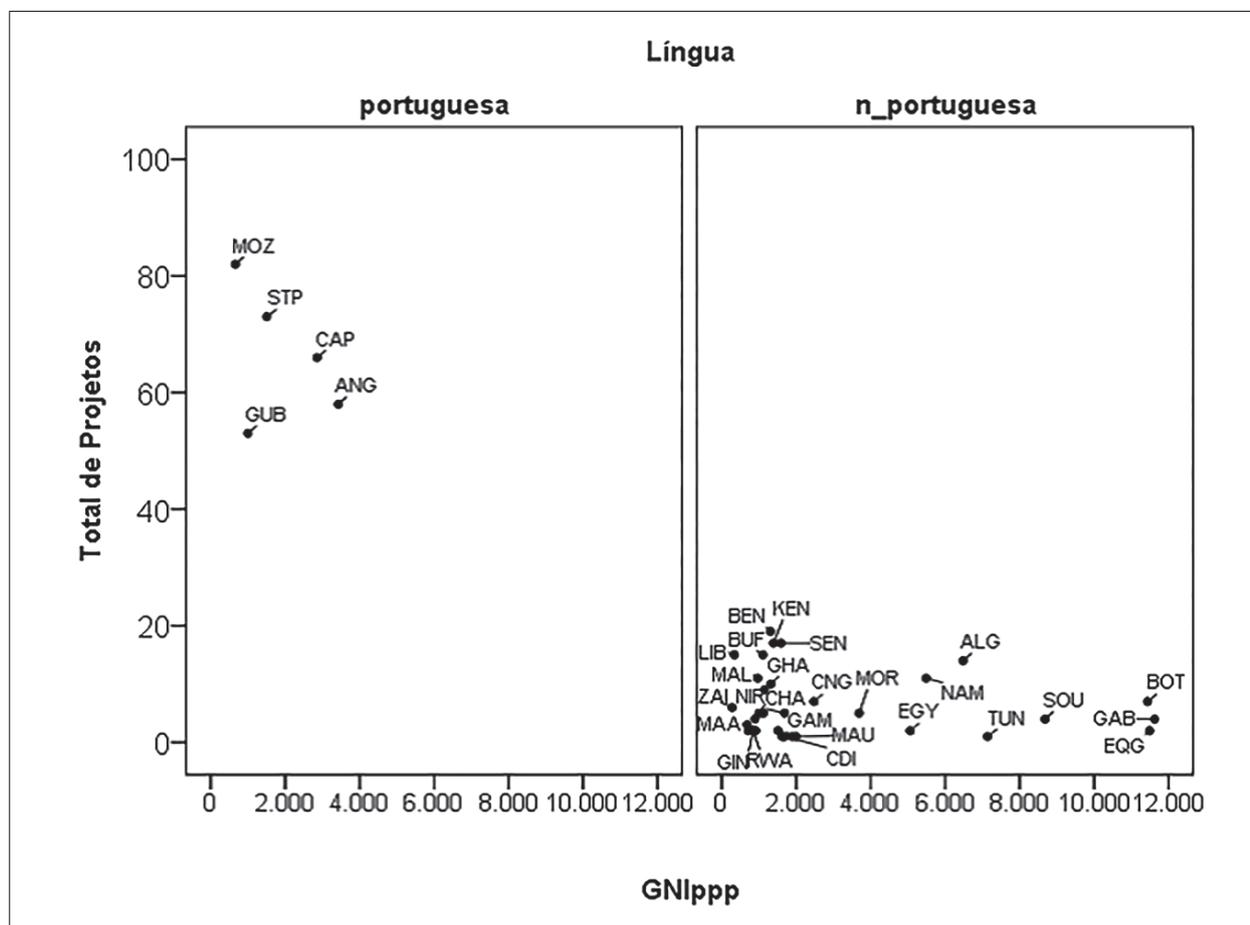
As variáveis independentes (*set*) terão impacto nos projetos de cooperação. A variável dependente (*qualitative outcome*) abordará uma gradação de intervalo entre potenciais parceiros a não-parceiros, por meio da análise dos projetos e das condições existentes. Este trabalho testa se alguma das variáveis independentes, ou condições, representa um caminho causal suficiente para uma alta taxa de adesão aos projetos cooperativos. As condições, nesse sentido, foram escolhidas de acordo com os resultados dos trabalhos anteriores, especialmente em virtude de condições consideradas como unânimes pela literatura ou em que há divergência.





A primeira condição, “Presença de Estados com língua oficial portuguesa”, foi avaliada por meio da adesão aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), um foro institucional, em uma avaliação binária da condição em 0 ou 1. A literatura é praticamente unânime sobre a preferência do Brasil aos projetos de cooperação com Estados lusófonos. Isso se deve, provavelmente, ao quantitativo de projetos com os PALOP em relação aos outros Estados (MENDONÇA JUNIOR, 2013; LIMA, 2014; BRASIL, 2016; SEMRAU; THIELE, 2017). Nesse sentido, observa-se a figura abaixo:

**Figura 1 – Distribuição de projetos na África em relação à renda per capita, divididos pela língua falada**



Fonte: Lima (2014)

Houve um problema, no entanto, com a Guiné Equatorial, a qual adotou o português como língua oficial somente em 2010 e foi aceita como membro desse grupo em 2014. Tendo em vista a adoção recente da língua portuguesa por esse Estado, falada por uma minoria, foi decidido não considerá-lo como lusófono, já





que cerca de 90% da população do país falam espanhol e a adesão a esse grupo ser bastante recente.

A segunda condição — “estabilidade política” — combina vários indicadores que medem a percepção da probabilidade de que o governo no poder seja desestabilizado ou derrubado por meios possivelmente inconstitucionais ou violentos, incluindo violência interna e terrorismo. A literatura considera que a estabilidade política de um Estado africano pode ser mais importante do que os índices de democracia para a formação de projetos de cooperação, haja vista a incipiente formação dos Estados africanos. Não é à toa, por exemplo, que o aumento dos projetos de cooperação brasileiros coincidiram com o fim da Guerra Civil em Angola.

Os trabalhos de Lima (2014) e Semrau e Thiele (2017) discordam, nesse sentido, na utilização de *Voice and Accountability* (VoA) para indicador de democracia. Enquanto o trabalho mais recente afirma, uma vez inclusa a *dummy* africana, não haver relação de significância estatística no vínculo entre os projetos de cooperação e democracia, o trabalho de Lima não apenas mostra uma associação positiva de moderada a forte, de 0,459, como também estatisticamente significativo ao nível de 1%. O autor também afirma que, por se tratar de correlação, não se pode afirmar necessariamente a causalidade.

A terceira condição — “PIB per capita dos Estados parceiros” — foi avaliada entre 0 e 1, por meio da estimativa do PIB real per capita em dólares. A utilização dessa condição se justifica pelos interesses comerciais e de investimentos do Brasil nos Estados africanos. A condição enfatiza o pragmatismo das relações de cooperação, onde se buscam as oportunidades de mercado nos países beneficiários e o papel da cooperação para o desenvolvimento do Brasil como abridor de porta para novos mercados. Apesar dos Estados africanos, considerados isoladamente, não figurarem entre os principais parceiros comerciais do Brasil, a África, enquanto continente, teve uma balança comercial de, aproximadamente, US\$ 2,8 bi em 2003 e de US\$ 9,26 bi em 2010 (BRASIL, 2017).

Para a segunda e a terceira condições, os dados foram retirados da base *Quality of Government Basic Dataset* na versão de Janeiro de 2017. A quarta condição — “déficit alimentar” — pretende observar o discurso oficial do governo brasileiro, no qual o modelo *demand-driven* brasileiro proporciona uma excelente oportunidade para estabelecer uma cooperação onde as duas partes trocam experiências de acordo com as reais necessidades dos Estados envolvidos. O discurso do governo brasileiro visa a produzir impactos positivos sobre as populações, mudar e elevar





o nível de vida, transformar as realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social. O governo brasileiro enfatiza que está pronto para compartilhar seus conhecimentos com outros países. Isso pode contribuir para explicar o forte foco na ajuda em infraestrutura social, na qual o Brasil acumulou experiência durante seu próprio desenvolvimento recente (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011).

A profundidade da fome, ou déficit alimentar, é medida por meio da comparação entre a quantidade média de energia que as pessoas subnutridas obtêm dos alimentos que comem com a quantidade mínima de energia dietética necessária para manter o peso corporal e realizar atividades leves. A maioria dessas pessoas, no entanto, não necessariamente estão próximas do óbito por causa da subnutrição. A presença de fome crônica nem sempre é aparente porque o corpo compensa uma dieta inadequada ao abrandar a atividade física e, no caso das crianças, o crescimento. Além de aumentar a suscetibilidade às doenças, a fome crônica significa que as crianças podem estar apáticas e incapazes de se concentrar na escola, as mães podem dar à luz bebês com baixo peso e os adultos podem não ter energia para atingir seu potencial.

Os dados da quarta condição foram obtidos por intermédio do *Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database* (FAOSTAT), divisão de estatísticas da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). A condição foi mensurada por meio do *depth of the food deficit*, que permite medir a quantidade de quilocalorias ingerida per capita por dia.

Serão observados 54 Estados africanos. O Brasil, no entanto, possui projeto com 42 Estados até o momento. As observações serão estabelecidas nas unidades de análise durante o período de 2003 a 2010, correspondentes aos mandatos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). A política externa desse período reformou a aproximação com a África. A cooperação brasileira para o continente transformou-se em importante vetor de inserção do país por meio de negociações bilaterais e regionais de natureza política, econômica, social e cultural.

O *Threshold* de 0.5 foi estabelecido na média dos países africanos para as quatro condições. A falta de informações a respeito da condição “PIB per capita” da Guiné equatorial, da República democrática do Congo, do Burundi, da Líbia e da Eritreia resultaram na exclusão desses Estados da base de dados e, conseqüentemente, das análises. Cabe salientar que todos têm poucos projetos de cooperação. A República Democrática do Congo tem 4, a Guiné-equatorial tem 1 e o resto não tem nenhum.





A Somália, Seychelles e Comoros não apresentam dados diretos para a condição déficit alimentar. Foi possível inseri-los na análise através da utilização de indicadores *Average dietary energy supply adequacy* e *Per capita food supply variability* da FAO. A Guiné apresentou calibragem de 0.50, por isso foi alterada para 0.49 de acordo com os dados da FAO referidos acima.

Cabe salientar que, nas condições “PIB per capita” e “estabilidade política”, foram tiradas as respectivas médias antes de excluir os cinco países da base de dados. O valor das médias:

- Média PIB per capita: 2.437,68. Considerados como incluídos (10.000), excluídos (500);
- Média do Food déficit: 187. Considerados como incluídos (400), excluídos (50);
- Média Estabilidade Política: -0.53
- Média de projetos: — 9. Considerados como incluídos (25), excluídos (zero)

A calibragem da variável “estabilidade política” foi realizada por meio do método indireto. Ou seja, os valores foram estabelecidos a partir das referências do índice pelos pesquisadores. Nas outras condições, foi usado o método direto de calibragem, ou seja, foram estabelecidos os *thresholds* de 0,5 e os valores foram dados pela regressão logística.

A coleta de dados foi realizada em fontes secundárias. Os dados sobre os projetos de cooperação brasileiros, a variável dependente (*qualitative outcome*), foram extraídos diretamente dos relatórios da Agência brasileira de Cooperação, os quais se encontram no site do órgão. A sistematização dos dados se encontra na dissertação de João Antônio dos Santos Lima.

## Tabela da verdade e Resultados

A tabela da verdade é um exame dos tipos de casos que estão dispostos nos dados. Cada linha representa uma combinação diferente entre as condições, ou seja, uma configuração. Casos com o mesmo perfil de condições causais são agrupados, permitindo avaliar se essa combinação é suficiente para gerar o resultado, que nesta pesquisa é um alto número de projetos de cooperação (RAGIN, 2014).

Para iniciar a análise, é importante observar o teste de necessidade, e da negação, das condições individualmente. As condições que estão em letra maiúscula são as condições presentes e as minúsculas representam a ausência. Os resultados foram os seguintes:



**Tabela 1 – Análise de necessidade para um alto número de projetos de cooperação**

Condição	Consistência	Cobertura
LÍNGUA PORTUGUESA	0.335	1.000
ESTABILIDADE	0.722	0.431
PIB	0.431	0.452
DÉFICIT ALIMENTAR	0.631	0.420
língua portuguesa	0.665	0.231
estabilidade	0.633	0.411
pib	0.855	0.378
deficit alimentar	0.682	0.399

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados indicam que nenhuma condição individualmente é necessária para o resultado. A medida de consistência (*consistency*), para as condições necessárias, avalia o grau em que a informação empírica está alinhada com a declaração de necessidade. A medida de cobertura (*coverage*), para as condições necessárias, observa a relevância de uma condição necessária. Valores altos indicam alta relevância enquanto valores baixos indicam relações triviais. As condições que passam o teste de consistência como uma condição necessária, a princípio, não devem ser consideradas condições necessárias relevantes, a menos que também obtenham um alto valor na medida de cobertura. A medida de cobertura para a condição necessária apenas captura uma parte dessas relações. Ela detecta se o conjunto de resultados é menor do que a condição definida, mas não é capaz de capturar se tanto a condição quanto o resultado são próximos de conjuntos universais (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Por fim, antes de apresentar a tabela da verdade, é necessário fazer o teste de necessidade para não ter projetos.

**Tabela 2 – Análise de necessidade para não ter um alto número de projetos de cooperação**

Condição	Consistência	Cobertura
LÍNGUA PORTUGUESA	0.002	0.013
ESTABILIDADE	0.593	0.803
PIB	0.362	0.861
DÉFICIT ALIMENTAR	0.540	0.815
língua portuguesa	0.998	0.786
estabilidade	0.573	0.845
pib	0.767	0.770
deficit alimentar	0.612	0.812

Fonte: Elaboração própria.





Assim sendo, a partir da negação das condições anteriores, não ser de língua portuguesa é uma condição necessária para não ter projetos acima da média, haja vista que tem alta consistência e alta cobertura. Isso quer dizer que todos os países que estão abaixo da média de projetos de cooperação não são de língua portuguesa.

A tabela da verdade observa se a configuração causal das quatro condições corresponde aos casos. O *outcome value* (OUT) é o resultado; “n” é o número de casos de cada configuração<sup>3</sup>; “PRI” significa a redução proporcional de inconsistência (*proportional reduction in inconsistency*). Por fim, “incl” é o valor de inclusão para suficiência. Foi usado o valor de 0,8 para inclusão nos testes de suficiência.

**Tabela 3 – Tabela da Verdade, resultado: alto número de projetos de cooperação**

	Estabilidade	Língua Portuguesa	PIB	Déficit Alimentar	OUT	n	incl	PRI	Casos
13	1	1	0	0	1	2	1.000	1.000	7,40
5	0	1	0	0	1	1	1.000	1.000	19
6	0	1	0	1	1	1	1.000	1.000	2
14	1	1	0	1	1	1	1.000	1.000	29
12	1	0	1	1	0	3	0.694	0.018	4,30,36
4	0	0	1	1	0	2	0.687	0.000	10,48
3	0	0	1	0	0	1	0.676	0.098	1
10	1	0	0	1	0	7	0.513	0.061	5,12,24,35,43,44,47
1	0	0	0	0	0	4	0.497	0.027	8,18,32,41
9	1	0	0	0	0	9	0.487	0.086	3,11,16,17,21,23,25,27,31
11	1	0	1	0	0	7	0.464	0.003	13,15,26,28,39,42,45
2	0	0	0	1	0	10	0.406	0.067	6,9,14,20,22,33,34,37,38,46
7	0	1	1	0	?	0	-	-	
8	0	1	1	1	?	0	-	-	
15	1	1	1	0	?	0	-	-	
16	1	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: Elaboração própria.

3 Os números referem-se aos seguintes Estados: [1]"Argélia", [2]"Angola", [3]"Benin", [4]"Botsuana", [5]"Burquina Faso", [6]"Camarões", [7]"Cabo Verde", [8]"Costa do Marfim", [9]"Chade", [10]"Republica do Congo", [11]"Comoros", [12]"Djibouti", [13]"Egito", [14]"Etiópia", [15]"Gabão", [16]"Gambia", [17]"Gana", [18]"Guine", [19]"Guiné-Bissau", [20]"Quênia", [21]"Lesoto", [22]"Libéria", [23]"Malawi", [24]"Madagascar", [25]"Mali", [26]"Mauricio", [27]"Mauritânia", [28]"Marrocos", [29]"Moçambique", [30]"Namíbia", [31]"Níger", [32]"Nigéria", [33]"República Centro Africana", [34]"Ruanda", [35]"Senegal", [36]"Seychelles", [37]"Serra Leoa", [38]"Somália", [39]"África do Sul", [40]"São Tome e Príncipe", [41]"Sudão", [42]"Suazilândia", [43]"Tanzânia", [44]"Togo", [45]"Tunísia", [46]"Uganda", [47]"Zâmbia", [48]"Zimbábue".





Os resultados da solução no QCA diferem em grau de complexidade. A solução menos complexa é chamada de solução mais parcimoniosa (*most parsimonious solution*). A solução conservadora é o resultado quando não são feitas suposições sobre qualquer resíduo lógico (*logical remainder*). Esta solução é, muitas vezes, referida como o resultado da solução complexa. A solução conservadora é assim chamada porque, na produção, o pesquisador se abstém de fazer suposições sobre qualquer remanescente lógico e é exclusivamente orientado pela informação empírica em mãos.

Nos resultados observados, a solução conservadora aponta como condição suficiente a presença da Língua Portuguesa. A solução conservadora, no entanto, também indica a presença de um PIB per capita baixo para os parceiros de cooperação do Brasil. Para ambas as soluções, os Estados 19, 2, 7, 40 e 29 correspondem, respectivamente, a Guiné-Bissau, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique. Não à toa, todos são PALOP. Estas são as soluções descobertas:

- Solução conservadora:

$$\text{LÍNGUA PORTUGUESA* pib} \longrightarrow \text{PROJETOS} \quad (1)$$

**Tabela 4 – Combinações suficientes para um alto número de projetos**

Solução Conservadora	Consistência	Cobertura	PRI
LÍNGUA PORTUGUESA*pib	1.000	0.266	1.000
Consistência da Solução	1.000		
Cobertura da Solução	0.266		

Fonte: Elaboração própria.

A tabela da verdade, haja vista tratar se de um modo de análise de dados que trabalha com a lógica de conjuntos, também deve observar a solução para não ter projetos acima da média. Essa também observará se a configuração causal das quatro condições corresponde aos casos de negação da solução anterior. O *outcome value* (OUT) é o resultado dessa combinação; “n” é o número se casos pertencentes a cada configuração causal; “PRI” significa a redução proporcional de inconsistência (*proportional reduction in inconsistency*). Por fim, “incl” é o valor de inclusão para suficiência<sup>4</sup>.

4 IDEM



**Tabela 5 – Tabela da Verdade, resultado: não ter um alto número de projetos de cooperação**

	Estabilidade	Língua Portuguesa	PIB	Déficit Alimentar	OUT	n	incl	PRI	Casos
4	0	0	1	1	1	2	1.000	1.000	10,48
11	1	0	1	0	1	7	0.998	0.997	13,15,26,28,39,42,45
1	0	0	0	0	1	4	0.986	0.973	8,18,32,41
12	1	0	1	1	1	3	0.978	0.929	4,30,36
10	1	0	0	1	1	7	0.968	0.939	5,12,24,35,43,44,47
3	0	0	1	0	1	1	0.958	0.884	1
2	0	0	0	1	1	10	0.944	0.912	6,9,14,20,22,33,34,37,38,46
9	1	0	0	0	1	9	0.921	0.860	3,11,16,17,21,23,25,27,31
5	0	1	0	0	0	1	0.064	0.000	19
6	0	1	0	1	0	1	0.043	0.000	2
14	1	1	0	1	0	1	0.039	0.000	29
13	1	1	0	0	0	2	0.034	0.000	7,40
7	0	1	1	0	?	0	-	-	
8	0	1	1	1	?	0	-	-	
15	1	1	1	0	?	0	-	-	
16	1	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: Elaboração própria.

A solução conservadora para a negação do resultado corrobora com o resultado da solução conservadora da primeira tabela da verdade, sendo, portanto, o inverso do resultado da tabela 03. O resultado indica que a não presença da Língua portuguesa é solução não suficiente para os projetos de cooperação do Brasil com a África. Todos os casos dessa solução são países não-lusófonos.

- Solução conservadora para  $\sim Y$

língua portuguesa  $\longrightarrow$  projetos (2)

M1:  $\sim LP = > \sim PROJÉTOS$

**Tabela 6 – Combinações suficientes para não ter um alto número de projetos**

Conservative Solution	Consistency	Raw Coverage	PRI
língua portuguesa	0.786	0.998	0.741
Solution Consistency	0.786		
Solution Coverage	0.998		

Fonte: Elaboração própria.





Esses dados verificam a necessidade de observar resultados adicionais de trabalhos anteriores. Os dados observados verificam que a não suficiência das condições “estabilidade política”, “PIB per capita” e “déficit alimentar” deriva da adoção inicial do pragmatismo como vetor histórico da política externa brasileira. Semrau e Thiele (2017) corroboram parcialmente com os resultados ao revelar que a alocação da ajuda do Brasil à África é motivada por considerações de necessidade e mérito do destinatário e por interesse brasileiro. Segundo os autores, como a maioria dos outros doadores, e da própria natureza da cooperação sul-sul, o Brasil dá mais ajuda aos países mais pobres. Esse resultado é facilmente perceptível quando considerado o déficit alimentar dos parceiros brasileiros nas configurações causais. Apesar disso, não é uma condição suficiente para o resultado.

Esse trabalho também observa, no que diz respeito às instituições de destinatários africanos, que o Brasil recompensa os países estáveis politicamente. Quando incluída uma variável *dummy* para a África, o resultado é positivo, mas não significativo, e o PIB per capita perderia significância. Assim, com base na regressão calculada pelos autores, não é possível indicar se é relativamente baixo o PIB per capita ou se ser parte da África que determina a decisão de alocação de ajuda do Brasil. Nesse sentido, as combinações lógicas 13 e 14 das tabelas 03 e 05 mostram que há uma presença de estabilidade política em 3 Estados africanos, quais sejam respectivamente, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique, mas também não são corolários suficientes para o resultado.

Lima (2014), nesse sentido, corrobora ao observar que não há associação dos projetos aos níveis de renda, o que é confirmado pelos resultados apresentados. O indicador de *Voice and Accountability* (VoA) do autor, no entanto, mostra uma associação positiva de moderada a forte, de 0,459, como também estatisticamente significativa ao nível de 1%. Dessa forma, poderia se afirmar que há uma relação positiva entre os níveis de *Voice and Accountability* e a quantidade de projetos. Apesar de existente essa relação, ela não é significativa para a combinação lógica de um resultado.

A presença, não obstante, da condição relacionada ao déficit alimentar expressa que a estrutura da cooperação internacional é causa e consequência da tomada de decisão dos Estados. O trabalho de Koremenos, Lipson e Snidal (2001), nesse sentido, valida a importância da construção da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), quando essa aproxima o Brasil de Estados africanos por meio da língua em comum, o que pode gerar dúvidas quanto a se a busca





pelo continente deve-se ao seu nível de pobreza ou se é em razão da localização da maioria dos outros países lusófonos (ROWLAND, 2008).

As configurações causais das tabelas da verdade verificam a importância da língua portuguesa como condição política perante a oscilação da política africana nas últimas décadas, a qual repercutiu na construção de objetivos comuns na reaproximação entre o Brasil e a África. É uma estratégia, conforme indicam outros trabalhos, pragmática.

O quantitativo dos projetos, como demonstra a figura 01, é um indicativo da importância inicial dos PALOP na inserção brasileira no continente africano. A África portuguesa, nesse sentido, foi o movimento inicial do Brasil dentro de uma estratégia de inserção no continente africano. Inicialmente, foram projetos modestos que, após os anos, se desenvolveram à medida que o Brasil amadurecia a sua política para a África.

A elaboração dos acordos considera a presença da inserção de um acordo anterior em uma estrutura geopolítica. Estes laços observados entre o Brasil e os PALOP são importantes em um certo grupo de acordos bilaterais em um contexto maior de países africanos por duas razões. A primeira é que eles fornecem informações sobre a confiabilidade dos Estados como parceiros cooperativos e sobre suas preferências em relação a diferentes distribuições de ganhos. A segunda é que eles afetam as recompensas da cooperação gerando externalidades específicas de uma questão e permitindo que os Estados construam grupos de referência duráveis ou “clubes” de parceiros. Os acordos bilaterais influenciam a criação de novos acordos bilaterais porque os Estados desejam evitar os problemas de coordenação e colaboração que historicamente têm atormentado esforços cooperativos. Na ausência de um regime adequado, todavia, os países podem inovar no campo das regras, procedimentos e práticas.

Como o Brasil não pode lidar com o poderio econômico e político das potências rivais, emergentes ou não, a busca por uma característica comum, a língua portuguesa, e a não sujeição a critérios democráticos, de renda ou até necessárias humanitariamente demonstram uma escolha pragmática de inserção no continente. Essa oscilação pode ser observada pela importância da presença brasileira no continente, inclusive para os Estados Lusófonos. O discurso atual de “Atlantismo em transformação” identifica características comuns nessa reaproximação, como a língua na estratégia Sul-Sul do período de 2003-2010.





## Conclusão

O objetivo geral do trabalho consistiu na tentativa de identificar os fatores que influenciam a agenda cooperativa com a África nos mandatos presidenciais entre os anos de 2003 a 2010.

Os estudos sobre a cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul demonstraram que há diferentes tipos de experiências históricas, envolvendo múltiplos atores domésticos e internacionais, bem como vários projetos institucionais concebidos pelos governos para implementar suas estratégias.

Há poucos estudos empíricos sobre as condições necessárias e suficientes na cooperação brasileira na África. Os trabalhos brasileiros, em sua maioria, são qualitativos e focam em estudos de caso de determinados projetos brasileiros. A necessidade de se observar o fenômeno por métodos comparativos dá-se pelo incipiente estado das pesquisas quantitativas, onde há resultados discordantes.

O QCA é o método adequado para o atual estágio de pesquisa, haja vista a existência de resultados díspares em trabalhos de regressão econométrica. A utilização do QCA, nesse sentido, foi útil para o objetivo de analisar a equifinalidade, a causalidade conjuntural e causalidade assimétrica de diferentes condições. A definição dessas condições foi realizada de acordo com os últimos trabalhos teóricos de impacto na área.

As quatro condições observadas, por meio da análise teórica e empírica de recentes trabalhos, foram “Língua portuguesa”, “estabilidade política”, “PIB per capita” e “Déficit alimentar”. Os resultados da configuração causal, por meio do estabelecimento da tabela da verdade, indicaram a Língua portuguesa como condição suficiente para o corolário.

Esse resultado verifica que é preciso ter cuidado para evitar generalizações forçadas. Essa é a necessidade de estabelecer um diálogo entre teoria e empiria. Durante a análise dos dados, chegou-se a observação de que uma combinação de PIB baixo ou um problema de déficit alimentar estruturaria um conjunto bastante amplo de Estados. Não obstante, o *subset* de projetos, mesmo consistente, não tinham uma alta cobertura, o que poderia desenvolver conclusões equivocadas.

Apesar desse resultado final parecer tão simplório, é necessário observá-lo atentamente. A fase posterior do QCA indica a necessidade de se observarem os mecanismos causais que influenciam o resultado, ou seja, a adoção pragmática de caminhos para o resultado final.





As condições contextuais para o desenvolvimento de teorias causais, onde se espera que o relacionamento de causação se mantenha, devem ser feitas da maneira o mais explícita possível. A teoria, nesse sentido, deve indicar o mecanismo causal que liga X a Y e, da mesma forma, deve apontar as partes importantes dos mecanismos que vinculam as variáveis independente e dependente, por meio de uma clara relação causal (BEACH; PEDERSEN, 2016).

Os projetos de cooperação do Brasil com África estão presos a um momento bastante particular da Política Externa Brasileira. Há de se observar se os futuros governos continuarão essa política ou adotarão a regra histórica da política brasileira para a África, qual seja, a oscilação, que se caracteriza pela falta de visão a longo prazo. A África, à parte disso, será protagonista nas próximas décadas de um crescimento e de maior observação sobre sua posição no sistema internacional. Deve-se, nesse sentido, observar quais fatores influenciaram esses governos na presença ou na ausência de um continente em ascensão no sistema internacional.

## Referências

- ABBOTT, Kenneth. W.; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, Cambridge, V. 54, n. 3, p. 421–456, 2000.
- BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA — IPEA. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: Parceria sul-sul para o crescimento*. Brasília: IPEA e Banco Mundial, 2011.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus. Brun.. *Causal Case Study Methods Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Michigan: University of Michigan Press, 2016.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Séries históricas de comércio exterior. Brasília, 2017. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas> > . Acesso em: 02 jan. 2018.
- BRASIL, H. G.. *Relações externas Brasil-África: da política externa independente ao governo Lula*. 2016. Dissertação (Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras) — Instituto de Estudos Brasileiros, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-19012017-135451/> > . Acesso em 07 jan. 2018.
- DINIZ, Eugenio. Realismo, institucionalismo liberal e a inserção internacional do Brasil. In: ESTEVES, P. (Org.). *Instituições internacionais: segurança, comércio e integração*. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2003. p. 133-170.





- DREHER Axel; FUCHS, Andreas; NUNNENKAMP, Peter. New Donors. *International Interactions*. V. 39, n. 3, p. 402-415, 2013. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/03050629.2013.784076> > . Acesso em: 11 de dez. 2018.
- KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; e SNIDAL, Duncan.. The Rational Design of International Institutions. *International Organization*, Cambridge, V. 55, n. 4, p. 761-800, 2001.
- LIMA, João Antônio dos Santos. *A cooperação internacional sul-sul e a difusão de políticas: uma análise exploratória das políticas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, V. 48, n. 1, p. 24-59, 2005. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002> > . Acesso em: 20 jun. 2018.
- MAWDSLEY, Emma. The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British geographers*. V. 37, n. 2, p. 256-272, 2011.
- MAWDSLEY, Emma. Development geography 1: Cooperation, competition and convergence between ‘North’ and ‘South’. *Progress in Human Geography*, v. 41, n. 1, p. 108-117, 2017. Disponível em: < [doi:10.1177/0309132515601776](https://doi.org/10.1177/0309132515601776) > . Acesso em: 20 jan. 2019.
- MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. *Política externa e cooperação técnica: as relações do Brasil com a África durante os FHC e Lula da Silva*. Belo Horizonte: D’Plácido Editora, 2013.
- MILANI, Carlos. R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, V. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. Disponível em: < <https://goo.gl/z69F3E> > . Acesso em: 18 jan. 2019.
- MILANI, Carlos. R. S.. Cooperação bilateral e política externa: por que os Estados cooperam?. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10º, 2016, Belo Horizonte. Disponível em: < <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/cooperacao-bilateral-e-politica-externa-por-que-estados.pdf> > . Acesso em: 20 dez. 2018.
- MWASE, Nkunde. Determinants of development financing flows from Brazil, Russia, India, and China to low-income countries. *IMF Working Paper*. n. 11/255, 2011.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. 2009. Disponível em: < [http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/8da94d\\_lemetodo-comparativoyel analisisde configuracionescausales.pdf](http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/8da94d_lemetodo-comparativoyel analisisde configuracionescausales.pdf) > . Acesso em: 10 jan. 2019.
- RAGIN, Charles C. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- RAGIN, Charles C. *The Comparative Method- Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Oakland: University of California Press Books, 2014.





- ROWLANDS, Dane. *Emerging Donors in International Development Assistance: a synthesis report*. International Development Research Centre, 2008.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- SEMRAU, Finn O.; THIELE, Rainer. Brazil's Development Cooperation: Following in China's and India's Footsteps?. *Journal of International Development*, V. 29, n. 3, p. 287-307, 2017. Disponível em: < doi: 10.1002/jid.3276 > . Acesso em: 18 jul. 2018.
- SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. *Set Theoretic Methods for Social Sciences: a guide to qualitative comparative analysis*. New York: Cambridge Edition, 2012.
- VALENÇA, Marcelo M.. Política Externa e Multilateralismo: O que esperar do novo governo?. *Cadernos Adenauer XVII — Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, n. 4, p. 45-59, 2016. Disponível em: < <http://www.kas.de/wf/doc/21347-1442-5-30.pdf> > . Acesso em: 11 jan. 2018.





# A assistência externa de promoção da democracia liberal dos Estados Unidos na América Latina: uma observação desde a Análise das Redes Sociais (ARS)

*Foreign Assistance for the Promotion of Liberal Democracy of the United States for Latin America: An Observation from the Social Network Analysis (SNA)*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.947

Letícia Cristina Bizarro Barbosa<sup>1</sup>

## Resumo

Partindo da perspectiva teórica de estadunidenses sobre o poder de penetração da National Endowment for Democracy, NED, com o discurso de ajuda externa em situações de instabilidade política, este artigo propôs-se analisar o papel da NED como uma instância do Departamento de Estado dos EUA (Estados Unidos da América) na promoção de um modelo de democracia na América Latina desde a perspectiva da sociologia relacional. Argumentou-se sobre o modelo de democracia impulsionado na política externa de baixa intensidade na América Latina. Discutiu-se a formação de redes sociais com o intuito de transmissão de símbolos e significados entre os atores e a construção de representações compartilhadas. Descreveram-se a NED, suas origens e como se deu sua participação no Equador no período de dez anos (2006-2016). Os resultados aqui apresentados são oriundos da aplicação de métodos de análise documental e de análise de redes sociais (ARS). O artigo constata um *hub* de organizações que trabalham em conjunto ou parceria.<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** Política externa; Sociedade civil; Organizações não Governamentais; Análise de Redes Sociais.

1 Doutora em Sociologia Política no CFH da UFSC com pesquisas sobre Análise de Redes Sociais na política externa dos EUA com bolsa CAPES. Mestre em Economia Social pela UNGS, Buenos Aires, com bolsa do CLACSO. Graduada em Relações Internacionais pela UNISUL. Pesquisadora convidada na FLACSO-Ecuador em 2016. Atualmente, professora na UFFS e pesquisadora do NESFI/UFSC. É pesquisadora do Grupo de Pesquisa Revitalizando Culturas com a temática de integração latino americana e indigenismo.

2 Pesquisa realizada sob financiamento de bolsa CAPES.

Artigo submetido em 02/05/2019 e aprovado em 15/11/2019.





## Abstract

From the US theoretical perspective about on the penetration power of the National Endowment for Democracy, NED, with the foreign aid discourse in situations of political instability, this paper aims to analyze the role of NED as an instance of the US Department of State (United States of America) in promoting a model of democracy in Latin America from the perspective of relational sociology. The argument was about the model of democracy driven by low-intensity foreign policy in Latin America. The formation of social networks was discussed in order to transmit symbols and meanings between the actors and the construction of shared representations. The NED, its origins and how it participated in Ecuador over the ten-year period (2006-2016) were described. The results presented here come from the application of document analysis and social network analysis (SNA) methods. The article notes a hub of organizations that work together or partner.

**Keywords:** Foreign policy; Civil society; Non-governmental Organizations; Analysis of Social Networks.

## Introdução

Este artigo aplica uma metodologia de pesquisa, a Análise de Redes Sociais (ARS), que permite a visualização das relações sociais de um conjunto de organizações da sociedade civil que se articulam entre si e compartilham concepções políticas com agências estrangeiras governamentais. A ARS possibilitou a constatação de relações sociais entre estas organizações e fontes de recursos de assistência externa para a promoção da democracia, que compõe estratégias de política externa dos EUA (Estados Unidos da América) na ação pela não proliferação de governos não democráticos. No caso do presente estudo, a Fundação para a Promoção da Democracia: NED.

Propôs-se, portanto, analisar o papel da NED, considerada uma instância do Departamento de Estado dos EUA, na promoção de um modelo de democracia para a América Latina (e para o mundo) desde a perspectiva da sociologia relacional. Buscou-se, também, identificar o modelo de democracia promovido na política externa dos EUA para a América Latina, as ações da NED e sua rede de relações sociopolíticas. Partiu-se da perspectiva teórica de autores estadunidenses sobre o poder de penetração da NED, com o discurso de ajuda externa política em situações de instabilidade política, apresentando a democracia como um elemento fundamental para a superação de problemas sociopolíticos.





A NED é uma organização da sociedade civil, mas consta como uma subagência do Departamento de Estado dos EUA nas bases de dado da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional). No entanto, não se trata de uma organização autônoma, pois segue as diretrizes de política externa do Departamento. Foi criada com o intuito de constituir um canal de articulação e interlocução com a sociedade civil organizada, seja com partidos políticos em todo o mundo, através do National Democratic Institute for International Affairs (NDI) e do International Republican Institute (IRI), seja com as associações empresariais, câmaras de comércio e *think tanks* através do Center for International Private Enterprise (CIPE), ou, ainda, em relações com os sindicatos e suas confederações através do Solidarity Center (SC). Essas quatro instituições — NDI, IRI, CIPE e SC — compõem a NED.

No Equador, país escolhido como cenário do desenvolvimento desta pesquisa pelo momento histórico que contribuiu para a demonstração do fenômeno da NED na América Latina, a Fundação incrementou seu orçamento em 2006, a partir da candidatura de um pretendente à Presidência com forte alinhamento político a Hugo Chaves. A NED utilizou algumas estratégias de ação para promover a democracia no país por considerar que as instituições democráticas estavam em risco.

Para a apreciação do caso e seus desdobramentos, convido para conhecer os principais autores estadunidenses que abordam a temática da promoção da democracia dos EUA. Em seguida, decifrar a NED e seu papel na política externa de assistência na promoção da democracia e suas origens. Para então, entrar na abordagem sobre os desdobramentos desta fundação em sua atuação em rede. E, finalmente, explorar como a NED construiu suas estratégias em um território em profundas transformações como foi o Equador no período de 2006 a 2016.

## **Entendendo o contexto de promoção da democracia na América Latina**

A América Latina e Caribe compõem uma região importante geopoliticamente para os Estados Unidos, país que sempre esteve presente e exerceu influência no continente americano.

A promoção da democracia pode ser identificada como parte da política externa dos Estados Unidos desde o governo de Thomas Woodrow Wilson (1913-1921), que buscou “tornar o mundo seguro para a democracia”, promovendo





um internacionalismo democrático liberal americano, como descreve Tony Smith (2012). O wilsonismo significou uma virada na concepção de democracia e o primeiro impulso em direção à promoção de um “*American Liberal Democratic internationalism*”, espelhado no “*american way of life*”, de acordo com Smith (2012). Porém, foi no governo de Ronald Wilson Reagan (1981-1989) que se constituíram estratégias de implementação da democracia calcadas nos princípios liberais estadunidenses e executadas a partir de uma estrutura pensada para uma intervenção concedida com base em instituições governamentais e privadas (Carothers, 2010; Ralph, 2010).

No governo Reagan, a política de promoção de um modelo de democracia começou a se tornar o foco da política externa dos Estados Unidos e se consolidou como um dos pilares para suas relações com o continente latino-americano, marcando, assim, a maioria das administrações governamentais dos Estados Unidos ao longo da Guerra Fria. Tony Smith (2012) explica que a política externa voltada para a América Latina era norteadada pela iminência de levantes comunistas, de acordo com a Casa Branca. O propósito era moldado com o propósito de manter inviolada a zona de influência dos EUA na América Latina (Smith, 2012).

Dessa forma, a política externa dos Estados Unidos, de promoção da democracia na América Latina, divide-se em dois momentos históricos (W. Robinson, 2010). Na primeira fase, a “promoção da democracia” e outras formas de intervenção dos Estados Unidos serviram para apoiar a implementação de regimes autoritários e conter as lutas por uma democratização popular e contra estes regimes, além de alcançar “resultados poliárquicos” para as transições. O envolvimento dos EUA na implementação dos regimes autoritários na América Latina teve como objetivo barrar os processos de democratização popular ou “socialista”, além de proteger os interesses econômicos daquele país (Anderson, 2015; Purdy, 2014; W. Robinson, 2010; W. I. Robinson, 1998).

Na segunda fase, a política externa dos Estados Unidos buscou consolidar as democracias poliárquicas por meio de uma vasta “assistência democrática” e programas governo-a-governo, implementados pelo canal diplomático e por programas multilaterais (ROBINSON, 2010). Para consolidar este modelo de democracia, segundo Robinson, estes programas visavam “[...] treinar as novas elites nos procedimentos de poliarquia, inserir uma cultura política poliárquica e reforçar um ambiente institucional poliárquico como um complemento para a reestruturação econômica, sob a superintendência das agências financeiras internacionais” (ROBINSON, 2010, p. 314). É nesta segunda fase que entraram em





cena aparelhamentos como a NED e um novo conjunto de diretrizes que norteariam a atuação da USAID (United States Agency for International Development).

Como a política de promoção da democracia passa por impulsionar um modelo, neste caso o modelo liberal, que entende como democracia o processo eleitoral de escolha de representantes para a tomada de decisão em função do bem comum, uma alta intensificação da participação ativa e deliberativa da população sobre decisões através de canais institucionalizados não possui muita simpatia por ser entendido como um foco de insurgência socialista.

Smith (2012) caracteriza a democracia defendida pelo governo dos Estados Unidos em sua política externa como um sistema que permite a “competição de partidos em eleições livres, regida pelo sistema de sufrágio universal, para controle eletivo dos centros governamentais de poder” (Smith, 2012, p. 13). Discorre sobre qual modelo os programas de assistência utilizam para construir a democracia em outros países e a inspiração da política de promoção é a poliarquia, de Robert Dahl, que, por sua vez, se entende como uma democracia de baixa intensidade (Carothers, 2010; Ikenberry, 2010; Lowenthal, 1993; Ralph, 2010; Smith, 2012).

Uma democracia de baixa intensidade não reconhece outras formas de participação senão pela via da representação política. Isso significa que o cidadão passa a ser cada vez menos chamado a participar de decisões importantes. Robert Dahl discorre sobre um histórico da concepção hegemônica da democracia, apresentando a forma como os instrumentos participativos vão perdendo espaço e se tornando desnecessários para os processos democráticos, à medida que a concepção vai incorporando elementos elitistas. Um dos elementos constitutivos da concepção hegemônica de democracia é a crença na representatividade como a única solução possível para a autorização/decisão em democracias de grande escala. A poliarquia se caracteriza por ser um sistema político com forte descentralização das decisões políticas, em uma pluralidade de grupos de elite autônomos e concorrentes, embora atrelados por um acordo mínimo sobre as regras do jogo social e político (Dahl, 2015).

No entanto, como será discutido, a NED financia projetos que envolvem a democracia participativa, embora estas ações primem por assegurar que sejam compatíveis com as relações econômicas e que não interponham obstáculos ao livre mercado.





## Decifrando a NED

A NED surgiu em 1983 com o propósito de substituir ações já realizadas pela CIA (Central Intelligence Agency) e compor um quadro de interação internacional, com a finalidade de cobrir uma lacuna de relacionamento com a sociedade civil organizada de outros países para a promoção da democracia, de acordo com o *The Democracy Program*<sup>3</sup> (Lowe, 2008).

Segundo Robinson (1998, p. 86), a relação da CIA com grupos políticos na criação, financiamento e orientação desses grupos aliados nos países alvo, compreendia ações junto à mídia, partidos políticos, sindicatos, empresas e organizações da sociedade civil. A CIA possui um histórico de intervenções políticas na América Latina e contribuiu com os golpes militares no Chile, Guatemala, Brasil, entre outros (KARNAL *et al.*, 2014; ROBINSON, 1998).

A NED é uma fundação de caráter privado, mas financiada com recursos governamentais, e age tendo em vista a promoção da democracia e do livre mercado (Minella, 2009). Dentre as várias agências de Estado que prestam assistência externa, a NED aparece como uma subagência vinculada ao Departamento de Estado e é responsável pela articulação com os diversos setores da sociedade, através de quatro institutos: National Democratic Institute for International Affairs (NDI), International Republican Institute (IRI), Center for International Private Enterprise (CIPE) e Solidarity Center (SC).

Os dois primeiros institutos atuam junto às organizações políticas e não governamentais e foram criados pelos partidos políticos Democrata e Republicano, respectivamente. O CIPE, sob comando da American Chamber of Commerce (AMCHAM), opera especialmente com associações empresariais, industriais e *think tanks*<sup>4</sup>, e o SC, controlado pela AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations), atua com organizações e sindicatos de trabalhadores. Através desses institutos, o governo e as corporações empresariais

---

3 *The Democracy Program* foi um estudo que recomendou a criação de uma corporação bipartidária (que envolve ambos os partidos, o Democrata e o Republicano), que deveria ser sem fins lucrativos, não governamental, mas funcionando sob supervisão do Congresso Nacional dos Estados Unidos (*The Democracy Program*, 1982). Em 1981, a Casa Branca aprovou o Projeto Democracia. O conselho executivo deste programa era composto por uma seleção de atores que participavam da política americana e da elaboração de políticas externas (Lowe, 2008). Inicialmente, o Programa Democracia foi vinculado ao National Security Council (NSC) e ficou a cargo de Walter Raymond Jr., especialista em comunicação e difusão da CIA (ROBINSON, 1998). Esta corporação bipartidária se referia à NED.

4 São organizações independentes, privadas e sem fins lucrativos, orientadas politicamente.





dos EUA podem, de alguma forma, exercer influência sobre as políticas públicas e apoiar diferentes organizações e forças políticas em muitos países.

Carl Gershman, presidente da NED, explicou várias questões em torno dos motivos da sua fundação em entrevista a David Shipler, do *The New York Times* (Shipler, 1986). Gershman esclareceu que a CIA promovia a democracia financiando desde partidos opositores até organizações da sociedade civil, jornalistas e outros meios de comunicação, mas, ainda de acordo com ele, não era bem-visto ser uma organização vinculada à CIA e, muito menos, subsidiada por ela. Após os anos 1960, essa política da CIA foi desativada, porém, os interessados nela conseguiram sua continuidade através da criação da NED. Gershman explicou ao jornalista do *The New York Times* que a CIA analisava a lista de organizações que recebiam recursos da NED para se ter certeza de que não eram receptoras de outros fundos secretos. Com a NED, o que antes eram ações secretas passaram a ser ações abertas e públicas, realizadas por uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, que adota a bandeira da promoção da democracia e considera o comunismo algo a ser combatido.

Segundo artigo publicado no *Washington Post*, Allen Weinstein, cofundador da NED, aliou-se a ativistas pró-democracia de outros países para combater os regimes antidemocráticos. Segundo o entrevistado, “o fenômeno de rede é uma das coisas em que nos especializamos” (Ignatius, 1991). E essa experiência foi introduzida na nova fundação, tornando-se uma das suas principais estratégias de atuação.

A NED adota diversas estratégias, de acordo com a situação política do país, e envolve a sociedade civil de forma a atingir seus objetivos da melhor maneira. Leva em consideração a diversidade cultural e econômica e o grau de abertura democrática de cada país onde desenvolve suas ações. Por exemplo, em países democráticos, mas com algum grau de debilidade, a melhor estratégia é melhorar a credibilidade e eficiência da governança democrática e fortalecer a cultura institucional do setor privado. Em outro exemplo, a NED explica que, em países que “estão em transição para a democracia, é o próprio processo de transição que deve ser assistido por medidas para ampliar a confiança no processo democrático e para reforçar os grupos comprometidos com a democracia” (NED, 2016).

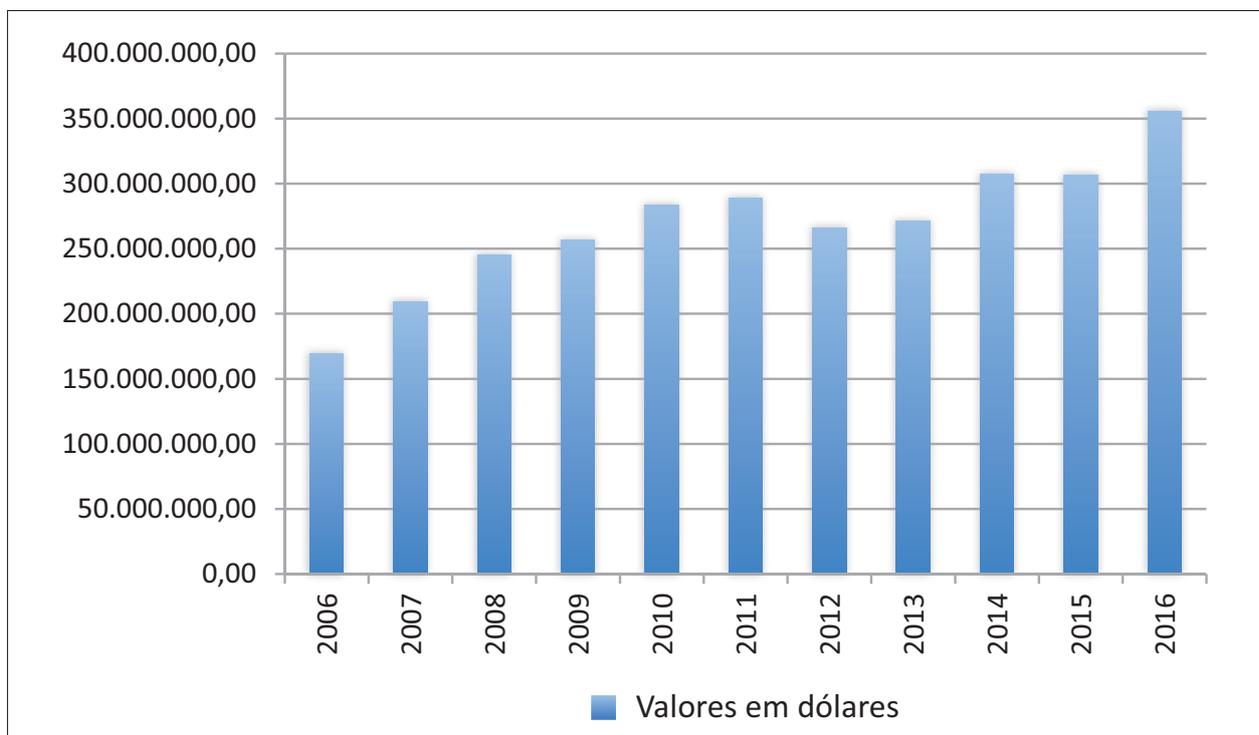
Segundo a NED, em casos mais complicados, onde a democracia se torna uma meta de longo prazo, ela auxilia a constituição de entidades como organizações empresariais independentes, sindicatos livres, imprensa livre e um sistema judicial independente. Em países nos quais, mesmo democráticos, essas instituições



independentes são proibidas ou sofrem restrição severa, o objetivo imediato da NED é ampliar os espaços de manifestação do pensamento independente, expressão e atividade cultural (Reagan, 1984).

A política de submissão de solicitações de subsídios explicita que a NED outorga subsídios diretos somente a organizações não governamentais que trabalhem para o avanço das metas democráticas e o fortalecimento das instituições democráticas em todo o mundo (NED, 2016). Dentre as organizações cujos projetos são financiados pela NED, incluem-se, por exemplo, organizações cívicas, associações empresariais, igrejas, imprensa independente e universidades, tanto estadunidenses como estrangeiras. Essas organizações são originárias de países onde a democracia acabou de ser estabelecida, ou de países semiautoritários, ou então de países onde a sociedade vive situações altamente repressivas, além de países que estejam passando por transições democráticas (NED, 2016). Os partidos políticos que recebem recursos, não os recebem diretamente da NED, mas sim dos institutos IRI e NDI.

**Gráfico 1 – Recursos da NED no total**

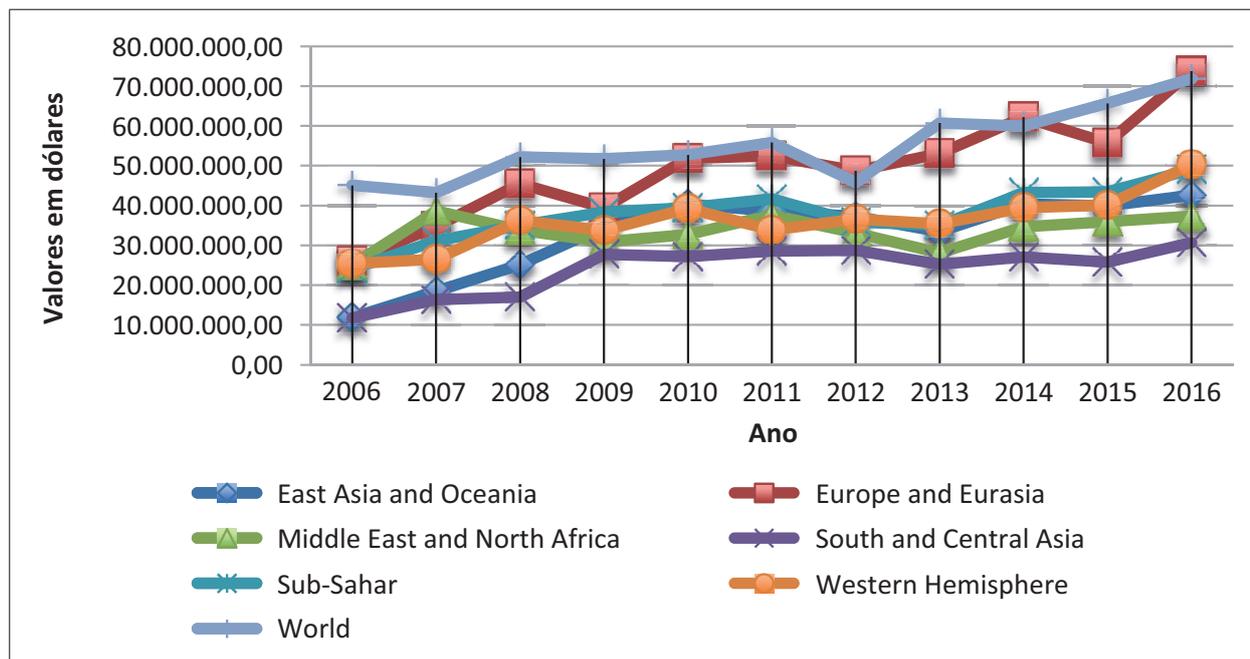


Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados da (U.S. Agency for International Development (USAID), 2017).

Nos últimos dez anos (Gráfico 1), a NED tem apoiado instituições da sociedade civil organizada ao redor do mundo, e este investimento variou de US\$ 169.298.312,00, em 2006, até a quantia de US\$ 355.544.408,00, em 2016.



**Gráfico 2 – Recursos da NED por Região**



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados da (U.S. Agency for International Development (USAID), 2017).

O gráfico acima (Gráfico 2) mostra os valores por região. Consta-se que a NED destinou U\$25.425.572,00 em 2006 para o continente americano, chegando ao valor de U\$50.309.090,00 em 2016.

## As redes transnacionais da NED e suas relações locais

Daniel Mato (2004) explica que, em tempos de globalização, as representações de ideias estão relacionadas também a práticas de atores sociais transnacionais, além das práticas dos atores sociais locais e nacionais. Mato entende que a complexidade das relações transnacionais, isto é, o complexo de relações entre atores sociais originários de diferentes países não é, necessariamente, formada por organizações formais (Mato, 2004). Mario Diani, pesquisador dedicado aos estudos sobre redes de movimentos sociais, explica que a formação de redes entre os atores locais e internacionais, como por exemplo a NED, mesmo que informais, torna-se uma estrutura que possibilita a transmissão de símbolos e significados entre os atores e a construção de representações compartilhadas (DIANI, 1998, p. 249). Segundo Mato (2004, p. 70), essas organizações que formam redes transnacionais são chamadas de atores globais, por seu caráter desterritorializado, porém, em alguns casos, como a NED, sua forma de interpretar a experiência social e sua forma de intervir respondem diretamente ao governo do país de origem.





Segundo Sidney Tarrow (2010), as redes podem ser estruturais ou não intencionais. Em sentido estrutural, uma rede é formada por nós simples, em que os atores precisam de toda a consciência dos demais. As redes são a estrutura dentro da qual os grupos de atores e indivíduos se unem para perseguir fins específicos. As redes que se caracterizam como estruturais são aquelas formadas com o intuito de se articular em torno de uma causa ou objetivo, em que as organizações se reúnem, presencial ou virtualmente, para discutir, deliberar ou agir em conjunto. Já as redes não intencionais, como a rede social mapeada a partir da NED, são formadas por organizações que, se mapeadas, podem se identificar pelos mesmos objetivos, as mesmas ações ou vínculos, como o financeiro, por exemplo, mas não há uma estrutura organizacional que oriente suas ações, e muito menos todos os atores destas redes se conhecem ou possuem consciência total de seus pares. Mais adiante se verá que a rede que se forma no Equador, mesmo sendo uma rede não intencional, produz um núcleo estruturado, uma rede estrutural de organizações com vários vínculos.

É interessante, na análise de redes sociais, poder considerar os vínculos informais, além das conexões formais<sup>5</sup> e ter a possibilidade de trabalhar estes dois tipos de vínculos, formais e informais, de maneira conjunta e sistemática. A incorporação de vínculos informais e não intencionais apresenta, na análise de redes, uma complexidade de relações sociais que muitas vezes não está explícita (Marques, 2007).

O conceito de redes é útil para traçar a distribuição de características inerentes que se transformam em potencial para a formação de coalizões. Tarrow (2010) sistematiza o conceito de coalizões como acordos de colaboração centrados nos meios que permitem que distintas organizações e atores somem recursos para provocar mudanças. “A coalizão é uma forma genérica, que pode incluir uma ampla diversidade de acordos negociados entre duas ou mais organizações, para coordenar seus objetivos, reivindicações, estratégias de influência e ações” (Tarrow, 2010, p. 180).

Mato discute a desqualificação das organizações locais da sociedade civil que fazem parte dessas redes transnacionais, por parte dos governos, no que tange aos objetivos e ações que estariam respondendo aos interesses estrangeiros. Segundo o autor (Mato, 2004, p. 71), “uma organização que mantém relações com outra(s) do exterior, seja para troca de ideias ou recursos, seja para receber e gerenciar

---

5 Os vínculos formais são aqueles formados institucionalmente, ou seja, as redes são formadas registradas ou formalmente constituídas como por exemplo a Plataforma pela Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos. Já os vínculos informais são qualquer interação entre atores que pode ser identificado, sistematizado e catalogado.





fundos, não está necessariamente sujeita às ordens dos doadores”<sup>6</sup>. O autor também afirma que, longe de estarem sujeitos aos financiadores ou enquadrados em atividades, os processos sociais nos quais estão inseridas as organizações locais possuem seus próprios objetivos e interesses e elas executam seus programas de ação de acordo com suas próprias interpretações da experiência social. A partir disso, essas organizações traçam suas alianças e redes de relacionamentos sociais com base em seus vínculos programáticos, orgânicos e financeiros (Dagnino, 2006; Mato, 2004).

Assim como Sidney Tarrow (2010), Mato (2004) considera que as relações entre atores transnacionais e locais podem ser de divergências, de associações, de negociações e/ou de conflitos. Todos os atores globais e transnacionais, de acordo com suas próprias missões institucionais, buscam difundir suas próprias representações de ideias chaves e trabalham para produzir um sentido comum em torno delas.

A construção de hegemonia se dá no campo da sociedade civil e a NED possui o papel de disseminar os valores e princípios estadunidenses neste meio, através do financiamento de projetos que compartilham esses mesmos valores e princípios, ou através de congressos e reuniões, de Fóruns e do trabalho realizado com seus Fellows que vêm de todas as partes do mundo para estagiar na NED. As representações de ideias de sociedade civil estão fortemente relacionadas às ideias de democracia e modelos de sociedade defendidos pelos governos nos Estados Unidos e Europa Ocidental. De acordo com as pesquisas do autor, é através da vinculação das organizações latino-americanas com atores globais que acontecem as influências e a troca de informações; e neste processo encontram-se organizações como a USIA (United States Information Agency), USAID, NDI e IRI (Mato, 2004).

Esses atores fomentam programas de fortalecimento da sociedade civil e de organizações cívicas, visando à promoção da democracia proferida pela NED na região em que atuam. Os eventos são uma estratégia importante em todo o processo. É através de encontros que se constroem alianças, se formulam políticas e se elaboram e executam projetos. Esses eventos existem por haver redes de trabalhos mais estáveis (Mato, 2004).

As organizações locais constroem suas metas e projetos para buscar financiamento. Sempre existe o projeto principal ou prioridade. Porém, o financiamento internacional afeta as agendas das organizações sociais não de uma forma

---

6 “una organización sostenga relaciones con otra/s del exterior, sean estas de intercambio de ideas o de recursos, o incluso de recepción y manejo de fondos, no necesariamente la sujeta a los mandatos de los donantes”.





impositiva ou de submissão aos objetivos e princípios da financiadora estrangeira, mas por ter que atender a prioridades de financiamento. Dessa forma, os editais apontam para financiamento de recursos para os projetos secundários das organizações locais, por exemplo. Estas então mudam seu foco, mas não mudam seu planejamento de diretrizes de ação. Não se altera a agenda, mas se alteram as prioridades. Mesmo assim, os elaboradores de projetos precisam estar cientes do que estão pensando as agências e organizações internacionais (Mato, 2004).

No caso específico em análise, relacionado às organizações privadas da sociedade civil vinculadas à NED, mesmo independentes do governo dos Estados Unidos elas formam um discurso institucional e um sistema de representações. A produção de certas representações sociais tem papel significativo na articulação de sentido das práticas dessas organizações, por ser direta ou indiretamente impactada pelas relações transnacionais entre os atores globais e locais (Mato, 2004).

A partir de um sentido de influência e dominação<sup>7</sup>, observa-se a atuação da NED em suas relações sociais e no enfrentamento dos governos locais de esquerda progressista, no caso estudado neste artigo, o do Presidente Rafael Correa no Equador (Barbosa, 2018).

## **A análise de redes sociais: o caso da NED no Equador**

Esta pesquisa se desenvolve sobre a atuação da NED no Equador e uma confluência de estratégias diversas desde o fomento a credibilidade e eficiência da governança democrática e o fortalecimento da cultura institucional do setor privado, estratégias de medidas para ampliar a confiança no processo democrático e para reforçar os grupos comprometidos com a democracia, assim como estratégias de auxílio na constituição de entidades como organizações empresariais independentes, sindicatos livres, imprensa livre e um sistema judicial independente.

Embora territorialmente pequeno, o Equador é um dos membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e os EUA possuem interesses nele devido às suas reservas petrolíferas. Além disso, como o Equador é fronteiro à Colômbia, e os Estados Unidos têm real interesse no combate ao narcoterrorismo,

---

<sup>7</sup> Por dominação compreenderemos, então, aqui uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (mandado) do dominador ou dos dominadores quer influenciar as ações de outras pessoas (do dominado ou dos dominados), e de fato as influências de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (obediência) (Weber, 2012, p. 191).





usando o território equatoriano como base para este fim. Também possuem interesses na questão da exploração mineira e petrolífera em regiões equatorianas, inclusive em terras indígenas. Entretanto, o fato de Rafael Correa possuir fortes vínculos de amizade e alinhamento político com Hugo Chávez, então Presidente da Venezuela, provocou maior atenção às relações exteriores do Equador.

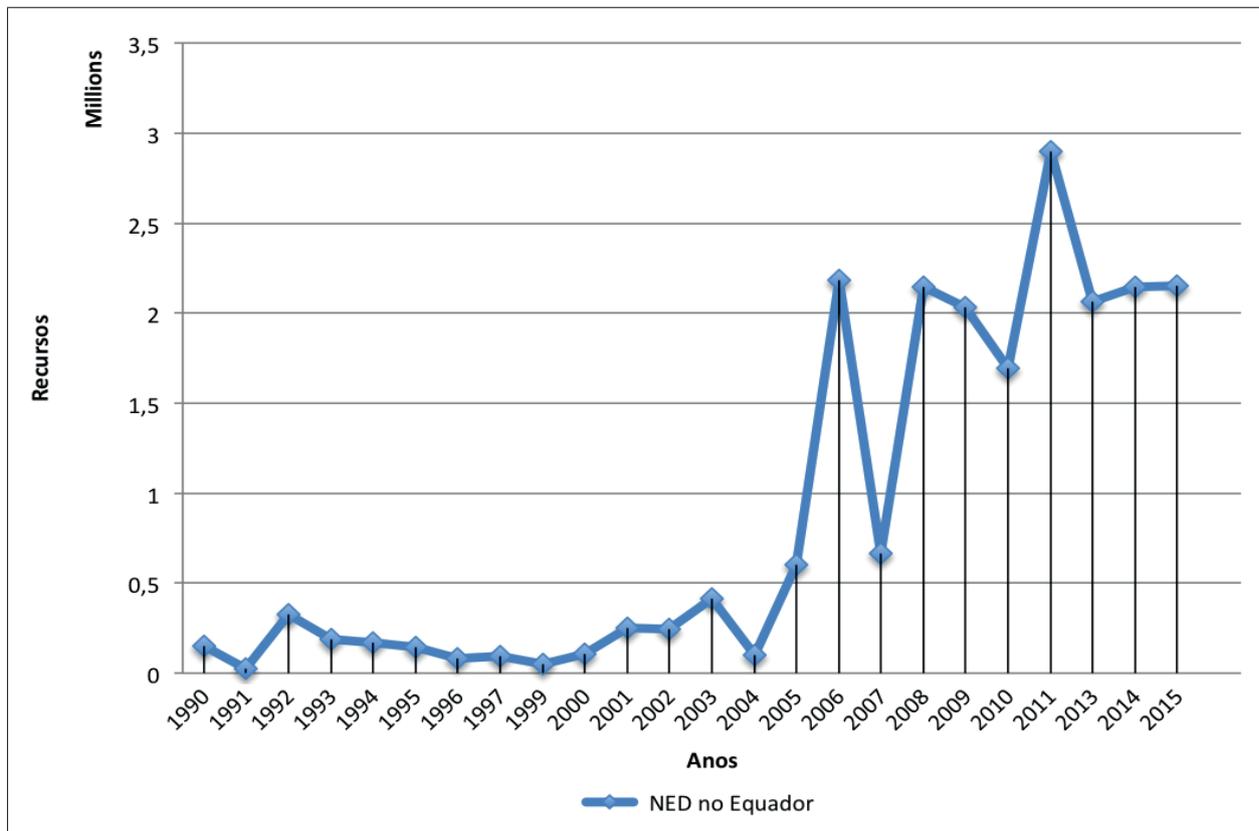
Nos telegramas confidenciais e secretos de comunicação diplomática de 2006 (US Embassy Quito, 2006b, 2006a) são relatados os perfis dos candidatos, explicando quem são e apresentando um resumo de suas plataformas de campanha, mostrando o risco que seria para os EUA se Rafael Correa, por exemplo, viesse a vencer as eleições. Lembrem, neste mesmo documento (US Embassy Quito, 2006b), o papel de cada organização — NED, NDI e IRI — junto às organizações não governamentais e partidos políticos locais equatorianas nesse período eleitoral, demonstrando, dessa forma, o real interesse dos estadunidenses no país. Isto evidencia o receio dos EUA ao perceber que Rafael Correa se elegeria com um discurso de esquerda e usando termos como “Revolução Cidadã”, “Socialismo do Século XXI”, e com uma plataforma eleitoral antiestadunidense e nacionalista, o que tenderia a resgatar uma cosmovisão indígena e da natureza como sujeito de direito e não mais somente como recursos econômicos.

Geralmente, os motivos alegados para se destinar recursos de assistência externa política a outros países giram em torno de instabilidade política ou de algum tipo de opressão por parte do governo local que justifique a promoção de democracia. O que não seria o caso do Equador, que havia saído de um período de instabilidade política, de golpes e reivindicações da sociedade civil pelo fim da corrupção, pelo respeito aos direitos e por mais participação política. No entanto, o que chamou a atenção foi o aumento considerável e repentino de recursos da NED destinados ao país, no período das eleições presidenciais de 2006. O Gráfico 3 mostra que o período de 2006 a 2016 coincide com altos volumes de recursos destinados à ajuda externa política e abrange o período da administração de Rafael Correa, do partido Aliança País. Subitamente, os recursos destinados pela NED para o Equador subiram da casa de meio milhão de dólares ao ano para cerca de 2,5 milhões de dólares em 2006, e seguiram em alta até o último ano de governo de Correa<sup>8</sup>.

---

8 Chama a atenção uma baixa muito acentuada em 2007, isto é, não houve destinação de recursos de assistência externa ao Equador neste ano. No entanto, os recursos vieram de outra fonte, pois o país, neste ano de início de governo de Correia, se caracterizava como um cenário particular e propício à instabilidade política. Segundo o Congressional Budget Justification (CBJ) de 2008, os recursos saíram do Fundo de Apoio Econômico (FSE), uma vez que o país se encontrava, segundo critérios estadunidenses, em situação especial e necessitando criar um ambiente estável, haja vista seu histórico de uma década de instabilidade política.



**Gráfico 3 – NED no Equador**

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados da (U.S. Agency for International Development (USAID), 2017).

Em cada país, a NED constrói suas redes sociais e políticas de interação e intercâmbio de ideias, estratégias, metodologias, entre outras informações e ações. No Equador, identificou-se, a partir dos relatórios de financiamento de projetos, um conjunto de organizações mais fiéis na temporalidade e na identidade de projetos políticos, que interatuam realizando ações conjuntas de promoção da democracia e dos direitos humanos.

A pesquisa partiu do levantamento dos relatórios da NED, nos quais se demonstram o destino dos recursos, os objetivos em que foram aplicados e os respectivos valores. Após a inserção de todos os dados dos relatórios da América Latina e do Equador no *software* Microsoft Excel, foi possível sistematizá-los de diferentes formas através das ferramentas do programa, como por exemplo, a tabela dinâmica. A partir dessa ferramenta, foram obtidos os valores por organização ao longo dos dez anos de análise e os valores anuais por categorias como direitos humanos, *accountability*, fortalecimento das organizações da sociedade civil, entre outras. Foi possível identificar algumas relações entre atores sociais que recebem recursos e correlações entre atores que agem regionalmente. Os Relatórios da América Latina apresentam, portanto, os projetos executados regionalmente. Dessa



forma, para as finalidades deste estudo foram selecionadas e utilizadas somente as ações que citam o Equador, a Região Andina e outras de âmbito mais geral na América do Sul e América Latina, em que se identifica uma relação com atores sociais equatorianos. A partir desses dados, constatou-se que a NED financiou 34 organizações que desenvolveram projetos no Equador ou projetos regionais que incluíram o país ao longo de dez anos, entre 2006 e 2016.

A partir dos dados sistematizados e analisados, passou-se a uma segunda etapa de coleta de dados que consistiu em investigar as páginas de *web* das organizações parceiras em busca de documentos, relações sociais e informações, que foram utilizados para construir os grafos das redes sociais. Para tanto, utilizou-se o método de bola de neve, em que se inicia a coleta de dados focando em um grupo de atores, primeiramente, no caso as organizações financiadas pela NED, e, a partir destes, se identificam suas conexões (Hanneman, 2005).

Outra fonte muito utilizada foi a rede social Facebook, através da qual as organizações disponibilizam informações que correlacionam suas parcerias, possibilitando, dessa forma, o acesso às páginas desses parceiros na Web, ação necessária para a construção das redes sociais.

Através da ARS, identificou-se que muitas dessas organizações possuem parcerias, desenvolvem ações em conjunto e se articulam em redes com outras organizações. Também se detectou um conjunto de atores que estiveram altamente conectados e atuaram conjuntamente e constantemente ao longo desse período, apresentando-se como estrutura nuclear frente às demais organizações.

Os analistas de redes sociais se baseiam fortemente nas metodologias de sociometria e na teoria dos grafos (o estudo matemático dos padrões estruturais em pontos e linhas) para representar formalmente configurações sociais (Emirbayer, 1997, p. 299). Utilizou-se o software UCINET 6 (Borgatti, Everett, & Freeman, 2002) para medir o grau de centralidade de acordo com o poder de influência e prestígio desses atores na rede e para inserir os atributos que foram desenhados no NETDRAW (Borgatti, 2002). O sociograma 1, que é a principal representação por apresentar todas as relações possíveis, explicita a distinção entre os atores sociais por tipos de organização (sociedade civil, empresa, organização internacional, ou outra) e por localidade (local do Equador ou não local).

A seguir aplicou-se a métrica do *Freeman Degree Centrality*, criada por Linton Freeman (1979), para analisar o grau de influência e de importância do ator na rede. Pôde-se considerar a centralidade como uma medida de potencialidade de importância, influência, proeminência de um ator em uma rede, posicionando-o





de acordo com seu grau (Freeman, 1979). Calculou-se, por um lado, o número de conexões que um ator recebe de outros, isto é, a centralidade de entrada (*indegree*), a qual indica sua popularidade ou receptividade; e, por outro lado, calcula-se o número de conexões que um ator estabelece com outros atores, ou seja, a centralidade de saída (*outdegree*), a qual indica sua influência, alcance ou expansividade (Lago Júnior, 2005, p. 56).

Através da métrica de Freeman(1979), foram identificados os atores sociais que apresentam um alto *indegree*, isto é, outros buscam se vincular ou estabelecer relações com esses atores sociais, indicando seu grau de importância e proeminência na rede. Esse prestígio pode estar vinculado ou não à influência que esse ator social possua, caso ele apresente alto *outdegree*. Os atores com alto grau de saída são considerados capazes de prover informações, ideias, recursos e são considerados atores influentes (Freeman, 1979; Hanneman, 2005; Lago Júnior, 2005).

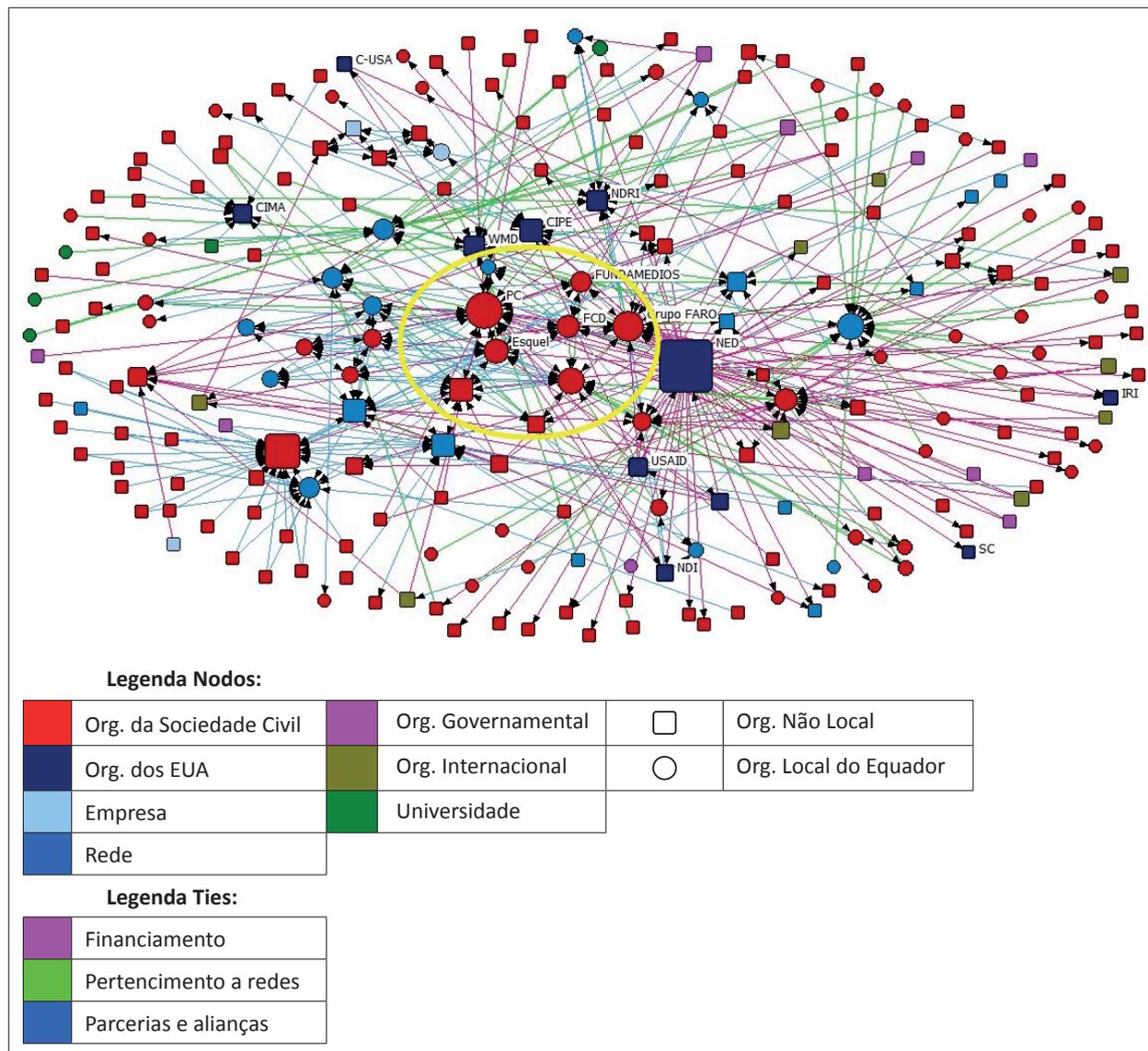
Portanto, é importante analisar o poder de influência dos atores sociais vistos como *Hubs*, que são “atores altamente conectados a vários outros atores, que contribuem significativamente para diminuir a distância entre os grupos e indivíduos da rede” (Bez & Faraco, 2011, p. 62; Hanneman, 2005). Ao aplicar a métrica *Freeman DegreeCentrality*, demonstrou-se que, além de centrais, as organizações identificadas possuíam poder não só de capilaridade e conexão, mas também de difusão de ideias.

Chegou-se até os resultados da análise de redes sociais apresentando graficamente os sociogramas por meio da aplicação de MDS (*multidimensional scaling*), para demonstrar as proximidades entre os atores sociais com características de grau de centralidade similares.





### Sociograma 1 – Mapa de relações sociais das organizações financiadas pela NED no Equador de 2006 a 2016



Fonte: Elaboração Própria com base em dados da pesquisa e uso do *software* UCINET6 e NetDRAW.

A apresentação gráfica do sociograma não foi arbitrária, ou seja, não houve a manipulação da pesquisadora na localização dos nós no espaço. Com a ferramenta MDS (*multidimensional scaling*), o software dispôs espacialmente os atores de acordo com seu grau de centralidade e os aproximou de acordo com a intensidade de suas relações. Pôde-se observar, portanto, que a NED não esteve no centro do sociograma, mesmo possuindo alto grau de saída (*outdegree*). Juntamente com este ator, apareceram as organizações identificadas pelo *Freeman degree centrality* bem centralizados, mostrando sua importância nas redes de relações sociais, em comparação com a NED. Observando-se os laços (*ties*), pôde-se verificar que há maior intensidade no 1º e 2º quadrantes, onde há maior quantidade de laços





azuis, juntamente com rosas e verdes. A NED está em posição de ator influente pelo seu alto *outdegree*, mas não de importância na rede, por ter baixo *indegree*. O nível de influência foi alto no Equador por suas relações com organizações muito bem articuladas e com alto poder de influência, financiando seus projetos. Desta forma, a NED atuou indiretamente no país. Ou seja, a NED não executou objetivos e ações diretamente no Equador, e isso explica seu baixo *indegree*.

As organizações locais com maior grau de centralidade encontram-se na Tabela 1, indicando, portanto, entre as financiadas pela NED, aquelas mais atuantes e articuladoras no Equador. O grau de centralidade confirma as organizações identificadas como mais relevantes a partir da pesquisa documental, com uma identidade de ideais e de projetos políticos.

**Tabela 1 – Rede de organizações financiadas pela NED no Equador (período de 2006-2016) – Atores com maior grau de centralidade (*Freeman Degree Centrality*)**

Ordem (Pelo <i>Outdegree</i> )	Organizações	Grau de saída ( <i>Outdegree</i> )	Grau de Entrada ( <i>Indegree</i> )
1	PC	43.000	43.000
2	Fundación Esquel	41.000	24.000
3	FUNDAMEDIOS	29.000	13.000
4	FCD	29.000	18.000
5	Grupo FARO	29.000	39.000

Fonte: Elaborado própria a partir dos Relatórios anuais da NED com o UCINET 6.

A Corporación Participación Ciudadana (PC) possuiu uma capilaridade alta e recebe recursos da NED e de outras fundações e organizações, tendo respaldo internacional em suas ações políticas. Fundada em 2002, é a organização local desta rede que possui maior prestígio e influência. A partir de seu objetivo de fortalecimento da democracia no Equador, atuou na área de controle social promovendo a transparência em atividades e processos políticos por meio de ações de observação cidadã, na área de educação e informação para a democracia.

A PC é uma organização importante no cenário político do Equador e vem se destacando como agente de cobrança por transparência nos processos políticos e eleitorais do Estado e acompanhamento das eleições como observadora. Entre as organizações observadoras, nacionais e internacionais, a PC foi a única a contestar os resultados das eleições em que Rafael Correa venceu. Além desta, a Fundación Esquel e demais organizações possuíam muitas conexões, e suas ações não são isoladas.





A Esquel foi fundada em 1990, é uma organização com força política e que participou como observadora em eleições. Em relação à Fundación Esquel, a análise de redes sociais apontou que ela é uma organização de grande poder de centralidade e de influência, logo atrás da PC. Além do recurso que recebe da NED, a Fundación Esquel possuía apoio direto do Departamento de Estado dos EUA. Em seus documentos, a Esquel indica que promove o desenvolvimento local e os direitos humanos e que seu trabalho se centra em relações comunitárias, gênero, fortalecimento organizacional e responsabilidade social empresarial.

A Fundamedios, criada em 2007, tem o papel de monitorar as promessas de campanha, atuar na defesa da livre expressão, e tem influência na opinião pública. Sempre criticou duramente a Lei Orgânica de Comunicação de 2013, chamando-a de “lei da mordaza”. Esta lei teve o objetivo de regular o setor. Um dos diretores da Fundamedios, Mauricio Alarcón, também sócio/diretor da FCD, foi um dos 30 ativistas homenageados pela NED pelos seus 30 anos, em 2013 (Fundamedios, 2004; NED, 2016). César Ricaurte, da Fundamedios, passou a ser *fellow* da NED em 2017 (NED, 2016).

A Fundamedios foi criada para apoiar os meios de comunicação e jornalistas através de uma rede de monitoramento de ameaças à liberdade de expressão e de associação, tendo criado a Plataforma pela Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos. O trabalho desta plataforma surtiu muito efeito na contribuição em mobilizações como as da UNE (Unión Nacional de Educadores) e outros atores que se viram a ponto de terem suas portas fechadas com o advento do Decreto n. 16.

O referido decreto regulamentou as organizações da sociedade civil e unificou seus registros no Ministério de Inclusão Econômica e Social e na Secretaria de Comunicação do Estado, no caso de organizações de jornalistas, através de um único canal: Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS).

O Decreto, no entanto, expressa a consequência de um primeiro momento no qual a SETECI (Secretaria Técnica de Cooperação Internacional) buscou regulamentar e conhecer as contas e projetos de ONGs internacionais atuantes no Equador. Algumas delas, de acordo com a então secretária, Gabriela Rosero, possuíam parcerias com ONGs locais, e as financiavam sem possuir convênio com a SETECI; ou possuíam convênio com a Secretaria com um determinado projeto declarado, mas executavam outro. Rafael Correa disse que existiam ONGs locais que não declaravam suas fontes de financiamento, não estavam cumprindo com a lei e se dedicando a fazer política no país (El Telégrafo, 2011).

A partir de 2012, os novos convênios, principalmente com as organizações estadunidenses, tiveram que se enquadrar dentro das três seguintes prioridades:





transferência de ciência e tecnologia, fortalecimento de capacidades e de talento humano e assistência técnica e intercâmbio de conhecimentos (El Telégrafo, 2012a). A SETECI realizou um chamado para que as organizações prestassem contas de sua atuação no país, e 26 ONGs estrangeiras, entre elas o NDI, não renovaram o convênio neste mesmo ano (El Telégrafo, 2012b). Portanto, as mudanças implementadas serviram para filtrar tais organizações e adequá-las aos objetivos de desenvolvimento definidos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento e *Buen Vivir*. Já o Decreto n. 16 se constitui em uma segunda ação, cuja finalidade era verificar as organizações locais e conhecer os recursos recebidos dessas organizações estrangeiras.

As organizações sociais se sentiram também subestimadas com este Decreto que confirmou a já suposta desconfiança que o governo tinha em relação a algumas organizações da sociedade civil, segundo Montúfar (2014) e Ricaurte(2014), fundador da PC e diretor de Fundamedios, respectivamente, ambas organizações que recebem recursos da NED.

A FCD (Fundación Ciudadania y Desarrollo), criada em 2009, é uma organização coirmã da Fundamedios, e há membros da direção executiva que transitam entre ambas, como é o caso do Mauricio Alarcón, Diretor Executivo da FCD e Subdiretor da Fundamedios. A FCD possui objetivos parecidos com os da PC, visando promover a transparência e controle social em todos os níveis de governo e funções e instituições do Estado, promover a educação e a formação, além da participação cidadã.

O Grupo FARO, um *think tank* criado em 2004 é um centro de pesquisa, elaboração e influência em políticas públicas. Desenvolve muitos projetos na área da indústria extrativista e para o fortalecimento de capacidades da sociedade civil. PC, Grupo FARO, Fundamedios e FCD são importantes *Hubs* no cenário político contestatório no Equador.

A Fundamedios recebeu recursos da NED para promover a participação cidadã e *accountability*, assim como PC, FDC e Grupo FARO. Além do trabalho que já vinha desenvolvendo, de defesa e proteção da liberdade de expressão dos jornalistas no Equador, a Fundamedios passou a trabalhar em treinamentos e diálogos para ajudar os líderes da sociedade civil a aumentar os níveis de transparência nas suas organizações e obter melhor compreensão do funcionamento de uma ONG e de sua prestação de contas. As ações passaram a fomentar a participação dos cidadãos na constituição de políticas públicas e no treinamento de representantes da sociedade civil e funcionários do governo local sobre mecanismos de participação cidadã e transparência dentro da novas normas e legislação. Ao propor o fomento do controle social na reestruturação do Poder Judiciário no Equador, a Fundamedios



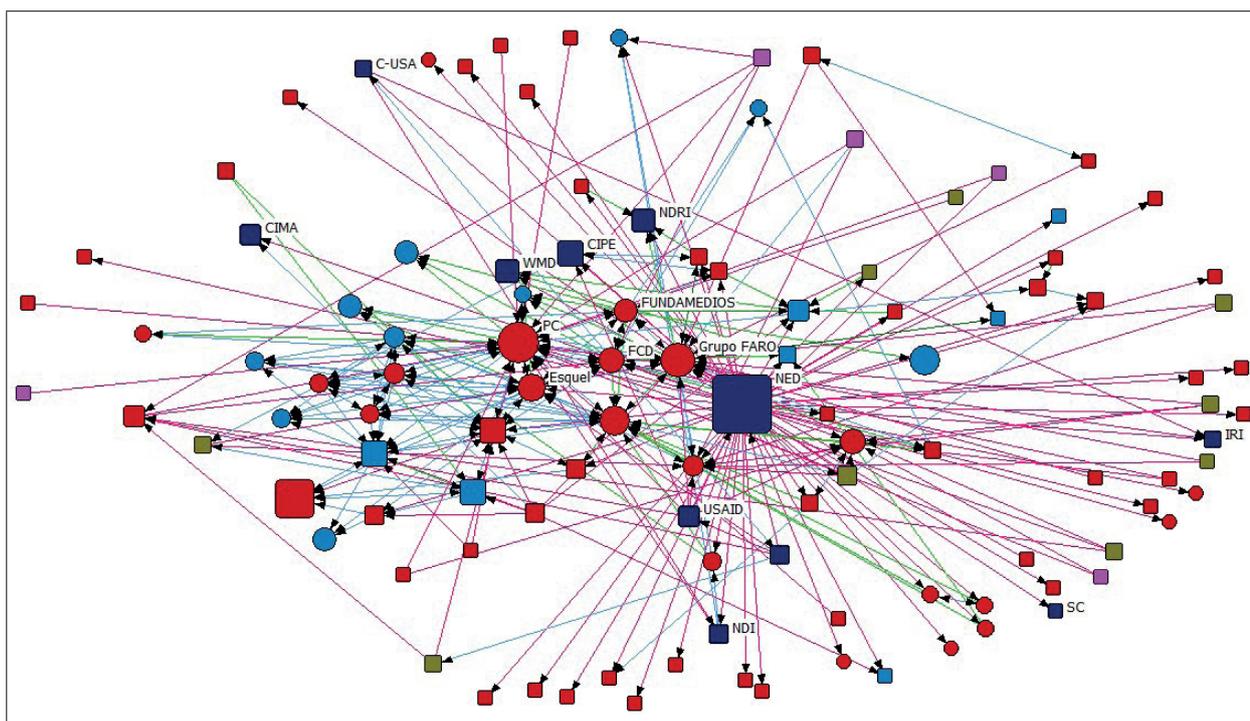


realizou uma campanha de conscientização da importância do controle social da reforma judicial.

As ações da PC tiveram relação com as da Fundamedios, pois passaram a focar na promoção da transparência na utilização dos recursos de publicidade públicas no Equador com recursos da NED. O Grupo Faro já atuava no âmbito da transparência dos governos locais. E a FCD começou a receber recursos da NED para atuar também nessa área, mais precisamente na Assembleia Nacional, através da criação de um observatório cidadão.

No Sociograma 1 pode-se observar todas as relações sociais possíveis e publicamente divulgadas das organizações financiadas pela NED no período de 2006 a 2016. Já o Sociograma 2 é parte do primeiro, e seleciona somente as primeiras organizações que estão listadas na tabela 1 acima e aplicando egonetwork. Este sociograma 1 apresenta uma ampla rede e nele é possível constatar a teia de relações existentes entre estes atores sociais. Os sociogramas 01 e 02 mostram uma rede não intencional, nas quais os atores se conectam por vários meios, seja por projetos financiados ou repasse de recursos (*ties* em rosa), seja por realização de parcerias, alianças e ações/projetos em conjunto (*ties* em azul). As redes formais, compostas pelos atores sociais com constituição jurídica, estão presentes com muita força neste contexto (*ties* em verde).

**Sociograma 2 – Organizações centrais**



Fonte: Elaborado própria a partir dos dados da pesquisa e uso dos *softwares* UCINET6 e NetDRAW.





Em meio a um amplo conjunto de coalizões instrumentais (Tarrow, 2010) observadas, estas organizações se apresentam dentro de coalizões em torno de uma campanha, conforme explica Tarrow (2010), neste caso a promoção da democracia. Isso devido à sua alta implicação no contexto sociopolítico e porque vem sendo executada durante anos.

## Conclusões

Apresentou-se neste artigo, uma análise sobre o papel da NED na promoção de um modelo de democracia para a América Latina (e para o mundo) desde a perspectiva da sociologia relacional. A pesquisa a identificou como uma instância do Departamento de Estado dos EUA na execução das diretrizes de segurança nacional e um canal de articulação com a sociedade civil organizada através do financiamento de projetos vinculados a temática de democracia.

A Fundação NED foi criada com o propósito de facilitar o relacionamento diretamente com a sociedade civil sem precisar passar pelas estruturas governamentais de cooperação internacional. Logo, não há entraves para a circulação de seus recursos, assim como para a circulação de concepções e formas institucionais.

A NED, portanto, uma organização privada que atua com seus pares no campo da sociedade civil promove uma democracia de baixa intensidade de forma a atender a uma economia de domínio das grandes corporações (estadunidenses) e contribui enormemente na construção da hegemonia dos EUA ao redor do mundo. O Departamento de Estado dos EUA precisa manter funcionando um sistema econômico dentro das premissas que beneficiem sua economia doméstica. Desde sua perspectiva, a economia é globalizada, o sistema financeiro é internacional, e assim, é de suma importância que a sociedade entenda que o liberalismo econômico é o melhor caminho.

O fenômeno de atuação em rede como estratégia tomada pela NED, assim com Allen Weinstein declarou, ficou evidente na pesquisa. Constatou-se a ação articulada entre atores sociais locais no âmbito de influência da NED. A NED não tem o poder de influenciar a ponto de se alterar significativamente a realidade sociopolítica de um país. Ela é somente um instrumento, a ponta de um iceberg de operações psicológicas e políticas no exterior.

Ao longo da investigação, revelaram-se algumas contradições sobre a atuação da NED e seus objetivos. A fundação buscou contribuir com o seu apoio às organizações





da sociedade civil em países em crise ou instabilidade política, diretamente ou através dos institutos vinculados, IRI, NDI, SC e CIPE. Porém, o período de maior risco e de crise política no Equador foi durante uma década anterior do governo de Correa (1996-2006), por exemplo. Um período de alta corrupção, manifestações, golpes, pobreza e desigualdade social. Entretanto, nenhuma dessas dificuldades as quais o país estava precisando eliminar atraiu a preocupação da NED.

No entanto, a partir de 2006, a presença da NED no Equador chamou a atenção pelo violento aumento de recursos destinados a este país, de uma média de meio milhão de dólares destinados em 2005 para valores que superaram os dois milhões de dólares no ano seguinte.

As organizações sociais locais que são financiadas pela NED possuem uma identificação com o projeto político dos EUA, mesmo que se apresentem como organizações apartidárias. Pode-se colocar entender a atuação da NED como uma forma de fortalecimento de organizações que compartilhem o mesmo projeto político e/ou visão de mundo e desde uma visão/perspectiva de garantir a consolidação de uma ideologia. Não se encontrou a defesa de projetos políticos de inclusão e justiça social ou a defesa de instâncias de participação deliberativa populares. Não foram identificadas, entre as financiadas, alguma que tenha apoiado o governo de Rafael Correa. A construção de um tecido social de atuação por meio da sociedade civil organizada ocorre de forma paralela, complementando as relações diplomáticas e se instalando em relações transnacionais, pelas quais os Estados Unidos da América conseguem penetrar com seus valores e princípios em outras culturas e por diferentes meios.

Neste sentido, entende-se estas organizações, atores contestatórios, como forças sociais que buscam romper com o poder constituído de uma esquerda progressista, de Rafael Correa, com o apoio de forças sociais dominantes estadunidenses que tentam manter o “controle” sobre a região. Esta hegemonia dos EUA apresenta-se não mais como dominação pela força coercitiva, mas sim como um constructo de liderança, uma dominação por consentimento.

Um exemplo que se pode mencionar acerca dos embates políticos é a cobrança por transparência nas organizações sociais pelo governo é legítima. O Decreto n. 16/2013 veio para organizar as informações de todas as organizações não governamentais e para que estas possam declarar as origens dos recursos externos que recebem. As organizações exigem transparência do governo, no entanto, elas mesmas não estão sendo transparentes, pois aparecem no relatório da NED como sendo financiadas, mas elas não declaram esta informação.





Portanto, a partir dos dados apresentados, tantos dos relatórios como de outras fontes que geraram as informações para a análise de redes sociais, pôde-se observar as ações de promoção de democracia e evidenciou-se o poder de penetração dos agentes estadunidenses na diversidade de ações e de atores sociais envolvidos que compartilham dos mesmos preceitos e trabalham em rede. Esse poder de penetração é crucial quando se busca construir hegemonia e mostra que o *soft power* está presente e facilita a dominação sem recorrer muitas vezes a intervenções militares ou uso da força, muito menos a pressões econômicas.

## Referências

- Anderson, P. (2015). *A política externa norte-americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo.
- Barbosa, L. C. B. (2018). *Conquistando corações e mentes: uma análise da National Endowment for Democracy (NED) no Equador (2006-2016)*. Florianópolis: Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.
- Bez, G. S., & Faraco, R. A. (2011). Uma Proposta De Utilização Da Técnica De Análise De Redes Sociais Na Universidade Do Sul De Santa Catarina. *Perspectivas Contemporâneas*, 6(2), p. 53-79.
- Borgatti, S. (2002). *Netdraw Network Visualization*. Harvard: Analytic Technologies.
- Borgatti, S., Everett, M., & Freeman, L. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard: Analytic Technologies.
- Carothers, T. (2010). Taking Stock of Democracy Assistance. In M. Cox, G. J. Ikenberry, & T. Inoguchi (Orgs.), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts*. Oxford: Oxford University Press.
- Dagnino, E. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In E. Dagnino, A. Oliveira, & A. Panfichi (Orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas e São Paulo: Unicamp e Paz e Terra.
- Dahl, R. (2015). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: EdUSP.
- El Telégrafo. (2011). 92 Organizaciones no Gubernamentales no han transparentado sus cuentas y proyectos. *El Telégrafo*.
- El Telégrafo. (2012a). La SETECI emprende proceso con tres líneas de acción. *El Telégrafo*.
- El Telégrafo. (2012b). Seteci no renueva permisos de funcionamiento a 26 ONG extranjeras. *El Telégrafo*.





- Emirbayer, M. (1997). Manifesto for a Relational Sociology. *American Journal of Sociology*, 103(2), 281–317. < <https://doi.org/10.1086/231209> > .
- Freeman, L. C. (1979). Centrality in Social Networks. *Social Networks*, 1(1968), 215–239. < [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(78\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7) > .
- Fundamedios. (2004). Fundamedios. Recuperado 20 de maio de 2015, de < <http://www.fundamedios.org> > .
- Hanneman, R. A. (2005). *Introducción a Los Métodos Del Análisis De Redes Sociales*. Recuperado de < <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/> > .
- Ignatius, D. (1991, setembro 22). Innocence Abroad: The new world of spyles (Weinstein, Allen). *The Washington Post*.
- Ikenberry, G. J. (2010). America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era. In M. Cox, G. J. Ikenberry, & T. Inoguchi (Orgs.), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts*. Oxford: Oxford University Press.
- Karnal, L., Purdy, S., Fernandes, L. E., & Morais, M. V. De. (2014). *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. Recuperado de < <https://books.google.com/books?id=dM-l3YgFV-YC&pgis=1> > .
- Lago Júnior, M. W. do. (2005). *Redes Sociais Informais Intraorganizacionais e os Processos de Mudanças Organizacionais: Estudo em uma Empresa de Tecnologia da Informação*. Universidade Federal da Bahia.
- Lowe, D. (2008). Idea to Reality: NED at 25. Recuperado 24 de março de 2015, de < <http://www.ned.org/about/history> > .
- Lowenthal, A. F. (1993). *Exporting Democracy: The United States and Latin American — Themes and Issues*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Marques, E. (2007). Os mecanismos relacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), 157–161. < <https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000200013> > .
- Mato, D. (2004). Redes transnacionais de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil. In *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (p. 67–93). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Minella, A. C. (2009). Construindo hegemonia: democracia e livre mercado (atuação do NED e do CIPE na América Latina). *Revista CRH, Salvador*, 22(55).
- Montúfar, C. (2014). El camino a la soledad: El Decreto 16 o el retrato de la sociedad civil en la Revolución Ciudadana. In C. Montúfar, E. Herrería, C. Pérez-Guartambel, & D. Tenesaca (Orgs.), *El derecho a reunirnos en paz*. Quito: Fundamedios.
- NED. (2016). National Endowment for Democracy. Recuperado 10 de novembro de 2016, de < <http://www.ned.org> > .





- Purdy, S. (2014). O Século Americano. In L. Karnal, S. Purdy, L. E. Fernandes, & M. V. De Moraes (Orgs.), *História dos Estados Unidos: das origens ao Século XXI* (p. 173–276). São Paulo: Ed. Contexto.
- Ralph, J. G. (2010). “High Stakes” and “Low-Intensity Democracy”: Understanding America’s Policy of Promotion Democracy. In M. Cox, G. J. Ikenberry, & T. Inoguchi (Orgs.), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts*. Oxford: Oxford University Press.
- Reagan, R. (1984). Statement of Principles and Objectives — NED. Recuperado 9 de outubro de 2015, de NED website: < <http://www.ned.org/publications/statement-of-principles-and-objectives> > .
- Ricaurte, C. (2014). Introducción: Decreto 16, colocando un ladrillo más en la pared. In C. Montúfar, E. Herrería, C. Pérez-Guartaumbel, & D. Tenesaca (Orgs.), *El derecho a reunirnos en paz*. Quito: Fundamedios.
- Robinson, W. (2010). Promoting Capitalist Polyarchy: The case of Latin America. In M. Cox, C. J. Ikenberry, & T. Inoguchi (Orgs.), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts*. Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, W. I. (1998). *Promoting polyarchy Globalization, US intervention, and hegemony*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sipler, D. K. (1986, junho 1). Missionaries for Democracy: U.S. Aid for Global Pluralism. *The New York Times*.
- Smith, T. (2012). *America’s Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy*. Oxford: Princeton University Press.
- Tarrow, S. (2010). *El Nuevo Activismo Transnacional*. Barcelona: Editorial Hacer.
- The Democracy Program*. (1982). Washington, D.C.
- U.S. Agency for International Development (USAID). (2017). *Foreign Aid Explorer: The official record of U.S. foreign aid*. Recuperado de <https://explorer.usaid.gov/data.html#tab-data-download>
- US Embassy Quito. (2006a). *Ecuador Election Update, Six Months Out*. Quito: US Embassy Cable.
- US Embassy Quito. (2006b). *Ecuador Elections, nine months out*. Washington, D.C.: US Embassy Cable.
- Weber, M. (2012). *Economia e Sociedade — Volume 2*. Brasília: Editora UnB.





# As relações bilaterais do México com os Estados Unidos: um balanço de 2000 a 2018<sup>1</sup>

## *Mexico-US bilateral relations: an assessment from 2000 till 2018*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.972

Cristina Soreanu Pecequilo<sup>2</sup>

Marcela Franzoni<sup>3</sup>

### Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as relações bilaterais do México com os Estados Unidos, de 2000 a 2018, tendo como base o ponto de vista mexicano. Embora os Estados Unidos sejam o principal parceiro do México e sua prioridade em política externa, o mesmo não se aplica à agenda norte-americana, indicando uma relação caracterizada por uma forte interdependência assimétrica. Neste intercâmbio, destacam-se temas multidimensionais como comércio, imigração, tráfico de drogas dentre outros, que possuem aderência a agendas domésticas e internacionais de ambos os países. Optou-se por apresentar a evolução destas interações em forma de cronologia histórica, que aborda tanto um panorama breve da política externa do México no século XX, como suas atualizações no pós-Guerra Fria, que indicam a passagem de uma agenda de autonomia para uma postura de alinhamento diante dos Estados Unidos. A metodologia se baseou na revisão bibliográfica sobre o tema das relações bilaterais México-Estados Unidos, na análise de documentos e discursos de membros do Executivo e de agências governamentais, na literatura especializada sobre o tema e na sistematização de dados econômicos.

**Palavras-chave:** México; Estados Unidos; Relações Bilaterais; Política Externa.

1 Esse artigo é fruto de pesquisas financiadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)

2 Doutora em Ciência Política pela USP. Professora de Relações Internacionais na UNIFESP e dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e de Economia Política Internacional da UFRJ. Pesquisadora do CNPq e Associada do NERINT/UFRGS. Analista de política externa, com estudos sobre as relações internacionais dos EUA, do Brasil e da China. Orcid: < <https://orcid.org/0000-0003-1617-186X> > .

3 Doutoranda e Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo. É bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, processo 2018/0711-8. Visiting Graduate Student na Universidade da Califórnia, San Diego. Pesquisadora do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-Unesp). Orcid: < <https://orcid.org/0000-0002-7280-3318> > .

Artigo submetido em 27/06/2019 e aprovado em 26/11/2019.





## Abstract

The goal of this article to analyze the Mexico-United States bilateral relations from 2000 till 2018, based on the Mexican standpoint. Even though the US are Mexico's main partner and its priority in foreign policy, the same cannot be said of the North-American agenda, presenting a relation that is characterized by a deep asymmetric interdependence. Multidimensional themes such as trade, immigration and drug trafficking, among others, take center stage on this interchange, that represent for both countries a mix of domestic and international agendas. The option is to present the evolution of this exchanges in a historical chronological manner, that deals not only with a brief overview of Mexico's foreign policy in the 20<sup>th</sup> century, but also its updates on the post-Cold War world that show the transition of an autonomous agenda to an alignment stance towards the United States. The methodology is based on a bibliographical review about the Mexico-United States bilateral relations from political speeches from members of the Executive and official governmental agencies, the relevant specialized literature and the systematization of economic data.

**Keywords:** Mexico; United States; Bilateral Relations; Foreign Policy.

## Introdução

A maioria dos temas de política externa do México se relaciona com os Estados Unidos (EUA). Isso faz com que este país seja prioridade na agenda externa mexicana, enquanto o contrário não é verdadeiro (PELLICER SILVA, 2006). Há uma estreita relação entre a política interna no México, sua estratégia de desenvolvimento econômico e os EUA. Diante da magnitude da dependência, a manutenção da soberania do México é um tema permanente da sua política externa (SCHIAVON, 2006). A margem de autonomia frente ao vizinho está vinculada aos seus elementos domésticos, como a estabilidade econômica e o combate ao crime organizado.

Administrar as relações com os EUA é um desafio histórico para o México. A identidade nacional foi constituída em oposição à grande potência. A significativa perda territorial que sofreu na guerra 1846-1848, a Revolução mexicana e a expropriação petroleira promovida na gestão de Lázaro Cárdenas (1934-1940) trouxeram à política externa um forte caráter defensivo, nacionalista e pautado pelo direito internacional, buscando evitar outras invasões e a não ingerência em assuntos domésticos. Tais posturas foram flexibilizadas na década de 1990 e no século XXI, com a abertura econômica e política.





De acordo com Flores (2011), a proximidade fronteiriça e as disparidades de poder entre os EUA e o México tendem a produzir uma relação pouco flexível e que dificulta a cooperação em termos menos desiguais. Flores (2011) destaca que somente um aumento no poder de barganha do México, com a ampliação de parcerias além dos EUA poderia reverter esta situação. A mesma percepção é apresentada por Pellicer (2006): a autora ressalta que a posição do México no sistema internacional se encontra relacionada diretamente às suas relações bilaterais com os EUA. Historicamente, até o fim da Guerra Fria, o México buscou preservar maior margem de manobra diante dos EUA com uma política externa independente. Esta independência foi substituída pela priorização das relações bilaterais EUA-México. O símbolo desta nova fase foi a entrada em vigor do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA em inglês<sup>4</sup>), em 1994. Ao longo dos anos, este acordo acentuou o peso dos EUA na economia e na política mexicanas, e sua dependência diante dos EUA.

O objetivo deste artigo é mapear as relações bilaterais México-EUA, entendidas como uma relação de interdependência assimétrica (KEOHANE; NYE, 1989)<sup>5</sup>, a partir de 2000, com foco na perspectiva mexicana. Busca-se entender qual foi o padrão de interação entre os países e identificar os temas de cooperação e de conflito nas relações bilaterais. O texto também discute as implicações das relações bilaterais para a inserção internacional do México até o início do governo de Andrés Manuel López Obrador, em 2019.

Para isso, está estruturado em cinco partes, com esta introdução e as conclusões: um breve panorama da política externa mexicana, os períodos dos governos de Vicente Fox (2000-2006), de Felipe Calderón (2006-2012), de Enrique Peña Nieto (2012-2018) e o início do de López Obrador (2018-) que, nos EUA coincidem com o último ano da administração do democrata Bill Clinton (1993-2001), os mandatos do republicano George W. Bush (2001-2009), do democrata Barack Obama (2009-2017) e os anos iniciais do republicano Donald Trump (2017-).

## **A política externa do México: breve panorama do século XX**

As relações bilaterais México-EUA são caracterizadas por particularidades históricas, geopolíticas e geoeconômicas. Do ponto de vista mexicano, questões

---

4 No original, NAFTA, *North American Free Trade Agreement*.

5 A interdependência assimétrica refere-se a situações de dependência mútua entre Estados que apresentam significativa diferença em seus recursos de poder.





relativas à soberania e à ingerência estadunidense são temas sensíveis. Ao longo do século XX até o fim da Guerra Fria esta postura se refletiu em relações internacionais autônomas, diversificadas e não alinhadas aos EUA. O governo mexicano participou ativamente de fóruns internacionais multilaterais e procurou diversificar, política e economicamente, as suas relações exteriores com ênfase na Cooperação Sul-Sul (CSS).

Bernal-Meza (2007) indica que esta postura de autonomia nas relações exteriores caracterizou a agenda diplomática das décadas de 1970/1980. Tendo como base as reflexões da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o México, assim como outros países, baseou suas estratégias internas e externas na ampliação dos intercâmbios internacionais, na industrialização por substituição de importações e na construção de uma potência média (VISENTINI, 2013)<sup>6</sup>. Como exemplos destacam-se a participação do México nos fóruns multilaterais terceiro-mundistas e no Grupo de Contadora, em 1983.

A singularidade do México foi o domínio do Partido Revolucionário Institucional (PRI), que garantiu relativa estabilidade política. Enquanto se adotava uma postura autoritária internamente, mantinha-se uma “política externa de Estado”, com forte traço revolucionário (GONZÁLEZ, 1989). Com a crise da dívida nos anos de 1980 e o decreto da moratória mexicana, em 1982, a América Latina entrou na “Década Perdida” (BERNAL-MEZA, 2007), o que levou à quebra desta estratégia e à mudança de paradigma da política externa e interna.

Em 1989, o fechamento de espaços internacionais e a potencial unipolaridade norte-americana somente acentuaram a dependência geopolítica e geoeconômica México-EUA. A partir do governo de Miguel de La Madrid, do PRI (1982-1988), com a continuidade na gestão de Salinas de Gortari (1988-1994) e Ernesto Zedillo (1994-2000), o país iniciou a aproximação com os EUA e a adesão à agenda neoliberal do Consenso de Washington, processo comum na região.

No âmbito latino-americano, agregou-se a esta pauta a promoção dos acordos de livre comércio regionais, com baixa institucionalização política e foco na abertura econômica, liderados pelos EUA, governados pelo republicano George H. Bush (1989-1993). O estabelecimento do NAFTA insere-se neste quadro e formaliza as relações econômicas e a dependência do México diante dos EUA. Ele foi o primeiro

---

6 O conceito de potência média se refere a nações de porte grande e médio, que buscam o desenvolvimento autóctone e o incremento de capacidades multilaterais e estatais. Os projetos de desenvolvimento são baseados na indução, pelo Estado, da industrialização e de setores estratégicos como infraestrutura, transportes e comunicações. Dentre os exemplos citam-se: o Brasil do período do Regime Militar de 1964 a 1985, na América Latina, a Coreia do Sul e a Índia na Ásia.





de uma série de Tratados de Livre Comércio feitos pelo México. Ainda na década de 1990, o país fez acordos deste nível com a Costa Rica, a Nicarágua e o Chile (MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2017). O México tem 12 acordos de livre comércio com cerca de 50 países<sup>7</sup> (EXPORT GOV, 2019).

As relações comerciais México-EUA já eram intensas. Antes do Tratado entrar em vigor, em 1993, o México exportou para os EUA 82,7%, enquanto importou 69,2% (MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMIA, 2019). A China representava pouco: na pauta de exportações, 0,08%, e na de importações, 0,59% (MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2019). Para os membros da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), o México exportou 3,4% do total, em 1993, e importou 3,3% (MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2019). Em 2018, o comércio exterior do México com os EUA se concentrou no âmbito das exportações, 79,4%, mas mais diversificado nas importações, 46,4% do total (MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2019). O NAFTA, portanto, ampliou tendências existentes.

Como estrutura de livre comércio construída na lógica do regionalismo aberto (representativa de integração flexível), o NAFTA se caracterizava pelo teor econômico das trocas comerciais, mesmo com o acréscimo de acordos paralelos pelos EUA. Estes acordos, no setor ambiental e trabalhista, visavam minimizar as críticas internas ao projeto que, supostamente, transferiria empregos norte-americanos ao México, país que possui legislações mais frouxas nestes campos.

Apesar destas pressões, em 1994 acreditava-se que o NAFTA pudesse maximizar as oportunidades econômicas do México, por meio da abertura comercial e financeira. Nenhuma das expectativas se realizou: nem a dos EUA, de barrar a transferência de indústrias para o México (*maquiladoras*), nem a do México, de que as exportações para o vizinho e a entrada de investimentos externos dinamizariam sua economia. Simbolicamente, a entrada em vigor do NAFTA, em 1994, coincide com o levante do Exército Zapatista de Libertação Nacional no México, que expõe as contradições políticas, estratégicas e sociais do país<sup>8</sup>.

O governo dos EUA esperava utilizar o acordo como uma plataforma para outros tratados, que englobariam o continente: o NAFTA poderia ser incorporado na Iniciativa para as Américas (IA), que visava a construção de uma Zona Hemisférica

---

7 Dentre os países e blocos com os quais o México possui acordos de livre comércio incluem-se a União Europeia (UE), a Associação de Cooperação Econômica do Pacífico (APEC), Japão e Israel.

8 O EZLN configura-se como um movimento revolucionário de esquerda, com bases no pensamento marxista, que se estabeleceu em Chiapas, sul do México. Dentre as suas bandeiras, estabelecidas na Primeira Declaração da Selva Lacandona encontram-se a defesa da soberania popular do México, a liberdade para os povos indígenas elegerem suas autoridades e o fim do saque aos recursos naturais do país.





de Livre Comércio (ZHLC). A IA não obteve avanços entre 1990/1991 e, a partir de 1994, foi substituída pelas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A ALCA também não entrou em vigor, esgotando-se ao longo do processo negociador entre 1994 e 2005<sup>9</sup>. O governo do México temia que ela gerasse uma diluição da relação preferencial diplomática e do NAFTA, em prejuízo das relações bilaterais. O México se insere no século XXI, consolidando as tendências de abandono da autonomia e prioridade à agenda bilateral com os EUA.

## O governo de Vicente Fox (2000-2006)

A chegada ao poder do Partido da Ação Nacional (PAN), em 2000, trouxe grandes expectativas de mudança na condução das relações exteriores. A política externa seria o principal mecanismo para projetar o México democrático no sistema internacional, depois de mais de setenta anos de domínio do PRI. Entretanto, este governo não mudou o escopo das relações bilaterais México-EUA, implementadas no imediato pós-Guerra Fria: observou-se a continuidade do processo de realinhamento dos anos 1990, reforçando a interdependência dentro do paradigma neoliberal.

A mudança partidária consolidou a abertura política. Em 1997, o governo mexicano firmou o Acordo Global com a União Europeia, que inclui uma cláusula democrática<sup>10</sup>, e reconhece a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em 2000, o México ratificou o Estatuto de Roma, que instituiu o Tribunal Penal Internacional. Foi na gestão Fox que o México ocupou, pela primeira vez, um assento temporário no Conselho de Segurança da ONU, no período 2001-2002<sup>11</sup>.

---

9 Desde 2005, a proposta da ALCA, foi abandonada. A probabilidade de que projetos regionais similares, liderados pelos EUA, sejam retomados é quase nula devido às políticas comerciais protecionistas da administração Trump e a baixa prioridade atribuída ao continente latino-americano.

10 A cláusula democrática, que também consta no Mercado Comum do Sul (Mercosul), refere-se à demanda de que os países membros de um bloco regional preservem seu regime democrático, desenvolvendo instrumentos de proteção e preservação dos direitos humanos. Em caso de ruptura de ordem democrática, os Estados membros em violação desta regra podem ser suspensos do bloco, ou até expulsos. Neste caso específico México-UE, o artigo 39 do "Acordo de Associação Econômica, "Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra" prevê que as partes atuarão em prol dos direitos humanos e dos valores democráticos (EUROPEAN UNION, 1997, s/p).

11 O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU) é composto por quinze membros: cinco membros permanentes, com direito a poder de veto, e dez membros não-permanentes, sem poder de veto. Os cinco membros permanentes definidos na fundação da organização são os EUA, a França, o Reino Unido, a China e a Rússia. Os dez membros não permanentes são eleitos pela Assembleia Geral (AG), e seus mandatos são de dois anos.





Para Velasco (2010), a incorporação na agenda de temas relacionados à democracia e aos direitos humanos teria um efeito “cadeado” no ambiente doméstico, evitando mudanças em governos futuros.

Contudo, não se contava com a alteração brusca no quadro internacional. Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 submeteram a política externa mexicana a grande pressão por parte dos EUA, comprometendo os objetivos estratégicos. Para os EUA de George W. Bush, eram prioridades o foco na Guerra Global contra o Terrorismo na Eurásia (Afeganistão-2001/2014 e Iraque- 2003/2011) e a projeção de poder sustentada em temas de segurança.

As divergências se expressaram em diversos níveis, no bilateral e no multilateral. De acordo com Blackmore e Pellicer (2011), o México não conseguiu expressar a solidariedade necessária depois dos atentados, o que prejudicou a cooperação. Maior distanciamento se apresentou no caso da invasão ao Iraque: enquanto a grande potência buscava apoio para a guerra preventiva, o México defendia uma saída multilateral negociada, como diversas nações do sistema internacional, dentre as quais Alemanha, Rússia, França e Brasil. Os norte-americanos prosseguiram com a operação de guerra no Oriente Médio, sustentada na Estratégia de Segurança Nacional de 2002, a Doutrina Bush<sup>12</sup>.

O predomínio de temas de segurança se traduziu em uma agenda voltada para as questões de imigração e do narcotráfico, diferente do interesse mexicano que focava a revitalização do NAFTA. No que se refere ao narcotráfico, os EUA introduziram uma definição ampliada do termo “narcoterrorismo”, que liga os cartéis de drogas ao financiamento das atividades terroristas. Esta classificação passa a ser aplicada ao caso da Colômbia, país com o qual os EUA já possuíam uma operação conjunta de guerra contra as drogas o Plano Colômbia (2000), e estende-se ao México, através da Iniciativa Mérida<sup>13</sup>.

De acordo com Heredia e Rozental (2011), este processo levou ao distanciamento estratégico. O período pós-11/09 gerou a gradual deterioração da imagem mexicana para os norte-americanos, que passaram a perceber o país como uma ameaça devido à pressão do tráfico de drogas e da imigração ilegal na fronteira.

---

12 A Doutrina Bush sustentava que os EUA deveriam antecipar-se aos perigos à segurança nacional.

13 A América Latina se inseriu na GWT pela declaração da Tríplice Fronteira Argentina, Paraguai e Brasil como zona de risco terrorista. Outras iniciativas foram a revitalização da Quarta Frota do Atlântico Sul, o aumento de investimentos no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM) e a criação do Comando Militar da África (USAFRICOM).





O caráter interméstico destes temas se acentua, naturalizando-se no debate político norte-americano.

A avaliação é compartilhada por Blackmore e Pellicer (2011). O aumento da preocupação dos EUA com a sua segurança nacional transbordou para a agenda bilateral. Para Blackmore e Pellicer (2011), a agenda da segurança é a que mais avança, haja visto o esgotamento do entusiasmo com o NAFTA. Nessa mesma linha Flores (2011) acredita que “[...] a agenda bilateral EUA-México “securitizou-se” e/ou “narcotizou-se”, enquanto outros temas passaram para um plano secundário”<sup>14</sup> (FLORES, 2011, p. 87, tradução nossa).

Os EUA definiram a agenda unilateralmente, enterrando qualquer possibilidade de negociação. Chegar a um acordo migratório era o principal objetivo da política externa do presidente Fox. Ele era parte da proposta do México do NAFTA-*plus*, ou seja, criar “[...] uma comunidade na América do Norte que promovesse o livre trânsito de bens, serviços e indivíduos”<sup>15</sup> (VELASCO, 2010, p. 136, tradução nossa). Esperava-se incluir novos temas que não tinham sido acordados. Este seria, para o Secretário das Relações Exteriores do México, Jorge Castañeda, um dos eixos da política externa no período, a construção de uma “relação de alcance estratégico com os EUA”. O outro seria desenvolver uma participação mais ativa do México no cenário internacional do século XXI (CASTAÑEDA, 2001):

Todas as nações tendem a equilibrar as suas relações bilaterais assimétricas fortalecendo vínculos com outros países ou outras regiões. Isso é praticamente impossível para o México. Devido à sua localização geográfica e seus estreitos vínculos com os Estados Unidos, nosso país não pode se propor à equilibrar a sua política externa mediante outro esforço bilateral, dando maior peso à outro país ou, inclusive, à outra região, já que esse necessariamente teria um efeito limitado, dada a assimetria da nossa relação e a posição hegemônica dos Estados Unidos no sistema internacional<sup>16</sup>. (CASTAÑEDA, 2001, s/p, tradução nossa).

---

14 “[...] la agenda bilateral de Estados Unidos y México se ha “securitizado” y/o “narcotizado”, mientras que otros temas han pasado a un plano secundario” (FLORES, 2011, p. 87).

15 Do original: “[...] una comunidad de América del Norte que promoviera el libre tránsito de bienes, servicios e individuos” (VELASCO, 2010, p. 136).

16 Do original: “Todas las naciones tienden a equilibrar sus relaciones bilaterales asimétricas fortaleciendo vínculos con otros países u otras regiones. Ello resulta prácticamente imposible para México. Por su ubicación geográfica y sus estrechos vínculos con Estados Unidos, nuestro país no puede proponerse equilibrar su política exterior mediante otro esfuerzo bilateral, dando mayor peso a otro país o, incluso, a otra región, toda vez que éste necesariamente tendría un efecto limitado, dada la asimetría de nuestra relación y la posición hegemónica de Estados Unidos en el sistema internacional” (CASTAÑEDA, 2001, s/p).





De acordo com Castañeda (2001), nenhum país poderia substituir os EUA na economia mexicana. A alternativa para maior autonomia e poder de barganha poderia derivar do incremento da participação mexicana nas organizações internacionais multilaterais. Oficialmente, esta correlação se traduziria em maior equilíbrio das relações internacionais e, conseqüentemente, de suas relações com os EUA. Este objetivo de “equilibrar” as relações bilaterais EUA-México não foi alcançado, pois não houve alteração nos fatores econômicos da dependência.

As relações econômicas não foram aprofundadas e a agenda se tornou mais securitizada. Na visão de Garza, Schiavon e Flores (2010), a gestão Fox não conseguiu promover as mudanças necessárias para diminuir a vulnerabilidade. Pelo contrário, aprofundou a dependência e aumentou a distância que separava o México da América Latina. O governo Fox discordou abertamente das posturas ideológicas de muitos países na América Latina

Fox procurou se contrapor, como indica Bernal-Meza (2007), aos movimentos de esquerda na região, que passaram a ser denominados de “onda rosa”, e à sua visão bolivariana em alusão aos processos de libertação nacional e soberana do século XIX, conduzidos por Simon Bolívar. Para Chodor (2015), a “onda rosa” era representativa de um processo de reavaliação do paradigma neoliberal de política interna e externa dos países latino-americanos, visando uma correção de rumos mais voltada às políticas de valorização do Estado, recuperação de projetos sociais e inserção internacional autônoma no eixo Sul-Sul, em contraposição ao alinhamento com os EUA. Esta política respondia não só à crise política, econômica e social, mas era representativa de um maior interesse em aprofundar os laços regionais.

No século XXI, esta agenda foi liderada por Hugo Chávez (1999-2013) na Venezuela e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) no Brasil, também se podendo destacar no Chile Michelle Bachelet (2006-2010 e 2014-2018) e na Argentina Nestor (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015). Este movimento enfatizava posições críticas com relação aos paradigmas neoliberais e a proposta de uma integração americana autônoma, com foco na independência e soberania regional, e não no realinhamento aos EUA. Representava um contraponto direto às perspectivas mexicanas.

Fox se apresentou aos norte-americanos como um potencial líder do sistema subregional da América Central e do Caribe, em contraposição ao projeto da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). Atualmente denominado





“Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica”, o “Plan Puebla-Panamá<sup>17</sup>”, pensado pelo México, visa construir um sistema de cooperação entre as nações locais (Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama). Esta estruturação geopolítica e geoeconômica foi simultânea aos esforços de integração regional do Brasil: vide a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) criada em 2008, substituta da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) vigente entre 2004 e 2007.

O México não fazia parte destes arranjos, assim como não participara das negociações prévias do projeto de Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) nos anos 2000. Continuava apoiando uma visão pró-EUA, a despeito do afastamento norte-americano devido à Guerra Global Contra o Terror e à securitização da pauta bilateral em torno da imigração e do narcotráfico.

Em Outubro de 2006, a assinatura pelo Presidente W. Bush do “Secure Fence Act” iniciou o processo de reforma do sistema de imigração norte-americano em duas dimensões: a dimensão jurídica, que criminaliza a situação dos imigrantes ilegais que atravessam a fronteira EUA-México e a dos migrantes indocumentados que já residiam nos EUA, com medidas como encarceramento e deportação; e a dimensão securitária. Esta segunda dimensão envolve a ampliação do aparato de segurança por meio da militarização da fronteira, com o incremento do patrulhamento e de efetivos na região, o monitoramento por novas tecnologias e a construção de uma barreira física, i.e, o Muro EUA-México. Embora o tema tenha ganho visibilidade na gestão Trump, a construção do Muro e seus dilemas, referentes a efetividade, financiamento, características já ocorrem a mais de uma década, ampliando a agenda de segurança bilateral (US MEXICO SECURITY TASK FORCE, 2019).

Diante desses impasses, estava clara a necessidade de recompor os vínculos com a América Latina. O México apenas havia mantido sua dependência dos EUA e permanecia isolado. Em 2000, chegou a exportar para o vizinho 88,7% dos seus produtos, um valor recorde (MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2019). Desde então, este número diminuiu, ainda que os EUA continuem sendo o principal sócio comercial do México:

---

17 O “Plan Puebla-Panamá” foi criado em 2000 com o objetivo de fomentar o desenvolvimento na América Central. Ele passou a chamar “Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica” em 2007, com a incorporação da Colômbia.





### Quadro 1 – Parceiros de Exportação do México (2001/2006) – Participação em %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Estados Unidos</b>	88,5	88,1	87,5	87,5	85,6	84,7
<b>ALADI</b>	1,8	1,8	1,7	2,2	2,8	3,2
<b>América Central</b>	0,8	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1
<b>União Europeia</b>	3,2	3,4	3,7	3,6	4,2	4,4
<b>China</b>	0,1	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6

Fonte: Elaboração própria com base em Banco de México (2017) e Secretaria de Economia (2019).

Como o Quadro 1 indica, o governo de Vicente Fox entre 2001 e 2006 apenas reproduziu a tendência econômica de dependência dos mercados norte-americanos. Não houve uma ampliação de mercados para a exportação dos produtos mexicanos, preservando-se a situação de interdependência assimétrica. Para o México a dependência centralizada em um só mercado eleva sua vulnerabilidade econômica, e dificulta obter melhores condições de barganha em negociações comerciais. As alterações nas exportações são pouco significativas. Apenas ressaltam a condição subordinada do país à esfera de influência norte-americana e sua participação marginal nos mercados europeu, asiático e latino-americano. No caso das importações percebem-se algumas alterações, como indica o Quadro 2.

### Quadro 2 – Parceiros de Importação do México (2001/2006) – Participação em %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Estados Unidos</b>	67,5	63,1	61,7	56,3	53,4	50,8
<b>ALADI</b>	2,8	3,2	3,8	4,5	4,7	4,8
<b>América Central</b>	0,2	0,3	0,7	0,6	0,6	0,5
<b>União Europeia</b>	9,9	10,0	12,7	11,0	11,6	11,3
<b>China</b>	2,3	3,7	5,5	7,3	7,9	9,5

Fonte: Elaboração própria com base em Banco de México (2017) e Secretaria de Economia (2019).

O período Fox apresentou diminuição da participação dos EUA na pauta de importações do México (em mais de 15%), e o crescimento da participação da UE e da China (com maior expansão da China proporcionalmente). Os esforços de aproximação com a China eram lentos, como aponta Peters (2016), o que sugere perda de oportunidades. Segundo Flores (2010) Fox deixou o país em uma situação menos favorável. Para ele, “[...] a política externa mexicana se ajustou ao tema da agenda bilateral que interessava particularmente aos Estados Unidos: a segurança





nacional”<sup>18</sup> (p. 108, tradução nossa). O auge desse processo foi a criação da Aliança para a Segurança e a Prosperidade da América (ASPAN), em 2005.

## O governo de Felipe Calderón (2006-2012)

Felipe Calderón, também do PAN, foi eleito em meio a um cenário de polarização política. Eram amplos os questionamentos sobre as opções relativas ao NAFTA e às relações com os EUA. A sociedade se encontrava dividida, reproduzindo contradições pelas quais passara a América Latina: a continuidade do neoliberalismo com Calderón, ou uma mudança em direção à agenda da “onda rosa”, representada pelo candidato Andrés Manuel López Obrador, do Partido da Revolução Democrática (PRD). Calderón venceu por cerca de 233 mil votos (MÉXICO, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 2006), em eleição contestada pela oposição por conta de possíveis fraudes, o que o levou a buscar legitimidade para governar.

O quadro internacional gerado pela GWT, o isolamento norte-americano, a intensificação de tendências multipolares representadas pela ascensão do Sul simbolizado pelos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)<sup>19</sup> e o ambiente doméstico no México promoviam incentivos para algumas mudanças externas. A reformulação era sustentada pela percepção de que a relação bilateral permanecia definida em termos securitários, com foco na visão norte-americana de combate à imigração ilegal e a guerra contra as drogas. Para Heredia e Rozental (2011), os EUA viam o México como coadjuvante e receptor de políticas, o que somente aprofundava as assimetrias. Esta situação gerava perdas para o governo, que se via pressionado pela opinião pública a assumir posturas mais assertivas.

Além da construção do muro, iniciada em 2006, e da intensificação do patrulhamento na fronteira, o estabelecimento da Iniciativa Mérida, a “guerra contra as drogas mexicana”, é um marco. Em 2008, por meio de um acordo bilateral, a Iniciativa Mérida entrou em vigor, sustentando-se em quatro pilares: “afetar a capacidade operativa do crime organizado”, buscando diminuir o poder dos grupos e a produção de drogas; “institucionalizar a capacidade pública para manter o Estado de direito”, fortalecendo as instituições para melhor controle interno; “criar

---

18 Do original: “[...] la política exterior mexicana se ajustó al tema de la agenda bilateral que interesaba particularmente a Estados Unidos: la seguridad nacional” (FLORES, 2010, p. 108).

19 O México foi incluído como emergente em: MINT (México, Indonésia, Nigéria e Turquia); MIKTA (México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia e Austrália); e NEXT-11 (México, Bangladesh, Egito, Indonésia, Irã, Coreia do Sul, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Turquia e Vietnã), ver GOLDMAN SACHS, 2017, s/p.





a estrutura fronteiriça do século XXI”, investindo em tecnologia mais moderna de patrulha; e “construir comunidades fortes e resilientes”, implementando programas de trabalho e expandindo a rede de proteção social (EMBAJADA Y CONSULADOS DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO, 2017).

A chegada de Barack Obama ao poder, em 2009, trouxe a expectativa de que seriam realizados ajustes nestas políticas e na agenda migratória. Obama, visando atingir o eleitorado latino em sua campanha de 2008, realizou inúmeras promessas com relação a uma reforma de migração justa e a renovação dos laços político-econômicos. A ideia era reforçar a premissa da parceria estratégica, o que foi visto com bons olhos pelo governo Calderón. Como aponta Lowenthal (2011),

A administração de Obama encontrou-se diante de um dilema: planejar esforços de emergência para diminuir impactos dos problemas do México nos Estados Unidos ou elaborar uma parceria mais efetiva com o México em prol de ajudá-lo a lidar com esses problemas e diminuir os possíveis impactos. (LOWENTHAL, 2011, s/p, tradução nossa<sup>20</sup>).

A visita de Obama ao México, em abril de 2009, indicou a impossibilidade de um diálogo sustentado: para os EUA, os focos eram a Guerra do Iraque e a crise econômica de 2008, enquanto para o México eram prioridades temas como desenvolvimento, política migratória e a violência nas fronteiras (FLORES, 2011). Um dos pontos de maior insatisfação foi a resposta unilateral norte-americana à crise de 2008-2009, mesmo diante de todos os efeitos negativos na economia mexicana. Em 2009, o Produto Interno Bruto do México caiu 4,7% (MEXICO-WORLD BANK, 2019) e a moeda passou por forte instabilidade.

Os esforços de Obama esbarravam em uma forte oposição do Legislativo e de parte da população, o que levou a uma agenda tardia e incompleta de reformas. Em 2010, os grupos de interesse mexicanos e latinos realizaram uma importante marcha em Washington, demandando o cumprimento das promessas de campanha e a observância dos direitos civis e constitucionais dos imigrantes, mesmo os indocumentados.

Para Heredia e Rozental (2011), qualquer reforma de imigração teria responder a interesses de dois grupos distintos: o eleitorado latino e a população em geral. Os autores apontam as seguintes temáticas como chave: maior controle de fronteiras

---

20 Do original: The Obama administration found itself faced with a choice: plan emergency efforts to quarantine the United States from troubles in Mexico, or devise a more effective partnership with Mexico in order to help deal with that country’s problems and their implications for the United States. (LOWENTHAL, 2011, s/p)





e pontos de entrada nos EUA e sanções para os indocumentados; regularização do status de trabalhadores indocumentados que passem pela mudança de legislação e aplicação de multas; criação de caminhos legais para os trabalhadores já com *green card* se tornarem cidadãos permanentes; e soluções para regularizar o fluxo de trabalhadores temporários ou convidados em épocas de necessidade, conforme a sazonalidade do mercado de trabalho.

O resultado foi o desgaste das relações bilaterais que, associado à crise econômica no México, levou à reconsideração da agenda internacional. Mas, em que consistia esta reformulação? Na América Latina, os desdobramentos do governo anterior indicavam a necessidade de recomposição dos laços, a começar pela relação com Cuba<sup>21</sup>. Flores e Castillo (2012) observam que a América Latina foi o principal destino dos esforços diplomáticos do México no sexênio, além da Ásia, alavancados pela importância estratégica da China. O incremento da cooperação com as regiões emergentes seria um contrapeso aos EUA (FLORES; CASTILLO, 2012).

Identifica-se mudança de percepção entre os dois governos do Partido da Ação Nacional (PAN). Enquanto na gestão de Fox se acreditava na possibilidade de contrabalancear a dependência por meio da atuação nos fóruns internacionais, mantendo a aposta nas relações com a grande potência, na gestão de Calderón se acresceram os pesos atribuídos às regiões, em particular aquelas que ganhavam projeção. De acordo com Icaza e Sandoval (2014), a emergência a consolidação da região do Pacífico, pressionou os países intermediários a ter uma política externa proativa, para buscar espaços econômicos.

O México procurou se engajar com a região do Pacífico, formalizando o Foro do Arco do Pacífico Latino-Americano (2007) e a Aliança do Pacífico (2012). Além disso, estabeleceu uma Parceria Estratégica com a China (2013), que, como visto no Quadro 2, foi um dos intercâmbios que mais cresceu no campo das importações no governo Fox. A ampliação dos laços sino-mexicanos apresenta semelhanças e diferenças a outros países latino-americanos.

Em termos de semelhanças, a aproximação é sistemática desde o início do século XXI, como parte da projeção de poder da China no hemisfério ocidental. Tal ação foi intensificada a partir de 2008 com a edição do *White Paper* para a América Latina (CHINA'S POLICY PAPER ON LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2008) e iniciara-se em 2004, com a Diplomacia de Cúpulas do governo Hu Jintao, como aponta Zhu (2013). Baseada na CSS e na doutrina chinesa do desenvolvimento

---

21 A incorporação na agenda externa do México dos temas de direitos humanos e democracia aumentou as tensões com Cuba e um rompimento com padrões anteriores.





pacífico e harmonioso, estruturada nos princípios de um jogo de ganho-ganho, esta projeção levou à intensificação de laços comerciais e políticos na América Latina. A presença da China no México se insere neste quadro<sup>22</sup>, que cresce no vácuo do poder estadunidense.

Em termos de diferenças, o México mais importa do que exporta à China, padrão oposto ao dos demais países latino-americanos, que têm nas exportações de *commodities* alimentares, energéticas e de matérias-primas (minérios e insumos estratégicos) para a China, seu pilar central<sup>23</sup>. Cornejo (2019) aponta que este desequilíbrio se deve ao fato de que China e México concorrem no setor comercial de bens intermediários e, segundo, pelo fato do México não possuir uma forte presença no setor de *commodities* alimentares e minerais (e no campo das *commodities* energéticas como petróleo direcionar a maior parte de sua pauta aos EUA).

A presença da China no México não afeta as relações de interdependência com os EUA. Porém, como Ellis (2018) sustenta, a ação da China na América Latina é percebida como um problema de segurança pelos EUA à medida que permite que um ator extrarregional esteja cada vez mais atuante em uma região geopolítica e geoconômica inserida na esfera de influência norte-americana. No atual contexto das relações sino-americanas, a América Latina pode se converter em importante tabuleiro de disputas (DAALDER; LINDSAY, 2018; KAPLAN, 2018).

Foi lançada a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010, que visava ser o principal fórum de discussões multilateral do continente. O México optou por se inserir na CELAC, ampliando seus canais de interlocução política, econômica e social. Em um contexto internacional no qual o multilateralismo perde espaço existe a demanda para que os países em desenvolvimento abram mais espaços de negociação e alianças (MAIHOLD, 2012).

Caso o México optasse por mudar sua inserção internacional, esta estratégia poderia colocar em xeque sua relação com os EUA, à medida que haveria a possibilidade de encontrar alternativas. Este seria um cenário que mais se assimilaria ao “equilíbrio” pretendido pelo Ministro das Relações Exteriores, Castañeda, já examinado. Para os EUA não seria interessante, pois reduziria a dependência mexicana.

O Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>24</sup> 2007-2012, afirma que o México não ocupa um espaço no sistema internacional condizente com suas capacidades, o que

---

22 Ver FUNG; GARCIA-HERRERO, 2012; GALLAGHER; PORCEZANSKI, 2010.

23 Recomenda-se MYERS; WISE, 2017; VADELL, 2019.

24 Documento lançado todo início de sexênio pela Presidência da República do México, no qual constam os objetivos e as estratégias do novo governo.



poderia ser atingido com uma “política externa responsável”, de atenção à governança internacional, às agendas de sustentabilidade e progresso humano (MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2007). A projeção mais ampla ou “multivetorial” do México no sistema internacional não significa se afastar dos EUA. A CELAC e a Aliança do Pacífico são iniciativas pouco formalizadas, que não questionam a influência da grande potência no continente e na política externa do México.

Reconhece-se que a “América do Norte é a região do mundo que possui maior impacto sobre o bem-estar e o futuro do México em termos humanos, econômicos, comerciais e políticos”<sup>25</sup> (MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2007, p. 295, tradução nossa). Para que o NAFTA respondesse de forma mais efetiva aos novos desafios do sistema internacional e do “desenvolvimento compartilhado”, seria necessário que se avançassem “[...] a etapas superiores de concentração econômica”<sup>26</sup> (MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2007, p. 295, tradução nossa), além de ser um objetivo prioritário do México o estabelecimento de uma solução duradoura para a problemática migratória.

Mesmo diante do discurso de diversificação de parcerias e das iniciativas práticas, continuam em vigor, como principal objetivo da política externa do México, as relações com os EUA. Calderón não se afastou do vizinho em termos econômicos e estratégicos, pelo contrário, ambos expandiram a cooperação para o âmbito militar. A participação do México nas iniciativas regionais representou a recomposição dos laços com a América Latina e o Caribe e a expansão do espaço de projeção política do México, sem ampliação dos vínculos econômicos:

**Quadro 3 – Parceiros de Exportação do México (2007/2012) – Participação em %**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Estados Unidos</b>	80,1	80,1	80,5	79,9	78,5	77,6
<b>ALADI</b>	3,8	4,8	4,3	5,0	5,4	5,6
<b>América Central</b>	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
<b>União Europeia</b>	4,9	5,8	5,0	4,8	5,4	5,9
<b>China</b>	0,6	0,7	0,9	1,4	1,7	1,5
<b>Japão</b>	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7

Fonte: Elaboração própria com base em Banco de México (2017) e Secretaria de Economia (2019).

25 Do original: “América del Norte es la región del mundo que tiene mayor impacto sobre el bienestar y el futuro de México en términos humanos, económicos, comerciales y políticos” (MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2007: p. 295).

26 Do original: “La región de América del Norte debe adecuar sus dinámicas de interacción institucional para responder a los nuevos retos de la competencia, la regionalización y el desarrollo compartido, avanzando hacia etapas superiores de concertación económica” (MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2007: p. 195).



O quadro 3 demonstra continuidade com o período anterior, com as exportações focadas no mercado estadunidense. As variações foram mínimas, independentemente do fato de que o período incluiu um importante evento econômico: a crise econômica global de 2008, que teve nos EUA um de seus epicentros e afetou também a UE.

**Quadro 4 – Parceiros de Importação do México (2007/2012) – Participação em %**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Estados Unidos</b>	49,9	49,0	47,9	48,0	40,6	49,9
<b>ALADI</b>	4,4	3,9	3,4	3,1	2,8	2,4
<b>América Central</b>	0,5	0,5	0,7	0,9	1,0	1,2
<b>União Europeia</b>	12,0	12,7	11,6	10,8	10,7	11,0
<b>China</b>	10,5	11,2	13,8	15,1	14,8	15,3
<b>Japão</b>	5,7	5,2	4,8	4,9	4,7	4,7

Elaboração própria com base em Banco de México (2017) e Secretaria de Economía (2019).

O Quadro 4 mantém as tendências apresentadas. Comparando os dados do sexênio Fox e da administração Calderón confirma-se a tendência de ampliação da participação da China no comércio exterior do México. As importações mexicanas da China continuaram em elevação, implicando diminuição do conteúdo importado de todos os outros sócios, com exceção da América Central. Apesar de as iniciativas com a América Latina serem recentes, a alta concentração das exportações nos EUA sugere que essa região seguirá ocupando posição marginal no comércio exterior do México.

## O governo de Enrique Peña Nieto (2012-2018<sup>27</sup>)

A sucessão de Calderon foi, mais uma vez, conturbada, opondo novamente o candidato reformista López Obrador à agenda de continuidade representada por Enrique Peña Nieto, do PRI. Peña Nieto sagrou-se presidente, enquanto na América Latina se percebia certo esvaziamento dos movimentos de centro-esquerda.

O objetivo da política externa mexicana continuou sendo ampliar o peso do país no sistema internacional, inserindo-se como um ator de “responsabilidade

<sup>27</sup> Recomenda-se a edição especial de Foro Internacional de Julio-Diciembre 2019.





global”. De acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018, isso significava “ampliar e fortalecer a presença do México no mundo”<sup>28</sup> (MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2013, p. 7, tradução nossa). Sobre a relação com os EUA, objetiva “ampliar e aprofundar o diálogo bilateral com os Estados Unidos, com base em uma agenda que reflita a diversidade, a complexidade e o potencial da relação”<sup>29</sup> (MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2013 p. 147, tradução nossa). Nos objetivos específicos não consta o estabelecimento de uma política migratória, elemento que contrapõe este Plano ao anterior. Estes temas se estendem às discussões do Programa Setorial de Relações Exteriores, cujas prioridades são:

(1) Impulsionar relações bilaterais que contribuam para ampliar a presença do México no mundo (2) Contribuir ativamente em fóruns multilaterais em temas de interesse para o México e o mundo (3) Promover uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento em benefício do México e de outros países (4) Promover o México mediante a difusão de suas forças e oportunidades em matéria econômica, turística e cultura; e (5) Proteger os interesses e os direitos dos cidadãos mexicanos no estrangeiro, fomentando sua inclusão no país. (MÉXICO, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, 2013: p.10, tradução nossa<sup>30</sup>)

Esta declaração oficial, conforme Schiavon e Fischer (2019), esbarrava em questões práticas: a pouca projeção e o orçamento restrito do serviço diplomático mexicano. Entretanto, os autores destacam que estes posicionamentos se mostraram relevantes pois sinalizavam possibilidade de mudança. Lallande (2019) e Velasco (2019) apontaram a existência de esforços de CSS e de reposicionamento em organismos multilaterais. Embora a dependência com os EUA não tenha sido quebrada, pelo menos se observou uma expansão das negociações mexicanas que poderiam, no médio e no longo prazo, estruturar-se autonomamente.

---

28 Do original: “Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo” (MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2013, p. 7).

29 Do original: “Ampliar y profundizar el diálogo bilateral con Estados Unidos, con base en una agenda que refleje la diversidad, la complejidad y el potencial de la relación” (MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013: p. 147).

30 Do original: “(1) Impulsar relaciones bilaterales que contribuyan a ampliar la presencia de México en el mundo (2) Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo (3) Impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo en beneficio de México y de otros países (4) Promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural (5) Proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero, fomentando así la inclusión en el país” (MÉXICO, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, 2013, p. 10).





Em Peña Nieto, a dimensão econômica foi fortalecida. Assim como se buscou, no período anterior, tornar a agenda menos concentrada na temática migratória, neste governo os esforços foram para diminuir o peso do combate ao narcotráfico. Além da entrada nas negociações da Parceria Transpacífico e da sinalização para participar nas do mega-acordo comercial EUA-União Europeia, o lançamento de reformas estruturais, em novembro de 2012, conhecidas como “Pacto pelo México”, fortaleceram a busca por investimentos externos. Tais reformas visavam incrementar e estabilizar o crescimento econômico, aumentando a competitividade por meio da abertura de setores ao capital internacional, como o energético. Em maio de 2013, durante visita de Barack Obama ao México, acordou-se o Diálogo Econômico de Alto Nível México-EUA, com três objetivos: a promoção da competitividade e da conectividade, o fomento do crescimento econômico e o exercício conjunto de uma liderança regional e global (United States of American Embassy, 2013).

Em 2013, veículos de comunicação publicaram que a Agência de Segurança Nacional (ASN) dos EUA espionara a presidente brasileira, Dilma Rousseff, e o candidato a eleição no México, Peña Nieto. Em setembro do mesmo ano, o México expressou preocupação, e anunciou uma investigação sobre a questão da espionagem da ASN<sup>31</sup>. Apesar disso, as denúncias não impactaram as relações bilaterais<sup>32</sup>.

Obama destacou a interdependência: “É porque, como Presidente, tenho trabalhado em aprofundar a parceria entre nossas duas nações. E hoje, Enrique e eu discutimos formas de continuar estreitando a parceria Estados Unidos-México”<sup>33</sup> (OBAMA *apud* UNITED STATES OF AMERICA, 2016, s/p, tradução nossa). Em Dezembro de 2014, Obama apresentou uma reforma parcial, incluindo a regularização de indocumentados, a facilitação de imigração legal e a deportação de imigrantes acusados de crime e com menor tempo no país. Paralelamente, manteve o projeto do Muro, legando a Trump cerca de 700 milhas de barreira física construída em 2017. Outros tópicos que marcaram este fim de gestão foram a continuidade da guerra contra as drogas e a reforma do NAFTA.

---

31 Ver: RTVE. México inicia una investigación “exhaustiva” del espionaje desde EE.UU. Disponível em: < <http://www.rtve.es/noticias/20131023/mexico-inicia-investigacion-exhaustiva-del-presunto-espionaje-desde-eeuu/773460.shtml> > . Acesso em: 11 dez. 2019.

32 No Brasil levaram ao cancelamento da visita de Estado que a Presidente Rousseff faria a Washington em Outubro de 2013.

33 Do original: “And that’s why, as President, I’ve worked to deepen the partnership between our two nations And today, Enrique and I discussed ways to keep strengthening the U.S.-Mexico partnership.” (OBAMA *apud* UNITED STATES OF AMERICA, 2016, s/p).





O debate estadunidense caminhava para rever o acordo em benefício dos EUA ou, no extremo, encerrá-lo. Em 2016, estes temas foram tratados pelo então candidato republicano, hoje Presidente Donald Trump, que tornou o México (e a China) símbolo dos problemas sociais e econômicos dos EUA. Trump se comprometeu com a aceleração da construção do Muro (e a polêmica proposta do México custear, pelo menos parcialmente, os gastos), criminalizando imigrantes ilegais e atribuindo ao país episódios de violência urbana, refugiados e guerra ao narcotráfico (BBC, 2019b).

Em sua última visita oficial aos EUA, em junho de 2017, o presidente mexicano fez menção ao processo eleitoral: “O governo mexicano estará observando com grande interesse o processo eleitoral deste país, mas não apresentará sua opinião. Ele não se envolverá neste processo. Essa é uma questão que, completa e exclusivamente, corresponde ao povo dos Estados Unidos”<sup>34</sup> (PEÑA NIETO *apud* UNITED STATES OF AMERICA, 2016, s/p, tradução nossa). A não ingerência pode ser interpretada como um “pedido” para que os EUA respeitem a soberania do México, que em 2018 também elegeu um novo presidente.

O México continuava sua busca por alternativas: a participação nos mega-acordos regionais, a baixa formalização das iniciativas lançadas na América Latina e o estabelecimento do Diálogo Econômico de Alto Nível pode indicar prioridades diferentes da gestão anterior de Felipe Calderón. É possível afirmar que o cenário oferecia oportunidades alternativas para a política externa, como a aproximação com os países em desenvolvimento. A CELAC foi se tornando um espaço importante de interlocução com o México, que percebeu no arranjo e em seus desenvolvimentos uma possibilidade de reforçar laços intra e extrarregionais. Em 2014, foi criado o Fórum China-CELAC. Em janeiro de 2015, resultou o Plano de Cooperação (2015-2019) focado em investimentos, comércio, infraestrutura e ciência e tecnologia. De acordo com Vadell (2018), a integração regional proposta pelo Fórum China-CELAC, engloba elementos inovadores na construção da arquitetura de cooperação extrarregional, entre a América Latina e a China, devido à amplitude de setores e lógica de cooperação baseada no desenvolvimento.

Apesar de 2017 ter apresentado algumas incertezas com relação à CELAC e ao Fórum China-CELAC, devido à situação político-econômica de Brasil e Venezuela, 2018 trouxe uma agenda renovada. Houve a edição do II Plano de Ação do Fórum

---

34 Do original: “The Mexican government will be observing with great interest the electoral process of this country, but it will not give its opinion It will not get involved in said process This is an issue that fully, exclusively corresponds to the people of the United States.” (PEÑA NIETO *apud* UNITED STATES OF AMERICA, 2016, s/p).





China-CELAC (2019/2021), cujos setores de dinamização e parceria econômica se mantiveram os mesmos: infraestrutura, energia, comércio, ciência e tecnologia. Ocorreu a formalização do convite para a participação da América Latina no projeto do “Cinturão e da Rota” (*Belt and Road Initiative-BRI*, em inglês).

Iniciada em 2013 pelo governo do Presidente Xi Jinping, a BRI promove a interconectividade entre os continentes asiático, europeu e africano, por meio de modais de transporte, infraestrutura, tecnologia, livre comércio e desenvolvimento econômico. Os seis corredores previstos e em construção são: a nova ponte terrestre eurásiana, o corredor China-Mongólia-Rússia, China-Ásia Central-Ásia Ocidental, China-Península da Indochina, China-Paquistão, Bangladesh-China-Índia-Myanmar (RAHUL, 2018). A América Latina seria o próximo passo do projeto global de desenvolvimento definido como a “Ponte Global Mundial” (*World Land Bridge*, em inglês) (FORUM CHINA-CELAC, 2018).

De acordo com Cornejo (2019), o Fórum China-CELAC funcionaria como o elemento de ligação entre a região e a China no âmbito da BRI. O México poderia aproveitar esta oportunidade para desempenhar um papel de interlocutor preferencial por sua localização estratégica, próxima aos EUA e aos Estados do Caribe e América Central. Até o momento, porém, Panamá, Nicarágua, Bolívia e Equador são os países com negociações mais adiantadas com a BRI, enquanto o México continua em compasso de espera, à sombra do peso dos EUA em sua agenda.

Na segunda década do século XXI isso se revelou no campo político e se manteve alta a concentração das exportações ao mercado norte-americano. Os EUA são o principal provedor de investimentos externos diretos para o México, que corresponderam, em 2018, a 38,8% do total (México, Secretaría de Economía, 2019).

#### Quadro 5 – Parceiros de Exportação do México (2013/2018) – Participação em %

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Estados Unidos</b>	78,7	80,2	81,0	80,7	79,8	79,4
<b>ALADI</b>	5,2	4,5	3,9	3,3	3,4	3,4
<b>América Central</b>	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1
<b>União Europeia</b>	5,1	5,0	4,7	5,1	5,6	5,6
<b>China</b>	1,7	1,5	1,2	1,4	1,6	1,6
<b>Japão</b>	0,5	0,6	0,7	1,0	0,9	0,9

Fonte: Elaboração própria com base em Banco de México (2017), Secretaria de Economía (2019) e WTO (s/d).





Como o Quadro 5 demonstra, a balança comercial do México se concentra nas relações bilaterais com os EUA, tendência que se mantém constante. Apesar do México possuir ampla gama de acordos comerciais, os mesmos tendem a ter efeito mais político do que econômico. Se quase 80% do fluxo das exportações mexicanas são direcionados a um só mercado, é real a dependência.

**Quadro 6 – Parceiros de Importação do México (2013/2018) – Participação em %**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Estados Unidos</b>	49,1	48,8	47,2	46,3	46,2	46,4
<b>ALADI</b>	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
<b>América Central</b>	1,2	1,0	0,5	0,5	0,4	0,4
<b>União Europeia</b>	11,3	11,1	11,0	10,9	11,6	11,4
<b>China</b>	16,0	16,5	17,7	17,9	17,6	17,9
<b>Japão</b>	4,4	4,3	4,3	4,5	4,3	3,9

Fonte: Elaboração própria com base em Banco de México 2017, Secretaria de Economía (2019) e WTO (s/d).

Nas importações a China continua apresentando uma tendência de alta, consolidando-se como a segunda principal exportadora para o México. Como indica Cornejo (2019, p. 884),

O intercâmbio econômico entre México e China manteve uma tendência de alta e paralela, e conseqüentemente, o crescimento do déficit mexicano. A composição das importações do México teve uma ligeira mudança no que se refere aos bens intermediários. A grande preocupação de vários setores do país foi o déficit comercial e o baixo valor agregado das exportações mexicanas à China. O que se tem observado é um aumento das exportações de carne de porco e tequila. Porém, 74,5% das importações vindas da China são de bens intermediários e 11,2% são bens de capital, grande parte dos quais se utilizam na indústria automobilística e eletrônica, dirigidos à exportação ao mercado dos Estados Unidos<sup>35</sup>.

35 Do original: “El intercambio económico entre México y China mantuvo una tendencia al alza y paralelamente un crecimiento consecuente del déficit para México. La composición de las importaciones de México tuvo un ligero cambio respecto al aumento de bienes intermedios. La gran preocupación en varios sectores del país fue el déficit comercial y el bajo valor agregado de las exportaciones mexicanas a China. Lo que se ha observado es un aumento de las exportaciones de carne de cerdo y de tequila. Pero el 74.5% de las importaciones originarias de China son de bienes intermedios, y 11.2% son bienes de capital, gran parte de los cuales se utilizan en las industrias automotriz y electrónica para exportarlos, ya ensamblados, en autos y dispositivos electrónicos, al mercado de Estados Unidos.”





Isso aponta para uma dupla dependência mexicana das duas maiores economias globais: os EUA de um lado, seu principal mercado exportador e de importações, e a China, segundo país do qual mais o México importa.

O governo Peña Nieto pouco alterou a agenda política interna e externa, a despeito das promessas iniciais. A interdependência assimétrica mais uma vez prevaleceu, em um cenário adverso para o intercâmbio bilateral com a ascensão ao poder em 2017 da administração republicana de Donald Trump. O unilateralismo de Trump e as pressões sobre o México em temas relativos à imigração ilegal, ao tráfico de drogas e à construção do Muro dominaram a agenda bilateral no biênio 2017/2018 da gestão Peña Nieto. O período também foi caracterizado por inúmeras acusações de corrupção contra o governo e pelo assassinato de 43 estudantes em 2014, em uma zona conhecida pelas disputas entre guerrilhas, traficantes de drogas e milícias (CORNEJO, 2019). Neste contexto, Andrés Manuel López Obrador se elegeu Presidente do México, com um progressismo moderado. (DESSOTTI; SANTOS; FRANZONI, 2019).

## **O governo de Andrés Manuel López Obrador (2018-)**

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) foi eleito com ampla vantagem (53,19% dos votos válidos) nas eleições presidenciais de 2018 (MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2018). A chegada do Movimento Regeneração Nacional (Morena) ao poder representou grande alternância na política nacional, depois de 77 anos do PRI (1929 a 2000 e 2012 a 2018) e 12 anos do PAN (2000 a 2012). Há expectativa de mudanças substantivas na política interna e externa do México, potencializadas pelo então candidato, que prometeu a “quarta transformação nacional”<sup>36</sup>.

No Plano Nacional de Desenvolvimento 2019-2024, o governo AMLO destacou a necessidade de recuperar os princípios históricos da política externa do México, “liquidados nos governos oligárquicos e neoliberais anteriores”<sup>37</sup> (AMLO, 2019, p. 28, tradução nossa). Refere-se à auto-determinação dos povos, à não intervenção e à solução pacífica de controvérsias. Este é um sinal de cautela, dado apenas o início do sexênio, e um mecanismo de defesa diante das medidas adotadas pelo governo de Donald Trump.

36 Alusão à Independência, Reforma e Revolução Mexicana de 1910.

37 Do original: “El ciclo de gobiernos oligárquicos y neoliberales conllevó la liquidación de los principios históricos de la política exterior mexicana [...]” (AMLO, 2019: p. 28).





Durante a eleição e nos primeiros meses de governo, López Obrador adotou um tom conciliador quando questionado sobre o futuro das relações México-EUA. Antes de assumir o governo, sua equipe, liderada por Jesús Seade, participou das negociações para a modernização do NAFTA-agora Acordo EUA-México-Canadá, em inglês USMCA. Por um lado, isso indica a limitada capacidade de negociação política do governo de Peña Nieto, e por outro, uma transição de partidos sem rupturas. AMLO começou a exercer as funções presidenciais antes mesmo de assumir de fato, em 1 de dezembro de 2018 (PELLICER SILVA, 2019).

Sobre a relação aos EUA, o documento afirma que ela é a “principal prioridade da política externa”<sup>38</sup> do México (AMLO, 2019, p. 29, tradução nossa). Estabelecem-se como temas chave os fenômenos migratórios entre o Norte e o Sul, os mexicanos que vivem nos EUA e a delinquência transnacional (AMLO, 2019). O governo AMLO aponta que não negociará uma política migratória com os EUA, mas que atacará as causas da problemática ao promover o desenvolvimento econômico do México.

Não se questiona a prioridade atribuída aos EUA desde a década de 1980. O alinhamento na política externa diferencia López Obrador dos governos de centro-esquerda da América Latina na primeira década do século XXI, que adotaram políticas autônomas diante dos EUA. Pelo contrário, AMLO sinalizou que aproveitará a magnitude das relações com a grande potência para alavancar sua agenda doméstica.

Em Dezembro de 2018, Obrador assumiu em meio à expectativa de aprovação do USMCA pelos Parlamentos dos três países. A reformulação do acordo, também conhecido como NAFTA 2.0, foi finalizada ainda em outubro de 2018, sobrepondo-se ao fim da gestão Peña Nieto e ao início do governo Obrador (BBC, 2019a). A nova versão do TCLAN pode ser considerada uma vitória da gestão Trump diante de México e Canadá (e se insere no quadro das guerras comerciais travadas com a China).

O USMCA reforçou o mercado regional norte-americano ao aumentar a regra de origem do setor automotriz de 62,5% para 75% e dificultou o estabelecimento de possíveis tratados com a China. Sánchez (2019) indica que o USMCA representou um retrocesso para o México. De acordo com as novas regras, 40 a 45% dos carros devem ser produzidos por trabalhadores que ganhem ao menos U\$ 16 por hora, o que inviabiliza parte da produção no México e pressionou o governo de

---

38 Do original: “[...] colocan la relación con esas naciones como la principal prioridad de la política exterior” (AMLO, 2019: p. 29).





López Obrador a aumentar os salários no país — 16% no geral e 100% na região fronteiriça. No setor de laticínios, abriu o mercado canadense e facilitou o comércio online (setor no qual os EUA tem ampla vantagem com empresas multinacionais, como a Amazon).

Os impactos do USMCA ainda serão sentidos. A implementação do acordo não impediu Trump de manter as pressões sobre o México em diversos setores: guerra ao narcotráfico, migração e comércio, como ameaças de novas tarifas para o ferro e o aço. Porém, mesmo que o republicano permaneça adotando um tom hostil e de ameaça ao México, o país não possui alternativa aos EUA. Porém, também não é fácil para os EUA distanciar-se do México. O país exerce papel chave no controle do fluxo migratório proveniente da América Central e os estados fronteiriços apresentam fortes relações comerciais.

## Conclusões

As relações México-EUA se caracterizam por forte dependência econômica e baixas variações políticas, em particular no pós-Guerra Fria. Como outras nações do Sul, as pressões sociais, políticas, estratégicas e econômicas do fim da bipolaridade trouxeram um legado de mudanças e ajustes, buscando adaptações ao cenário internacional nascente. A partir de uma perspectiva histórica, o artigo mostrou que as mudanças de partido político no México não impactaram de forma substantiva a relação do México com os EUA, que seguiram um forte padrão de continuidade e de manutenção do status quo.

O México mudou sua inserção internacional depois da crise da dívida de 1982. Apesar das suas relações econômicas com o vizinho sempre terem sido intensas, o NAFTA institucionalizou os EUA como prioridade da política externa e formalizou uma relação de dependência. Esta mudança foi um desdobramento da política de abertura econômica, iniciada na gestão de Miguel de La Madrid (1982-1988) e aprofundada com Salinas de Gortari (1988-1994). A abertura político-institucional se iniciou com Ernesto Zedillo (1994-2000) e se consolidou no governo do PAN de Vicente Fox (2000-2006). Os traços nacionalistas-revolucionários, que historicamente pautaram a política externa, perderam força, o que impactou as relações do México com o mundo.

Voltado para o Norte e com uma estratégia de inserção internacional comercialista, o México se distanciou da América Latina. No governo Fox,





predominou a falta de interesse entre as partes devido às diferenças entre a agenda do México e a dos governos de centro-esquerda, que o viam como um aliado dos EUA. Com a grande potência, esperava-se uma relação preferencial que levasse ao estabelecimento de uma política migratória, o que nunca ocorreu. Pelo contrário, as relações bilaterais foram securitizadas, resultando na Iniciativa Mérida, em 2007. A questão migratória, que para o país é um tema social e de desenvolvimento, incorporava-se à agenda de segurança dos EUA, alvo de medidas unilaterais.

O sexênio 2000-2006 se iniciou com grandes expectativas por parte do México que foram, desde então, sendo substituídas por inúmeras frustrações. Sem alcançar seus objetivos na relação com os EUA, e isolado regionalmente, o México é levado a buscar maior aproximação com os países da América Latina, o que explica a participação na CELAC e na Aliança do Pacífico no governo de Felipe Calderón (2006-2012).

Por mais que a participação nestes mecanismos não significasse reformulação da política externa, que continuaria focada nos EUA, ela abriu espaços na América Latina. A evidência de que o eixo de inserção do México não foi alterado foi a expansão da cooperação com os EUA para outras áreas, como nas medidas de combate ao crime organizado da Iniciativa Mérida, a colaboração do México no controle da imigração ilegal na fronteira Sul e as relações comerciais e financeiras.

Como mostraram os dados comerciais, a CELAC e a Aliança do Pacífico apresentam capacidade limitada em dinamizar a pauta mexicana para além da América do Norte. Apesar de o México ter acordos de livre-comércio com vários países do continente, tais destinos representam pouco das importações e das exportações, sendo insuficientes para promover a diversificação das relações econômicas. Mesmo a China, que se tornou a principal parceira comercial da maioria dos países latino-americanos, é uma alternativa pouco representativa nas exportações.

Argumentou-se que o México possui dificuldade histórica em administrar as relações com os EUA e que tal postura foi potencializada após o fim da Guerra Fria. A participação nos fóruns multilaterais e nos Tratados de Livre Comércio não são suficientes para diminuir a dependência econômica. Mesmo em momentos em que a diplomacia nacional apresentou maior ativismo, o vizinho exerceu grande peso na sua projeção internacional.

A vulnerabilidade com relação à economia norte-americana é um incentivo para que o México busque outras parcerias no sistema internacional. A magnitude da associação produtiva com os EUA limita a diversificação econômica, estando o México “preso” ao mercado norte-americano. Romper estes laços implicaria





reconsiderar sua estratégia de inserção internacional e de desenvolvimento econômico. As iniciativas na América Latina estão muito mais associadas às oportunidades da conjuntura regional/internacional do que à reformulação da política externa. Em um cenário de crise doméstica em vários países da região, os projetos se esvaziaram, diminuindo ainda mais o potencial de contrapesos do México em relação aos EUA.

## Referências

- AMLO. “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”. Disponível em: < <https://lopezobrador.org.mx/temas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/> > . Acesso em: 4 jun. 2019.
- BANCO DE MÉXICO. “Sistema de Información Económica: Balanza comercial de mercancías de México, 2017”. Disponível em: < <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE125> > . Acesso em: 24 nov. 2017.
- BBC. “USMCA trade deal: who gets what from “new NAFTA”. 2019a. Disponível em: < <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-45674261> > . Acesso em: 14 jun. 2019
- BBC. “Trump wall- all you need to know about US border in seven charts”. 2019b. Disponível em: < <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46824649> > . Acesso em: 14 jun. 2019.
- BERNAL-MEZA, Raúl. “México: treinta años de política exterior”. *Carta Internacional*. São Paulo: vol. 2, n. 1, pp. 32-51, mar. de 2007. Disponível em: < <http://citrus.uspnet.usp.br/nupri/?carta> > . Acesso em: 21 abr. 2014.
- BLACKMORE, H.; PELLICER, O. México y Estados Unidos: de socios entusiastas a vecinos incómodos. In.: GONZÁLEZ, G.; PELLICER, O. (Orgs.) *Los retos internacionales de México: Urgencia de una mirada nueva*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2011.
- CASTAÑEDA, Jorge G. “Los ejes en la política exterior de México”. *Nexos*, dezembro 2001. Disponível em: < <http://www.nexos.com.mx/?p=10240> > . Acesso em: 15 out. 2016.
- CHINA’S POLICY PAPER ON LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. 2008. Disponível em: < [http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347) > . Acesso em: 10 jun. 2014.
- CHODOR, Tom. *Neoliberal hegemony and the pink tide in Latin America- breaking Up with TINA?* New York: Palgrave MacMillan, 2015.
- COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre de 2018)*. Disponível em: < [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442866/Informe\\_Congreso-2018-4T.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442866/Informe_Congreso-2018-4T.pdf) > . Acesso em: 4 jun. 2019.





- CORNEJO, Romer. “China y Mexico 2012-2018, entre el inicio idílico y la realidad”. *Foro Internacional*, vol. LIX, 3-4 (237-238), jul-dez 2019, pp. 879-906. Disponível em: < <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2643> > . Acesso em: 15 out. 2019.
- DAALDER, Ivo H. and LINDSAY, James M. *The empty throne- Americas Abdication of global leadership*. New York: Public Affairs Hachette, 2018.
- DESSOTTI, Fabiana Rita; SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos; FRANZONI, Marcela (org). *México e os desafios do progressismo tardio*. São Paulo: Ed. Elefante, 2019.
- ELLIS, R. Evan. *The future of Latin America and the Caribbean in the context of the rise of China*. Washington: Center for Strategic & International Studies, 2018.
- EMBAJADA Y CONSULADOS DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO. Iniciativa Mérida”. Disponível em: < <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/> > . Acesso em 28 nov. 2017.
- EUROPEAN UNION. Acuerdo de Asociación Económica, Concertación política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por un parte y los Estados Unidos Mexicanos, por otra. Disponível em: < [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/acuerdo97\\_es\\_1.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/acuerdo97_es_1.pdf) > . Acesso em 16 out. 2019.
- EXPORT GOV. 2019. Mexico Country Commercial Guide. Disponível em: < <https://www.export.gov/article?id=Mexico-Trade-Agreements> > . Acesso em 24 out. 2019.
- FLORES, R. V.; CASTILLO, J. C. “Diversificación o concentración?: la política exterior de México en cifras 2006-2010”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n. 112, jan-abril 2012, p. 133-163. Disponível em: < <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/36044> > . Acesso em: 3 fev. 2016.
- FLORES, Rafael Velázquez. “Balance general de la política exterior de México 2000-2006”. In.: ELIZONDO, H. G. (Edi.); FLORES, R. V.; SCHIAVON, J. A. (Coord.). Paradigmas y paradojas de la política exterior de México. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 93-134.
- FLORES, Rafael Velazquez. “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades”. *Norteamérica*, México, v. 6, n. 2, p. 85-113, dic. 2011. Disponível em: < [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35502011000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200004&lng=es&nrm=iso) > . Acesso em: 15 oct. 2016.
- FÓRUM CHINA-CELAC. *Fórum China-Celac- novas oportunidades de desenvolvimento- discurso do Embaixador Li Jinzhang em 21 de Janeiro de 2018*. Disponível em: < [http://www.chinacelacforum.org/esp/lttdt\\_2/t1527418.htm](http://www.chinacelacforum.org/esp/lttdt_2/t1527418.htm) > . Acesso em: 20 jul. 2018.
- FUNG, K.C; ARCIA-HERRERO, Alicia (ed). *Sino-Latin American economic relations*. London: Routledge, 2012.





- GALLAGHER, Kevin P. and PORCEZANSKI, Roberto. *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University, 2010.
- GARZA, H. (ed.); SCHIAVON, J. A.; FLORES, R. V. (coords.). *Paradojas y paradigmas de la política exterior de México: 2000-2006*. México: El Colégio de México — Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.
- GOLDMAN SACHS. “Beyond the BRICS: a look at the next 11”. 2017. Disponível em: < <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-book/brics-chap-13.pdf> > . Acesso em 01 ago. 2017.
- GONZÁLEZ, Guadalupe. “Tradiciones y premisas de la política exterior de México”. In.: GREEN, Rosario; SMITH, Peter H. *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*. México: Fondo de la Cultura Económica, 1989. Pág. 35-56.
- HEREDIA, Carlos; ROZENTAL, Andrés. “Mexico and the United States: the search for a strategic vision” in LOWENTHAL, Abraham F.; PICCONE, Theodore J.; WHITEHEAD, Laurence (eds). *Shifting the balance- Obama and the Americas*. Washington: Brookings Institution, 2011.
- ICAZA, C. de; SANDOVAL, É. R. “México, actor com responsabilidade global: jogador em novos tableros”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 100, janeiro-abril 2014, pp. 9-48. Disponível em: < <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/icazaruiz.pdf> > . Acesso em: 25 maio 2015.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2006), “Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos: Resultados del cómputo final del tribunal electoral del poder judicial de la Federación”. Disponível em: < [http://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/gra\\_nac.html](http://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/gra_nac.html) > . Acesso em: 08 jul. 2017.
- KAPLAN, Robert D. *The return of Marco Polo’s world*. New York: Random House, 2018.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. Scott, Foresman and Company, 2ed, 1989.
- LALLANDE, Juan Pablo. “Mexico y la cooperación internacional para ele desaroollo, 2012-2018”. *Foro Internacional*, vol. LIX, 3-4 (237-238), jul-dez 2019, pp. 609-642. Disponível em: < <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2653> > . Acesso em 18 out. 2019.
- LOWENTHAL, Abraham F. “The Obama administration and the Americas” in LOWENTHAL, Abraham F.; PICCONE, Theodore J; WHITEHEAD, Laurence (eds). *Shifting the balance- Obama and the Americas*. Washington: Brookings Institution, 2011.
- MEXICO-WORLD BANK. 2019. Disponível em: < <https://data.worldbank.org/country/mexico> > . Acesso em: 10 de Dezembro de 2019.
- MYERS, Margaret; WISE, Carol. (ed). *The political economy of China-Latin American relations in the new millennium- brave new world*. New York: Routledge, 2017.





- PELLICER SILVA, O. Mexico — a reluctant middle power?. *Friedrich Ebert Foundation*, jun. 2006. Disponível em: < [http://www.fes-globalization.org/publications/FES\\_BP\\_Mexico\\_Pellicer\\_eng.pdf](http://www.fes-globalization.org/publications/FES_BP_Mexico_Pellicer_eng.pdf) > . Acesso em: 23 mar. 2015.
- PELLICER SILVA, Olga. México, el derrumbe de un régimen y la política exterior. *Foro Internacional*, vol. LIX, 3-4 (237-238), jul-dez 2019, pp. 579-607. Disponível em: < <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2634/2562> > . Acesso em: 15 oct. 2019.
- PETERS, Enrique Dussel. “Mexico’s relationship with China and India- recent developments” in ROETT, Riordan and PAZ, Guadalupe (ed). *Latin America and the Asian giants- evolving ties with China and India.* ). Washington: Brookings Institution Press, 2016.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. “4 Pilares de la Política Exterior”. Disponível em: < <http://www.presidencia.gob.mx/4-pilares-de-la-politica-exterior/> > . Acesso em: 15 abr. 2014.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. Disponível em: < <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> > . Acesso em: 08 de julho de 2017.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013), “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. Disponível em: < <http://pnd.gob.mx> > . Acesso em: 08 jul. 2017.
- RAHUL, Anshuman. “O jogo pela hegemonia regional: a OBOR chinesa e a resposta estratégica indiana.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 7, n. 13, Jan./Jun. 2018, p. 172-213.
- RTVE. México inicia una investigación “exhaustiva” del espionaje desde EE.UU. 2013. Disponível em: < <http://www.rtve.es/noticias/20131023/mexico-inicia-investigacion-exhaustiva-del-presunto-espionaje-desde-eeuu/773460.shtml> > . Acesso em: 11 dez. 2019.
- SÁNCHEZ, Luz María de la Mora. “La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto”. *Foro Internacional*, vol. LIX, 3-4 (237-238), jul-dez 2019, pp. 959-987. Disponível em: < <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2648> > Acesso em: 16 oct. 2019.
- SCHIAVON, Jorge A. México-Estados Unidos: Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía. In.: SCHIAVON, J. A.; SPENCER, D.; OLIVEIRA, M. V. (Eds.) *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX.* México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas: Secretaria de Relaciones Exteriores, 2006, p. 423-462.
- SCHIAVON, Jorge A.; FISCHER, Bruno Figueroa. “Los recursos y las capacidades de la política exterior de Mexico (2012-2018). *Foro Internacional*, vol. LIX, 3-4 (237-238), jul-dez 2019, pp. 609-642. Disponível em: < <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2635> > . Acesso em: 18 out. 2019.





- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2019), “Competitividad y Normatividad/Inversión Extranjera Directa”. Disponível em: < <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published> > . Acesso em: 23 maio 2017.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2017), “Comércio Exterior/Países con Tratados y Acuerdos firmados con México”. Disponível em: < <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico?state=published> > . Acesso em: 25 out. 2017.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2019), “Comercio exterior/Información Estadística y Arancelaria”. Disponível em: < <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria?state=published> > . Acesso em: 07 jun. 2019.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2017), “Encuestas sobre migración en las fronteras Norte y Sur de México”. Disponível em: < <http://www.colef.mx/emif/resultados/informes/2014/EMIF-ANUAL-NTE2014.pdf> > . Acesso em: 23 maio 2017.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018*. Disponível em: < <http://www.sre.gob.mx/images/stories/marconormativo/doc/dof131213-p.pdf> > . Acesso em: 19 abr. 2014.
- THE WHITE HOUSE PRESIDENT GEORGE W. BUSH. “Fact Sheet- The Secure Act Fence of 2006”. Disponível em: < <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html> > . Acesso em: 14 jun. 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA EMBASSY (2013), El Presidente de México Enrique Peña Nieto visitará Estados Unidos en enero. Disponível em: < <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2014/12/20141212311969.html#axzz4NMtH0XKo> > . Acesso em: 17 out. 2016.
- UNITED STATES OF AMERICA. The White House. Remarks by President Obama and President Pena Nieto of Mexico in Joint Press Conference. 2016. Disponível em: < <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/22/remarks-president-obama-and-president-pena-nieto-mexico-joint-press> > . Acesso em: 14 nov. 2016.
- US-MEXICO SECURITY TASK FORCE. US-Mexico Security Cooperation 2018-2024. Disponível em: < [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/04/Whitepaper\\_Security\\_Taskforce.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/04/Whitepaper_Security_Taskforce.pdf) > . Acesso em: 14 jun. 2019.
- VADELL, Javier. El foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, v. 13, n. 1, p. 6-37. 2018. Disponível em: < <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/733/372> > . Acesso em: jul. 2018
- VADELL, Javier (org). *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2019.





- VELASCO, Ana Covarrubias. *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*. “México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores”, Tomo IX. México: El Colegio de México, 2010.
- VELASCO, Ana Covarrubias. “México: Actor com responsabilidade multilateral?” *Foro Internacional*, vol. LIX, 3-4 (237-238), jul-dez 2019, pp. 579-607. Disponível em: < <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2636/2564> > . Acesso em: 15 oct. 2019.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil- 1930-2012*. Rio de Janeiro: Ed. Campus Elsevier, 2013.
- ZHU, Zhiqun. *China´s new diplomacy- rationale, strategies and significance*. Burlington: Ashgate, 2013.
- WTO. Mexico Country-Profile. Disponível em: < [http://stat.wto.org/CountryProfiles/MX\\_e.htm](http://stat.wto.org/CountryProfiles/MX_e.htm) > . Acesso em 14 jun. 2019.





# A Política Comercial dos EUA: trajetória e protagonismo nas iniciativas de liberalização comercial ao longo dos governos Obama (2009–2017)

*The United States Foreign Trade Policy:  
a trajectory on the way to the leading role in  
trade liberalization initiatives throughout  
Obama's administration (2009–2017)*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.901

Leonardo Diniz Lameiras<sup>1</sup>

Roberto Goulart Menezes<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo<sup>3</sup> discute a política de comércio exterior dos governos de Barack Obama (2009–2017), com destaque para as principais diretrizes que a informaram e para os instrumentos normativos por ela priorizados para levar a cabo seus objetivos estratégicos. Entende-se que, ao longo desse período, em consonância com os eventos analisados, não houve uma trajetória uniforme quanto ao engajamento do país com o comércio internacional. O ativismo comercial que prevalecera no governo republicano antecessor cedeu lugar a uma postura de retraimento no domínio das negociações comerciais, logo sucedida por uma retomada de novas iniciativas. Argumenta-se que determinadas condicionantes, de natureza estrutural e

---

1 Doutorando em Relações Internacionais do Programa de Doutorado Conjunto entre a Universidade de São Paulo (IRI/USP) e o King's College London. Bolsista da FAPESP. Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2008), Especialista (MBA) em Comércio Exterior e Negócios Internacionais pela FGV-Rio (2014) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2017), instituição onde estudou como bolsista do CNPq.

2 Doutor em Ciência Política pela USP. É professor Associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Professor visitante da Johns Hopkins University (2018-2019). Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UnB) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados das Américas (EsCA/ICS/UnB). É Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para o Estudo dos Estados Unidos — INEU/CNPq/FAPES e vice- coordenador da área de Relações Internacionais do Centro de Estudos Contemporâneos (CEDEC).

3 Este artigo foi resultado parcial de pesquisa financiada por bolsa de doutorado: processo nº 2018/12125-6, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Artigo submetido em 07/03/2019 e aprovado em 21/10/2019.





conjuntural, tanto no nível sistêmico quanto doméstico, explicam a mudança de conteúdo dessa política, que abandona o perfil introvertido e passa a explorar novas opções estratégicas para a inserção internacional dos Estados Unidos (EUA) pela via da liberalização comercial. O artigo fundamenta-se na análise de documentos oficiais dos EUA, notadamente a chamada Agenda de Política Comercial, bem como nos argumentos apresentados em trabalhos acadêmicos por eminentes especialistas em política de comércio exterior dos EUA.

**Palavras-chave:** Estados Unidos; governos Obama; política de comércio exterior; crise econômica; livre comércio.

## Abstract

The paper discusses Obama's foreign trade policy (2009–2017), highlighting the main guidelines that framed it and the policy instruments it has prioritized to carry out its strategic objectives. During this period, in line with the events analyzed, there was no uniform trajectory regarding to the country's engagement with international trade. The commercial activism that prevailed in the Republican predecessor government was overcome by a withdrawal move in trade negotiations, which was followed by the resumption of new initiatives. It is here argued that certain structural and conjunctural constraints, both at the systemic and domestic levels, explain the change in the content of this policy, which leaves the introvert profile in order to explore new strategic options for the international insertion of the United States (US) via trade liberalization. The paper relies on the analysis of official US documents, notably the so-called Trade Policy Agenda, as well as on the arguments made in scholarly work by eminent US foreign trade policy pundits.

**Keywords:** United States of America; Obama's government; foreign trade policy; economic crisis; free trade.

## Introdução

Desde sua posse, em janeiro de 2017, que o presidente Donald Trump tem dedicado atenção especial à política comercial. A sua primeira medida de grande envergadura nessa área foi retirar os Estados Unidos da Parceria Transpacífico (TPP) nos primeiros dias de seu governo. A TPP era uma peça central na estratégia geopolítica e comercial do ex-presidente Barack Obama. Em seguida, Trump passou a desferir fortes ataques ao sistema multilateral de comércio e a exigir da China que agisse a partir da lógica do comércio justo, segundo os critérios dos próprios Estados Unidos (EUA). Para Trump, tais posicionamentos tinham como finalidade proteger e ampliar os empregos nos EUA.





Nos últimos vinte anos, nem sempre a coerência foi uma constante na política comercial norte-americana, em que “o discurso do livre-comércio convive com o elevado protecionismo agrícola” (VIGEVANI; MENDONÇA; LIMA, 2018, p. 23). No recuo de mais de uma década na história recente da inserção internacional dos Estados Unidos da América (EUA) pela via do comércio, elementos de ruptura e continuidade podem ser identificados quando se analisam as iniciativas dos governos de George W. Bush (2001–2009) e de Barack Obama (2009–2017) em matéria de política de comércio exterior.

Após anos de ativa diplomacia comercial republicana, sobreveio uma fase em que prevaleceu uma postura de retraimento no que diz respeito às negociações comerciais, coincidindo com o primeiro mandato de Obama na Presidência dos EUA. Tudo indicava que as ações do governo estavam coerentes com as promessas de campanha de não dar seguimento às diretivas comerciais da administração antecessora. Na mensagem de esperança capitaneada pelo bordão *yes, we can*, sobressaía, por vezes, o tom crítico em relação ao conteúdo dos instrumentos comerciais firmados com outros países naquela época. No entanto, o que parecia um sinal de deliberada rejeição dos postulados do livre comércio, em geral, e da doutrina da *liberalização competitiva*, em particular, logo se esvaiu em críticas infundadas.

Inúmeros desafios aguardavam o novo mandatário democrata em seu primeiro ano de governo. Basta lembrar que a transição de poder nos EUA se deu em meio à mais grave crise econômica que o mundo havia testemunhado desde o *crash* da bolsa de valores de Nova York, em 1929, levando a sucessivas falências nos setores imobiliário e financeiro. Não menos preocupantes para a nova administração se apresentaram os assuntos de defesa e segurança nacional, com o envolvimento dos EUA nas guerras do Afeganistão e do Iraque, e a ameaça ao *soft power* do país, em decorrência do antiamericanismo que havia se espalhado de maneira universal (NYE, 2004).

Ao se iniciar o segundo governo Obama, novas diretrizes apontaram para uma retomada do ativismo comercial que havia caracterizado o último governo Bush, a despeito da escolha de distintos instrumentos legais para torná-las efetivas: em vez dos tratados bilaterais de livre comércio, a administração democrata privilegiou negociações de acordos de maior escopo normativo e geográfico. Para isso, uma conjuntura mais permissiva teve que emergir para que as oportunidades pudessem ser aproveitadas.





Tendo como pano de fundo o contexto acima apresentado, o presente artigo tem o duplo propósito de, não apenas desvelar as principais metas e os resultados alcançados em ambos os governos Obama, naquilo que se circunscreve à sua política de comércio exterior, mas, também, identificar os fatores conjunturais e estruturais, bem como os domésticos e sistêmicos, que explicam a paulatina transmutação das diretrizes estadunidenses, de um posicionamento eminentemente introvertido para um engajamento mais assertivo em termos de propostas de liberalização comercial.

Quanto aos aspectos metodológicos, o artigo se afiança na análise de documentos oficiais do governo estadunidense, notadamente na chamada *Trade Policy Agenda*, e os contrapõe aos argumentos expostos em trabalhos acadêmicos por eminentes estudiosos da política de comércio exterior dos EUA, de modo a fazer um balanço mais acurado entre as diretrizes e os resultados logrados ao longo dos oito anos dos governos Obama. O enviesamento analítico que decorreria da recepção do discurso oficial como fonte única de revelação da realidade estudada é mitigado, seja para corroboração, seja para refutação, por dados extraídos de outras fontes primárias e por estudos que compõem a revisão de literatura.

Para tanto, o artigo está organizado em quatro seções. De modo a conferir aos eventos narrados um tratamento cronológico, às duas primeiras partes caberão os anos que correspondem ao primeiro governo Obama, ao passo que, às duas últimas, todo o período que abrange o segundo governo. Ademais, a apresentação das diretrizes das agendas comerciais, das principais medidas adotadas e dos resultados logrados antecederão a identificação e análise das variáveis condicionantes que, no todo ou em parte, influenciaram as trajetórias de inserção internacional dos EUA pela via do comércio.

## **Primeiro Governo Obama (2009–2013): os anos de retraimento**

O comércio internacional e os recorrentes déficits dos Estados Unidos com diversos países foram temas presentes na campanha eleitoral de 2008. O então senador Barack Hussein Obama se apresentava como um severo crítico da política de comércio exterior do republicano George W. Bush (2001–2009). Tal oposição era também compartilhada pela senadora Hilary Clinton, para quem a estratégia da *liberalização competitiva*, adotada pelo governo de “Bush filho”, apenas agravava os efeitos da crise econômica que acometia o país à época e expunha os





trabalhadores norte-americanos a uma competitividade espúria, que contribuía para o aumento do índice de desemprego. Em comum, ambos os concorrentes à indicação do Partido Democrata para o pleito presidencial defendiam a revisão dos rumos da política comercial do país (BHANDARI; KLAPHAKE, 2011).

Entres os alvos das críticas de Obama e Clinton estavam os acordos regionais *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e *The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement* (CAFTA-DR), bem como os acordos bilaterais de livre comércio assinados com o Panamá, a Colômbia e a Coreia do Sul, cujas negociações haviam sido iniciadas no governo Bush, mas que ainda dependiam de aprovação legislativa para que pudessem produzir efeitos jurídicos (ASHBEE; WADDAN, 2010). De acordo com os democratas, a revisão da política comercial era uma medida necessária para alavancar a atividade econômica e redistribuir os ganhos do comércio internacional de modo mais equânime entre diferentes setores da sociedade norte-americana.

Em janeiro de 2009, poucas semanas após assumir a presidência, Obama divulgou as diretrizes de seu governo para a política de comércio exterior, o que foi feito por meio da publicação da tradicional Agenda de Política Comercial (*Trade Policy Agenda*), documento anualmente publicado pelo *Office of the United States Trade Representative* (USTR), órgão ligado ao Poder Executivo e autoridade responsável pela execução da política de comércio exterior do país.

Nesse documento estavam destacadas seis prioridades: i) o apoio a um sistema multilateral de comércio baseado em regras; ii) o desejo de conferir mais transparência ao conteúdo das políticas comerciais junto à sociedade, por intermédio do aperfeiçoamento dos mecanismos de prestação de contas; iii) a necessidade de fazer dos acordos comerciais um instrumento efetivo para a *descarbonização* da matriz energética do país e daqueles com os quais os EUA comercializam; iv) a garantia de que os acordos comerciais contemplassem medidas para pôr termo às questões responsáveis por contenciosos comerciais, a exemplo do emprego de barreiras não-tarifárias como medida protecionista; v) o compromisso de promover consultas públicas sobre o conteúdo dos tratados bilaterais de comércio e investimento, negociados durante o governo republicano e ainda pendentes de aprovação legislativa, além da disposição de trabalhar junto aos países membros do NAFTA a favor de uma reforma do bloco, de modo a incluir novas disciplinas sobre direito trabalhista e ambiental; e, por último, vi) o compromisso de construir uma sólida parceria com os países em desenvolvimento, em especial com as nações mais pobres, pelo incremento do intercâmbio comercial, da adoção de





programas de comércio preferencial e de políticas voltadas à capacitação dos países que, até então, não se beneficiavam com a globalização econômica (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2009).

Embora essas prioridades indicassem uma mudança estrutural da política comercial, sobretudo por enfatizar a dimensão ambiental, na prática o governo Obama acabou por apresentar um perfil de retraimento no que toca aos desígnios comerciais do país. A ausência de propostas ambiciosas em termos de liberalização comercial e quase que exclusivamente concebidas para atender às principais pressões e reivindicações do Partido Democrata — que, desde que passara a compor a maioria na Câmara dos Representantes, em 2007, deu início a uma profícua articulação contestatória face às escolhas estratégicas do governo republicano em matéria de comércio exterior — sinalizavam para um perfil discreto em suas ambições comerciais (ROFFE; SPENNEMANN, 2014).

Vale destacar que a polarização partidária em torno da agenda de comércio exterior nem sempre foi observada. Em perspectiva histórica, ela começou a expressar-se de forma mais concreta durante a década de 1990, no bojo dos movimentos sociais de oposição aos efeitos negativos que a globalização econômica gerava sobre segmentos da população que ficavam à margem dos ganhos auferidos com o processo de acirramento da competição global. Antes, porém, pelo menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial — quando se esboçava a definição do regime multilateral de comércio, dois anos depois consubstanciado no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT-1947) — até o início das negociações do NAFTA, em 1993, no governo de William J. Clinton (1993–2001), a cooperação e o consenso bipartidário, em grande medida, prevaleceram nas definições das políticas de liberalização comercial (ALESSI; MCMAHON, 2012).

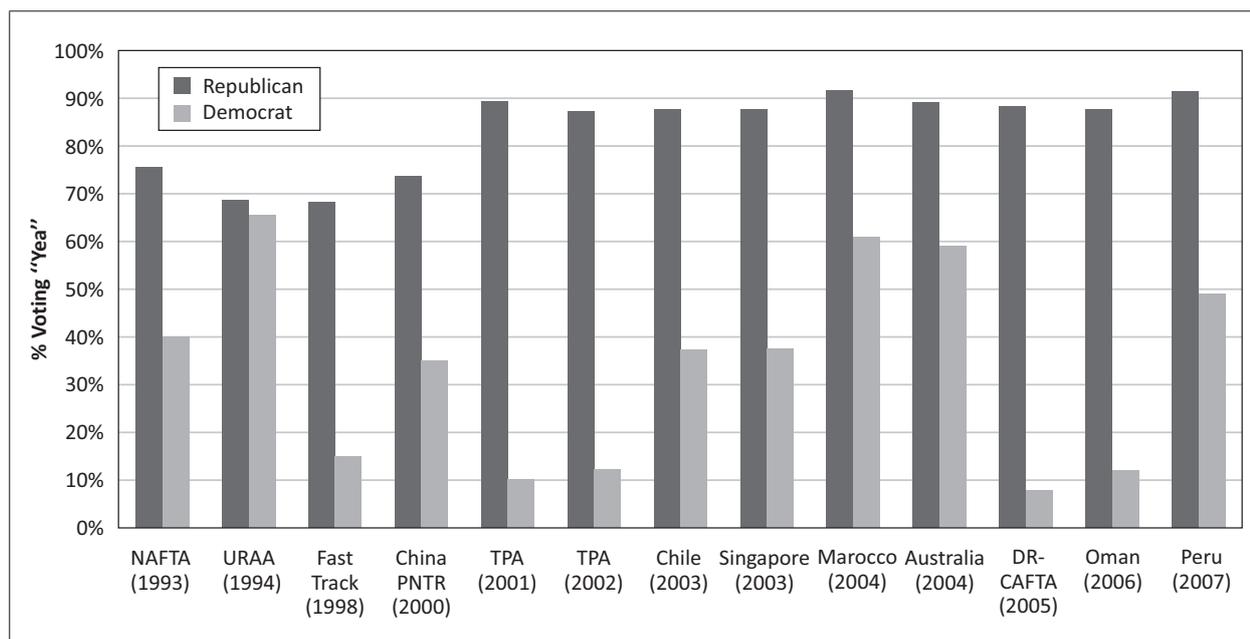
O quadro muda ao longo dos anos 1990, quando se observa uma onda crescente de ceticismo em relação às virtudes do livre comércio, fundamentada na percepção de que os salários e os empregos dos trabalhadores norte-americanos minguavam com o influxo de mercadorias importadas e com a migração das unidades produtivas para lugares que ofereciam menores custos de produção. Nessa nova conjuntura, não apenas o NAFTA, como também a própria Organização Mundial do Comércio (OMC), tornaram-se alvos constantes de críticas e protestos, em movimentos de repercussão mundial como a chamada “batalha de Seattle” em 1999, momento em que a sociedade civil manifestou sua indignação com a pauta e o andamento da Conferência Ministerial da OMC que se realizava naquela cidade, e que acabou contribuindo para o *débâcle* daquelas negociações multilaterais.





Esse questionamento das políticas liberalizantes de comércio exterior intensificou-se ainda mais durante o segundo governo de George Bush (2005–2009), quando uma nova assertividade negociadora de acordos de livre comércio foi adotada, a partir de 2005, sob os auspícios do programa denominado de *liberalização competitiva*, acirrando a divisão partidária que vinha tomando forma desde os anos de 1990, como se pode ler na Figura 1 (SCHOTT, 2004). Tal ressentimento, vale dizer, não abrangia, e até hoje não abrange, a totalidade do eleitorado norte-americano, mas reflete a opinião de um expressivo contingente de eleitores do Partido Democrata, como a classe trabalhadora de setores industriais mais vulneráveis à competição externa, a exemplo da tradicional indústria automobilística.

**Figura 1 – Percentual de votação dos partidos Republicano e Democrata na Câmara dos Representantes favorável a matérias sobre política de comércio exterior (1993–2007)**



Fonte: Ikenson & Lincicome (2009, p. 9)

O retraimento de Obama pode ser explicado, em parte, pela pressão advinda de certos setores da sociedade civil e pela posição do próprio Partido Democrata em assegurar uma rede de proteção social para amparar os trabalhadores afetados pelo comércio internacional. Nesse particular, além das negociações que visavam à inclusão de direitos trabalhistas nos acordos bilaterais e regionais de livre comércio que os EUA haviam ratificado, ou apenas assinado, previa-se, também,





o aperfeiçoamento do programa denominado de Assistência à Adaptação ao Comércio (*Trade Adjustment Assistance* — TAA).<sup>4</sup>

Desde o começo do governo Obama, na esteira dos debates acerca da conveniência de revalidar a vigência da TAA, à preocupação de diminuir o desemprego gerado pelo crescente aumento das importações se somou a necessidade de responder aos desafios que a recessão econômica, iniciada com a crise financeira de 2008, apresentava ao país. A reação do governo logo se fez valer com a aprovação do *American Recovery and Reinvestment Act*<sup>5</sup> (ARRA), de 2009, um amplo programa de investimento e assistência social, que prometia criar milhões de empregos. Novamente, quando os programas da TAA ficaram sob a ameaça de caducar no final de 2010, um ato normativo superveniente, o chamado *Omnibus Trade Act* (2010), estendeu sua eficácia normativa até fevereiro de 2012.

A questão voltou a ocupar a atenção do governo em 2011, quando o prazo de validade do *Omnibus Trade Act* se exauria, impondo-lhe nova urgência. Dessa vez, o elevado custo dos programas influenciou a relutância dos congressistas, na maioria republicanos, em aprovar uma nova TAA. Convencido de que a medida era de extrema importância para assistir os prejudicados pela globalização econômica, o governo Obama cedeu à barganha dos republicanos que condicionaram a aprovação legislativa da TAA à ratificação dos acordos bilaterais de livre comércio com Panamá, Colômbia e Coreia do Sul, não obstante a objeção inicial a grande parte do conteúdo desses tratados por parte do presidente. Sendo assim, o TAA pôde ser aprovado no segundo semestre daquele ano, com a certeza de que o caminho para a ratificação dos acordos estaria assegurado, fato que se consumou em 2012, quando os três tratados da era Bush entraram em vigor (HORNBECK, 2013).

Afora o êxito logrado com a aprovação da TAA, que garantia uma rede de amparo social a segmentos da classe trabalhadora norte-americana e cumpria com algumas promessas de campanha e com a reivindicação do próprio Partido Democrata, a política de comércio exterior foi pouco ousada em termos de propostas de liberalização comercial. De acordo com Bhandari e Klaphake (2011), ao definir

---

4 A *Trade Adjustment Assistance* é parte da política de comércio dos EUA desde sua primeira previsão legal: o Trade Act (1962), aprovado no governo Kennedy. Mesmo com as atualizações desde então, o programa prevê ampla rede de assistência aos trabalhadores que perderam o emprego após o encerramento das atividades produtivas das empresas onde trabalhavam devido à concorrência com mercadorias importadas.

5 O *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009, ou simplesmente *Recovery Act*, de 2009, consistiu em um pacote de estímulo econômico, inspirado na perspectiva teórica da macroeconomia keynesiana, no qual estava prevista a adoção de medidas de modernização da infraestrutura do país, diminuição da carga tributária, expansão do sistema público de saúde e educação, e proteção aos desempregados.





a sua própria concepção de *comércio justo* para o ano de 2009, o USTR restringiu o seu campo de ação aos domínios social, ambiental e ao que denominou de *political accountability*.

Como assinalamos acima, as metas correspondentes aos dois primeiros domínios seriam alcançadas por meio da negociação e revisão de acordos comerciais de que os EUA eram, ou se tornariam, partes contratantes, acrescentando cláusulas específicas sobre os dois temas aos tratados, de modo a complementar à legislação vigente no país. Objetivos que foram apenas parcialmente cumpridos, já que a anunciada atualização do acordo constitutivo do NAFTA acabou não se consumando, frustrando as expectativas daqueles que apoiavam a agenda comercial de Obama e que apostavam na força política dos congressistas democratas.

O domínio que corresponde às medidas de *enforcement* refere-se à disposição dos EUA de tornar efetivo o cumprimento das obrigações assumidas pelos seus pares nos acordos comerciais dos quais são parte, sobretudo, naquelas disciplinas de comércio que se circunscrevem ao âmbito doméstico dos países, a exemplo de questões relacionadas à transparência, ao processo legal, ao tratamento justo aos bens e aos serviços norte-americanos, à facilitação de comércio e à proteção dos direitos de propriedade intelectual (BHANDARI; KLAPHAKE, 2011).

Desse delineamento do campo de atuação e dos resultados logrados em 2009, pode-se afirmar que o USTR adotou uma estratégia mais acanhada frente à liberalização comercial. Introspecção e retraimento pareciam dar lugar a um protagonismo mais ativo em termos de acesso a novos mercados, a partir do segundo ano do governo Obama. Pelo menos assim puderam interpretar os que acompanharam o discurso<sup>6</sup> do Presidente Obama perante o Congresso, em 27 de janeiro de 2010, ocasião em que ele anunciou as prioridades políticas para o ano que se iniciava. Dentre elas, para o comércio exterior, despontou a Iniciativa Nacional de Exportação, que estabeleceu a meta de dobrar as exportações das pequenas e médias empresas no prazo de cinco anos e, com isso, criar mais de 2 milhões de empregos no país (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2010).

Essa reação de Obama sinalizava para uma política de comércio exterior mais ativa e respondia ao imperativo de explorar novos caminhos para a superação da crise econômica que acometia os EUA. O incremento das exportações aparecia como promissor estímulo aos investimentos privados em um contexto em que a

---

6 Tratou-se do chamado *State of the Union Address*, que, tal como previsto na Constituição dos EUA, determina que o Presidente, de tempos em tempos, deve fornecer aos membros do Congresso informações sobre o estado da União.





propensão marginal ao consumo ainda estava longe de seu patamar de normalidade, com implicações negativas sobre o nível de demanda agregada. De fato, a crise econômica que se iniciou em 2007, em um segmento específico do mercado financeiro — a partir da perda de valor dos títulos lastreados em empréstimos hipotecários de alto risco (*subprime*) —, ganhou vulto no ano seguinte com a quebra de importantes financeiras, a exemplo da falência do banco de investimento Lehman Brothers, e se desdobrou em uma grave recessão econômica nos anos subsequentes, com efeitos nefastos sobre o conjunto da economia mundial (MISHKIN, 2011). Além de afetar negativamente o nível de emprego e da atividade produtiva, a crise prejudicou os fluxos de bens e serviços que entravam e saiam do mercado norte-americano.

A queda da demanda mundial causou um declínio acentuado do comércio global dos EUA e do comércio com seus principais parceiros. Em 2008, as exportações dos EUA aumentaram 11,8% e suas importações 7,3% em relação aos níveis de 2007; no entanto, em 2009, as exportações dos EUA caíram 17,9% e suas importações recuaram 25,9% em relação aos níveis de 2008. O declínio no comércio dos EUA refletiu as tendências mundiais. A OMC informou que o comércio mundial caiu 12% em 2009 — a maior queda desde a Segunda Guerra Mundial” (COOPER, 2011).<sup>7</sup>

Afora a menção ao novo programa de incentivo às exportações e o reconhecimento da importância dessa estratégia para atenuar os efeitos da crise econômica, na Agenda de Política Comercial de 2010, assinada pelo então chefe do USTR, Embaixador Ron Kirk, consta uma passagem que hoje adquire extrema relevância para a análise histórica da política de comércio exterior do governo Obama. Trata-se da necessidade de incorporar a região da Ásia-Pacífico aos desígnios de projeção dos EUA no sistema capitalista mundial, ao identificá-la como lugar estratégico para promover as exportações, fomentar a inovação tecnológica e gerar novos empregos.

Essa leitura se fundamentou em evidências assentadas no próprio dinamismo econômico que os países da região vêm apresentando desde o final do século XX, aliando altas taxas de crescimento à modernização do setor produtivo e à crescente participação nas cadeias globais de valor. Partindo dessas considerações

---

<sup>7</sup> *Slumping world demand caused overall U.S. trade and trade with major partners to decline sharply. U.S. exports increased 11.8% and U.S. imports increased 7.3% in 2008 over 2007 levels; however, in 2009, U.S. exports declined 17.9%, and imports declined 25.9% from 2008 levels. The decline in U.S. trade mirrored world trends. The WTO reported that world trade declined 12% in 2009 — the largest drop since World War II.*





e premidos pela necessidade de encontrar soluções críveis para a crise econômica, os EUA reafirmam a intenção de tomar parte nas negociações de um acordo regional sobre comércio e investimento, denominado de Parceria Transpacífico (TPP)<sup>8</sup>, com Austrália, Brunei, Chile, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã. Para isso, o governo norte-americano organizou amplas consultas à sociedade civil, aos congressistas e aos representantes de todas as 50 unidades federativas, em um esforço voltado ao cumprimento do objetivo de conferir mais transparência às políticas de comércio exterior, mas que também visava ponderar os interesses, as oportunidades e os riscos que a adesão ao mega-acordo suscitava (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2010).

No tocante às principais ações da diplomacia comercial no âmbito das negociações multilaterais sob a égide da OMC, os esforços da equipe de Obama se concentraram, basicamente, em duas frentes de batalha: nas negociações em torno do Acordo sobre Facilitação de Comércio, o que acabou vingando com a aprovação do chamado Pacote de Bali, na IX Conferência Ministerial da OMC, em dezembro de 2013; e no sistema de solução de controvérsias, meio pelo qual o governo procurava forçar os parceiros comerciais a cumprirem as normas e as regras do sistema multilateral de comércio.

Chama a atenção também a mudança de conteúdo dos discursos de campanha para as declarações oficiais ao longo de seu governo. De um posicionamento crítico em relação ao livre comércio, no curso de sua candidatura à Presidência, em que o protecionismo figurava como estratégia desejável para impedir o aumento do desemprego, a retórica de Obama, quando já no comando do país, mormente a partir do segundo ano de seu governo, assume uma eloquência mais pragmática em relação ao comércio internacional (CHUKWUMERIJE, 2010).

No balanço comparativo que justapõe diretrizes, metas e resultados alcançados, a política de comércio exterior do primeiro governo de Barack Obama ficou marcada pelo retraimento em termos de ações externas e abalizada por uma ambivalência em relação ao livre comércio. Em que pesem as intenções declaradas, que renunciavam correção de rumo para o que viria depois, o imobilismo acabou se sobressaindo como característica mais saliente dos quatro primeiros anos da administração Obama.

---

8 O primeiro anúncio pelo USTR no governo Obama ocorreu em dezembro de 2010, após uma série de consultas ser concluídas com o Congresso e com outros atores interessados no assunto. Em fevereiro de 2016, quando o acordo foi assinado, eram 12 países membros.





## As variáveis explicativas para os anos de retraimento

Diversas causas concorreram para explicar a introversão dos EUA na temática comercial, entre as quais duas foram anteriormente comentadas, e uma vez mais se volta a elas: a crise econômica de 2008 e a clivagem partidária que se formou no seio do Poder Legislativo entre republicanos, defensores do livre comércio, e democratas, apoiadores de medidas corretivas do excesso de liberalização.

Em nível global, a primeira variável ditava comportamentos paradoxais: ao mesmo tempo em que impelia os governos a buscarem novos mercados para alavancar o nível da atividade econômica por meio do incremento das exportações, o temor de que uma maior exposição à concorrência estrangeira pudesse agravar os elevados índices de desemprego levava os países a lançarem mão de expedientes protecionistas, trazendo de volta à memória dos estadistas a política do *beggary-neighbor*, que consistiu em um dos fatores catalizadores da Grande Depressão na década de 1930 (OLIVEIRA, 2010). Não por acaso, nos principais fóruns de discussão sobre temas econômicos, a exemplo do G20 financeiro e da OMC, eram recorrentes a preocupação com o protecionismo, sobretudo em tempos de crise, e a busca pelo compromisso em assegurar que o uso de medidas protecionistas não afetasse o conjunto da economia mundial (OLIVEIRA, 2010).

Não obstante esses esforços conjuntos, o saldo final foi desfavorável ao comércio entre as nações (COOPER, 2011). Para os EUA, a conjuntura de crise se lhe apresentava como obstáculo à consecução de projetos mais ousados no domínio da política de comércio exterior, não apenas devido ao recrudescimento do protecionismo para além de suas fronteiras, mas, também, em função da necessidade de evitar maiores desgastes na relação entre o Executivo e o Legislativo, já comprometida diante das propostas que Obama e seu partido pretendiam aprovar.

Nesse diapasão, a avidez com que os congressistas do Partido Democrata buscaram impor sua agenda política desde o início do governo Obama também deve ser entendida como mais um elemento inibidor para a implementação de uma política de comércio exterior que contemplates a negociação de novos acordos de livre comércio. Sabia-se que nenhum passo nessa direção poderia ser tomado sem que uma TAA mais robusta fosse antes aprovada, salvaguardando uma rede de proteção mais ampla àqueles que perderam o emprego com o aprofundamento da inserção do país na globalização econômica (AARONSON, 2010). A aversão do partido a uma política mais ativa em prol da liberalização comercial não poderia ter ficado mais patente quando, em 2011, os democratas rejeitaram um





projeto de lei em que constava uma cláusula, de autoria de senadores do Partido Republicano, autorizando a concessão da *Trade Promotion Authority* (TPA) ao Presidente, mesmo que Obama não a houvesse solicitado (KAROL, 2012).

A necessidade de conferir prioridade a outros temas que o governo havia classificado como prementes também acabou impondo limites ao desenvolvimento de uma política de comércio exterior mais inventiva. Entre as questões que exigiram maior dedicação do governo, especialistas no tema destacam: reforma do sistema de saúde, meta que vinha se singularizando como uma das principais promessas de Obama desde sua campanha; aprovação de políticas econômicas de natureza anticíclica, com o fito de atenuar os efeitos da crise econômica no país (CHUKWUMERIJE, 2010); encaminhamento de novas estratégias de defesa e segurança para o imbróglio geopolítico advindo da guerra no Iraque e no Afeganistão; e o objetivo de levar a cabo uma reestruturação da matriz energética do país, no sentido de adaptá-la às exigências do novo paradigma de sustentabilidade ambiental. Desafios de grande monta que acirravam a polarização entre democratas e republicanos, ao mesmo tempo em que exigiram muita destreza por parte do Presidente na conciliação de interesses conflitantes que ameaçavam desgastar as relações entre o Legislativo e o Executivo.

A percepção negativa da sociedade norte-americana a respeito da globalização também se uniu ao agregado misto de variáveis externas e domésticas, e com reflexos que não se restringiram ao universo comercial. Como assevera David Skidmore (2012), esse sentimento cético em relação ao fenômeno da globalização, que vinha se intensificando no contexto de crise econômica, conspirou contra a própria promessa de Obama de promover ampla reformulação na política externa dos EUA, ao fazer do multilateralismo o meio preferível de inserção internacional, contrapondo-se ao apreço do governo anterior pela via unilateral de ação externa. Assim, para aqueles que esperavam uma diplomacia comercial mais atuante na construção de consensos no âmbito das negociações multilaterais da OMC, compatibilizando interesses divergentes que obstaculizavam a conclusão da Rodada Doha, tiveram suas expectativas frustradas, com uma participação que primou pela seletividade de atores e temas.

Fica patente que, do USTR, sob a direção de Ron Kirk ao longo dos quatro anos do primeiro mandato de Obama, não houve uma definição oficial de um modelo de política de comércio exterior que fosse capaz de dirimir quaisquer dúvidas a respeito do caminho escolhido pelo país para alcançar seus objetivos. Essa constatação, na análise de Aaronson (2010), seria suficiente para afirmar que a administração de Obama teria aceitado, mesmo que tacitamente, o paradigma da liberalização





comercial que norteou as ações do governo anterior. Na prática, porém, esse argumento é difícil de ser sustentado, não obstante a linha de continuidade que se observa em torno das negociações do Acordo Comercial Anticontrafação<sup>9</sup> (ACTA, em inglês *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) (KAMINSKI, 2011). Ainda que se admita que as diretrizes tenham se tornado mais receptivas ao livre comércio no decorrer do governo Obama, a administração republicana que o precedeu agiu de modo bem mais resolutivo no plano das negociações comerciais, sobretudo por meio da via bilateral, ao assegurar a negociação de 14 novos acordos<sup>10</sup> de livre comércio (BHANDARI; KLAPHAKE, 2011).

## **O segundo governo Obama (2013–2017): a retomada da ofensiva comercial**

No segundo mandato de Barack Obama, houve modificações no *modus operandi* de sua política de comércio exterior. Menos de um mês após a sua posse, já no Discurso sobre o Estado da União (fevereiro de 2013), Obama anunciou a disposição dos EUA de entabular negociações com a União Europeia para a conclusão de um tratado ambicioso que adensaria as relações comerciais atlânticas. Tratava-se da chamada Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (T-TIP), um mega-acordo que, tal como o TPP, previa a inclusão de disciplinas não contempladas pelos tratados multilaterais que definem a moldura normativa do atual sistema multilateral de comércio. Nesse sentido, o referido pronunciamento atendia ao propósito de servir de arauto para anos vindouros de profícuas iniciativas por parte de sua diplomacia comercial, rompendo, dessa forma, com o imobilismo que havia caracterizado a administração democrata anterior.

A ideia que informa o T-TIP não foi concebida unilateralmente pelos EUA. Ela resultou de uma concertação política entre os EUA e a União Europeia, institucionalizada com a criação do Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Emprego e Crescimento, em novembro de 2011, em um contexto em que os países procuravam encontrar soluções inovadoras para as perturbações causadas pela crise econômica. Dirigido por Ron Kirk, que chefiava o USTR, e pelo Comissário de Comércio da União Europeia à época, Karel De Gucht, o Grupo de Trabalho foi incumbido da

---

9 Considerado por especialistas como um acordo complementar ao TRIPS, as negociações tiveram início em 2007 e foram concluídas em 2011, tendo os EUA como um de seus signatários. Pressões advindas da sociedade civil, em diversos países, acabaram sustentando a sua entrada em vigor (KAMINSKI, 2011).

10 Embora a quantidade de acordos seja expressiva, por se tratar de países, em geral, com baixa pujança econômica, pode-se relativizar a importância desse número.





tarefa de identificar as políticas e os meios necessários para aumentar a corrente de comércio e investimento entre os EUA e a União Europeia, de modo a assegurar-lhes benefícios mútuos, como “geração de empregos, crescimento econômico e competitividade internacional” (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2012).

Após o pronunciamento de Obama no Congresso, o T-TIP foi oficialmente incluído entre as prioridades do USTR na *Trade Policy Agenda* de 2013, divulgada em 28 de fevereiro de 2013. Nesse mesmo documento, há outra relevante declaração do governo que também testemunha a retomada da política de comércio exterior rumo à liberalização comercial. Tratava-se da decisão de conseguir do Poder Legislativo a concessão da TPA, uma autorização legal que amplia o acesso dos legisladores antes e durante as negociações dos acordos comerciais, uma vez que o Congresso, ao apreciar e votar o projeto de lei que implementa o resultado do que fora negociado, não pode fazer emendas ao texto original, restando-lhe apenas a possibilidade de aprovar ou rejeitar o acordo na íntegra. Uma mudança radical em relação à atitude de inércia do primeiro governo Obama, que passara os quatro anos de seu mandato sem demonstrar qualquer sinal de interesse em se apoderar da prerrogativa que lhe facultava um maior poder de barganha junto a outros países.

Conforme relatado pelo USTR na *Trade Policy Agenda* de 2013, à declaração que explicita a vontade de os EUA negociarem um acordo com a União Europeia e à solicitação da TPA pelo Poder Executivo juntam-se outras iniciativas inéditas que aludiam ao novo protagonismo que o país tencionava assumir na OMC.

Nesse âmbito do sistema multilateral de comércio, os esforços da diplomacia comercial dos EUA concentraram-se em cinco matérias de seu interesse: adoção de todas as medidas cabíveis para coibir práticas ilícitas de comércio que atentassem contra os direitos dos nacionais norte-americanos garantidos pelos acordos multilaterais em vigor; aprovação do Acordo de Facilitação de Comércio<sup>11</sup>, o primeiro acordo multilateral a ser celebrado desde a criação da OMC; expansão do Acordo de Tecnologia da Informação<sup>12</sup>; negociações em torno de um novo tratado internacional sobre comércio de serviços<sup>13</sup>; e tratativas de um acordo<sup>14</sup> para eliminar as tarifas incidentes sobre as tecnologias de energia limpa e renovável (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2013).

---

11 O referido acordo foi assinado em dezembro de 2013, na IX Conferência Ministerial da OMC, em Bali, na Indonésia, e entra em vigor em fevereiro de 2017.

12 Aprovado em dezembro de 1996, na primeira Conferência Ministerial da OMC, em Cingapura, o acordo pertence a uma categoria normativa distinta do resto dos acordos multilaterais, devido ao número mais restrito de seus signatários: 29. Atualmente 81 países são membros da organização. É um acordo plurilateral.

13 Trata-se do *International Services Trade Agreement* (TiSA).

14 O acordo em negociação aparece sob a sigla de EGA (*Environmental Goods Agreement*).





Em que pese a vontade de romper com o passado, nem tudo, porém, se apresentou como descontinuidade. Além de o USTR afirmar que os negociadores do TPP continuariam trabalhando com afinco para atingir a meta, estabelecida em novembro de 2012, pelo Presidente Obama e por seus homólogos, e que previa concluir as negociações ainda em 2013, o discurso oficial também conferiu prioridade máxima às revisões dos acordos comerciais assinados pelo país e que apresentavam normas trabalhistas e ambientais insatisfatórias, *vis-à-vis* a legislação norte-americana. Entre os alvos desse revisionismo, figuravam o NAFTA, promessa antiga que remonta à primeira campanha de Obama à Presidência, e os tratados bilaterais de livre comércio de que os EUA eram parte, a exemplo dos assinados com Colômbia, Panamá e Coreia do Sul, os quais, como visto, foram ratificados em 2012 (MENDONÇA; LIMA, 2017).

Ademais, ainda no tocante aos elementos de permanência, subsistia a preocupação do governo com a renovação dos programas de assistência social aos trabalhadores que se encontravam em situação vulnerável com a abertura comercial. Prova disso era o comprometimento com a renovação do *Trade Adjustment Assistance*, cuja validade iria expirar em 31 de dezembro de 2013. Essa era uma prioridade que o governo passaria a trabalhar com o Congresso, por meio de negociações que buscavam superar o dissenso partidário sobre a matéria, ao convencer os congressistas do Partido Republicano a aceitarem os apelos dos legisladores democratas para que votassem favoravelmente pela revalidação do TAA (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2014).

As *Trade Policy Agenda* de 2014, 2015 e 2016 apresentam uma linha de continuidade com as diretrizes estabelecidas pelo USTR em 2013, ao reafirmarem o compromisso do governo com todas as iniciativas que o USTR havia identificado naquele ano, bem como nos anos do primeiro governo Obama, como áreas prioritárias para a política de comércio exterior dos EUA. Por conseguinte, todas as negociações antes assinaladas continuaram a ser objeto de máxima dedicação dos encarregados da diplomacia comercial. Tomando os resultados alcançados até agosto de 2016 como parâmetro para avaliação, pode-se afirmar que a política de comércio exterior do segundo governo Obama foi exitosa no que diz respeito à aprovação de projetos com o potencial de impactar diretamente o desempenho econômico do país.

No âmbito do sistema multilateral de comércio, a assertividade dos negociadores contribuiu para a expansão do Acordo sobre Tecnologia da Informação, que passou a contar com 201 produtos adicionais, com a perspectiva de gerar trocas comerciais na ordem de 1,3 bilhão de dólares por ano. Esse feito foi celebrado





na Conferência Ministerial de Nairóbi, em dezembro de 2015, e que, ao fim e ao cabo, teve o apoio de mais de 50 membros da organização (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2016). Em relação ao TiSA e ao EGA, malgrado a não conclusão de ambos os acordos, as tratativas seguiram evoluindo de modo satisfatório para os interesses norte-americanos, pelo menos, até 2017, ganhando cada vez mais legitimidade com a entrada de novos partícipes nas rodadas de negociação que tratam exclusivamente desses temas (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2017).

Entre as ações voltadas para garantir o efetivo cumprimento dos acordos comerciais (os chamados mecanismos de *enforcement*), no sentido de impedir que parceiros dos EUA praticassem um comércio desleal, ganhou destaque o *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act*, aprovado pelo Congresso e assinado por Obama em fevereiro de 2016. Além de criar novas ferramentas e recursos para forçar os países a obedecerem às regras acordadas sobre propriedade intelectual, direito trabalhista e ambiental, o ato também criou um *bureau*<sup>15</sup>, vinculado ao USTR e especializado nos processos de monitoramento, implementação e execução de medidas comerciais (U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2016).

## Os condicionantes domésticos e externos da guinada rumo ao engajamento assertivo

Distintamente do que ocorreu no primeiro governo, o Poder Executivo empenhou-se mais na construção de consensos com congressistas dos partidos Democrata e Republicano, em matéria de política comercial, ao longo da administração inaugurada em 2013. O mês de junho de 2015, nessa perspectiva, representou uma importante data para o segundo governo Obama, pois foi quando o consenso bipartidário prevaleceu sobre posições divergentes, possibilitando a aprovação tanto da *Trade Promotion Authority*, pelo *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*, quanto dos programas da *Trade Adjustment Assistance*, pelo *Trade Adjustment Assistance Reauthorization Act of 2015*, ambos, atos normativos que iam ao encontro dos interesses do governo de promover a liberalização comercial com mais celeridade e de proteger os trabalhadores dos possíveis efeitos deletérios dela decorrente (TRADE POLICY AGENDA, 2016).

A menor incidência de projetos de lei que agravassem a divisão partidária no Legislativo, a exemplo do que se passou durante o primeiro mandato com a

---

15 A chamada *Interagency Center on Trade Implementation, Monitoring, and Enforcement*.





difícil batalha que se travou em torno da aprovação do “Obamacare” e do ARRA (*Recovery Act* de 2009), permitiu ao segundo governo Obama encontrar mais espaço na agenda parlamentar para deliberações sobre propostas atinentes à política de comércio exterior. As chances de sucesso também foram aumentando à medida que o país mostrava sinais de que a grande depressão que o havia acometido, ao longo do ano de 2008 e do primeiro semestre de 2009, já não mais colocava o país em posição vulnerável para aprofundar seus laços de interdependência econômica com outras nações pela via comercial.

A retomada do crescimento econômico desde o segundo semestre de 2009, ilustrada pela Figura 2, certamente foi mais um fator que contribuiu para o resgate do legado do ativismo comercial que havia caracterizado o último governo republicano, mas abandonado durante a primeira administração Obama. Muito embora o desempenho das exportações estivesse atrelado à evolução da renda dos países importadores, a venda de bens e serviços para outros mercados vinha sendo impulsionada pelo ritmo ascendente da produção interna, cuja oferta agregada não poderia ser totalmente absorvida pelo mercado doméstico, que ainda apresentava níveis de consumo muito aquém das médias históricas do país. Nesse contexto, abrir novas frentes de negociações comerciais respondia ao imperativo de acelerar o processo de recuperação por que passava a economia norte-americana; oportunidade que seria mais bem aproveitada pela equipe responsável pela política de comércio exterior, que passou a ser chefiada por Michael Froman desde 21 de junho de 2013. Os dados estatísticos são elucidativos da importância que o comércio internacional foi assumindo no momento histórico de recuperação da crise econômica:

O comércio tem desempenhado um papel indispensável na recuperação dos EUA da grande recessão. Desde o fim da recessão, em meados de 2009, o aumento das exportações norte-americanas contribuiu com quase um terço do nosso crescimento global. No ano passado, as exportações dos EUA atingiram \$2,35 trilhões, uma cifra recorde que contribuiu com mais de 11 milhões de empregos norte-americanos bem remunerados. Com esses empregos pagando até 18% a mais do que aqueles não relacionados à exportação, a política comercial tem um importante papel a desempenhar na elevação dos salários e do padrão de vida para a classe média” (TRADE POLICY AGENDA, 2015).<sup>16</sup>

---

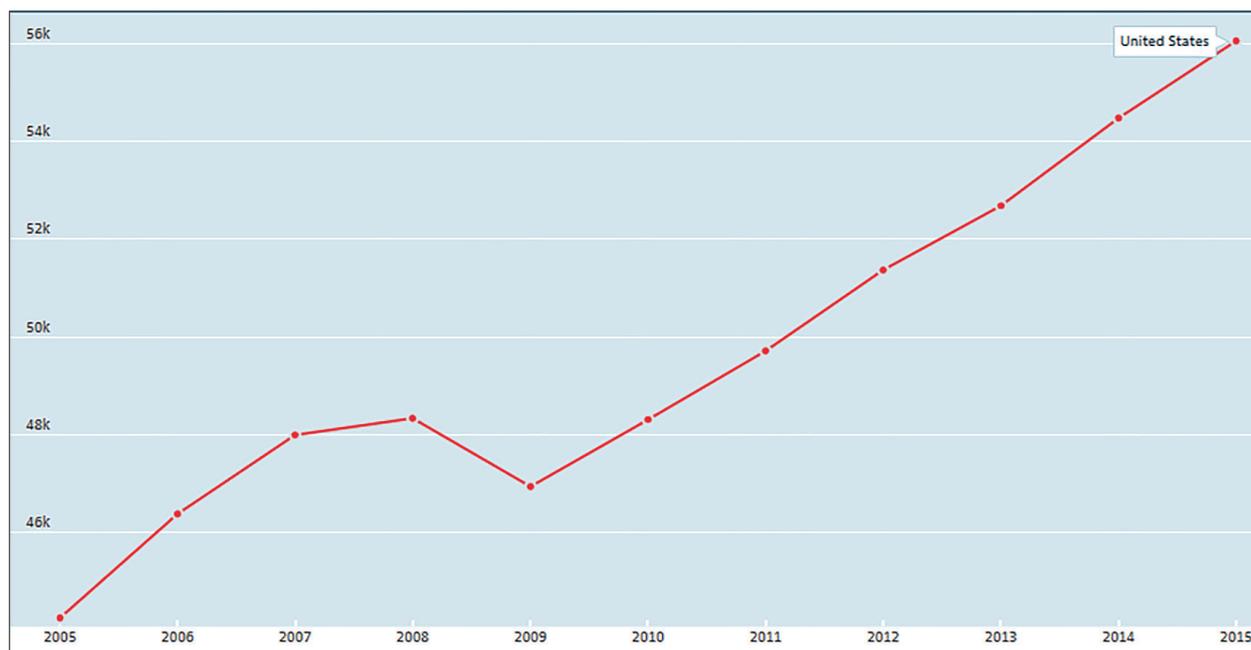
<sup>16</sup> *Trade has played an indispensable role in America’s recovery from the Great Recession. Since the end of the recession in mid-2009, the increase in U.S. exports has contributed nearly one-third of our overall economic growth. Last year, U.S. exports reached \$2.35 trillion, a record-breaking amount that supported over 11 million good-paying American jobs. With those jobs paying up to 18 percent more than jobs not related to exports, trade policy has an important role to play in raising wages and living standards for the middle class.*





Com efeito, a produtividade em plena recuperação fez da abertura de novos mercados uma oportunidade ímpar para o desenvolvimento de economias de escala e para a geração de novos empregos como consequência do incremento do agregado exportador, favorecendo o surgimento de um círculo virtuoso que, desde meados de 2009 até o início de 2015, se caracterizou pela expansão da atividade produtiva e pelo aumento da demanda agregada no país.

**Figura 2 – Evolução do Produto Interno Bruto dos EUA, entre 2005 e 2015, medido pelo total de dólares (x 1.000) *per capita* (K)<sup>17</sup>**

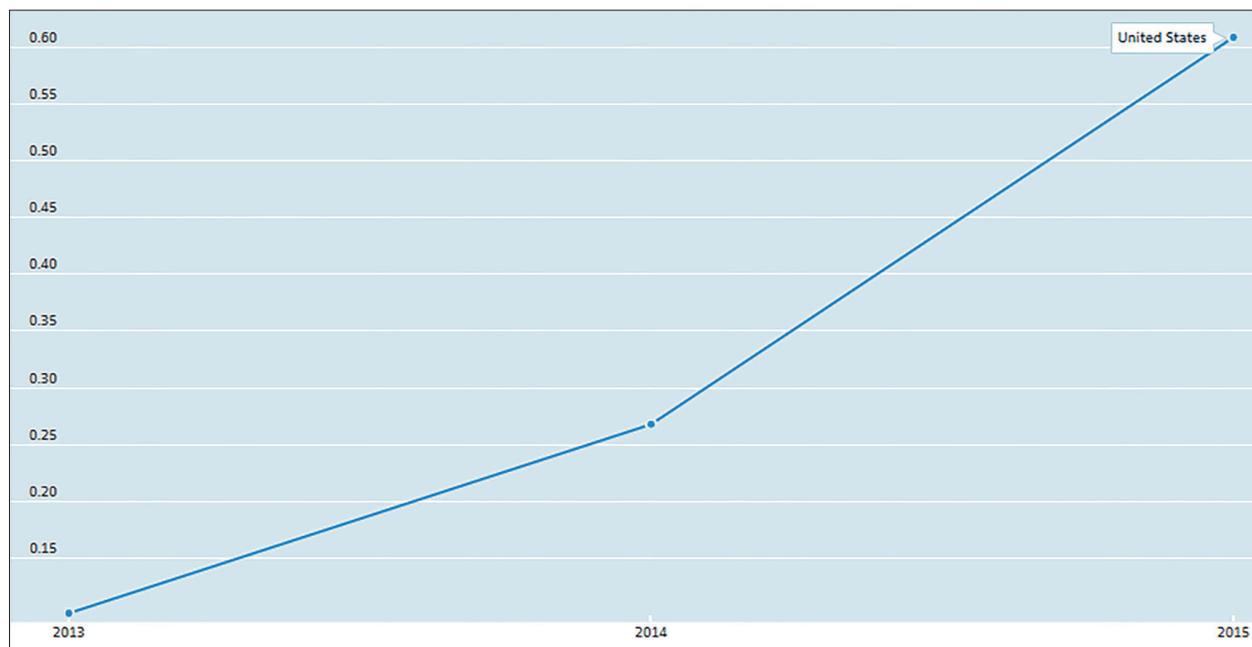


Fonte: OCDE (2017).

17 Faz-se mister contrastar o aumento médio de riqueza sugerido pelo gráfico com análises que buscam provar a crescente desigualdade social nos EUA, ao longo do período em destaque, a exemplo do que a obra de Thomas Piketty, O Capital no Século XXI, se propõe a fazer.



**Figura 3 – Desempenho da produtividade (multifatorial) na economia dos EUA, entre 2005 e 2015, de acordo com a porcentagem do crescimento anual (%).**



Fonte: OCDE (2017).

No desenho de sua estratégia comercial, mercado doméstico e internacional complementar-se-iam de modo sinérgico com a intensificação das trocas entre os atores internacionais. No entanto, não se pode perder de vista o interesse primário dos EUA de continuar na vanguarda do movimento de definição de regras comuns que obrigariam seus parceiros comerciais a se comportarem segundo os valores e interesses norte-americanos. Os dois projetos mais ambiciosos<sup>18</sup> da história da política de comércio exterior dos EUA, o TPP e o T-TIP, inscrevem-se, assim, dentro da escolha estratégica do governo Obama de estabelecer novos parâmetros para o comércio internacional, por meio de disciplinas que não mais poderiam ser concebidas nas tradicionais rodadas de negociação do sistema multilateral de comércio (LAMEIRAS, 2018).

O impasse na Rodada de Doha da OMC, que na Conferência Ministerial de Nairóbi, realizada em dezembro de 2015, havia completado 14 anos de negociações sem um desfecho oficial, apresentou-se, desse modo, como mais uma variável que serviu de incentivo para que os EUA atualizassem sua estratégia comercial. Inauguradas em novembro de 2001 na Ministerial de Doha, no Qatar, com um amplo mandato negociador que incluía temas como tratamento especial para países em desenvolvimento, agricultura, comércio de serviços, acesso a mercados

<sup>18</sup> Pelo menos, dentro do escopo do multilateralismo regional.



para bens não-agrícolas (NAMA)<sup>19</sup>, comércio e meio-ambiente, regras sobre medidas de defesa comercial, facilitação do comércio e propriedade intelectual, as negociações foram aos poucos tomando a forma de uma barganha entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016). Essa polarização se exacerbou em 2003, no curso dos preparativos para a Ministerial de Cancún, com a formação do denominado “G20 comercial”: um agrupamento de membros da OMC que elegeu a liberalização do comércio agrícola como condição *sine qua non* para a construção de um regime internacional de comércio mais próspero e justo, por se tratar de um setor que concentra o grosso da pauta de exportação desses países e por ainda não haver se submetido a uma liberalização comercial de monta, tal como ocorreu com os bens industriais em sucessivas rodadas de negociação desde a celebração do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947.

A despeito dos recentes avanços verificados desde a Ministerial de Bali (2013), a longeva Rodada de Doha permanece inconclusa, enfraquecida pelas posições irrenunciáveis de seus negociadores, que fazem lembrar as discussões sobre a existência de uma divisão internacional do trabalho no sistema capitalista mundial. No caso específico das tratativas da Roda de Doha, a cisão se dá entre os países que apregoam o aprofundamento da liberalização de bens não agrícolas e da normatização dos chamados novos temas<sup>20</sup> e aqueles que defendem a derrubada de barreiras à exportação de seus produtos agrícolas e tratamento diferenciado no que diz respeito ao acesso aos mercados desenvolvidos.

O que vem se caracterizando como uma crise de legitimidade da própria organização em continuar sendo o epicentro normativo do regime internacional de comércio, agravou-se na Ministerial de Nairóbi, quando alguns países solicitaram formalmente o fim da Rodada de Doha, clamando por novas estratégias de negociação que se circunscrevessem a discussões pontuais, ou que incluíssem apenas as partes interessadas no tema em discussão — fórmula seguida no processo de negociação dos acordos plurilaterais (BRANDI, 2015).

A dificuldade de se chegar a um consenso multilateral em diversos temas fez com que os EUA se empenhassem para encontrar meios mais pragmáticos de satisfazer seus interesses, salvaguardando sua proeminência nos marcos da

---

19 NAMA é a sigla em inglês para *Non-Agricultural Market Access*.

20 Os denominados “novos temas relacionados ao comércio” abrangem o conjunto de disciplinas que versam sobre propriedade intelectual, defesa da concorrência, investimentos, comércio eletrônico, compras governamentais e as relações entre o comércio internacional, meio ambiente e cláusulas sociais.





economia política internacional. Os mega-acordos regionais devem ser entendidos como a resposta do governo Obama para esse cenário de crise do sistema multilateral de comércio.

## Conclusão

Na avaliação do conjunto da obra, a política de comércio exterior do primeiro governo de Barack Obama notabilizou-se, majoritariamente, pela introversão e pelo retraimento. Ao longo dos quatro anos de governo, duas fases podem ser distinguidas: uma de completa inação, que se inicia desde a posse de Obama como Presidente do país, em janeiro de 2009, e se estende até o lançamento da Iniciativa Nacional de Exportação, em 2010, seguida por uma fase de iniciativas tergiversantes que, ora se afiançavam no livre comércio — como nos casos dos anúncios da NEI e das negociações do TPP —, ora se guiavam pela agenda política do próprio partido, que exigia medidas corretivas para os prejuízos que a concorrência externa trazia ao país — a exemplo da renovação dos programas da TAA de assistência ao trabalhador.

Para esse retraimento das ações externas contribuíram algumas variáveis que se impuseram naquela conjuntura como questões prementes para o governo, entre as quais figuraram a crise econômica de 2008, que incentivou a volta do protecionismo como prática banalizada no comércio internacional; a prioridade conferida a outros temas da agenda política doméstica, em especial a reforma do sistema público de saúde, a reestruturação da matriz energética e a adoção de medidas econômicas de natureza anticíclica para alavancar a atividade produtiva e minorar os efeitos nefastos dos índices elevados de desemprego; a clivagem partidária entre Republicanos e Democratas em relação ao conteúdo da política de comércio exterior, e a elaboração de novas estratégias de segurança e defesa para pôr termo à participação do país nas guerras do Iraque e do Afeganistão.

Salvo do contexto adverso com que teve de lidar a primeira administração Obama, o segundo governo se deparou com uma conjuntura mais permissiva aos seus desígnios de encetar um novo curso de inserção internacional pela via do comércio que, em muitos aspectos, o colocou em linha de continuidade com os objetivos estratégicos da *liberalização competitiva* de “Bush filho”.

O anúncio que tornou públicas as intenções norte-americanas de firmar um acordo de comércio e investimento com a União Europeia, logo no início





do segundo governo Obama (2013-2017), representou um ato de ruptura com o padrão de comportamento que, em grande medida, havia caracterizado o primeiro governo em matéria de política comercial. De fato, como foi visto, além do ativo engajamento que os EUA passariam a demonstrar nas frentes negociadoras dos dois mega-acordos pelos próximos quatro anos a partir de então (TPP e T-TIP), outras iniciativas também secundaram essa guinada da política de comércio exterior rumo à liberalização comercial, com destaque para a aprovação da *Trade Promotion Authority* em 2015, que conferiu ao Poder Executivo mais autonomia nas negociações comerciais; a articulação de apoio a três propostas de acordos — a expansão do Acordo sobre Tecnologia da Informação, a aprovação do TiSA e a assinatura do EGA — no âmbito das negociações multilaterais de comércio; e a adoção de nova lei doméstica com o foco no aperfeiçoamento dos mecanismos de sanção comercial e monitoramento de práticas desleais de comércio.

Para esse reposicionamento na economia política internacional, alguns fatores condicionantes merecem registro, entre os quais: a retomada do crescimento econômico do país, que fez aumentar a confiança do governo e dos demais agentes econômicos para a busca de novas oportunidades de lucro com a abertura de mercados, ao mesmo tempo em que os deixou menos suscetíveis ao apelo do protecionismo comercial como medida de segurança contra a concorrência externa; o menor número de projetos de lei encaminhados pelo governo que poderiam agravar a divisão partidária no Poder Legislativo e, portanto, inviabilizar a aprovação das propostas de seu interesse; e os parcos avanços nas negociações dos temas que constam no mandato negociador da Rodada Doha, o que fez dos acordos regionais uma via mais célere e segura para sancionar as “regras do jogo” que se coadunassem com a agenda comercial norte-americana.

## Referências

- AARONSON, Susan. Obama's Big Failure: His Vague Cautious Trade Policy. *International Economy Magazine*, 2010. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/228153560\\_Obama%27s\\_Big\\_Failure\\_-\\_His\\_Vague\\_Cautious\\_Trade\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/228153560_Obama%27s_Big_Failure_-_His_Vague_Cautious_Trade_Policy) > . Acesso em: 09 mar. 2016.
- ALESSI, Christopher; MCMAHON, Robert. U.S. Trade Policy. *Council on Foreign Relations*, 14 mar. 2012. Disponível em: < <https://www.cfr.org/backgrounders/us-trade-policy> > . Acesso em: 09 ago. 2016.





- ASHBEE, Edward; WADDAN, Alex. The Obama Administration and the United States Trade Policy. *The Political Quarterly*, vol. 81, n. 2, abr/jun, 2010. Disponível em: < <https://online.library.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-923X.2010.02088.x> > . Acesso em: 10 set. 2016.
- BHANDARI, Surendra; KLAPHAKE, Jay. U.S. Trade Policy and the Doha Round Negotiations. *The International Studies Association of Ritsumeikan University*, vol. 10, 2011. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/60536279.pdf> > . Acesso em: 02 jan. 2016.
- BRANDI, Clara. The Doha Round is dead: long live the WTO? *The Current Column*. German Development Institute, 21 dez. 2015. Disponível em: < <https://www.diegdi.de/en/the-current-column/article/the-doha-round-is-dead-long-live-the-wto/> > . Acesso em: 26 dez. 2015.
- CHUKWUMERIJE, Okezie. Obama's trade policy: trends, prospects, and portends. *Journal of International Law & Policy*, vol. 16, n. 1, 2010. Disponível em: < <https://jilp.law.ucdavis.edu/issues/volume-16-1/Chukwumerije.pdf> > . Acesso em: 12 nov. 2015.
- COOPER, William. 2011. The Future of U.S. Trade Policy: an analysis of issues and options for the 112th Congress. *Congressional Research Service Report for Congress*, 4 jan. 2010. Disponível em: < <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc227665/> > . Acesso em: 20 jul. 2016.
- HORNBECK, J. F. Trade Adjustment Assistance (TAA) and its role in the U.S. Trade Policy. *Congressional Research Service Report for Congress*, 9 jan. 2013. Disponível em: < <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41922.pdf> > . Acesso em: 17 jan. 2016.
- KAMINSKI, Margot E. An Overview and the Evolution of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA). *PIJIP Research Paper Series*, n. 17, 2011. Disponível em: < <https://digitalcommons.wcl.american.edu/research/17/> > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- KAROL, David. Congress, the President and Trade Policy in the Obama Years. Artigo apresentado no painel Congress and the Politics of Trade, realizado no *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Washington, D.C., 19 mar. 2012. Disponível em: < <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/KarolPaper.pdf> > . Acesso em: 10 out. 2016.
- LAMEIRAS, Leonardo D. *A Política de Comércio Exterior dos Governos Obama (2009–2017) à luz do enfoque strangeano: implicações para o regime internacional de comércio*. Carta Internacional, v. 13, n. 1, jan/abr, 2018. Disponível em: < <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/issue/view/39> > . Acesso em: 12 ago. 2018.
- MENDONÇA, Filipe; LIMA, Thiago. *A política comercial dos Estados Unidos no governo Barack Obama: heranças, estratégias e desafios*. In: Henrique Z. de Menezes; Reginaldo C.C. Moraes. (Org.). *A Economia política do governo Obama*. 1ed. João Pessoa: UFPB, 2017. Disponível em: < [https://www.academia.edu/35336363/A\\_pol%C3%ADtica\\_comercial\\_dos\\_Estados\\_Unidos\\_no\\_governo\\_Obama\\_heran%C3%A7as\\_estrat%C3%A9gias\\_e\\_desafios](https://www.academia.edu/35336363/A_pol%C3%ADtica_comercial_dos_Estados_Unidos_no_governo_Obama_heran%C3%A7as_estrat%C3%A9gias_e_desafios) > . Acesso em: 11 ago. 2017.





- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2016. *Roda de Doha da Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/694-a-rodada-de-doha-da-omc> > . Acesso em: 06 de agosto de 2016.
- MISHKIN, Frederick. Over the cliff: from the subprime to the global financial crisis. *Journal of Economic Perspectives*. Nashville: American Economic Association, vol. 25, n. 2, 2010. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w16609> > . Acesso em: 03 jul. 2016.
- NYE, Joseph S. The Decline of America's Soft Power. *Foreign Affairs*, mai/jun. 2004. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/2004-05-01/decline-americas-soft-power> > . Acesso em: 05 ago. 2016.
- OECD. Gross domestic product. 2017. Disponível em: < <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm> > . Acesso em: 10 out. 2017.
- OECD. Multifactor productivity. 2017. Disponível em: < <https://data.oecd.org/lprdty/multifactor-productivity.htm> > . Acesso em: 10 out. 2017.
- OLIVEIRA, Ivan T. M. Comércio internacional e protecionismo em tempos de crise. International Centre for Trade and Sustainable Development. *Pontes*, v. 6, n. 5, 2010. Disponível em: < <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/com%C3%A9rcio-internacional-e-protecionismo-em-tempos-de-crise> > . Acesso em: 13 ago. 2017.
- ROFFE, Pedro; SPENNEMANN, Christoph. Preferential Trade Agreements and Intellectual Property Rights. In: STIGLITZ, J; REICHMAN, J.; OKEDIJI, R; MASKUS, K; DOSI, G; CIMOLI, M. (Ed.). *Intellectual Property Rights: legal and economic challenges for development*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- SCHOTT, Jeffrey. J. (Ed.). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics, 2004.
- SKIDMORE, David. The Obama Presidency and US Foreign Policy: Where's the Multilateralism? *International Studies Perspectives*, v. 13, n. 1, 01 fev. 2012. Disponível em: < <https://academic.oup.com/isp/article-abstract/13/1/43/1827784?redirectedFrom=fulltext> > . Acesso em: 03 nov. 2015.
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. *Recovery Act*. Disponível em: < <https://www.treasury.gov/initiatives/recovery/Pages/recovery-act.aspx> > . Acesso em: 25 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. Federal Register. *U.S.-EU High Level Working Group on Jobs and Growth*. Disponível em: < <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc227665/> > . Acesso em: 20 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2009 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < [https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2009/asset\\_upload\\_file810\\_15401.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2009/asset_upload_file810_15401.pdf) > . Acesso em: 13 jun. 2016.





- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2010 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/speeches/reports/2010/Annual%20Report/Chapter%20I%20President's%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 18 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2011 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/gsp/speeches/reports/IP/ACTA/about%20us/press%20office/reportpublications/2011/Chapter%20I.%20The%20Presidents%202011%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 21 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2012 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/FULL%20REPORT%20%20PRINTED%20VERSION.pdf> > . Acesso em: 25 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2013 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/Chapter%20I%20%20The%20President's%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 30 jun. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2014 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/Chapter%20I%20The%20Presidents%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf> > . Acesso em: 05 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2015 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/President%27s%20Trade%20Agenda%20for%20Print%20FINAL.pdf> > . Acesso em: 15 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2016 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-Trade-Policy-Agenda.pdf> > . Acesso em: 02 jul. 2016.
- U.S. TRADE REPRESENTATIVE. *The President's 2017 Trade Policy Agenda*. Disponível em: < <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-Trade-Policy-Agenda.pdf> > . Acesso em: 08 jul. 2017.
- VIGEVANI, Tullo; MENDONÇA, Filipe; LIMA, Thiago. *Poder e Comércio: a política comercial dos Estados Unidos*. São Paulo: Editora UNESP, 2018.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Information Technology Agreement: an explanation*. Disponível em: < [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/inftec\\_e/itaintro\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/itaintro_e.htm) > . Acesso em: 20 jul. 2016.





# The United States influence in Iraq's post-Saddam reconfiguration of power: The maintenance of instability besides structural changes<sup>1</sup>

*A influência dos Estados Unidos na reconfiguração de poder do Iraque pós-Saddam: A manutenção de instabilidade apesar das mudanças estruturais*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.903

Rodrigo Augusto Duarte Amaral<sup>2</sup>

## Abstract

In 2003, the United States of America started a reconfiguration process of Iraq's political-economic structure. After the overthrow of Saddam Hussein, the United Nation Security Council stated that an international coalition should act in Iraq as a Provisional Authority which was led by the USA, whose responsibility was to rebuilding Iraq (Resolution 1483). For 14 months, the USA formally governed and reformed Iraq's structure, declaring that its objective was to develop a "new Iraq". The 2005 constitution marked the consolidation of this new political regime, transforming Iraq in a federal and democratic country as aimed by the USA agenda. But how this new framework of statebuilding worked out for Iraq? Despite the effort, almost fifteen years after the USA formal occupation, Iraq remained politically unstable. The maintenance of insurgent groups against international interference, the rise of Islamic State, the resumption of Iraq Kurdistan interest for independence are some examples of today's political crisis in Iraq. This paper aims to present how USA executed the reformulation of Iraqi political structure since 2003: changing the political regime, prohibiting any Baath affiliation and action in Iraq's political theater, and articulating the rise of political parties that historically opposed Baath's government for almost 40 years.

**Keyword:** Reconfiguration of Power; Statebuilding; United States of America (USA); Iraq; Middle East.

---

1 This paper is the result of research funding by Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), since 2015.

2 Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP — UNICAMP — PUCSP). Atualmente é professor de Relações Internacionais da Universidade de Sorocaba (UNISO) e doutorando (pesquisador Bolsista — Capes) em Relações Internacionais no PPGR San Tiago Dantas (UNESP — UNICAMP — PUCSP). Membro do Grupo de Pesquisa — GECI PUC (Grupo de Estudos sobre Conflitos Internacionais). Foi professor substituto de Relações Internacionais na PUCSP (2018/2 e 2019/1).

Artigo submetido em 08/03/2019 e aprovado em 15/05/2019.





## Resumo

Em 2003, os EUA iniciaram um processo de reconfiguração da estrutura político-econômica do Iraque. Depois de depor Saddam Hussein, o Conselho de Segurança da ONU declarou que uma coalizão internacional deveria atuar no Iraque como uma Autoridade Provisória, a qual foi liderada pelos EUA com a responsabilidade de reconstruir o Iraque (Resolução 1483). Por 14 meses, os EUA formalmente governaram e reformaram a estrutura iraquiana, declarando que seu principal objetivo era desenvolver um “novo Iraque”. A constituição de 2005 marcou a consolidação desse processo, transformando o Iraque em uma federação democrática conforme orientado pela agenda norte-americana. Mas como essa nova estrutura de reconstrução estatal funcionou para o Iraque? Apesar dos esforços, quinze anos após a ocupação formal, o Iraque permaneceu politicamente instável. A manutenção de grupos insurgentes contra a interferência internacional, a emergência do Estado Islâmico, a retomada do interesse por independência por parte do Curdistão Iraquiano são alguns exemplos dessa crise política contemporânea. Pretende-se então, apresentar como os EUA executaram a reformulação da estrutura política iraquiana desde 2003: mudando o regime político, proibindo qualquer afiliação e ação do Partido Baath na política, e articulando a ascensão de partidos políticos historicamente opostos ao governo Baath por quase quarenta anos.

**Palavras-chave:** Reconfiguração de Poder; *Statebuilding*; Estados Unidos da América (EUA); Iraque; Oriente Médio.

## USA fragmentation of Iraq

It took less than two months for the USA-led international coalition<sup>3</sup> to overthrow Saddam Hussein from power in Iraq. The Operation Iraq Freedom was a military success. By 12 April 12 the USA-led Coalition force took Iraq’s power. A week later, the United Nation Security Council (UNSC) recognized the USA-British plan for reconstructing Iraq’s political, economic and constitutional basis through Resolution 1483 that determined that USA and Great Britain were part of a coalition provisional authority (CPA) that should rebuild Iraq and “govern” for a short period of time that lasted until July 2004.

The idea of a “New Iraq” didn’t start when the USA set off the “war on terror” strategy and when G. W. Bush defined a new form of American security foreign policy. During the 1980’s, the two countries had a relatively friendly relationship, in the context of Iran-Iraq War. Then, the USA supported Iraqis against the Iranians,

---

3 This first military coalition was composed by: 2,000 Australians; 2,500 Polish; 1,300 Spanish; 46,000 British; and 250,000 Americans. Plus 44 countries, with less contribution.





fearful of what might happen after the Iranian revolution of 1979, granting U\$80 billion in loans to Iraq for defeating the Iranians (DENOUX, 2003).

Since the Gulf War (1991), the two countries moved away from each other, becoming real enemies since a joint USA-USSR statement condemned the Iraqi invasion to Kuwait, and the UNSC called for an immediate troop withdraw. This reinforced the American and British governments statements for Iraq withdrawal and the return of full sovereignty to Kuwait. The legitimacy of the coalition's goals increased when the UN sanctioned Iraq for not withdrawing from Kuwait. Then, an impressive international coalition intervened in the conflict, forcing Iraqi troops to retreat (DAWISHA, 2009).

After the Gulf War, Washington already had its eyes set on another objective: getting rid of Saddam. Clinton had inherited from the Bush administration not only a policy of sanctions-based containment, but also a secret "lethal finding", signed in October 1991, which authorized the CIA to create conditions inside Iraq to facilitate his elimination. To implement this plan the CIA had formed an operational team within its Directorate of Operations known as the Iraq Operations Group (RITTER, 2005).

Obviously not all Iraqis were against foreign activities in their country or in favor of Saddam Hussein's regime. There were some political parties and groups that worked in opposition to the Baath regime, at least since Iraq began to engender wars. Politically, some of these groups were repressed by Saddam, and left Iraq. They reorganized themselves mostly in London and Washington, working in a new political project for Iraq with full support of western powers.

The Iraq Operations Group initially limited its activities to simple propaganda-style efforts, such as funding anti-Saddam radio broadcasts, which were ostensibly supported by an Iraqi opposition organization known as the Iraqi National Congress (INC) — a collective group of Iraqi expatriates opposed to Saddam's regime who came together in 1991 under the leadership of a former Iraqi banker: Ahmed Chalabi. In 1992, the INC started to receive direct funding support from the Iraq Operations Group and, by 1993, opened offices inside Kurdish safe havens in northern Iraq, operating under the USA-UK air power protection. Until then, the INC didn't represent a serious threat to Saddam's regime. In October 1994, the Iraq Operations Group established a full-time clandestine operations station in Salahuddin — an INC-controlled town — to gradually strengthen their military capabilities as well as their Kurdish allies', moving away Saddam's forces from northern Iraq (RITTER, 2005).





All these informal plans for a “new Iraq” gained ground in 1998 with the USA-enacted Iraq Liberation Act, explicitly declaring that USA would subsidize the Baath regime opposition, emphasizing that Saddam represented a threat to the international order. That Act granted US\$5 million for assistance to the Iraqi opposition for activities such as training, information diffusion, opposition groups articulation, and information compiling to support the prosecution of Iraqi officials for war crimes and human rights violation (USA, 1998).

In its 5<sup>th</sup> section, the act established the organization of a democratic Iraqi opposition, which corresponded to those Iraqi opposition members who were already dialoguing with international powers. The purpose was to increase Iraqi oppositions groups, that would commit themselves to democratic values, respect for human rights, peaceful relations with Iraq’s neighbors, maintaining Iraq’s territorial integrity and cooperation (USA, 1998).

After the 1998 Act, it became clear the necessity to overthrow the Baath regime and rebuild the Iraqi state democratically. First, the Desert Fox operation, conducted by USA and UK forces, consisted on four days of bombing Iraqi targets in December 1998, on the grounds that Iraq had failed to comply with the UNSC orders after the Gulf War (1991). Then, in October 2002 — already in the context of the war on terror context and the ongoing invasion of Afghanistan — a law authorizing the use of armed force against Iraq, known as the Iraq Resolution, was approved (USA, 2002), leading to the invasion in the following year.

Besides turning Iraq into a democracy in the Middle East, the goal was to bring Iraq closer to the USA’s zone of influence. Even after the period of formal provisional authority (2003-2004), the USA has continued with Iraq reconstruction project. The immediate results indicate an Iraq whose political command has been fragmented, the most basic markets and productions have been embedded in international capital, and the mechanisms to combat violence have not subsequently prevented the insurgency (HERRING; RANGWALA, 2006). Our purpose isn’t to present the economic benefits of the Iraqi reconstruction process, but to discuss how the USA executed the reformulation of Iraqi political structure since 2003 at least in three aspects: changing the political regime, prohibiting any Baath affiliation and action in Iraq’s political theater, and articulating the rise of political parties that historically opposed Baath’s government for almost 40 years, and its consequences.





## **A brief critique on the liberal argumentation of CPA failures in Iraq.**

Before analyzing how Iraq remained unstable despite the structural changes, it's important to understand the CPA role there. In this sense, two points can be highlighted: the general aspects that motivate interventionism according to liberal premises; and the practical aspects of the development of public reconstruction policies in Iraq, and the consequent critical interpretation of liberal literature itself, predominantly Western.

Actually, the selection of countries that should be submitted to intense political and economic reforms is mostly inspired by international powers foundations and think tanks assertions, whose analysis is taken into account by governments to estipulate political patterns of behavior and structures, such as: democratic regimes, respect to human rights, development of free economies. Countries under democratic and/or security crisis were classified as “Failed States”, and its logical policy response was called “statebuilding” (CALL, 2008). Thus, the supposed solution to the political, social and economic gap on these countries was to intervene and change their “outdated structures”.

However, there are specificities that characterize this new type of intervention. In opposition to interventions of the past, whose imperial characteristic of territorial and power expansion were explicit in the conflicts, contemporary ones are characterized by “short” -not permanent- period of occupation (PARIS, 2010); multilateral decision and leading (HARRIS, 2006); they don't explicitly assume power objectives, domination pretensions, or resources exploitation ambitions (PARIS, 2010); and are justified by humanitarian objectives (FOX, 2008).

Since 1945, international interventions have been legitimized by the international community on the grounds of humanitarian rationality (FASSIN, 2012). This became generally accepted as a just cause for occupations, a cause that wasn't publicly challenged (FASSIN, 2012). The debate over the international peace maintenance has been dominated by the moral responsibility of international powers over weak States through interventions. This model, proposed by Western states, prioritizes individual rights, promising the liberal framework of peace and security. (CHANDLER, 2004).

Nevertheless, Anglo-American occupation in Iraq reveals specificities (CHITALKAR, MALONE, 2013; DOBBINS *et al.*, 2009; HARRIS, 2006; NEWMAN; PARIS, RICHMOND, 2009; PARIS, 2004). The occupation of Iraq — involving elections,





constitutional processes, economic adjustment, and institutional strengthening — further challenged the legitimacy of the broader peacebuilding project (NEWMAN; PARIS; RICHMOND, 2009). It involved a peculiar case in which the UNSC recognized an occupying power that wasn't UN contingent itself. Despite formally defined as a multilateral occupation, the apparatus for reconstruction, humanitarian aid and political stabilization was linked by the USA government leadership (CHITALKAR; MALONE, 2013). Another specificity was the global “war on terror” context, in which the USA accused Iraq of developing Mass Destruction Weapons (WMDs), threatening international security (CHITALKAR; MALONE, 2013).

Clearly, there was concern over legitimizing Anglo-American actions toward the occupation of Iraq. After CPA's departure from its responsibility for administering Iraq, it can be seen different points of view, regarding the results of this reconstruction process in the country over fourteen months. CPA official statement said that after decades of dictatorship, the occupation's consequence was that the Iraqi people took control over their destiny, having all the necessary conditions for a free and prosperous future (CPA, 2004). However, such vision isn't a consensus. Some analysts consider that this process wasn't effective, on the contrary, it has been problematic in many aspects. Many of these researchers depart from a liberal perspective over which contemporary interventionism is justifiable if entangled by a humanitarian reason, or a purpose to help “failed states”. So, if these interventions didn't reach that purpose they should be considered failed missions.<sup>4</sup>

CPA identified four main actions for Iraq's reconstruction: creating the conditions for economic growth; establishing a secure and safe environment; enabling the transition to transparent and inclusive democratic governance; and restoring basic services to an acceptable standard. All of them refer to bad execution/ planning, or error in public policy, on Iraq's reconstruction (RATHMELL, 2005).<sup>5</sup>

Regarding economic aspects, much of the criticism over the USA occupation in Iraq concerns the high costs of maintaining it. The USA, its partners, international organizations and donors provided substantial amounts of funds to help rebuilding Iraq — the USA congress alone approved over U\$20 billion (USA, 2004b). As the CPA worked to maintain liquidity and to stabilize Iraq's currency, it lacked the necessary resources to rebuild Iraq's infrastructure and to provide essential services

---

4 In addition to these cited authors, there is a range of others not cited, mostly within this liberal premise that the purpose of the campaign in Iraq was indeed statebuilding. Some of these analysts even worked in CPA.

5 For a specific debate over the internal critics by liberal analysts involved in the statebuilding of Iraq see Amaral, 2017, chapter Four.





to Iraqis (DOBBINS *et al.*, 2005). The predominant perception was that this financial effort didn't bring tangible benefits to Iraq (BARAKAT; CHARD; JONES, 2005). Despite the complex institutional-bureaucratic structure developed for financial funds control and application, the efficiency of reconstruction expenditures wasn't prosperous (HENDERSON, 2005).

On the security sector reform, the implementation of security policies weren't enough to stabilize the social order in Iraq. The country was not the first case in which USA forces faced general degradation of public order at the beginning of a stabilization operation. Similarly, outbreaks of civil violence occurred immediately after USA interventions in Panama, Haiti, Bosnia and Kosovo. At the outset of the occupation, in May 2003, the USA Department of Justice determined that Iraqi police wasn't fit for keeping public order, thus designating a group of police officers and American counselors (most of them from private security companies) to train Iraqi police (PERITO, 2005). The Government Accountability Office's (GAO) final assessment was that the country's security situation had deteriorated since June 2003 because of the increase of insurgent attacks, impacting negatively on military operations and international civil organizations works in Iraq. (USA, 2004b).

On the governance restoration, two central issues can summarize the "failure" to establish governance in Iraq. First, the assumption behind prewar planning for governance was that Iraq's bureaucratic and administrative structures would remain intact despite the war, but law and order broke down and these structures ceased to exist, with no backup plan for such an eventuality. Second, the USA suffered from a lack of accurate information about the state of Iraqi society and infrastructure (WARD, 2005). However, this second argument is quite questionable, given all prior articulation to the invasion of the country, especially between USA and Iraqi opposition parties. Both USA and UK had the support of the Iraqi elite who opposed the Baath party government, to undertake the country's invasion and occupation.

As for the essential services, CPA planned to restructure sectors such as electricity, health service and education, the first being the one for which CPA's investment and dedication were more intense (USA, 2004b). The biggest amount of public investment for restoration was on electricity system. Despite relative improvements in the sector, the stipulated goals weren't achieved and, in some Iraqi regions energy levels worsened throughout the occupation period, except in the Northern region. Furthermore, a hostile environment affected the cost of rebuilding the energy sector, and several contractors reported numerous delays due





to difficulties in obtaining employees and security issues (USA, 2004b). Regarding the country's public health system, CPA faced a pharmaceuticals and medical supplies shortage at clinics and hospitals. The Ministry of Health reported that Iraqis received only 70-75% of pre-war basic service in Baghdad, only 80% in the Southern, and even the Kurdish region received only 90% of it. This meant that CPA wasn't able to reach Baath government public health standards. On education, CPA acted with three policy priorities: school infrastructure repairing, capacity-building of ministry employees and curriculum reforming (new books). Despite initial progress in education, investing \$ 62 million in schools, the CPA developed little education infrastructure, few teaching materials were distributed and it also had problems paying education civil servants, the public sector that employed the most Iraqis. (DOBBINS *et al.*, 2009).

Much of the literature on USA intervention in Iraq, agrees that the occupation was problematic, "failed", and even "bankrupt". These political analysts claim that the USA went to Iraq with a maximalist reform agenda — grounded in a model of democracy that would serve as a beacon for the entire region — and a minimalist application of money and labor. In particular, it deployed only enough troops to overthrow the old regime, but not enough to prevent the emergence of violent resistance or to fight and defeat the resulting insurgency (DOBBINS *et al.*, 2009). However, this can only be argued if we accept the USA government's documents and speeches assumptions justifying that campaign.

Scholars must abandon the concept of state failure and other liberal premises by putting a renewed effort into the elaboration of categories of analysis that broaden the conception of the statebuilding process impact beyond the documented objectives (CALL, 2008). That's why we highlight other important political measures that resulted in structural changes which altered Iraq's behavior in the international arena.

## **The (imposed) new political regime in Iraq and the prohibition of Baath political organization**

According to the UNSC Resolution 1483, the occupation domain was granted to the CPA, headed by government representatives from the USA and Great Britain, mainly diplomats. Separately, military activities were under the CJTF-7 command, a military joint that operated to combat insurgent groups, training and





restructuring Iraq's regular forces. For this reason, during the fourteen months of formal occupation, it can be identified two sets of reconstruction practices: a military on one side, and a political administrative on the other side (AMARAL, 2017). The provisional constitution in effect during the administration (Transitional Law) divided the transition period into two phases — the interim government phase (since June 30, 2004) and the government transition phase (since the elections in 2005). To support governance and security issues related to the implementation of the Transitional Law, the USA provided about U\$ 1.7 billion in April 2004, divided in: U\$ 244 million for Iraqi police and security forces; US\$ 378 million for the rule of law and democracy building, including interim and transitional governments; and U\$ 1 billion for operating expenses of USA in CPA agencies. As a result, the Iraqi and multinational security forces of the CJTF-7 would remain responsible for security after the Iraq transfer of power (USA, 2004a).

Regarding Iraq's "political reconstruction" during CPA's administration, it was defined CPA's actions through 100 Implementing Orders and Acts. The Coalition declared overall goal was to make an organized transition from foreign management to an Iraqi local government. To that end, it involved the participation of Iraqis in CPA policies through the Iraq Government Council (IGC), as regulated by CPA Regulation 6. The body was responsible for monitoring, evaluating, advising and approving the measures established by the entity during the occupation. Later, an Iraqi interim government composed by Iraqi politicians, but selected by the CPA and the IGC, would be set up in June 2004, as stated by Regulations 9 and 10. The main goal was to establish democratic elections, empowering an autonomous government, as it happened in 2005 (CPA, 2004).

To this end, the first fundamental measure was to "debaathficate" Iraq political structures. To change Iraq's political structure, as said in the 1998 Act, it was necessary not only remove Baath political party from power, but also to eradicate its existence.

Following Saddam's overthrow, the political structures (public sector and state) Iraqi civil society debaathification was defined by Orders Number 1, 4 and 5, Memoranda number 1 and 7, such as IGC Resolutions 21, 52, 54, 58, 94, all relating to 2003, and 37, relating to 2004. In CPA's view, managing Iraq in peace depended on removing anything related to the old administration, which were openly opposed to the international coalition and opposition parties. Therefore, they prohibited the existence of the Baath Party and organize a system of punishment and judgment for any individual involved with the previous regime, that should be prosecuted





by a judicial organization called: Debaathification Commission. Meanwhile they also transformed Baath's Party properties and assets into public goods.

The punishment of those involved with the Baath Regime was related to a justice reform carried out by the CPA. The Order No. 7 of the CPA recognized the criminal law as a tool to crack down on internationally recognized Saddam's Regime human rights violations. Regarding that, CPA suspended certain legal provisions inherited from the old Baath Regime and brought international human rights law principles (such as the prohibition of torture or a tighter system for the death penalty) into account. The occupation was mainly justified on the basis of the human rights atrocities undertaken by the Baath regime. However, it is important to note that there was a relevant reservation in the document. The order stated that these laws couldn't be applied to CPA personnel, neither to any other international entity official under CPA supervision working in Iraq, exempting them from responsibility.

Following Order No. 13, CPA established a Central Iraqi Criminal Court (CICC) located in Baghdad. In a way, the CICC consolidated the new Iraqi judicial system promoted by the occupying powers, operating initially in accordance with the requirements and procedures of the Investigation Courts under the Iraqi Criminal Procedure Law of 1971, also modified later by the CPA. In practice, the CICC was a body composed of Iraqi judges, but responding to the general administrator orders, the CPA. In addition to the CICC, CPA established a committee to review the functioning of the new judicial system, with the purpose to ensure the highest standards of this system, according to Order No. 15. This committee worked to improve the CICC through reforms in July 2003 and April 2004.

Lastly, the governance of Iraq's territory was reorganized until the establishment of Order No. 71 that defined the power of local governments. Overall, Iraq's executive responsibilities during the occupation were in CPA's hands. However, this responsibility was progressively distributed to districts and municipal administration, but requiring them to be accountable to the CPA.

## **The rise of a new political elite in Iraq**

The rise of anti-Saddam parties formed the basis of Iraqi politicians currently in power. Those who supported the idea of deposing Saddam Hussein in the 1990's were the same who emerged after his overthrow. In December 2002, an





Iraqi Opposition Conference held in London echoed the Anglo-American desire to overthrow Saddam. Watered by the “war on terror”, an Iraq invasion and its restructuring agenda was taking shape. The conference, which was attended by most prominent forces, groups and figures of the Iraqi opposition worked under the motto: “In search of Iraq’s liberation and the achievement of democracy”, reaffirming the principles of previous correlate events, especially the Salah Al-din Conference of 1992<sup>6</sup>. This happened in accordance with Washington’s political discourse in August 2002, which established then an Iraqi Opposition Council composed of senior USA officials and representatives of six Iraqi opposition groups: the two main Kurdish parties, the Kurdistan Democratic Party (KDP) and the Patriotic Union of Kurdistan (PUK); the Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq; the Iraqi National Agreement; the INC; and the Constitutional Monarchy Movement (TALMON, 2013)<sup>7</sup>.

In March 2003, two documents: the Final Declaration of the Meeting of the Coordinating and Monitoring Committee of the Iraqi Opposition and the First Declaration of the Iraqi Leadership Council, set out what would be a group of Iraqis designated to support CPA administration. The first was made to take up the Iraqi Opposition Conference (2002) demands in order to prepare for the liberation of Iraq. It should resolve its political, administrative and security gap, and ensure the best possible representation for the Iraqi people in the international arena and with friendly states — in this case the coalition powers — who wish to cooperate with them. The meeting emphasized the cooperation with the broadest possible forces of Iraqi people to achieve the goal of changing and preparing for the transitional period, which would begin immediately after the collapse of Saddam’s “tyrannical” regime. (TALMON, 2013). The second document established the Iraqi Leadership Council (ILC) members, composed by part of the Iraqi Opposition. The ILC would represent the active opposition forces in Iraq, and sought to enjoy the trust and support of the majority of the Iraqi people of all ethnicities. It acknowledged the support of the international leadership for regime change in Iraq, endorsing the interests of coalition powers, and had in his text the aim of bringing the Iraqi people to embrace this new project of power managed by foreign powers (TALMON, 2013)<sup>8</sup>.

---

6 First official meeting of the Iraqi opposition to the Baath Regime.

7 For more information consult the documents 576 and 577 (TALMON, 2013).

8 For more information consult the documents 578 and 579 (TALMON, 2013).





In that context, Iraqi Opposition Conference participant's demands were fulfilled in part. With the Saddam's overthrow, they became the Council of Iraqi political parties — without the Baath Party — endorsing the American transition project through CPA. The executive, legislative and judicial exercise of CPA in the hands of foreigners testifies that the reconstruction process didn't go as initially envisaged by the members of the Iraqi Opposition. In spite of that, a political transition did in fact occur, and CPA foresaw the transition briefing for an interim Iraqi government, prompting Council of Iraqi political parties members to support the government provisionally led by the USA leadership. In July 2003, the ILC declared its full support for the creation of a governmental council, the IGC, also composed largely by former Iraqi Opposition, finally entering in the occupied Iraqi political system (TALMON, 2013)<sup>9</sup>.

Those who participated in the meetings in 2002, as well as the IGC members and its multiple committees of 2003, were mostly the same individuals that also became representatives of the Interim Government of Iraq (2004). This proves that the political elite opposed to Saddam Hussein were the same who become Iraqi political agents after the transition of power. Some examples of former Iraqi Opposition members were: Ayad Allawi, chosen as Iraqi Prime Minister after the dismantling of the CPA and also participated in meetings prior to the USA invasion; Iraqi President (2004-2005) Shaykh Ghazi M. Ajilal-Yawar; the former Interim Government vice president, Ebrahimal-Jafari (al-Jaafari) also elected as Prime minister in 2005.

Some Iraqi Opposition members stepped up to the IGC's country politics, such as Ahmed al-Chalabi, INC's leader, expelled from Iraq in 1996, who returned to Baghdad after Saddam's overthrow. Jalal Hisam al-Din al-Talabani, from KDP, who would later become the first non-Arab president of Iraq; Abdul Aziz al-Hakim, the Supreme Council for the Islamic Revolution chief leader in Iraq, the most important Shiite opposition group; Ayatollah Mohammed Bahr al-Ulloum, a Shiite who was exiled in London in 1992 as a political activist from the Baath party. All of them were also members of the IGC Presidential Board.<sup>10</sup> It is also possible to highlight members of the Iraqi opposition who received important functions in public bodies. Hajim M. Al-Hasani a moderate Sunni would be chosen Minister of Industry and Minerals in 2004. Likewise, Adil Abdul Mahdi member of the Shiite

---

<sup>9</sup> For more information consult the document 581 (TALMON, 2013).

<sup>10</sup> Only Dr. Adnan al-Pachachi, Mr. Massoud Mustafa al-Barzani and Dr. Mohsen Abdel Hamid, were Presidential Board members and had no direct link to the Iraqi Opposition prior to the occupation.





Supreme Council for Islamic Revolution in Iraq, would be chosen as Minister of Finance in 2004. Ezzedine Salim, a member of the Iraqi Dawa Movement from 1980 to 2004, became an IGC member. Hoshyar Mahmud Mohammed Zebari, a KDP member became Iraq's Foreign Minister from 2004 to 2014. Finally, Younadim Yousif Kanna an Assyrian Christian from northern Iraq, became member of the IGC — the only Christian one.

This exercise of identifying the members of the Iraqi institutions that supported CPA's occupation is important because it reveals a fundamental element. To legitimize the action of the international powers in Iraq, CPA needed the Iraqi society support, finding local allies and carrying out their political-economic power project in Iraq. It was planned and executed in cooperation with them, as the IGC worked together with the CPA during the occupation. After the formal occupation, some of these Iraqis remained in power, following an Anglo-American agenda, initially with the Interim Government of Iraq and later with members of former ruling elite in power.

Therefore, the links between the USA, the UK and Iraqi elite members, originally as Iraqi Opposition and later as IGC, demonstrate the political maneuver well articulated by the powers and the old opposition elite. The movement consisted in support political elite in Iraq that could represent West powers interests. (AMARAL, 2017).

## **Legal determinants for the CPA power transition to the Interim Government in Iraq**

To shape Iraq as an ally, the CPA not only supported the establishment of a political elite partner, but also set legal parameters for a new political structure.

In order to pave the way for the transfer of power in Iraq after CPA's leaving, the Coalition helped the IGC to develop the Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period, also known as Fundamental Law, in March 2004. On June 8, 2004, UNSC Resolution 1546 provided international support to move forward with this process, stating that by 30 June CPA would cease to exist and Iraq would reaffirm its full sovereignty (USA, 2004b). In addition to this Fundamental Law, the CPA's Order No. 100 determined the conditions to facilitate an orderly transfer of full governing authority to the Iraqi Interim Government on 30 June 2004. Despite this transfer of power, it is possible to identify some elements in these legal determinations that consolidate the USA and British "permanence" in





Iraq, either directly, with the maintenance of the military presence in the country, or indirectly, with benefits and economic and commercial privileges, through the maintenance of a liberal economic market system, built over the 14 months of CPA in power. This was established mainly in the final period of CPA's presence as the country's highest authority.

In November 2003, Paul Bremer (CPA's commander) and Secretary Rumsfeld were already discussing a strategy for Iraq's political transition. Basically, Bremer noted the need for a transitional constitution or "basic Law" that should be drafted by the IGC, planning direct elections to fill the legislative and/or executive bodies created by this transitional constitution at the mid-year of 2004. On the basis of this transitional constitution, the new Iraqi government would have the responsibility of drafting a permanent constitution. In his letter to Rumsfeld, Bremer acknowledges that initially the elaboration of the permanent constitution of Iraq had been devised during the work of the CPA in the country. However, since this was not feasible, the best alternative was to prepare a transitional constitution to support the later elaboration of a permanent one (TALMON, 2013)<sup>11</sup>.

Such a proposal took shape on March 8, 2004, when the IGC, after unanimous approval by its councilors, approved the drafting of the Law of Administration of the Iraq State transitional period, known as Transitional Administration Law (TAL) (TALMON, 2013).<sup>12</sup> Basically, the TAL contained 62 articles that guaranteed the fundamental rights of all Iraqis — freedom of expression, peaceful assembly, religion and a fair and public hearing by an impartial tribunal —, and described the structure and authority of the Iraqi Transitional Government, Legislative, Executive and Judiciary. Without going into the details, it's important to highlight some elements present in the normative set.

Firstly, according to TAL's Article 59, the multinational force would continue to operate in Iraq in accordance with the provisions of UNSC Resolution 1511. It guaranteed the USA military permanence in the country, having operational control of military and security actions on its territory against militias and insurgents. The purpose was to maintain the Multinational force operating until Iraq reached its public order even after the formal CPA's departure, as described in CPA's Revision of Order No. 17.

Secondly, provides for the distribution of power to groups that were renegades during the Baath rule, such as the Kurds, Turkmen, and other minorities. Plenty

---

11 For more information consult the document 231 (TALMON, 2013).

12 For more information consult the documents 436 and 509 (TALMON, 2013).





of these groups were American's and British's allies, as we had already seen, part of the Iraqi Opposition. Therefore, this could work for the powers as a strategy to maintain Iraq as a zone of influence in Middle East. Also, as part of this "distribution of power", it can be highlighted the attempt to reach agreements with some of the local militias, such as the Kurdish Peshmerga, the Badr Brigade, the Supreme Council for Islamic Revolution militia in Iraq, a Shi'ite Islamic fundamentalist group that has ties to Iran; and Mahdi Army, a follower of Muqtadaal-Sadr, the radical Shi'ite leader. According to the GAO, CPA officials stated that a dialogue was being established with political and militia leaders to encourage their members to play a role in security by joining the Iraqi Armed Forces and the Iraqi Civil Defense Corps (USA, 2004b). For example, CPA negotiated with Kurdish leaders on the transition of Peshmerga members to national security structures, such as civil servants with jobs and pensions. In May 2004, Institutional Order No.91 regulated the existence and activity of some militias and armed forces in Iraq, in addition to the Iraqi officer.

With the establishment of the Transitional Law, President Bush made a statement praising its consolidation: "This law provides a framework for continued cooperation among Iraq, members of the international Coalition, and the United Nations as the Iraqi people make progress towards democracy" (BUSH, 2004. *apud* TALMON, 2013)<sup>13</sup>. It exemplifies how the Transitional Law served to maintain an alliance with the USA and its power project for the region, stating the USA's interest in maintaining a close relationship between states.

More incisively to that argumentation, in its last Institutional Order, the CPA made last revisions to the laws, regulations, orders, memoranda, instructions and directives issued by itself in order to facilitate a transfer of full authority to the Iraqi interim government on 30 June 2004. In its section 3, Order No. 100 determines the revisions of specific provisions of the CPA Orders between 2003 and 2004, highlighting those that must be amended, terminated or changed. It should be noted that the document lists some kind of change for 35% of those Orders (TALMON, 2013)<sup>14</sup>.

In addition to the proposals officially stated in the documents, highlighting the objectives of economic reconstruction, political stability and security of the country, the CPA administration period in Iraq largely served to prepare the ground for maintaining the influence of the international powers in Iraq. The CPA was able to consolidate the Anglo-American power project for the country in the sense

---

13 For more information consult the document 558 (TALMON, 2013).

14 For more information consult the document 124 (TALMON, 2013).





that there was a transition of power from the previous political elites (Baath party) to the allied political elites (formerly Iraqi Opposition), which came to represent local government, re-establishing a good bilateral relationship between USA/Iraq and Great Britain/Iraq.

## **The statebuilding of a political unstable State**

Even after the CPA mandate ended, USA kept its presence in Iraq. Militarily by maintaining the multinational force commanded by the USA, until 2011, to consolidate Iraq's security and defense structure rebuilt. And also holding the economic ties still linked to Iraqi reconstruction.

In 2004 the USA disbursed US\$ 2.2 billion in funds for Iraqi civil projects, equivalent to US\$28 per civilian (HERRING; RANGWALA, 2006). Since July 2004, nearly a quarter of the US\$ 18.4 billion destined by fiscal year 2004, has been realigned from electricity and water projects to projects for safety, economic development and immediate impacts. As of March 2005, the USA and international donors committed US\$ 60 billion to Iraq's security, governance and reconstruction efforts, of which the USA provided about US\$ 24 billion. (USA, 2005). In 2006, GAO stated that most of these efforts for Iraq's reconstruction and financial relief since 2003 were being conducted through contracts awarded by the Department of Defense (DOD), Department of State and the USA Agency for International Development (USAID), accounting 98% of the financial obligations to the Iraq Relief and Reconstruction Fund.

In 2008, a bilateral agreement ratified by both representative governments, known as the Strategic Framework Agreement (SFA), reinforced political, economic, cultural and security ties between USA and Iraq. According to the USA government, this agreement was designed to help the Iraqi people take their stand and strengthen Iraqi sovereignty, while protecting USA interests in the Middle East (USA, 2008). Also at the end of 2008 the Security Agreement stated security and defense cooperation guidelines between the countries, referring to what would be the latest military guidelines on the presence of USA forces in Iraq. It was determined that the USA would withdraw all of its troops from Iraq by the end of 2011 (USA, 2008), as it actually happened. The signing of the SFA and the Security Agreement in January 2009 consolidated a milestone in the relationship between them, since it would change the process of US assistance in direct reconstruction





of Iraq, to build Iraq's capacity to effectively rebuild and self-govern (USA, 2018). This should change the relationship between the countries from dependency to a bilateral balanced relationship.

Nevertheless, all this investment in Iraq never stabilized its political structures, nor did it turn the relationship between USA and Iraq into a balanced one. There are plenty facts that show why Iraq's fragmentation remains despite the reconfiguration process of its political-economic structure. Despite the effort, fifteen years after the USA formal occupation, Iraq remained politically unstable. The presence of insurgent groups against international interference, the rise of Islamic State, the resumption of Iraq Kurdistan interest for independence are some examples of posterior political crisis in Iraq.

During the presence of USA officials in Iraq, it's estimated that insurgent forces have grown by 5,000 insurgents from 2003 to mid-year 2004. With the CPA's exit, but the maintenance of USA military's in the country, was estimated that there were between 12,000 and 16,000 insurgents in the country, thus an increasing rate of civil resistance (CORDESMAN, 2004). At least nineteen groups may be identified, dividing them in three categories (HASHIM, 2005):

**Table 1 – Insurgent Groups during the Occupation by Category**

<b>Secular Nationalist/ Tribal Groups</b>	<b>Insurgent Organizations that incorporate nationalist and religious elements</b>	<b>Groups defined largely by their religious tendencies</b>
<i>General Command of the Armed Forces, Resistance and Liberation in Iraq</i>	<i>Higher Command of the Mujahideen in Iraq</i>	<i>Jaish Ansar al-Sunnah</i>
<i>Popular Resistance for the Liberation of Iraq</i>	<i>Munazzamatal-Rayah al-Aswad (Black Banner Organization)</i>	<i>Mujahideen Al Ta'ifa al-Mansoura (Victorious Sect)</i>
<i>Iraqi Resistance and Liberation Command</i>	<i>Unification for the Liberation of Iraq</i>	<i>Jihad Brigades/Cells</i>
<i>Revolutionary Armed Forces of Iraq Al-Anbar</i>	<i>National Front for the Liberation of Iraq</i>	<i>Mujahideen Battalions of the Iraqi Salafi Group</i>
<i>Nasserists</i>		<i>Armed Islamic Movement of Al Qaeda Organization, Fallujah Branch.</i>
<i>Harakat Ra's Al Afa (Snake Head Movement)</i>		<i>Jaish Muhammad</i>
<i>Al Awdah (The Return)</i>		<i>Islamic Army of Iraq</i>
<i>General Secretariat for the Liberation of Democratic Iraq</i>		

Prepared by this author from the work of Ahmad Hashim (2005).





The Iraqi insurgency wasn't a united movement led by a leadership with a single ideological vision. Instead, it involved former regime loyalists, Iraqis resentful of foreign occupation, foreign and domestic Islamic extremists, and elements of organized crime to sustain them economically. Even after an Iraqi government election in 2005, these insurgent groups maintained their resistance.

Between 2008 and 2013, Iraq had 36,000 civilian deaths from violence. This data demonstrate a great reduction in the actions of the insurgent groups in the Iraqi territory, while in 2006 and 2007 the number of deaths was 55,000 (IRAQ BODY COUNT, 2019). However, this wasn't a result of improving the Iraqi defense and security structure. And the rise of *Islamic State (ISIS)* (2013) showed its weaknesses. *ISIS* represented the largest enemy of post-occupation Iraq, taking in its apex in 2015 almost 30,000 combatants (almost half of them in Iraqi territory) and taking for itself a great amount of Iraq's territory, mainly in the country's west and north.

The rise of the *ISIS* in Iraq came from the group formed by Abu Musab Al Zarqawi, which worked in northern Iraq in early 2000's. During the 2000's Zarqawi's group thrive in six provinces with heavy Sunni populations: Anbar, Nineweh, Salah-al-Din, Diyala, northern Babil, and Baghdad. As the Shia Arab majority in Iraq began to assume control of the state, concomitantly with the USA-led CPA implementing de-Baathification and Iraqi's Army dissolution, many Sunni found themselves unemployed and disenfranchised from the government they once controlled. These conditions fed the rise of the diffuse Sunni insurgency and later, *ISIS*. (JONES *et al.*, 2017).

*ISIS* control peaked in fall 2014 at an estimated 6.3 million people, or 19% of the population. Most of this territory (58,372 km<sup>2</sup>) was in the provinces of Anbar, Ninawa, Kirkuk, and Salah ad Din. By winter 2016–2017, the Iraqi security forces—aided by Sunni, Shi'a, and Kurdish militia, Iran, the USA, and other allied forces—took back territory from an overstretched *ISIS* in Mosul, Sinjar, Bayji, Tikrit, Ramadi, and other cities. *ISIS* territorial control declined to 1.1 million people (an 83% drop) and 15,682 km<sup>2</sup> (a 73% decrease) (JONES *et al.*, 2017). An important theme on the context of the war against the *ISIS*, was the resumption of international troops in Iraq in 2015. It was the resumption of international military action in the country just four years after the withdrawal of the last troops (2011), representing the fourth time that Americans intervened in Iraq, in a space of 25 years, but it was the first time that this international intervention came with Iraqi's government consensus.





By early 2017, *ISIS* controlled 45,377 km<sup>2</sup> of Iraq and Syria territory, but with international support combined with local resistance, by mid-year, the Iraqi Prime Minister went to Mosul to announce the victory over *ISIS*. It was estimated that the removal of the explosives from Mosul and the repair of the city in the next five years would require U\$50 billion (USA, 2018). Therefore the statebuilding project that characterized most of international presence in Iraq as consequence of the USA-led invasion in 2003 remained, as a new international coalition works for rebuilding some of the most important Iraqi cities (as Mosul, Tikrit and Fallujah).

Besides the enormous crisis caused by the *ISIS* since 2013, another factor of instability was the resumption of Iraq Kurdistan interest for independence. Actually, this theme isn't new to Iraqi political reality. At least since the 1960s, when Mustafa Barzani (father of Massoud Barzani, KDP leader) led the Kurdish insurgency in Iraq, the independent Kurdistan movement exists, alternating moments of conflict and peace with Arabs in Iraq. It was only in 1992 that Iraqi Kurdistan became a region with relative autonomy when, after the Gulf War, the Baath government completely removed its military from the region, allowing the region to function autonomously.

On September 2017, the Kurdish region of Iraq held a referendum over independence. The results indicated that 93% voted for the “yes”, representing a strong symbolic value, even if it wasn't binding. The referendum also reopened an old debate on the borders between Kurdish regional government and the rest of Iraq. Iraqi Kurds have claimed an enlarged territorial area that would cover a part of the city of Mosul and the entire Kirkuk, both unofficially controlled by the Kurds since the fight against *ISIS*. Both cities have high population density and are relevant to Iraqi economic development. Mosul (5th largest Iraqi city) was reconquered in July 2017 with the active Peshmerga's participation against *ISIS*, “securing” the city since then. While Kirkuk concentrate the second largest Iraqi oil reserve behind Basra in the south of the country. In addition to the Kurdish provinces that make up the Kurdistan Regional Government (Erbil, Dahuk, Sulaymaniyah and Halabja), they also included the annexation of other provinces cities such as Khanagin, Jalawla, Mandali and Diyala.

The referendum not only represented another issue over Iraq's political crises, but also had an impact over the election process — the great symbol of democracy and popular participation — that was expected in September 2017. In Iraq the fifth election happened in May 2018 following the postponement caused by *ISIS* conflict consequences and the popular referendum for the independence





of Iraqi Kurdistan. The election was also delayed as Iraq's largest Sunni coalition, *Muttahidoon (United for Reform)*, called for a further six months delay to allow displaced voters to return to their homes. Almost 6 million people were displaced since *ISIS*'s rise in 2014 and some 2.6 million remained displaced at the beginning of 2018 (UN, 2018).

At the elections, over half of Iraqi voters did not vote. Only 44.52% citizens attended the polling stations, a historically low turnout. The elections decided the Council of Representatives members with the victory of Sadr Sairoon Alience, a Shiite political coalition led by Muqtada al-Sadr and composed by its own party and six other legends, who won 54 of Parliament's 329 seats. After the counting, some groups advocated for the elections cancellation, alleging falsification in votes counting and lack of popular presence in the election due to the instability of several regions post-*ISIS*. Therefore, the Iraq's Federal Supreme Court decided to review the votes from areas where results were contested. This recounting process, as said by the Commission spokesman Laith Hamza, was taken by all managers of polling stations and offices where there have been complaints, with the presence of representatives of the UN, political blocs, as well as representatives of the candidates<sup>15</sup>. This scenario shows the distrust and political instability still present in the country, evident in the most important mechanism of democracy, the general elections.

## Conclusions

After Hussein's deposition, Iraq shows difficult in emerging as a regional power, as it were by the 1970's. The main "goal" of the statebuilding process was to make Iraq become a USA influenced country, but the consequences also demonstrate its inability to sustain a firm political state. Despite the effort and all changes in various political and economic structural aspects, almost fifteen years after the USA formal occupation, Iraq remained politically unstable. Actually, the USA-led reconstruction process fragmented Iraqi political structure. The maintenance of insurgent groups against international interference, the rise of Islamic State, the resumption of Iraqi Kurdistan interest for independence and the recent troubled election process in 2018, exemplify today's political crisis in Iraq.

---

<sup>15</sup> See: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/06/iraq-election-parliament.html>. Access 13/02/2019.





Even after the passage of USA power to the Iraqis in 2004, the Americans remained influencing the country. Militarily, the multinational force remained until 2011 in Iraq territory. The process of economic liberalization, since 2003 (which we do not explore in this paper) caused a great boom of international companies in the Iraqi market (AMARAL, 2017). Also, the international aid mechanisms through reconstruction funds remained in the country. In general, Iraq is a global country still with very difficult to politically reestablish itself.

Besides many structural changes, Iraq never reached the democratic and public order status expected by the CPA in 2003. On the contrary, it has presented over the past years: a political segregation with the ban on Baathism; a lack of public security and defense structure unable to contain insurgent enemies a priori smaller than the official Iraqi defense forces; a country with separatist regions still interested in independence (like Iraqi Kurdistan), that could weaken country's military and economic capacity; an finally a fragile democracy, in which one election after another popular turnout rates have been falling sharply.

## References

- AMARAL, Rodrigo Augusto Duarte. Ocupação e Reconstrução do Iraque: a atuação da Coalizão de Autoridade Provisória (2003-2004). 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP; UNICAMP; PUC-SP, São Paulo.
- BARAKAT, Sultan; CHARD, Margaret; JONES, Richard. Attributing Value: evaluating success and failure in post-war reconstruction. *Third World Quarterly*. v. 26, i. 4-5, 2005. p. 831-852. Available in: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436590500128063> > . Access in: 22 apr. 2019.
- CALL, Charles T. The Fallacy of the 'Failed State', *Third World Quarterly*, v. 29, i. 8, 2008, p. 1491-1507. Available in: < <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01436590802544207> > . Access in: 22 apr. 2019.
- CHANDLER, David. The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'. *International Peacekeeping*. v. 11, i. 1, 2004, p. 59-81. Available in: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1353331042000228454> > . Access in: 22 apr. 2019.
- CHITALKAR, Poorvi; MALONE, David. The UN Security Council and Iraq. *United Nations University Working Paper Series*. I.1, United Nations University, 2013. Available in: < [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:5/wp01\\_theunscandiraq1.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:5/wp01_theunscandiraq1.pdf) > . Access in: 22 apr. 2019.





- COALITION PROVISIONAL AUTHORITY (CPA). *An Historic Review of CPA Accomplishments*. U.S. Embassy-Iraq: Baghdad, 2004. Available in: < <https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/index.html> > . Access in: 08 mar. 2019.
- CORDESMAN, Anthony H. *The Developing Iraqi Insurgency: Status at End-2004*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies, December 2004, p. 1-21. Available in: < <http://www.comw.org/warreport/fulltext/0412cordesman.pdf> > . Access in: 08 March 2019.
- DAWISHA, Adeed. *Iraq: A political History from Independence to Occupation*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- DENOUX, G. Iraq. In: Charles Hauss, *Comparative Politics: Domestic Responses to Global Challenges*. Belmont: Cengage Learning, p. 388-425, 2003.
- DOBBINS, James, *et al.* *Occupying Iraq: a history of the coalition provisional authority*. Santa Monica: RAND Corporation, 2009.
- FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason: A moral history of the Present*. Berkeley: University of California Press, 2012.
- FOX, Gregory H. *Humanitarian Occupation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- HARRIS, Grant. *The Era of Multilateral Occupation*. Berkley Journal of International Law. v. 24, i. 1. 2006. p. 1-78. Available in: < <https://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol24/iss1/1/> > . Access in: 22 apr. 2019.
- HASHIM, Ahmed S. *Insurgency and counter-insurgency in Iraq*. London: Cornell University Press, 2005.
- HENDERSON, Anne Ellen. *The Coalition Provisional Authority's Experience with Economic Reconstruction in Iraq: Lessons Identified*. Washington DC: United States Peace Institute of Peace, April 2005. Available in: < <https://www.usip.org/publications/2005/04/coalition-provisional-authoritys-experience-economic-reconstruction-iraq> > . Access in: 22 April 2019.
- HERRING, Eric; RANGWALA, Glen. *Iraq in Fragments: The Occupation and its Legacy*. Ithaca, New York: Cornell University Press. 2006.
- IRAQ BODY COUNT. *Database*. 2016. Available in: < <https://www.iraqbodycount.org/database/> > . Acces in: 13 feb. 2019.
- JONES, Seth G. *et al.* *Rolling Back the Islamic State*. Santa Monica, California: RAND Corporation. 2017.
- NEWMAN, Edward; PARIS, Roland; RICHMOND, Oliver P. *New perspectives on liberal peacebuilding*. Tokyo; New York; Paris: United Nations University Press. 2009.
- PARIS, Roland. *Saving Liberal Peacebuilding*. *Review of International Studies*, v. 36, i. 2, April 2010. p. 337-365. Available in: < <https://www.jstor.org/stable/40783202> > . Access in: 22 apr. 2019.





- PARIS, Roland. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- PERITO, Robert M. *The Coalition Provisional Authority's Experience with Public Security in Iraq. Special Report*. Washington DC: United State Institute of Peace, 2005. Available in: < <https://www.usip.org/publications/2005/04/coalition-provisional-authoritys-experience-public-security-iraq-lessons> > . Access in: 22 apr. 2019.
- RATHMELL, Andrew. Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn? *International Affairs*. v. 81, i. 5, 2005a. p. 1013-1038. Available in: < <https://www.rand.org/pubs/reprints/RP1197.html> > . Access in: 22 apr. 2019.
- RITTER, Scott. *Iraq Confidential: The Untold Story of America's Intelligence Conspiracy*. London: I. B.Tauris & Co Ltd, 2005.
- TALMON, Stefan. *The Occupation of Iraq. Volume II: The Official Documents of the Coalition Provisional Authority and the Iraqi Governing Council*. Oxford: Hart Publishing, 2013.
- UNITED NATIONS (UN). About OCHA Iraq. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. 2018. Available in: < <https://www.unocha.org/iraq/about-ocha-iraq> > . Access in: 01 may. 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). Iraq Liberation Act of 1998. *105<sup>th</sup> Congress*. H.J. Resolution 465. 1998. Available in: < <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/4655> > . Access in: 08 mar. 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002. *107<sup>th</sup> Congress*. H.J. Resolution 114. 16 October 2002. Available in: < <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-joint-resolution/114> > . Access in: 08 mar. 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). Rebuilding Iraq: Resource, Security, Governance, Essential Services and Oversight Issues. *Government Accountability Office (GAO)*. 28 June 2004a. Available in: < <https://www.gao.gov/products/GAO-04-902R> > . Access in: 08 mar. 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). Rebuilding Iraq: Iraq's Transitional Law. *Government Accountability Office (GAO)*. 24 May 2004b. Available in: < <https://www.gao.gov/new.items/d04746r.pdf> > . Access in: 08 mar. 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). Rebuilding Iraq: Status of Funding and Reconstruction Efforts. *Government Accountability Office (GAO)*. 28 July 2005. Available in: < <https://www.gao.gov/products/GAO-05-876> > . Access in: 08 mar. 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). Strategic Framework Agreement for a Relationship of Friendship and Cooperation between the United States of America and the Republic of Iraq. *State Department*. 17 November 2008. Available in: > <https://www.state.gov/documents/organization/122076.pdf> > . Access in: 08 mar. 2019.





UNITED STATES OF AMERICA (USA). Bureau of Near Eastern Affairs. Fact Sheet: USA. Relations With Iraq. *State Department*. 31 July 2018. Available in: < <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/6804.htm> > . Access in: 08 mar. 2019.

WARD, Celeste. *The Coalition Provisional Authority's Experience with Governance in Iraq. Special Report*. Washington DC: United States Institute of Peace, 2005. Available in: < <https://www.usip.org/publications/2005/05/coalition-provisional-authoritys-experience-governance-iraq-lessons-identified> > . Access in: 22 apr. 2019.





# Ascensão chinesa e reconfiguração da disputa central de poder contemporânea: Consenso de Pequim e posicionamentos da Política Externa Brasileira para a articulação do processo de integração sul-americano

*Chinese rise and reconfiguration of the contemporary central power dispute: Beijing consensus and Brazilian Foreign Policy positions for the coordination of the South American integration process*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.955

Frederico de Almeida Castro Marinho<sup>1</sup>

## Resumo

As relações internacionais contemporâneas são estruturadas e influenciadas por uma correlação de poder distinta da predominante na esteira do final da Guerra Fria e dos anos imediatamente subsequentes àquele momento histórico. Aspecto marcante é a ascensão da China, cujo acúmulo de poder a coloca como ator essencial para a reestruturação do sistema internacional, o que contrasta o poder hegemônico norte-americano. Essa situação favorece a conformação de novos espaços de concertação para ocupação e projeção de poder, nos quais se observa o adensamento das relações entre países não desenvolvidos, no âmbito da formulação do conceito de Sul Global. Esse processo de consolidação da China como polo de poder e da singularidade dessa inserção no sistema internacional nos últimos anos suscitou a ideia de um Consenso de Pequim como alternativa aos Estados Unidos, leitura com uma conotação pejorativa de dominação em relação aos países do Sul Global. Assim, por meio

---

1 Doutor em Economia Política Internacional pela UFRJ. Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Foi pesquisador visitante na Columbia University (SIPA). Servidor Público, Pesquisador e Professor Colaborador do Mestrado do Inmetro. As opiniões expressas não refletem, necessariamente, as do governo brasileiro.

Artigo submetido em 17/05/2019 e aprovado em 19/11/2019.





de fundamentação teórica baseada no Realismo Ofensivo e na perspectiva do Poder Global, centra-se prisma investigativo na Política Externa Brasileira, com o objetivo de analisar os desdobramentos desse processo e suas implicações para a projeção brasileira de poder na dimensão regional sul-americana nos últimos anos.

**Palavras-chave:** China; Consenso de Pequim; Estados Unidos e Disputa Hegemônica; Brasil; Integração Sul-Americana.

## Abstract

The contemporary international relations are structured and influenced by a different correlation of power than the one at the end of the Cold War and the years immediately after that historical moment. One of the most significant aspects is the rise of China and its accumulation of power that places the country as an essential player for the outline of the new international framework, which challenges the hegemonic power of the United States. This situation favors the shaping of new spaces of coordination for power projection that enhances relationships among undeveloped countries within the formulation of the Global South concept. This process of the consolidation of China as a power pole and the uniqueness of its international projection in the last few years spurred the Beijing Consensus idea as an alternative to the *status quo*, an approach with a negative connotation of domination towards the countries of the Global South. Thus, based on the Offensive Realism and on the Global Power theoretical contributions we focus the research on the Brazilian Foreign Policy perspective in order to analyze the ramifications of this process for the Brazilian power projection in the South-American sphere in the last few years.

**Keywords:** China; Beijing Consensus; United States and Hegemonic Struggle; Brazil; South-American Integration.

## Introdução

A dinâmica entre Estado e sociedade na China é singular, com elementos seculares que perpassam mudanças organizacionais, transformações tecnológicas e interações com o Ocidente. Contemporaneamente, as tentativas de imprimir novas dinâmicas entre as atividades do setor público e do privado e entre o mercado doméstico e o externo ficaram conhecidas como economia de mercado socialista ou também como capitalismo de Estado, termos empregados para retratar o quadro econômico chinês desde o governo de Deng Xiaoping (1978-1990) (KISSINGER, 2013; VIZENTINI, 2011). Acerca de um possível arejamento do





dirigismo estatal, a repressão aos protestos populares ocorridos na praça da Paz Celestial (*Tiananmen Square*), em 1989, foi emblemática (FOOT, 2010). Segundo o embaixador Clodoaldo Hugoney, todavia, as relações entre o político e o econômico vêm sofrendo modificações, sobretudo com a transição para a quinta geração dos dirigentes do Partido Comunista da China (PCC) (GACINT, 2012).

Ao se observarem os dados do continuado crescimento econômico chinês desde o governo Xiaoping, com o crescimento anual médio do Produto Interno Bruto (PIB) chegando, no final do século XX, a quase dois dígitos de maneira perene por mais de uma década e se estabelecendo entre seis (6%) e oito (8%) por cento nos últimos quatro anos (2014–2017) (CIA WORLDFACT BOOK, 2018), nota-se que essa estratégia de crescimento da capacidade econômica interna e de inserção internacional vem sendo exitosa. Esse progresso material fortalece o incremento da posição chinesa como potência, o que seria, em grande medida, uma retomada dessa condição, após cerca de um século de subjugação aos ditames das grandes potências externas<sup>2</sup> (KISSINGER, 2015 e 2013; VIZENTINI, 2011).

Esse crescimento material das últimas décadas, com desdobramentos para as diversas áreas do país, contribui de maneira essencial para a consolidação, ou reconsolidação, da posição chinesa no cenário internacional. Há, por conseguinte, uma diminuição do déficit de poder entre esse país e os Estados Unidos, o que é significativo e favorece o recrudescimento da China como polo de poder singular, colocando-a como ator central na principal disputa de poder mundial. A maneira como se dá a interação entre esses dois países ocupa papel primordial nas relações internacionais contemporâneas e tem a capacidade de transformar estruturalmente o sistema internacional, o que afeta substancialmente as posições relativas de poder não apenas do Brasil, mas de todos os países. Considerando esse processo como pano de fundo sistêmico, o objetivo central do artigo é o de analisar os seus desdobramentos para os posicionamentos e para a articulação da Política Externa Brasileira (PEB) na dimensão da integração regional sul-americana.

A visão da China sobre sua posição na Ásia e no mundo remete à sua história civilizacional de ator central para as relações internas desse continente e às influências e dominações exercidas por séculos na região (BRESLIN, 2010;

---

2 A literatura aponta que a abertura forçada da China promovida por essas potências (*Open Doors Policy*) e os tratados desiguais impostos, bem como as influências políticas e as dominações territoriais, cujo início foi marcado, principalmente, pelas derrotas nas Guerras do Ópio (1839–1842; 1856–1860) e, posteriormente, pelas tentativas de resistência que culminaram na Guerra dos Boxers (1899–1900), comporiam os denominados cem anos de humilhação sofridos até a revolução maoísta de 1949.





IKENBERRY, 2010). Essa perspectiva sinocêntrica de construção de sua narrativa histórica, de seus valores civilizacionais, da sua posição no mundo, abarcando também a relação milenar desse país com o Ocidente, assim como com os seus vizinhos (FRANKOPAN, 2017), apesar de considerada, não constitui o foco central desse artigo. O recorte e a abordagem analítica do objeto estudado situam a posição contemporânea da China expressa por meio de seus posicionamentos externos, em que se centra prisma investigativo a partir da perspectiva brasileira. A perspectiva analítica, dessa forma, não desconsidera a história civilizacional milenar chinesa, os matizes confucianos e as particularidades contidas nela, mas busca suas concepções e expressões, principalmente, nos princípios orientadores explicitados pela política externa, sobretudo após a revolução maoísta. A posição oficial esposada pelo princípio da ascensão pacífica<sup>3</sup> combina-se com o de não hegemonia, o que busca evitar que se interprete a trajetória chinesa como sendo confrontacionista em relação aos Estados Unidos.

De maneira a problematizar as análises fundamentadas nessa retórica oficial e a tecer interpretações acerca da reconfiguração da principal disputa de poder contemporânea, a metodologia para elaboração desse artigo utiliza como marco teórico a perspectiva do Realismo Ofensivo e a do Poder Global. Examina-se a dimensão sul-americana considerando essa disputa sistêmica, à luz de análises qualitativas baseadas nas teorias explicitadas, em que se destacam os impactos e as conexões para o processo de integração regional a partir do prisma da PEB. Complementarmente, são averiguados, além da literatura que versa sobre o tema, relatórios oficiais, declarações conjuntas, acordos políticos e constitutivos firmados, fluxos de comércio e montantes de investimentos diretos realizados e estipulados. Por conseguinte, com vistas a adensar as interpretações que questionam a efetiva plausibilidade dessa retórica oficial em horizonte de tempo mais dilatado, as análises elaboradas no artigo em tela são aprofundadas, sobretudo por meio das leituras de Mearsheimer e de Fiori que, apesar de se coadunarem em alguns aspectos, como na centralidade conferida ao movimento de expansão internacional das potências em busca de poder, trazem argumentações e características específicas que contribuem para a compreensão do tema.

---

3 “Ascensão pacífica” ou “emergência pacífica” são termos recorrentemente encontrados na literatura que versa sobre o tema. No entanto, segundo o embaixador Clodoaldo Hugueney, o emprego do termo “desenvolvimento pacífico” seria mais adequado ao “reduzir o aspecto desafiador que a palavra ascensão poderia representar, sobretudo no plano regional” (GACINT, 2012: 02).





## **Ascensão Chinesa: concentração de poder e relação sistêmica com o Sul Global**

A aproximação da China com os países não desenvolvidos nas décadas de 1950 e 1960, mormente durante a consolidação do Movimento dos Não-Alinhados (MNA), foi seguida de certa retração em relação a esses apoios ao mundo não desenvolvido, com uma volta mais introspectiva para a dinâmica interna, em que houve fortes e violentas repressões a opiniões e a atividades destoantes daquelas preconizadas pelo PCC, momento que ficou marcado com o advento da Revolução Cultural (1966-1976) (MOORE, 1983). Para o cientista político norte-americano Evan Ellis, a alteração da política econômica adotada pelo governo de Xiaoping, com o programa das Quatro Modernizações, também teria alterado a política externa daquele país, pois o PCC buscava maior alinhamento e confluência entre ambas (ELLIS, 2009). De maneira complementar, para o cientista político inglês Chris Alden, a política externa empreendida por esse governo teria se baseado na aproximação com os Estados Unidos, na preservação da política de Uma Única China, em relação à Taiwan, Hong Kong, Macau e Tibete, assim como nas tentativas de atração de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), sobretudo com a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) (ALDEN, 2007).

Apesar da intransigência na defesa da política de Uma Única China para a manutenção da unidade territorial, esse movimento chinês em busca de maior modernização econômica e maior projeção internacional estaria fundamentado, por sua vez, na ideia de uma ascensão pacífica (BRESLIN, 2010; VIZENTINI, 2011). Em outras palavras, trata-se de crescimento econômico, militar e de um maior protagonismo no cenário internacional que não fossem diretamente confrontacionistas com as posições dos Estados Unidos e das principais potências. Essa emergência se fundamentaria em cinco princípios basilares — soberania, não ingerência externa, não agressão, benefícios mútuos e coexistência pacífica — elaborados na década de 1950, sob a égide de Zhou Enlai (ou Chu En-Lai), um dos principais líderes do PCC (VIZENTINI, 2011). De qualquer maneira, nota-se que, a despeito dessa estratégia de ascensão pacífica como abordagem geral, esse acúmulo de poder chinês não apenas pressiona a conformação da principal disputa de poder mundial de maneira inerente, mas a reestrutura de forma singular, afetando, conseqüentemente, as disputas secundárias, em que se destaca, nesse artigo, a sul-americana.





Essa diretriz oficial de ascensão pacífica, baseada nos princípios supramencionados, se perpetuaria na política externa chinesa até os dias de hoje, sendo pavimentada por meio da esfera político-diplomática para a “construção de pontes para estabelecer uma comunidade de interesses”, segundo o embaixador Sérgio Amaral, ao expressar a perspectiva brasileira sobre as especificidades da trajetória e da política externa chinesas (AMARAL, 2016). Documento importante nesse sentido, e que também trata de maneira mais abrangente a ideia de desenvolvimento pacífico da China, é o *White Paper: China’s Peaceful Development*. Segundo esse documento,

A China declarou ao mundo, em diversas ocasiões, que estabeleceu o caminho do desenvolvimento pacífico e está comprometida a defender a paz mundial, bem como a promover o desenvolvimento comum e a prosperidade de todos os países. No início da segunda década do século XXI e na ocasião do nonagésimo aniversário de fundação do Partido Comunista da China, a China declarou solenemente ao mundo, novamente, que o desenvolvimento pacífico é uma decisão estratégica tomada pela China para se alcançar a modernização, para torná-la forte e próspera, assim como para fazer maior contribuição para o progresso da civilização humana. A China irá inabalavelmente seguir o caminho do desenvolvimento pacífico (CHINA, 2018: 01).

Essa orientação chinesa, como explicitada pelo referido embaixador, teria que ser forjada por meio da construção de canais formais ou informais para discussão e para composição de interesses compartilhados com outros países. Nesse ponto, é notável a associação entre essa orientação expressa e o movimento chinês prático para construção de mecanismos e de instituições de concertação multilateral, centrados nos países do Sul Global. Nessa esfera, a aproximação e o adensamento do relacionamento com o Brasil são significativos e estão associados a essa perspectiva estratégica chinesa mais abrangente (AMORIM, 2015; VIZENTINI, 2011).

Ressalta-se, no entanto, que tal estratégia não confrontacionista não significa que ela seja desprovida de elementos associados às capacidades de poder, como as de intervenção bélica. Apesar dessa retórica oficial, de acordo com o Realismo Ofensivo (MEARSHEIMER, 2001 e 1994) e com a perspectiva do Poder Global (FIORI, 2014), o emprego dos recursos militares, o uso da força, portanto, pode apenas não constituir a primeira ação empregada nos relacionamentos externos e nas manifestações oficiais, mas está sempre presente de maneira latente e constitui uma das áreas prioritárias nas formulações de políticas e nos orçamentos





nacionais. Mearsheimer enfatiza a busca dos países por hegemonia e salienta que o comportamento agressivo seria uma das características preponderantes desse ímpeto para maximização de poder, pois essa seria a estratégia mais lógica para evitar ingerências externas e, em última instância, para a manutenção da própria existência do Estado.

Apreensivos sobre as reais intenções dos demais Estados, e conscientes de que operam em um sistema de autoajuda, os Estados rapidamente compreendem que a melhor maneira de garantir sua segurança é sendo o Estado mais poderoso do sistema. Quanto mais forte for um Estado em relação a seus potenciais rivais, menos provável será que um deles o atacará e ameaçará sua segurança (MEARSHEIMER, 2001: 33).

Cabe destacar, todavia, literatura chinesa que discorda da inevitabilidade de um confronto por hegemonia que recorra ao uso da força entre China e Estados Unidos, cujas interpretações são fundamentadas em duas grandes vertentes (XUETONG, 2011). A primeira destaca a grande gama de interesses comuns e compartilhados entre os dois países, que serviria de base e de incentivo para cooperação capaz de contornar os interesses conflitantes. A segunda enfatiza o papel desempenhado pelas lideranças políticas chinesas de se pautarem pela diretriz da “ascensão pacífica”<sup>4</sup>, pois os líderes mais capazes, e que ocupariam as posições chave do governo, seriam imbuídos de uma moral milenar chinesa, avessa a ímpetos agressivos (XUETONG, 2013). Sobre esse ponto, o Realismo Ofensivo argumenta que não é que a China não possa ascender pacificamente em razão da sua cultura ou da sua política doméstica, mas em razão da estrutura do sistema internacional que impele o país de comportar-se dentro de certos parâmetros e de determinada maneira. Assim, reafirma que as políticas externas seriam elaboradas com vistas a favorecer o acúmulo de poder, em detrimento da construção de cooperações perenes e da manutenção de equilíbrio estrutural do sistema.

Acerca desse ponto sistêmico, nota-se convergência entre o Realismo Ofensivo e a perspectiva do Poder Global, que assevera que, apesar da existência de políticas cooperativas e de estratégias não confrontacionistas, a potência hegemônica está sempre em expansão e, portanto, significativos acúmulos de poder por outros Estados são considerados ameaças. No que se refere à relação bilateral com os Estados Unidos e ao debate acerca de uma possível transição de hegemonias,

---

4 Para Yan Xuetong, “ascensão pacífica” significa que a China não irá iniciar guerra, mas que se defenderá de maneira veemente caso seja atacada.





a estratégia chinesa de inserção internacional pacífica e de desenvolvimento econômico estaria mais baseada na ideia de cerco, com horizonte temporal de mais longo prazo do que de confronto direto, não obstante o provável incremento de atritos pontuais e possivelmente frequentes, decorrentes dessa disputa de poder.

O que é mais paradoxal é que a própria relação econômica siamesa entre China e Estados Unidos deve aumentar junto com sua disputa regional configurando um quadro em um desafio de enorme complexidade. Nesse contexto, o mais provável é que a disputa e os próprios conflitos se prolonguem e se repitam por muito tempo, e com alto grau de permanente incerteza, como numa partida de *weiqi* — jogo chinês em que a regra básica (como no caso do *go* japonês) é a de cerco contínuo e da coexistência combativa com os adversários, sem que existam jamais vitórias nem vitoriosos definitivos. Uma espécie de jogo de xadrez sem xeque-mate (FIORI, 2014: 184).

Em linhas gerais, interpreta-se que, segundo a perspectiva analítica do Poder Global, a orientação da política externa chinesa, tanto para os países desenvolvidos como para os não desenvolvidos, incluindo o Brasil, certamente, é pautada pelo pragmatismo e pela busca de poder<sup>5</sup>, porém, não procura empregar meios bélicos como primeira estratégia de ação. Aspecto que chama a atenção, entretanto, é a maneira como a política externa chinesa conduz seus posicionamentos em relação ao Sul Global, em que se observa o peso que ela agrega aos agrupamentos dos países não desenvolvidos. Se por um lado esse apoio chinês confere maior força à agenda desse grupo de países, por outro, uma crescente assimetria de poder entre eles gera questionamentos acerca da perenidade desse alinhamento de interesses, suscitando a ideia do Consenso de Pequim e os desafios decorrentes dessa *rationale* para os países do Sul Global.

## **Consenso de Pequim, adensamento da presença chinesa na região latino-americana e posicionamentos da PEB**

Historicamente, ao se observar o caso brasileiro, no que tange mais especificamente às relações bilaterais com a China, essas não foram densas até o final do século XX e começaram a se estabelecer de maneira mais concatenada

---

5 Nesse sentido, a China, via de regra, não questiona a natureza dos regimes internos dos países com os quais procura o estabelecimento de cooperações mais pontuais ou, até mesmo, de parcerias mais duradouras, posição já demonstrada durante os relacionamentos mantidos com as ditaduras latino-americanas na segunda metade do século XX e com os regimes arbitrários de países africanos.





a partir das últimas duas décadas desse século. O forte crescimento econômico chinês, principalmente a partir da década de 1990, gerava a necessidade do país de expandir parcerias comerciais e presença política em fóruns multilaterais com o intuito de, não somente, incrementar a exportação dos seus produtos, mas, também, de sedimentar fornecedores cruciais de recursos naturais e de energia para atender ao ritmo e às necessidades de insumos desse crescimento acelerado<sup>6</sup>. As indagações que surgiam, por conseguinte, referiam-se a como se dariam esses relacionamentos da China com os países do Sul Global, se estariam mais próximos do ideal de horizontalidade da cooperação Sul-Sul, ou se conformar-se-iam de maneira semelhante ao padrão vertical Norte-Sul, empreendido pelas potências tradicionais (ALTEMANI, 2012 e 2010; FERCHEN, 2011).

Observa-se um esforço para elaboração de atividades de cooperação na área tecnológica já no início da parceria<sup>7</sup>, mas não se percebe transbordamento mais direto dessa concertação em tônica mais horizontal para as áreas econômicas e comerciais nesses primeiros momentos. Essa vertente da relação bilateral, atualmente, é muito mais dinâmica, porém apresenta uma dependência brasileira perante as fortes demandas do mercado chinês. Para caracterizar essas relações econômicas e comerciais contemporâneas, é recorrente na literatura o emprego da expressão “interdependência assimétrica” (ALTEMANI, 2012; FERCHEN, 2013), que a categoriza de maneira a não deixar dúvidas quanto a essa condição vertical.

Esse processo de emergência e de consolidação da China como polo de poder singular suscitou, entre alguns analistas que interpretam as relações chinesas com os países não desenvolvidos privilegiando leitura de alguns aspectos mais assimétricos (RAMO, 2004; ALTEMANI, 2010), a ideia de um Consenso Asiático ou de um Consenso de Pequim. Esse constituiria um polo de poder alternativo ao dos Estados Unidos, com uma interpretação subjacente favorável à construção de um movimento em prol da multipolaridade por parte dos países não desenvolvidos, porém com uma conotação pejorativa em relação à ação chinesa.

Um dos aspectos que parece não estar claro ainda, todavia, é se esse possível movimento contra hegemônico construído por meio da articulação dos países do

---

6 Não se nota alteração significativa na rota traçada pelo governo chinês com o falecimento de Xiaoping em 1997, diferentemente do que se observa em relação ao de Mao, cerca de vinte anos antes, em 1976.

7 Que remete ainda à década de 1980, com o início da elaboração de projeto conjunto para cooperação no tema do sensoriamento remoto terrestre por meio de satélites (*China-Brazil Earth Resources Satellites — CBERS*). O projeto bilateral foi formalmente assinado em 1988, tendo o primeiro satélite sido lançado em 1999. Atualmente, o projeto ainda se encontra em andamento com a elaboração conjunta da terceira geração de satélites (INPE, 2018).





Sul Global, em que a China exerce função preponderante, constituiria apenas um meio instrumentalizado pela China para se contrapor aos Estados Unidos na disputa pela hegemonia global, como asseveram o Realismo Ofensivo e a perspectiva do Poder Global, e nesse processo, passar a ser o polo dominante nas relações com os países não desenvolvidos ou se, de fato, haveria a construção de uma dinâmica mais horizontal nas alianças políticas e nas cooperações internacionais. Esse suposto Consenso de Pequim estaria baseado em uma rede densa e complexa, imbricando elementos de comércio e de investimento de maneira assimétrica, o que, de acordo com ambas perspectivas teóricas, praticamente constituiria uma nova relação de hegemonia.

De acordo com a lógica desse Consenso, o centro chinês, nevrálgico e definidor dos ritmos e das intensidades dos relacionamentos comerciais, subordinaria os países não desenvolvidos de acordo com suas demandas de recursos naturais e energéticos, ao passo que os investimentos financeiros realizados teriam o objetivo de, não apenas de estreitar os laços políticos e diplomáticos, mas, principalmente, facilitar o acesso e o escoamento desses recursos para aquele país e fomentar a exportação de produtos chineses de maior valor agregado. Pode-se interpretar, portanto, que, nessa comparação, a China ocuparia, de fato, *mutatis mutandis*, a posição dos países do Norte, utilizando a tradicional referência cardeal dos relacionamentos Norte-Sul.

Assim, o eixo geográfico produtivo asiático, liderado pelas áreas mais dinâmicas chinesas, sobretudo nas regiões sudeste e costeira, seria o pivô desse relacionamento para os países não desenvolvidos extra-regionais, ao mesmo tempo que também seria o pivô para os relacionamentos comerciais e econômicos com os países da região, perfazendo uma complexa rede de suprimentos, de produção, de distribuição e de comercialização. Nesse processo, o poder chinês seria incrementado não somente em termos materiais, mas também em termos políticos, em razão dessa densa teia de relacionamentos estabelecidos e, conseqüentemente, das conexões e das dependências criadas.

Essas áreas subordinadas, por conseguinte, não se limitariam às regiões latino-americanas e africanas, mas também englobariam, sobretudo, os países asiáticos, que formariam uma franja nesse continente atrelada à China e gravitando grande parte de suas economias ao redor desse país. Nesse sentido, vale ressaltar que, atualmente, cerca de 60% do comércio asiático ocorre dentro do próprio continente (AMARAL, 2016). A China teve, em média, cerca de 42% do total de suas exportações direcionadas para o continente asiático nos últimos dois anos, ao





passo que foi responsável pela importação de cerca de 51 % do total lá produzido (MIT, 2018). De maneira complementar, observa-se que quanto mais a economia chinesa se desenvolve e se sofisticada, passando a agregar maior valor e tecnologia às suas cadeias produtivas domésticas e integrando-as às Cadeias Globais de Produção (CGP), mais ela tende a expelir e a terceirizar as etapas produtivas mais elementares para as regiões dessa franja (HENDLER, 2018)<sup>8</sup> — aspecto que, dessa maneira, corrobora a perspectiva de subordinação e, portanto, de dependência e de verticalidade nesses relacionamentos.

Como parte desse processo, observa-se que há avanços para lograr o objetivo de transformar a China em uma economia desenvolvida de renda média. Como indicador dos avanços nesse sentido, nota-se tendência de um crescimento da classe média chinesa, com certo incremento dos padrões de remuneração e de consumo associados a esse segmento da população. Há, conseqüentemente, um aumento da demanda interna, o que estimula a produção de bens e de serviços para atendê-la e fomenta um crescimento econômico também mais alicerçado nessa vertente endógena<sup>9</sup>. Assim, aponta-se a evidência de êxitos no desenvolvimento interno do país, bem como suas conexões com as ações promovidas para a inserção internacional chinesa nas últimas décadas.

Com efeito, percebe-se que os diminutos resultados obtidos pelos países do Sul Global que seguiram as orientações do Consenso de Washington, já notáveis e frustrantes no início do século XXI para aqueles que depositaram expectativas nas medidas preconizadas por esse (VELASCO e CRUZ, 2007; STIGLITZ, 2006 e 2002), e as conseqüências negativas da forte crise eclodida em 2008 abriram maior espaço a ser ocupado e fortaleceram essa presença da China no Sul Global (AMORIM, 2015; AMARAL, 2013). Para a compreensão e exame dessas medidas mais recentes adotadas pela política externa chinesa, no que se refere mais especificamente à região latino-americana, um dos documentos divulgados pelo governo foi o *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean* (CHINA, 2016), de 2008.

---

8 Apesar das dependências e das assimetrias existentes, há diferentes perspectivas acerca do relacionamento bilateral com a China por parte de cada um desses países asiáticos, cujo espectro varia entre avaliações nas quais eles teriam seu processo de desenvolvimento favorecido e avaliações de que esse relacionamento seria deletério e causador de prejuízos decorrentes da dominação (HENDLER, 2018).

9 O que, por sua vez, também se vincula ao processo de urbanização e ao de um certo encarecimento dessa mão-de-obra que vem se tornando um pouco mais qualificada, parcela populacional que cresce, assim como a de pessoas altamente qualificadas, em relação a essa franja de países (FERCHEN, 2013). Esse fato pode ser observado nos crescimentos dos centros populacionais e nas decorrentes valorizações imobiliárias das principais cidades e dos centros dinâmicos da economia do país.





Fatos marcantes em termos de recursos financeiros e simbólicos nesse processo de aproximação foram as visitas oficiais de autoridades chinesas à região, como a da delegação presidencial liderada por Hu Jintao, em 2004, a Brasil, Argentina, Chile e Cuba, na esteira de sua viagem à reunião anual da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês), em que houve anúncio de investimentos que chegariam a cifra dos cem (100) bilhões de dólares na região<sup>10</sup>, seguido das negociações e da ida do primeiro ministro Wen Jiabao à reunião da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que ocorreu às margens da Rio + 20 em 2012.

De qualquer maneira, apesar de os números não indicarem que os investimentos anuais chegaram a tanto, têm girado em torno de USD 20 bilhões na média dos últimos três anos, tendo sido de USD 25 bilhões em 2017, o que não deixa de representar crescimento substancial comparado com o valor de menos de USD 2 bilhões em 2004, segundo a Moody's. No que se refere especificamente ao Brasil, estima-se que o país representou cerca de 56% desses investimentos chineses realizados na região entre 2003 e 2016 (MOODY'S, 2018). Número significativo também é o do adensamento comercial ocorrido entre a China e a América Latina e o crescimento exponencial do fluxo transacionado, subindo de cerca de USD 13 bilhões em 2000, chegando a USD 103 bilhões em 2007 (BBC, 2008).

Nesse movimento de aproximação da China com a região sul-americana e do seguimento das articulações políticas, destaca-se a Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Foro CELAC-China ocorrida em Pequim no início de 2015, quando houve elaboração de declaração conjunta e assinatura de Plano de Cooperação para o período de 2015 a 2019. Nesse documento, o item três é dedicado ao tema do Comércio, Investimentos e Finanças, com menção explícita à meta de elevação do fluxo comercial para atingir o patamar de quinhentos (500) bilhões de dólares e o incremento dos investimentos mútuos para alcançar a cifra de duzentos e cinquenta (250) bilhões de dólares até o ano de 2025. Essa formalização foi seguida de visita, no mesmo ano, do primeiro ministro Li Keqiang a Brasil, Chile, Colômbia e Peru com o objetivo de dar continuidade e de implementar esse plano de cooperação conjunta. O texto do referido plano explicita, em seu ponto um (01),

---

10 Essa cifra incluía também a compra de ativos, de empresas majoritariamente, o que pode ser muito afetado em razão do tamanho das empresas, já que apenas uma negociação pode equivaler a transações com valores muito elevados.





Promover em maior medida o comércio e o investimento entre China e os Estados-membros da CELAC. Trabalhar em conjunto para incrementar o comércio em ambos os sentidos entre China e a região, bem como de forma equilibrada e mutuamente benéfica, em 500 bilhões de dólares e aumentar o estoque dos investimentos recíprocos a pelo menos 250 bilhões de dólares durante os próximos dez anos. Sobre o estoque de investimentos da CELAC, se enfatizam as áreas de alta tecnologia e produção de bens de valor agregado (ITAMARATY, 2015a: 01).

Essas metas dos investimentos e dos fluxos comerciais são extremamente ambiciosas, o que levanta certas dúvidas sobre sua exequibilidade. De qualquer maneira, segundo dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), em 2017 a China foi responsável por 10,2% de toda a exportação da região, ao passo que representou 17,6% de toda a importação, com tendência de crescimento dos volumes em relação ao ano anterior (CEPAL, 2018). O que não se pode deixar de mencionar, todavia, é que, apesar do crescimento do volume do fluxo comercial com a China, nesse agregado regional de 2017 houve um déficit com a Ásia e, por outro lado, um superávit com os Estados Unidos, o que representa variável importante a ser considerada.

Do ponto de vista brasileiro, a dissonância entre o crescimento dos valores dos fluxos comerciais e o dos investimentos da China no país era objeto de críticas recorrentes, que questionavam as motivações chinesas para não serem grandes investidores diretos. Essas críticas foram aplacadas nos últimos anos, em razão dos incrementos significativos dos montantes investidos a partir de 2010, como os dados apontam. Esses investimentos diretos, por sua vez, indicam uma entrada mais substantiva dos capitais chineses adquirindo ativos no país, com destaque para as áreas de infraestrutura<sup>11</sup>. Essas são chave, não apenas para aprimorar os canais de transporte das matérias primas demandadas, mas, também, para consolidar essa relação por meio de comprometimentos mais perenes de médio e de longo prazos.

Com efeito, é relevante examinar quais seriam as implicações para o processo de integração sul-americano e para as disputas de poder nesse âmbito, considerando as implicações para a posição relativa do Brasil, nessa esfera, do substancial aumento dos fluxos comerciais, dos investimentos e, conseqüentemente, da influência política chinesa na região. Observa-se que não apenas os fluxos comerciais, mas os investimentos diretos chineses são, ao mesmo tempo, um aspecto positivo e um

---

11 Utiliza-se conotação abrangente do termo, abarcando as áreas de transporte, de energia e de comunicação.





desafio para os países da região. Por um lado, incentivam a economia regional, de maneira geral, e auxiliam a manutenção do seu dinamismo em momentos de crise, de maneira específica, pois contribuem para as exportações, para a entrada de recursos externos e para o próprio aumento da produção.

Por outro, acabam por fortalecer um relacionamento assimétrico, tornando a região muito dependente de apenas um país e de exportações de produtos primários. Sobre esse ponto, é importante destacar as discussões na área do desenvolvimento econômico sobre a essencialidade da indústria e da maior aplicação de tecnologia nos processos produtivos em todos os setores, que perpassaram linhas argumentativas de autores desde os anos 1940, incluindo as contribuições da CEPAL, e que foram sendo adensadas pelos autores mais contemporâneos, alinhados aos preceitos desenvolvimentistas (MORAES, 2006; BIELSCHOWSKY, 2009 e 1988; ESCOBAR, 1995). Aspectos esses que também estão associados às discussões atuais sobre maior reprimarização das pautas de exportação e sobre desindustrialização da região, sérios desafios a serem enfrentados.

Ressalta-se que os projetos de integração física sul-americana (SARTI, 2014 e 2013; FIORI, 2013; FIORI, PADULA e VATER, 2012), área de interesse mais direto e explícito dos investimentos chineses, foram agregados principalmente no âmbito de duas iniciativas mais abrangentes nas últimas duas décadas, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) de 2000<sup>12</sup>, e o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), criado no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2011, que a incorporou (COSIPLAN, 2018). A primeira iniciativa supramencionada foi fundamentada por meio da ideia de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), que se vincula diretamente às concepções de corredores de exportação e de regionalismo aberto. Apesar das tentativas de fomentar a integração física regional, observa-se que haveria descentralização e desconexão na abordagem dos projetos nessa iniciativa, em oposição à ideia de grandes projetos estruturantes mais integrados (PADULA, 2014 e 2011).

A COSIPLAN, por sua vez, buscou atenuar essa lógica ao promover maior conexão entre os projetos de infraestrutura e a dinâmica endógena regional, mais vinculada, portanto, às iniciativas político-diplomáticas elaboradas pelos países da própria região. Sofreu reveses, todavia, com a chegada ao poder de grupos mais à direita do espectro político em diversos países da região nos últimos anos, com

---

12 Criada durante a I Reunião dos Chefes de Estado Sul-Americanos, realizada em Brasília em 2000.





maior tendência de aproximação ao *hegemon* norte-americano e ao paradigma liberal associado, em detrimento dos arranjos políticos e das cooperações regionais.

No que se refere mais especificamente ao Brasil, apesar dessa tendência de orientação da PEB privilegiar o paradigma liberal associado e de posicionamento mais próximo dos Estados Unidos a partir de 2016, constata-se que foram firmados entre o país e a China uma série de mecanismos oficiais para a sistematização do relacionamento e da agenda bilateral nos últimos anos, que constituem marcos normativos e conferem certo lastro de permanência ao relacionamento bilateral. Não se pode deixar de lado, ademais, que a China é o principal destino das exportações brasileiras desde 2009 e o principal parceiro comercial do país desde 2012, com a existência de superávits. Sobre essa articulação, nota-se que houve um adensamento das formalizações, como demonstrado pelo trecho abaixo, extraído de documento oficial do governo brasileiro, em que há evidenciação e enumeração desses mecanismos.

Em 1993, Brasil e China estabeleceram uma “Parceria Estratégica” e, em 2004, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Em 2010, foi assinado o Plano de Ação Conjunta 2010-2014 (PAC), que define objetivos, metas e orientações para as relações bilaterais. Versão atualizada do Plano, com vigência de 2015 a 2021, foi firmada pela Presidenta Dilma Rousseff e pelo Primeiro-Ministro Li Keqiang em maio de 2015. Em 2012, por ocasião da visita ao Brasil do então Primeiro-Ministro Wen Jiabao, as relações foram elevadas ao nível de “Parceria Estratégica Global”, estabeleceu-se o Diálogo Estratégico Global entre Ministros das Relações Exteriores, e firmou-se o Plano Decenal de Cooperação (2012-2021). O PAC, por sua vez, define objetivos, metas concretas e direções para a cooperação bilateral, com vistas a ampliar e aprofundar a cooperação bilateral em todas as suas dimensões — bilateral, plurilateral e multilateral —, com propósitos específicos e mecanismos de monitoramento para as Subcomissões da COSBAN e para o Diálogo Estratégico Global (DEG) (ITAMARATY, 2019a).

Por conseguinte, há compromissos assumidos em diversas áreas essenciais para o desenvolvimento econômico e para a inserção internacional do país, principalmente nas áreas de infraestrutura, como os assinados durante a visita de delegação chinesa ao Brasil em 2015. Naquela ocasião, mais de trinta acordos bilaterais foram firmados, perfazendo uma perspectiva de cerca de cinquenta (50) bilhões de dólares de investimentos em seu total, segundo Graça Lima (ITAMARATY, 2015b). Pecequillo e Junqueira analisam essas iniciativas de





maneira sumarizada, entretanto, já expressam questionamentos acerca da sua operacionalização em razão da inflexão ocorrida no governo brasileiro em 2016 e no conseqüente afastamento do paradigma universalista.

Em resumo, o Plano de Ação Conjunta não apresenta grandes novidades em relação ao Plano Decenal. Afinal, foram mantidas suas linhas principais: o diálogo, o respeito à soberania, os projetos para transferir tecnologia e o esforço para atenuar as assimetrias comerciais bilaterais. Da mesma forma, não há sinalização de uma implementação sustentada, realidade causada pela desaceleração econômica mútua e, principalmente, a crise política nacional. Assim, permanecem instáveis as perspectivas para 2016 e a relação bilateral Brasil-China poderá perder novas oportunidades, ao não se aprofundar ou dar continuidade aos projetos, sejam eles os de 2012 ou os de 2015 (PECEQUILO E JUNQUEIRA, 2016: 04).

Além das relações bilaterais do Brasil com essas duas potências, um dos aspectos mais relevantes desse debate, como mencionado, também perpassa a relação entre elas. Apesar da diretriz e da retórica oficial chinesa de ascensão pacífica, como explicitadas nos documentos examinados, a leitura geral do atual governo norte-americano é de que a China representa um desafio à sua hegemonia global, em que se apontam explicitamente as práticas desleais de comércio e os efeitos deletérios dessas para os Estados. Os recentes atritos comerciais, sumarizados pela ideia de “guerra comercial”, atestam esse fato de maneira mais abrangente. Especificamente sobre a maior presença chinesa na região latino-americana, tradicional área de influência dos Estados Unidos, a subsecretária do Departamento de Estado para assuntos do Hemisfério Ocidental, a Sra. Kimberly Breier, afirmou de maneira veemente a atual percepção do governo norte-americano,

Na América Latina e no Caribe, a China frequentemente se afasta das normas internacionais e, quando o faz, suas práticas possibilitam a corrupção, corroem a boa governança e ameaçam a soberania estatal — o governo chinês e as empresas chinesas têm engajado um comportamento no hemisfério que prejudica a soberania e a segurança nacional tanto dos Estados Unidos, quanto dos parceiros democráticos nas Américas (BREIER, 2019).

Acerca desse ponto, vale destacar que o Realismo Ofensivo argumenta que a expansão hegemônica teria como primeira e necessária etapa a hegemonia regional. As variáveis geográficas seriam determinantes para a elaboração da estratégia para essa expansão, porquanto teriam que ser consideradas nos cálculos para as





projeções de poder. Nesse sentido, haveria menor incentivo e probabilidade de potências localizadas fora dos contornos de determinada região intervirem mais diretamente. A potência hegemônica regional, por sua vez, teria maiores incentivos e atuaria de maneira mais enfática para cercear a ascensão de rivais dentro de sua área geográfica mais imediata, pois agiria com maior desenvoltura e disposição para manter sua posição de liderança regional (MEARSHEIMER, 2011). Logo, sob essa ótica, os Estados Unidos teriam maior incentivo para bloquear incremento de poder de países rivais na sua região, o que poderia se aplicar ao caso do Brasil na região sul-americana, com vistas a evitar rivalidade ameaçadora de sua hegemonia. De qualquer maneira, com o acúmulo de poder suficiente, potências externas tenderiam a, cada vez mais, projetar poder sobre áreas para além da sua região imediata. Nesse sentido, o incremento de poder amealhado pela China ocasionaria maior presença desse país na América Latina, perfazendo, de fato, uma tendência previsível e provocando, conseqüentemente, uma reação estadunidense.

Não obstante essa dinâmica e os potenciais antagonismos entre as duas principais potências mundiais, a importância dessas duas relações bilaterais é central para a PEB. Ressalta-se que a parceria mais densa tecida entre Brasil e China também se vincula ao papel de liderança que foi buscado pelo Brasil nos agrupamentos políticos constituídos como representantes dos temas e das demandas mais prementes dos países do Sul Global até 2016, incluindo a criação da UNASUL, em 2008, como mecanismo mais amplo de coordenação da região sul-americana. Assim, uma das questões mais significativas nesse processo contemporâneo refere-se à relação entre essas duas vertentes da política externa brasileira, a de cunho mais vinculado ao paradigma americanista e a de cunho mais voltado à dimensão do paradigma universalista, na qual o relacionamento com a China se demonstrou importante para a projeção internacional brasileira como um dos protagonistas do movimento para o fortalecimento das posições dos países do Sul Global e, concomitantemente, para a construção de movimento para a desconcentração de poder mundial e, portanto, em favor da multipolaridade.

## Conclusões

Mesmo considerando a ideia propagada oficialmente pelo governo chinês de ascensão pacífica e de não confrontação, dúvidas ainda pairam sobre a dinâmica da relação entre a China e os demais países do Sul Global, em que a





assimetria de poder imprimiria tônica interativa mais associada à lógica Norte-Sul, conformando o suposto Consenso de Pequim. À luz dessa lógica e sob o prisma teórico do Poder Global, pode-se argumentar que a China, em razão de seu acúmulo de poder, estaria se distanciando do grupo de países questionador da hierarquia internacional estabelecida pelo *status quo* e se estabelecendo no grupo de países líderes, como protagonista cada vez mais relevante dentro das instituições tradicionais, bem como com a proposição de mecanismos políticos e financeiros alternativos. De maneira complementar e relativamente análoga, sob o ângulo do Realismo Ofensivo, o ímpeto expansionista chinês teria foco primário na sua região imediata, porém não se limitaria a ela e buscaria projeção de poder ao redor do globo, incluindo as próprias regiões tradicionalmente sob influência dos Estados Unidos, abarcando, também, a região latino-americana.

Na esteira desse processo sistêmico, o adensamento da coordenação da disputa de poder sul-americana, liderada pela PEB, dificultaria uma fragmentação do processo de integração regional perante ímpetos desmedidos atrelados ao liberalismo associado e, analogamente, perante as iniciativas chinesas de investimentos, estando, portanto, menos vinculado a uma lógica extrativista e mais associado a um processo endógeno de desenvolvimento econômico e social e, por conseguinte, em maior consonância com o paradigma universalista e com a ideia de fortalecimento da multipolaridade.

No que tange mais especificamente ao Brasil, a PEB também enfrenta aspectos positivos e negativos dessa mesma dinâmica, além de outros desdobramentos particulares para as articulações multilaterais com a China em fóruns políticos, como o BRICS. Entre os riscos mais relevantes, destaca-se o contraste a uma posição de liderança regional brasileira e um enfraquecimento das iniciativas empreendidas para o fortalecimento dos processos de integração regional, incluindo as iniciativas para integração física. Aqui, nota-se não exatamente o atrelamento da disputa regional à principal disputa de poder global de maneira coordenada, na qual o Brasil seria um dos principais interlocutores e capaz de articular as demandas e as iniciativas regionais, mas uma dinâmica de maior pulverização das articulações políticas e de cooperação dos países da região ao se vincularem, de maneira desconexa, diretamente à China.

Sobre esse aspecto, salienta-se, novamente, que os investimentos diretos chineses realizados são, via de regra, em setores vinculados à infraestrutura, central para qualquer processo de desenvolvimento. Esse é ponto essencial para a compreensão de como se consolida essa associação entre a região e a China, e





para a compreensão de se essa dinâmica está mais associada à reprodução de uma lógica extrativista para os mercados externos, sendo o chinês o mais favorecido em razão da alta demanda e das facilidades que estão sendo construídas para os escoamentos da produção com vistas a aumentar a fluidez das rotas destinadas a esse país, ou se esses investimentos contribuem e complementam as necessidades de recursos financeiros para a promoção de sinergias endógenas regionais. Se esse último caso for preponderante, haveria um fortalecimento dos processos físicos de integração, bem como maior aproximação entre os mercados dos países da região, respaldando os projetos políticos regionais e melhor conectando-os às Cadeias Globais de Produção.

Se o primeiro caso prevalecer, esses investimentos constituiriam um elemento desagregador entre os países da região, em que se acentuariam assimetrias e incentivariam conflitos, pois haveria substancial competição entre eles, no âmbito da disputa regional de poder, para se vincularem ao eixo extra-regional, em consonância com as demandas chinesas e em detrimento da lógica orientadora da COSIPLAN. As exportações brasileiras para a região também teriam a tendência de serem, cada vez mais, contrastadas pela competição chinesa, deslocando a posição brasileira nesses mercados em que a pauta de produtos manufaturados de maior valor agregado é significativa.

Perante essa circunstância, as principais potências regionais, com destaque para o Brasil, estariam em situação menos favorável diante da rivalidade chinesa, porém poderiam buscar e propor alternativas, sobretudo na esfera das instituições políticas da região que tivessem o objetivo de direcionar esses investimentos mais de acordo com as iniciativas políticas e econômicas regionais. Isso possibilitaria certa confluência entre as necessidades chinesas de obtenção de recursos primários e os projetos de integração física da região. Essa perspectiva, todavia, é colocada em xeque e eclipsada com a saída brasileira da UNASUL em março de 2019 e com a formação do Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)<sup>13</sup> (ITAMARATY, 2019b), mais vinculado ao paradigma liberal associado e ao *hegemon* norte-americano. Diante desse esvaziamento da UNASUL<sup>14</sup>, cabe acompanhar como se darão os apoios políticos e as atividades implementadas no âmbito da CELAC, sobretudo o andamento do Fórum China-CELAC (VADELL, 2018), bem como a relação dessa com o PROSUL.

13 Além do Brasil, composto por Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru.

14 Além do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru também haviam suspenso a participação na UNASUL em abril de 2018 (ITAMARATY, 2019b).





Os percalços internos brasileiros também fortaleceram essa tendência, com a comprovação de inúmeros casos de corrupção que envolveram empreiteiras nacionais nos últimos anos. Ademais, o afastamento do grupo político-partidário que defendia a importância das iniciativas de aproximação política regional e do seu projeto de institucionalização, no contexto do impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016 e da ascensão de grupos político-partidários rivais ao principal cargo do poder Executivo, mais próximos do paradigma americanista, assim como críticos dos projetos de integração regional como centrais para a PEB e da ideia de maior articulação coordenada entre a disputa regional de poder e a principal disputa global, contribuiu para o fortalecimento dessa tendência.

Em ambos os casos, no entanto, há que se considerar que, além das aproximações políticas, os investimentos financeiros realizados, sobretudo em infraestrutura, correspondem a comprometimentos de médio e de longo prazos, em razão de perfazerem capital fixo que estabelecem conexões físicas transnacionais e que perpassam enormes distâncias, interligando produtores e compradores de maneira perene. Logo, os custos de alteração desses fluxos e dessas rotas se tornam substancialmente elevados, dificultando possíveis trocas de parceiros nas duas pontas, porém sendo mais significativos ainda para a região sul-americana, tendo em vista a proporção e a importância que as exportações de produtos primários ocupam, não apenas para a China, na pauta comercial dos países que compõem essa região.

De qualquer maneira, cabe destacar que, apesar dessa tendência atual de orientação da PEB de privilegiar o paradigma liberal associado e de posicionamento mais próximo dos Estados Unidos, constata-se que foram firmados entre o Brasil e a China uma série de mecanismos oficiais para a sistematização do relacionamento e da agenda bilateral nos últimos anos, que constituem marcos que conferem certo lastro de permanência ao relacionamento bilateral. Acerca das possibilidades de coadunação das relações bilaterais brasileiras com as duas principais potências mundiais, conquanto esses relacionamentos não sejam necessariamente excludentes, eles também são influenciados pelo nível de antagonismo que se estabelece entre as duas potências e a margem de manobra existente para a PEB. O que se ressalta, todavia, é que, em períodos de questionamento ou de transição de hegemônias, essa margem tende a ser ampliada porquanto há a possibilidade de melhor barganhar os posicionamentos e os apoios, bem como de ocupar espaços deixados em decorrência dos atritos existentes entre as potências. A incapacidade de articular os interesses dos países vizinhos, entretanto, também gera questionamentos





sobre os efeitos deletérios de uma fragmentação dos processos de integração sul-americanos, independentemente de qual seja o *hegemon* global, para a inserção internacional e para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro e dos países da região.

## Referências

- ALDEN, Chris. *China in Africa*. London: Zed Books, 2007.
- ALTEMANI, Henrique. *Brasil e China: uma nova aliança não escrita?* Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) n°53, 2010. p. 88-106. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/05>> . Acesso em: 12 dez. 2018.
- ALTEMANI, Henrique. *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.
- AMARAL, Sérgio. *As relações entre Estados Unidos e China como eixo de reestruturação da ordem internacional*. In: palestra proferida no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 24 de novembro de 2016. Rio de Janeiro, 2016.
- AMARAL, Sérgio. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. (Org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2013. p. 417- 430.
- AMORIM, Celso. Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação. *Austral Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 4, n. 7, 2015, p. 09-21. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/57774/35241>> . Acesso em: 20 jan. 2019.
- BBC. Análise: Crescimento da China é crucial para América Latina superar crise. *BBC Brasil*. 2008. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081020\\_chinaeconomiaalfn.shtm](https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081020_chinaeconomiaalfn.shtm)> . Acesso em: 13 ago. 2018.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neo estructuralismo. *Revista da CEPAL*, n. 97, 2009, p. 173-194. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11278>> . Acesso em: 10 jan. 2018.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BREIER, Kimberly. *Beyond the Silk and the Silver: China's new road in the America*. Americas Society and Council of the Americas. 2019. Disponível em: <<https://livestream.com/accounts/10889746/events/8644782/videos/190502973>> . Acesso em: 02 maio. 2019.
- BRESLIN, Shaun. Entendendo a ascensão regional chinesa. In: SPECKTOR, Mathias e NEDAL, Dani. *O que a China quer?* Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010. Cap. 2, p. 33-61.





- CEPAL. *China and Latin America and the Caribbean Strengthen their Trade Ties: Exports Will Grow 23% in 2017*. Disponível em: < <https://www.cepal.org/en/news/china-and-latin-america-and-caribbean-strengthen-their-trade-ties-exports-will-grow-23-2017> > . Acesso em: 04 dez. 2018.
- CEPAL. *Statistical Bulletin n° 30, International Trade in Goods in Latin America and the Caribbean*. 2017a. Disponível em: < [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43647/1/Boletin\\_estadistico\\_30\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43647/1/Boletin_estadistico_30_en.pdf) > . Acesso em: 04 dez. 2018.
- CHINA. China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. 2016. Disponível em: < [http://www.china.org.cn/world/2016-11/24/content\\_39777989.htm](http://www.china.org.cn/world/2016-11/24/content_39777989.htm) > . Acesso em: 23 jan. 2019.
- CHINA. White Paper: China's Peaceful Development. Disponível em: < <http://in.chineseembassy.org/eng/zt/peaceful/t855717.htm> > . Acesso em: 13 out. 2018.
- CIA. Central Intelligence Agency. Worldfact Book. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> > . Acesso em: 20 out. 2018.
- COSIPLAN. Histórico. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=121> > . Acesso em: 12 dez. 2018.
- ELLIS, Evan. *China in Latin America: the whats and wherefores*. Lynne Rienner Publishers: Colorado, 2009.
- ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: the making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FERCHEN, Matt. As Relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração? *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, vol. 19, n. 1, 2011, p. 105-130. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19s1/08.pdf> > . Acesso em: 15 jan. 2019.
- FERCHEN, Matt. Whose China Model is it anyway? The contentious search for consensus. *Review of International Political Economy*, n.20, 2013, p. 390-420. Disponível em: < [http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resspring16/Intl380\\_ZOnis/12.Washington.pdf](http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resspring16/Intl380_ZOnis/12.Washington.pdf) > . Acesso em 05 dez. 2018.
- FIORI, José Luís. *História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- FIORI, José Luís. O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na Primeira Década do Século XXI. In: SADER, Emir. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. Cap1, p. 31-52.
- FIORI, José Luís; PADULA, Raphael; VATER, Maria Claudia. A Projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o Controle da Bacia do Atlântico Sul. In: GOMES, Gerson. *Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2013. Cap1., p. 9-212.





- FOOT, Rosemary. *O poder chinês e a ideia de um país responsável*. (Orgs.) Mathias Specktor e Dani Nedal. In: *O que a China quer?* Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.
- FRANKOPAN, Peter. *The Silk Roads*. New York: Vintage Books, 2017.
- GACINT. Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP. China e suas mudanças recentes. Número 18, 2012. Disponível em: < <http://143.107.26.205/documentos/DebatesGacint16.pdf> > . Acesso em 14 de dezembro de 2018.
- HENDLER, Bruno. *O sistema sinocêntrico revistado: a sobreposição de temporalidades da ascensão da China no século XXI e sua projeção sobre o sudeste asiático*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ, 2018.
- INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Histórico. 2018. Disponível em: < <http://www.cbears.inpe.br/sobre/historia.php> > . Acesso em: 13 dez. 2018.
- IKENBERRY, Gilford John. A ascensão da China e o futuro do Ocidente: o sistema liberal sobreviverá? In: SPECKTOR, Mathias e NEDAL, DANI. *O que a China quer?* Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010. Cap. 3, p. 63-81.
- ITAMARATY. Ficha País — China. 2019a. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4926-republica-popular-da-china> > . Acesso em: 12 jan. 2019.
- ITAMARATY. PROSUL. 2019b. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul> > . Acesso em: 14 abr. 2019.
- ITAMARATY. Plano de Ação Conjunta CELAC-CHINA (2015-2019). 2015a. Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_CELAC/PLCOOP.2015ENG.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/PLCOOP.2015ENG.pdf) > . Acesso em: 03 dez. 2018.
- ITAMARATY. Entrevista coletiva concedida pelo Embaixador Graça Lima em razão da visita do Primeiro-Ministro Li Keqiang ao Brasil. 2015b. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=5XatMKkgCOc> > . Acesso em: 05 nov. 2018.
- KISSINGER, Henry. *Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2015.
- KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2013.
- MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions. *The MIT Press*, v. 19, n. 3, 1994, p. 05-49. Disponível em: < [https://www.jstor.org/stable/2539078?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2539078?seq=1#page_scan_tab_contents) > . Acesso em: 10 set. 2018.
- MEARSHEIMER, John. *The tragedy of great power politics*. New York: Norton, 2001.
- MIT. Massachusetts Institute of Technology. The Observatory of Economic Complexity. Disponível em: < <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/chn/#Destinations> > . Acesso em: 18 set. 2018.
- MOODY'S. Chinese investment increases in LatAm. 2018. *Agência Peruana de Notícias*. Disponível em: < <https://andina.pe/ingles/noticia-moodys-chinese-investment-increases-in-latam-715313.aspx> > . Acesso em: 25 out. 2018.





- MOORE Jr., Barrington. *Origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na criação do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- MORAES, Reginaldo. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: UNESP, 2006.
- PADULA, Raphael. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração da infraestrutura da América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 291-352.
- PADULA, Raphael. O regionalismo aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: COSTA, Darc. *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 143-208.
- PECEQUILO, Cristina; JUNQUEIRA, Emerson. Uma Visão Comparada das Relações Brasil-China: O Plano Decenal (2012) e o Plano de Ação Conjunta (2015). *Mundorama — Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, n. 2, 2016. Disponível em: < <https://www.mundorama.net/?p=18392> > . Acesso em: 05 jan. 2019.
- RAMO, Joshua Cooper. *The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power*. London: Foreign Policy Centre, 2004.
- SARTI, Ingrid. *Desafios da integração ampliada da América do Sul*. In: SARTI, LESSA, PERROTTA e CARVALHO (Orgs.). *Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI*. Rio de Janeiro: Per Se, 2013.
- SARTI, Ingrid. *Integração sul-americana, os desafios de um projeto estratégico*. In: SARTI, Ingrid; MARTINS, José Renato Vieira; LESSA, Mônica Leite; CARVALHO, Glauber Cardoso (Orgs.). *Os desafios da integração sul-americana: autonomia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2014. Apresentação. p. 07-12.
- STIGLITZ, Joseph. *Making Globalization Work*. New York: Norton, 2006.
- STIGLITZ, Joseph. *Globalization and its discontents*. New York: Norton, 2002.
- VADELL, Javier Alberto. O Fórum China-CELAC e o novo regionalismo para um mundo multipolar: desafios para a Cooperação Sul-Sul. *Revista Carta Internacional*. Belo Horizonte, v.13, n.1, maio 2018, p. 06-37. Disponível em: < <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/733> > . Acesso em: 02 mar. 2019.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *As Relações Diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.
- XUETONG, Yan. *Inertia of History: China and World in Future Ten Years*. Pequim: CITIC Press Group, 2013.
- XUETONG, Yan. *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2011.





# As Novas Rotas da Seda: implicações geopolíticas dos investimentos da China na América Latina

## *The New Silk Roads: geopolitical implications of Chinese investments in Latin America*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.921

Anna Carletti<sup>1</sup>

Ricardo Lopes Kotz<sup>2</sup>

Gabrielly Jacques Correia<sup>3</sup>

### Resumo

A Nova Rota da Seda, denominada Belt and Road Initiative (BRI), consiste em um plano de investimentos proposto pela China, englobando 65 países, compreendendo aproximadamente 62% da população e 30% do PIB global. A BRI é a principal iniciativa de política externa do governo Xi Jinping, resultando em uma visão estratégica para a projeção global do país. A pesquisa pretende identificar os principais impactos geopolíticos da Nova Rota da Seda para a América Latina, através do estudo de caso da ferrovia bioceânica planejada entre Brasil, Bolívia e Perú. Os resultados preliminares permitem inferir que tal investimento é fundamental para a China devido à exportação de recursos naturais estratégicos para a manutenção do ritmo de desenvolvimento de sua economia no longo prazo.

**Palavras-chave:** China; Brasil; América Latina; Belt and Road Initiative; Ferrovia Bioceânica.

---

1 Professora Associada no Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Possui graduação em Línguas Estrangeiras Modernas — pela Università Degli Studi Di Roma La Sapienza (1996), Especialização em História da China e da Ásia Oriental pela I.S.I.A.O de Roma. É Doutora em História pela UFRGS (2007), Pós-Doutora em Ciência Política pela mesma instituição (2011).

2 Mestrando em Estudos Contemporâneos da China pela Renmin University of China (Suzhou). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Estratégia e Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais pela UNIPAMPA.

3 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

Artigo submetido em 23/03/2019 e aprovado em 02/09/2019.





## Abstract

The New Silk Road, known as the Belt and Road Initiative (BRI), consists of an investment plan proposed by China, encompassing 65 countries, comprising approximately 62% of the world's population and 30% of global GDP. The BRI is the main foreign policy initiative of the Xi Jinping government, resulting in a strategic vision for the global projection of the country. The research aims to identify the main geopolitical impacts of the New Silk Road in Latin America, through the case study of the bioceanic railway between Brazil, Bolivia and Peru. The preliminary results point to the fact that such investments are fundamental for China due to the access to strategic natural resources that are important in order to maintain the pace of development of its economy in the long term.

**Keywords:** China; Brazil; Latin America; Belt and Road Initiative; Bioceanic Railway.

## Introdução

A Nova Rota da Seda, também denominada *Belt and Road Initiative* (identificada sob o acrônimo BRI) foi um projeto anunciado oficialmente pelo presidente chinês Xi Jinping no ano de 2013. A BRI compreende a *Silk Economic Road* (componente terrestre), que engloba a Eurásia continental e a *Maritime Silk Road*, uma rota marítima que ligará os portos chineses no sudeste asiático a países da Costa Africana, passando pelo Oceano Índico, pelo Canal de Suez, chegando até o Mediterrâneo (STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA, 2015). No ano de 2018, o mandatário Xi Jinping sinalizou que a BRI compreende igualmente a América Latina.

A BRI é um vasto plano de integração econômica e de infraestrutura, que engloba cerca de 65 países<sup>4</sup>, compreendendo aproximadamente 62% da população global e 30% do PIB mundial (BANCO MUNDIAL, 2018a). Desde o ano de 2013, 900 projetos entraram em negociação, com valores que chegam ao montante de US\$ 890 bilhões. A China afirma que os investimentos na iniciativa alcançarão o montante de aproximadamente US\$ 4 trilhões (THE ECONOMIST, 2016a).

Relatórios estratégicos elaborados pela academia chinesa apontam que a Iniciativa deverá se estender por um período de 30 a 40 anos (ROLLAND, 2017). Segundo o Plano de ação para a Consolidação da Belt and Road Initiative (STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA, 2015), novos países podem se integrar à

---

4 Este número corresponde a uma estimativa advinda dos projetos atualmente em negociação. Para uma análise específica dos projetos, além de previsões quanto aos possíveis riscos, ver The Economist, (2016b).





BRI em qualquer momento, demonstrando potencialidades para a América Latina e para o Brasil.

As primeiras relações diplomáticas entre a República Popular da China (RPC) e os países da América Latina foram estreitadas de forma tardia na segunda metade do século XX. Mas é apenas no século XXI que tais relações passam a crescer de forma exponencial. Com a virada do milênio, a política externa chinesa sinaliza uma mudança importante: a passagem de uma diplomacia caracterizada predominantemente por relações bilaterais para uma diplomacia pautada em sua participação ativa junto aos diversos organismos multilaterais.

Na ocasião da segunda reunião ministerial do Fórum de Cooperação China-CELAC, no ano de 2018, a China convidou oficialmente a América Latina para participar da BRI, fator que destaca a importância deste artigo (MRE 2018a; MRE, 2018b), cujo objetivo é identificar os principais impactos geopolíticos da Nova Rota da Seda para a América Latina, bem como potencialidades aportadas pela cooperação da China com os países da região.

O problema da pesquisa aborda a projeção da China na América Latina, a partir da Belt and Road Initiative: considerando a conjuntura da BRI, quais são as características da influência chinesa na América Latina?. Os condicionantes e desdobramentos dos investimentos chineses na região são analisados a partir do enfoque teórico da geopolítica e do estudo de caso selecionado da ferrovia bioceânica, que passa por três países.

Será realizada uma síntese da abordagem de dois importantes teóricos da geopolítica: Alfred Thayer Mahan (1840-1914) e Halford Mackinder (1861-1947), visto que a Nova Rota da Seda compreende a projeção simultânea da China, através de eixos terrestres e marítimos, visando enfatizar a importância destas diferentes categorias para o repositório de recursos de poder de um Estado. Além disso, o conceito de esfera de influência regional é utilizado de modo a analisar a presença da China na América Latina.

Os procedimentos de pesquisa utilizam a revisão bibliográfica e análise documental compreendendo o período de 2001-2016, buscando integrar a visão de teóricos ocidentais à visão de analistas chineses sobre o tema. Utilizam-se, igualmente, documentos oficiais do governo da República Popular da China e fontes provenientes de órgãos oficiais ligadas aos diferentes governos latino-americanos. Este artigo discute o caso da ferrovia bioceânica planejada entre Brasil, Bolívia e Peru, como referência para a compreensão das implicações geopolíticas dos investimentos chineses na região.





Segundo Bennett (2004) e Meyer (2001), a metodologia selecionada é adequada para o estudo de fenômenos contemporâneos e/ou recentes, sobre os quais ainda não exista um grande corpo de literatura. Além disso, o método é adequado para a criação de pesquisas envolvendo temas amplos, complexos e que contém diversas variáveis, com o objetivo de prover uma explicação geral e detalhada sobre um objeto de estudo no seu contexto geográfico e temporal (HARRISON; BIRKS; FRANKLIN; MILLS, 2017).

As conclusões preliminares permitem inferir que a BRI deverá se tornar importante para a manutenção do ritmo de crescimento da economia chinesa no longo prazo (ROLLAND, 2017), fator que está diretamente ligado à estabilidade política e à coesão social do país (KROEBER, 2016). Neste sentido, o acesso aos recursos naturais da América Latina pode ser visto como um objetivo estratégico da China. O aprofundamento das relações econômicas, sobretudo na questão dos investimentos, é um fator importante para a projeção da influência chinesa na região.

O contexto econômico e político contemporâneo é uma importante justificativa para a relevância deste trabalho, tanto para o meio acadêmico quanto para os formuladores de políticas públicas. O montante acumulado dos investimentos estrangeiros diretos da China na América Latina no período de 2000-2017 foi de US\$ 109.1 bilhões de dólares (DUSSEL-PETERSa, 2018). Além disto, o comércio entre a China e a América Latina, medido em termos de valor, cresceu 22 vezes no período de 2000-2013, média anual de 27% (CEPAL, 2015).

Adicionalmente, a República Popular da China é o principal parceiro comercial do Brasil desde o ano de 2009. O estoque de investimentos estrangeiros diretos realizados pela China no Brasil no período de 2010 a 2016 totaliza US \$ 44 bilhões, através de 79 empresas chinesas (CEBC, 2018). Nesse sentido, sob a perspectiva latinoamericana é fundamental entender a projeção global dos investimentos chineses através do BRI, com o objetivo de identificar áreas onde possa haver cooperação e, igualmente, áreas nas quais interesses conflitem.

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão: a primeira trata da geopolítica como importante ferramenta teórica para enquadrar a análise dos investimentos chineses na América Latina. A segunda seção versa sobre a Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*), apresentando os seus aspectos gerais e os princípios que regem a iniciativa. A terceira seção trata das relações estabelecidas entre a República Popular da China e a América Latina, que evolui da esfera bilateral para o âmbito multilateral. A quarta seção





apresenta o estudo de caso da ferrovia bioceânica Brasil, Peru e Bolívia. Por fim, a conclusão realiza a discussão sobre a geopolítica na América Latina no que tange às relações com a China.

## **Análise geopolítica: a importância do poder terrestre e do poder marítimo**

A geopolítica é um campo teórico surgido no século XIX. O termo geopolítica foi cunhado oficialmente por Rudolf Kjellén (1864-1922). Definições tradicionais envolviam: “a teoria do Estado enquanto organismo geográfico ou fenômeno espacial”<sup>5</sup> (COHEN, 2015, p. 24, tradução nossa). Posteriormente, outros definiram o campo como sendo “o estudo das Relações Internacionais através de uma perspectiva geográfica”<sup>6</sup> (COHEN, 2015, p. 15-16, tradução nossa).

Por outro lado, Cohen define hodiernamente a geopolítica como “a análise da interação entre, por um lado, os ambientes geográficos e suas perspectivas e, por outro lado, os processos políticos”<sup>7</sup> (2015, p. 16, tradução nossa). Portanto, a geopolítica faz uso de recursos naturais ou elementos geográficos para atingir objetivos políticos. Ou, ainda, pode servir como uma lente de análise para verificar de que forma os fatores geográficos influenciam as ações políticas. Deste modo, a geopolítica visa identificar os espaços geográficos onde é exercido o poder e quais dinâmicas afetam a sua concentração ou dispersão (COHEN, 2015).

Uma visão teórica através das lentes da geopolítica pode prover explicações acerca de tendências estruturais do sistema internacional. Em essência, a capacidade de agência estatal é limitada pelos parâmetros físicos impostos pela geografia, porém não se trata de um fatalismo determinista, como Kaplan se preocupa em demonstrar<sup>8</sup>: “Ela [a Geografia] age como a distribuição de poder econômico e poder militar, constituindo um grande constrangimento e/ou um grande instigador na ação dos Estados” (KAPLAN, 2012, p. 30).

Mahan (2004) produziu um tratado acerca da influência do poder naval na história e, sobretudo no que tange à formação da América do Norte e da Inglaterra,

5 Texto original: “the theory of the state as a geographical organism or phenomenon in space”.

6 Texto original: “the study of international relations from a spatial or geographical perspective”.

7 Texto original: “the analysis of the interaction between, on the one hand, geographical settings and perspectives and, on the other, political processes”.

8 Texto original: Geography informs, rather than determines. Geography, therefore, is not synonymous with fatalism. But it is, like the distribution of economic and military power themselves, a major constraint on—and instigator of—the actions of states.





enquanto potências de influência global. O autor traz diversos exemplos históricos para confirmar a sua tese acerca da importância do poder naval. A grande mobilidade permitida pelo ambiente marítimo é a primeira grande vantagem que o distingue do poder terrestre. Adicionalmente, o transporte de mercadorias por vias marítimas acarreta custos menores, o que configura outra vantagem (MAHAN, 2004).

As principais condições que afetam o poder naval das nações são: a posição geográfica, a formação física do local (incluindo o clima e a produção local), a extensão territorial, a população, o caráter das pessoas (aqui o autor enfatiza o sucesso dos povos com maior inclinação para atividades de comércio) e o caráter do governo (o que inclui as instituições estatais). Como é possível perceber, a geografia tem um peso considerável nas análises de Mahan (2004), visto que os três primeiros fatores que conferem poder a uma nação dependem de fatores geográficos.

Por outro lado, Mackinder (2004) realça a importância da acumulação de recursos que permitam o desenvolvimento do poder terrestre como meio de ação para as potências no sistema internacional. O autor destaca, especificamente, a importância da Eurásia, devido à abundância de recursos naturais e energéticos, além da importância logística e geoestratégica desta massa continental (PETERSEN, 2011).

A *Heartland*, inicialmente denominada pelo autor como zona pivô, consiste na área central da Eurásia. De forma aproximada, é possível afirmar que esta região se estende desde a Europa Oriental até os limites da Ásia Oriental. De norte a sul, seus limites compreendem desde a linha do Círculo Ártico até os desertos e montanhas da Ásia Meridional. A Eurásia possui massas aquáticas de importância estratégica e comercial tais como o Mar Báltico, o Mar Negro, o Mar Cáspio e o Golfo Pérsico (KAPLAN, 2012).

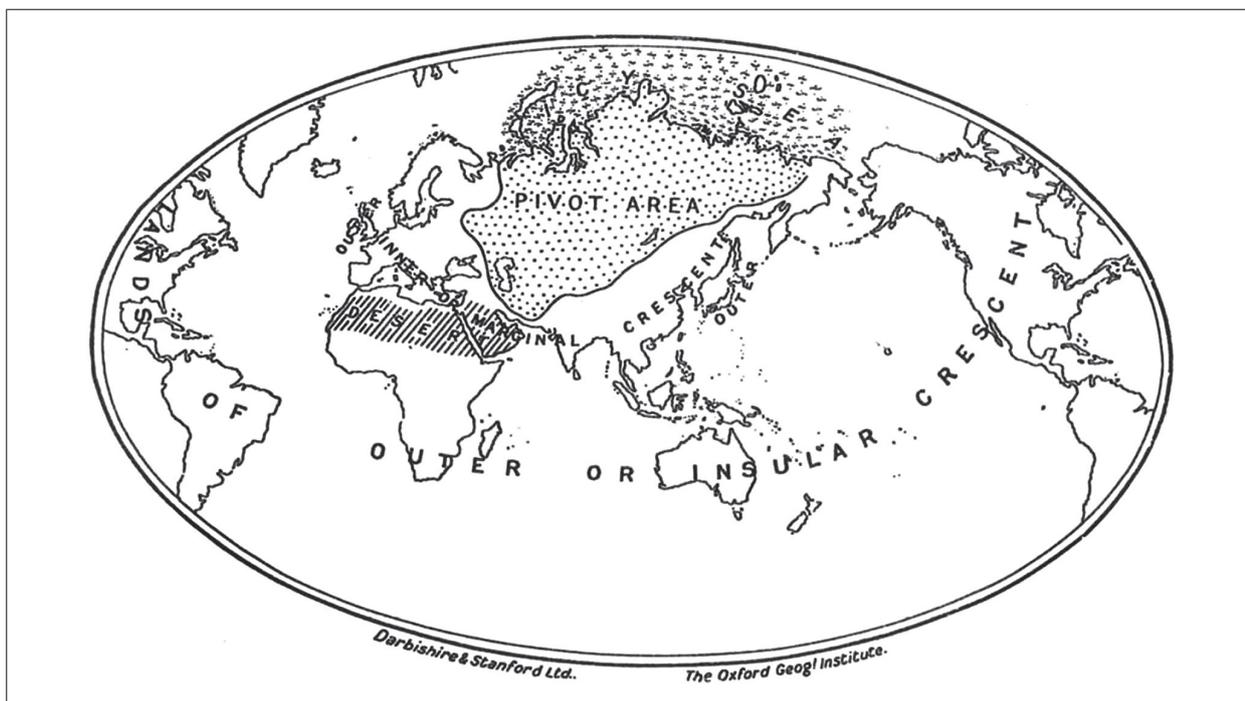
Mackinder (2004) afirma que a potência que fosse capaz de exercer influência sobre a *Heartland* teria maior capacidade de projeção de poder a nível global. O exercício de poder terrestre sobre a Eurásia tem um potencial de produzir um repositório de recursos e bens que, se associado a um poder marítimo, acarretará possibilidades de alteração da balança de poder do sistema internacional. Isto permitiria desenvolver meios para tentar controlar as regiões que possuem áreas costeiras em seus territórios, produzindo um poder anfíbio, capaz de enfrentar o poder marítimo das potências insulares: nos primórdios a Grã-Bretanha e, posteriormente, os EUA (PETERSEN, 2011).

De acordo com esta visão, a potência que conseguisse dominar a *Heartland* teria capacidade de dominar a *World-Island*, que se define como a região que engloba a Europa, a Ásia e a África, obtendo conseqüentemente uma supremacia de recursos que poderiam ser convertidos em poder efetivo (MACKINDER, 2004).





**Figura 1 – A organização geopolítica do mundo segundo Mackinder**



Fonte: Mackinder (2004, p. 312).

Mackinder (2004) tratava poder definido em termos duros, através de contingente populacional, recursos militares e a eficiência do uso do poder militar. Entretanto, para os propósitos deste artigo, será adotado o conceito de poder derivado de bases weberianas, como sendo a capacidade de maximização da própria vontade, independentemente da vontade de terceiros. Poder é compreendido, então, como a capacidade de influenciar outros atores sociais de modo a atingir objetivos particulares, resultando, muitas vezes, em um curso de ação que não seria tomado originalmente pelos atores terceiros se não houvesse o exercício desta influência. Portanto, o conflito de vontades leva ao exercício do poder (GUZZINI, 2007). Similarmente, Xueting (2014) faz uma diferenciação entre o poder e a força de uma nação. O poder seria a capacidade de exercer influência nas ações de outros Estados, enquanto a força equivaleria às capacidades materiais brutas do Estado em questão.

Devemos ressaltar que, para o escopo desta análise, não trataremos de fatores como a dominação territorial propriamente dita. Usaremos, por outro lado, o conceito de esfera de influência regional, que não implica em dominação política ou econômica, mas sinaliza um equilíbrio de forças no qual os Estados pertencentes a determinada região concedem deferências aos interesses da potência dominante, no que diz respeito à formulação de suas próprias políticas públicas (BRZEZINSKI, 1997).



Similarmente, Hast (2014) define o surgimento do conceito de esfera de influência como um dos produtos da obra de Mackinder e da demarcação da *Heartland* (MACKINDER, 2004). Hast (2014) discute as implicações deste conceito para a política internacional contemporânea através de uma ótica construtivista, visando mitigar a visão pejorativa que foi associada ao uso do termo no contexto da Guerra Fria. Na sua atualização do conceito, a autora afirma que uma esfera de influência deve ser construída através das dimensões políticas e discursivas, além das ações econômicas. Assim, o uso direto do poder duro, através da dimensão militar, seria antitético à formação de uma esfera de influência, estando associado à dominação pura e simples. Na visão da autora, o respeito à soberania é um dos aspectos mais importantes para a definição do conceito.

## As Novas Rotas da Seda ou Belt and Road Initiative (BRI)

A *Belt and Road Initiative* é a principal iniciativa de política externa do governo Xi Jinping e consiste em um projeto estratégico que expressa o aprofundamento da inserção internacional da China (FERDINAND, 2016; ROLLAND, 2017). O mapa, representado na Figura abaixo, sintetiza o eixo terrestre e o eixo marítimo previstos no arcabouço inicial das Novas Rotas da Seda, além de delinear os corredores econômicos previstos pela Iniciativa:

Figura 2 – Mapa dos componentes terrestres e marítimos da Rota da Seda



Fonte: The Economist (2016a).



A BRI se divide em seis corredores econômicos: 1) a Nova Ponte Terrestre Eurasiática (que chegará até o território europeu); 2) o eixo China-Mongólia-Rússia; 3) o eixo central China-Ásia Ocidental (perpassando o Oriente Médio); 4) o eixo da Península China-Indochina; 5) o eixo do Corredor Econômico China-Paquistão e, finalmente, 6) o Corredor Econômico Bangladesh-China-Índia e Mianmar.

A iniciativa tem como objetivos o aumento da conectividade global, a alocação eficiente de recursos e a coordenação de políticas econômicas, de modo a promover uma arquitetura de cooperação que seja aberta, inclusiva e que estimule o desenvolvimento conjunto dos países envolvidos no processo. Estes objetivos serão alcançados através da construção de capacidades, através da cooperação financeira, da liberalização do comércio e de investimentos (STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA, 2015). Para isto, o projeto possui cinco principais eixos de atuação: 1) comunicação, 2) conectividade (infraestrutura de transporte), 3) aumento dos fluxos monetários, 4) facilitação do comércio e 5) migração (SARVÁRI; SZEIDOVICZ, 2016).

A construção de ferrovias de alta velocidade parece ser o foco inicial da BRI. A China já possui experiência neste setor, tendo construído internamente 16.000 km de ferrovias de alta velocidade que passam pelos mais variados relevos e climas (JI, 2015). A China possui 121.000 quilômetros de ferrovias, constituindo 60% do total global e possui o objetivo de estender a sua rede de ferrovias de alta velocidade para um total de 30.000 quilômetros, incluindo os países situados em seu espaço regional imediato (STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA, 2016).

Documentos oficiais do Estado chinês afirmam que o comércio entre a China e os países que compõem a *Belt and Road* excedeu o montante de US\$ 3 trilhões no período entre 2014-2016. O mandatário afirma ainda que a China estabeleceu 56 zonas econômicas de cooperação e comércio preferencial em mais de 20 países neste mesmo período (XI JINPING, 2017). Estima-se que os países situados ao longo da Nova Rota da Seda necessitem de US\$ 8 trilhões de investimentos em infraestrutura para o período de 2010-2020 (JI, 2015).

O discurso oficial do Estado chinês (STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA, 2015) visa promover a Nova Rota da Seda como um projeto pacífico, porém pragmático, de aumento da influência global da China, através da promoção do desenvolvimento pela construção de infraestrutura (SARVÁRI; SZEIDOVICZ, 2016).

O mandatário Xi Jinping pretende promover a construção de um ordenamento com a China liderando certos espaços, sem tentar substituir o sistema estabelecido pela hegemonia norte-americana. Para os interesses chineses, é melhor manter a





iniciativa sob o sistema global de defesa dos EUA e, a partir dessa base, expandir suas oportunidades econômicas e estratégicas (JI, 2015; ROLLAND, 2017).

O enquadramento e os princípios promovidos através da iniciativa servirão como base importante para que a BRI consiga, efetivamente, consolidar sua legitimidade perante os países integrantes. Este processo envolve não apenas a projeção de poder econômico, mas é influenciado pelos interesses e pelo modo como o poder é exercido, constituindo, fundamentalmente, um processo de barganhas e negociações. Deve haver uma noção geral de que os princípios promovidos pela China beneficiam os outros componentes do sistema internacional. A China deverá empregar recursos materiais aliados ao esforço político-diplomático para consolidar a BRI (BLACKWILL; HARRIS, 2016).

Conforme afirmamos anteriormente, durante a segunda reunião ministerial do Fórum de Cooperação China-CELAC, no ano de 2018, a China convidou oficialmente a América Latina para participar da BRI. Armony, Perez e Shoujun ressaltam:

A One Belt, One Road Initiative, lançada em 2013, é, nesta perspectiva, coerente com o potencial efetivo das empresas chinesas no âmbito global e especificamente na América Latina. (...) no âmbito regional, a América Latina deveria investir em média cerca de 5% de seu PIB em infraestrutura, enquanto os investimentos efetivos ficaram bem abaixo de 3% do PIB nas duas últimas décadas. Portanto, esta é uma área de extrema importância para o futuro da região (ARMONY ; PEREZ ; SHOUJUN, 2018, p. 10, tradução nossa<sup>9</sup>).

A próxima seção apresentará o contexto histórico das relações entre a China e a América Latina, possibilitando analisar sua evolução até o atual contexto dos investimentos em infraestrutura, no século XXI.

## **A política da República Popular da China para América Latina no século XXI**

A partir do governo de Deng Xiaoping, no final da década de 1970, a China começou a fortalecer a sua política externa, principalmente frente aos Estados Unidos da América e ao modelo político-econômico que este país passou a representar desde

---

9 Texto original: “The One Belt One Road Initiative launched in 2013 is, from this perspective, coherent with the effective potential of Chinese firms globally and specifically in LAC. (...) as a region LAC should be spending around 5 percent of its GDP in infrastructure, while effective spending has been well below 3 percent of GDP in the last two decades. Therefore, this is an area of utmost importance for the future of the region.”





o fim da Segunda Guerra Mundial. Devido a retomada das relações diplomáticas com os EUA, a RPC passou a se abrir para o mundo e, conseqüentemente, para os países da América Latina e do sul global. Durante esse período cresceu o interesse na região latino-americana, dada a abundância em recursos naturais do continente, indo ao encontro das necessidades chinesas para o desenvolvimento nacional.

Com a détente sino-americana, a China teve sucesso em estabelecer relações diplomáticas com grande parte dos países da América Latina, as quais, a partir de então, foram conduzidas independentemente das características políticas dos Estados, ao contrário do que se praticava ainda na década precedente (BECARD; DA LUZ, 2010, p. 82).

O movimento de abertura diplomática para com os países da região iniciou por Mao Zedong logo na virada da década de 1970, segundo Rodriguez, com o estabelecimento de relações “com 11 países da América Latina e do Caribe: com o Chile, o Peru, México, a Argentina, Guiana, Jamaica, Trinidad e Tobago, Venezuela, o Brasil, Suriname e Barbados” (RODRIGUEZ, 2016, p. 21). Posteriormente, Deng Xiaoping executou uma política externa pragmática, buscando maiores parcerias político-diplomáticas e econômicas (RODRIGUEZ, 2016,).

Na década de 1980, o relacionamento entre o Estado chinês e a região foi ganhando espaço. Deng Xiaoping pareceu entender a relevância estratégica e econômica que a região latino-americana representava. O governo chinês primou, na década de 1980, por um relacionamento com os países latino-americanos construído através de diferentes vias (RODRIGUEZ, 2016). Neste sentido, Cesarin (2008) complementa:

Ao longo da década de 1980, as relações consistiam principalmente de contatos políticos bilaterais e programas de intercâmbio cultural. A China — uma economia em transição — era economicamente menos relevante para os formuladores de políticas da América Latina, que enfrentavam questões mais complexas, incluindo uma crise da dívida externa e os desafios internos decorrentes dos processos de democratização. No entanto, no final da década, o impressionante desempenho econômico da China abriu novas maneiras de expandir o relacionamento (CESARIN, 2008, p. 17, tradução nossa<sup>10</sup>).

10 Texto original: “Throughout the 1980s, the relationship mainly consisted of bilateral political contacts and cultural exchange programs. China—a transitional economy—was less economically relevant for policy makers in LAC, who were confronting more complex issues, including a foreign debt crisis and the domestic challenges of the democratization process. However, by the end of the decade, China’s impressive economic performance opened new ways to expand the relationship”.





A partir de uma visão Sul-Sul, a política chinesa se aproximou de países como Brasil e Chile, em função dos ganhos econômicos que a relação representava, bem como em função da abertura que vinha sendo promovida no sistema chinês. Nesta fase, alguns fatores que serviram para manter o distanciamento entre as regiões perderam força, como a proeminência norte-americana e a distância geográfica. A premissa da cooperação compôs parte importante do desenvolvimento chinês e possibilitou realizar uma aproximação com outros países em desenvolvimento. A relevância política que a América Latina e o Caribe ganharam com a nova postura chinesa foi, segundo Rodriguez (2015), consequência da política de impossibilitar a influência de Taiwan na região

A partir dos anos 1990, as relações entre a China e a América Latina cresceram significativamente, mediante visitas e acordos oficiais que abrangeram desde questões comerciais e econômicas, além da cooperação tecnológica. Houve, neste período, uma rápida expansão da política externa chinesa para a América Latina, visando à obtenção de recursos naturais para fomentar o seu processo de desenvolvimento econômico. Conforme afirmam Pereira e Carvalho: “A progressiva presença chinesa nas Relações Sul-Sul reflete fatores pragmáticos, como as necessidades internas do país (que são cada vez maiores) e a garantia de uma estabilidade política e econômica” (PEREIRA; CARVALHO, 2015, p. 73).

Conforme Marcos Lima e Ferreira da Silva destacam: “Houve uma importante reorientação no que diz respeito ao alinhamento internacional, no qual as relações verticais, ou centro-periferia, perderam primazia em favor da ampliação das interações horizontais ou Sul-Sul” (Lima; Silva, 2016; p. 43). Para os países latino-americanos, a intensificação de relações políticas e econômicas com a China resultou em novas oportunidades de desenvolvimento regional.

No que diz respeito às organizações multilaterais da América Latina e Caribe, de acordo com Cidade (2016), a China marcou forte presença em todos os organismos regionais do continente latino-americano. É o caso da Organização dos Estados Americanos (OEA), que aceitou a China como Observador Permanente em maio de 2004. Da mesma forma, a China obteve o status de Observador Permanente na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no Parlamento Latino-Americano (Parlatino). Em 2015, a China e a Comunidade dos países Latino-americanos e Caribenhos criaram o Fórum China-CELAC, cuja primeira reunião aconteceu em Pequim, em julho de 2014.





De fato, como versa Shoujun Cui (2016), o novo século XXI marca o início de uma estratégia diplomática chinesa que enfatiza, principalmente, três elementos: o aumento pacífico da China como poder regional e mundial, o conceito de um mundo multipolar e a visão chinesa das Organizações Internacionais como principais instrumentos da política externa.

É neste contexto que a China decidiu rever suas prioridades na política externa e inaugurou uma nova fase nas relações com a região latino-americana e caribenha, enquadrada no âmbito da cooperação sul-sul. Tal relação enfatiza a importância da agenda conjunta de paz e desenvolvimento, visando uma participação mais ativa dos países emergentes na atual ordem mundial. As duas regiões compartilham o desejo comum de reforma da ordem mundial existente e percebem o estreitamento de parcerias estratégicas entre os emergentes como um meio privilegiado para alcançar seus objetivos. Melhorar as relações políticas entre países emergentes é considerada condição *sine qua non* para expandir as relações econômicas de seus países.

Demonstração disso são as viagens oficiais realizadas a diversos países da América Latina e Caribe pelos presidentes da RPC. De fato, de 2001 até 2010, os presidentes da República Popular da China visitaram os países da América Latina e Caribe seis vezes. Em maio de 2001, o então presidente Jiang Zemin visitou Chile, Brasil, Argentina, Cuba, Uruguai e Venezuela. No ano seguinte, em 2002, o mesmo presidente realizou viagem para o México. Seu sucessor, Hu Jintao, realizou 4 visitas à América Latina no período de 2004 a 2010. Em 2004 visitou Argentina, Brasil, Chile e Cuba, em 2005 o México, em 2008 o então mandatário realizou visitas oficiais a Costa Rica, Cuba e Peru e em 2010 veio ao Brasil.

Em novembro de 2008, a RPC publicou seu primeiro documento governamental sobre América Latina e Caribe, chamado *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. O documento enfatizou a importância da América Latina e Caribe definindo-a como uma parte importante do mundo em desenvolvimento e uma força importante na arena internacional (SHOUJUN, 2016). O Livro Branco enumerou os objetivos da política da China em relação a esta região, que abrange quatro campos de ação: político, econômico, cultural e social. Contudo, de acordo com Shoujun Cui (2016), o documento lançado em 2008 ainda não apresentava uma clara ideia em relação à complexidade e diversidade da região latino-americana.

Com a intensificação das relações, a China percebeu a complexidade e a diversidade dos países da América Latina, o que resultou em uma política chinesa





mais atenta às peculiaridades de seus interlocutores. Tal mudança iniciou quando da primeira visita do novo presidente Xi Jinping que, já no seu primeiro ano na liderança da RPC, viajou à América Latina e Caribe visitando três países: Trinidad e Tobago, Costa Rica e México. Durante a visita, foram assinados mais de 25 acordos. A partir de 2013, Xi Jinping e o Primeiro Ministro Li Keqiang visitaram a região latino-americana cinco vezes, assinando mais de 280 acordos com 11 países (GARZÓN; RANDOMSKI, 2016, 2016).

O presidente Xi Jinping realizou nova viagem em julho de 2014, visitando Brasil, Argentina, Venezuela e Cuba. A terceira viagem ocorreu em novembro de 2016, quando foram assinados acordos com Equador, Peru e Chile. Ambas as visitas se caracterizaram por decisões importantes tomadas pelas duas partes, visando aprofundar a cooperação e o desenvolvimento mútuo.

Com efeito, durante a segunda visita de Xi Jinping, em julho de 2014, foi realizada a primeira Cúpula de Líderes da China e países da CELAC (Comunidade de Estados da América Latina e Caribe). Nesta ocasião, foi assinada Declaração Conjunta que anunciou a inauguração oficial do Foro China-CELAC e a convocação de sua primeira reunião ministerial para o ano seguinte, a ser realizada em Pequim (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2018). Também foi anunciado o projeto de criação de um Plano de Cooperação China-América Latina e Caribe (2015-2019), com a finalidade de aumentar os vínculos e a cooperação entre as duas regiões em áreas estratégicas como comércio, alta tecnologia, energia limpa e renovável, infraestrutura, desenvolvimento social e sustentável, entre outras.

De acordo com Shoujun Cui (2016), a criação desta plataforma multilateral é fundamental para a China, pois permite seu envolvimento nos assuntos da região no âmbito de uma organização que exclui Estados Unidos e Canadá. No ano seguinte, em julho de 2015, aconteceu a primeira reunião ministerial do Foro de Cooperação China-CELAC. O evento teve particular importância, pois evidenciou a necessidade de a América Latina participar das iniciativas chinesas na região. De acordo com Shoujun Cui:

O desafio mais urgente da América Latina na próxima década é atrair investimentos estrangeiros diretos e receber apoio financeiro para avançar em projetos sociais e de infraestrutura pública, com o objetivo de modernizar as plataformas industriais e de serviços da região, como afirmou o presidente Rafael Correa, do Equador, no dia anterior à inauguração deste encontro. Ele também destacou que, apesar da vontade da China de





promover a cooperação, a América Latina precisa elaborar uma agenda de desenvolvimento específica (SHOUJUN, 2016, p. 4-5, tradução nossa<sup>11</sup>)

A terceira visita de Xi Jinping, realizada em novembro de 2016, também foi caracterizada por três fatos relevantes: 1) a assinatura do primeiro acordo de Cooperação Ambiental entre China e Peru, o primeiro deste tipo entre os acordos assinados com países da América Latina; 2) o anúncio do presidente Xi Jinping de iniciar diálogos sobre proteção ambiental a partir de 2017 e, por último mas não menos importante, o lançamento do Segundo Livro Branco do Governo sobre América Latina e Caribe. Tal documento apresenta a Nova Política da RPC para a região latino-americana e caribenha (STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA<sup>b</sup>, 2016).

Primeiramente, o Livro apresenta o plano de cooperação “1 + 3 + 6”, plano que havia sido mencionado no precedente Foro China-CELAC. O número um (1) se refere a um único plano para toda a região, o número três (3) se refere às modalidades de cooperação regional, a saber: comércio, investimento e cooperação financeira. O número seis (6) se refere às áreas específicas às quais a China pretende dar prioridade: energia e recursos naturais; desenvolvimento de infraestrutura; agricultura; indústria; inovação científica e tecnológica, além de tecnologia da informação. Em seguida, é apresentado o modelo 3X3 designando ênfase nos setores de logística, eletricidade e tecnologia da informação, permitindo a cooperação entre empresas, sociedade e governos e ampliando os fundos provenientes empréstimos de crédito e seguros (STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA<sup>b</sup>, 2016).

Os Livros Brancos reiteram a importância que os 5 princípios de Coexistência Pacífica têm para a política externa chinesa. Este arcabouço conceitual foi concebido na conjuntura dos movimentos de descolonização e da Conferência de Bandung (1955). Os princípios foram cunhados pelos primeiros ministros da Índia e da China, Jawaharlal Nehru e Zhou Enlai, respectivamente. Os Princípios da Coexistência Pacífica são: 1) Respeito mútuo pela integridade territorial e soberania; 2) Não agressão mútua; 3) Não interferência nos assuntos internos

---

11 Texto original: “Latin America’s most pressing challenge in the decade to come is to attract foreign direct investment and to receive financial support in order to advance social and public infrastructure projects, targeted at upgrading the region’s industrial and services platforms, as President Rafael Correa of Ecuador stated in Beijing the day before the inauguration of this meeting. He also pointed out that despite China’s willingness to cooperate, LAC needs to elaborate a specific development agenda.”





de outros Estados; 4) Igualdade e cooperação para benefícios mútuos e, por fim, 5) coexistência pacífica (ONU, 1958, p. 70).

Por outro lado, o Livro Branco de 2016 apresenta novos elementos que não apareciam no documento precedente. No prefácio, menciona-se o Ressurgimento da Nação Chinesa, conceito este que foi inaugurado por Xi Jinping como lema de seu mandato, além de apresentar as duas metas centenárias para 2020 e 2050. Até 2020 a China se propõe a construir uma sociedade moderadamente próspera; até 2050 o Partido Comunista pretende transformar a China em um país socialista moderno, poderoso, democrático, civilizado e harmonioso.

O novo documento aglutinou em suas páginas os avanços alcançados na cooperação entre China e as regiões da América Latina e do Caribe, sobretudo durante os primeiros anos de governo de Xi Jinping. Ao final aparece uma seção inédita que trata da Cooperação Internacional. Nesta parte abrangem-se novos tópicos, tais como Assuntos Políticos Internacionais, Governança Econômica Global, Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, Resposta às Mudanças do Clima e Segurança Cibernética. O novo Livro Branco apresenta, portanto, propostas de trabalho mútuo, que refletem tanto a transição de modelo econômico que a China está enfrentando internamente quanto um novo modelo de cooperação entre os países da América Latina e Caribe a China (STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA<sup>b</sup>, 2016).

Conforme Shoujun Cui (2016), uma dimensão importante, que deve ser enfatizada nas parcerias de cooperação sul-sul, são os projetos de infraestrutura financiados pela China. Por infraestrutura entendem-se as estruturas básicas que facilitam a atividade econômica. Trata-se de um setor deficitário na América Latina e que poderia ser compensado pelo capital chinês e pelo conhecimento tecnológico do gigante asiático.

O acumulado dos investimentos estrangeiros diretos da China na América Latina, no período de 2000-2017, foi de US\$ 109.1 bilhões de dólares. De 2011 a 2017, 61 % destes fundos se destinaram a fusões e aquisições de companhias na região, tendência que vem crescendo. Em 2017, estima-se que 90% dos investimentos estrangeiros diretos da China se destinaram a fusões e aquisições na América Latina (DUSSEL-PETERS<sup>b</sup>, 2018, p. 3).

No que diz respeito ao financiamento, a China emitiu fundos na ordem de US\$ 12 bilhões em ajuda para o desenvolvimento para a América Latina e o Caribe, no período de 2004-2014, seguindo taxas preferenciais. Adicionalmente, o país emitiu





mais de US\$ 150 bilhões em empréstimos para os países da região, entre 2005–2017, remunerados a taxas de juros compatíveis com os níveis do mercado internacional de capitais (US-CHINA ECONOMIC SECURITY REVIEW COMMISSION, 2018, p. 12).

Sob o ponto de vista político, onze dos dezessete países da região ainda reconhecem Taiwan como um território sob domínio da RPC: na América do Sul, Paraguai; no Caribe, Haiti, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, e na América Central, Belize, Guatemala, Honduras, e Nicarágua.

Em junho de 2017, o Panamá anunciou o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, sinalizando uma vitória para a *One China Policy*. É notória a importância estratégica deste país devido ao Canal do Panamá, caminho privilegiado de ligação entre Oceano Pacífico e Oceano Atlântico, mas que desde o início do século XX esteve sob a influência dos Estados Unidos. Apenas em 1999, o Panamá conseguiu de volta o controle do Canal. Atualmente, a China é o seu segundo usuário mais importante. O estreitamento das relações diplomáticas entre os dois países facilita o projeto de projeção global da China. Neste sentido, o acesso ao Canal do Panamá e a Ferrovia bioceânica Brasil-Peru, que será abordada na próxima seção, representam as principais rotas da projeção chinesa na América Latina e o Caribe.

## **Estudo de caso: Corredor Bioceânico Brasil, Bolívia e Peru**

Os investimentos em infraestrutura, nomeadamente marcados a partir do ano de 2013, inauguraram uma nova fase dos investimentos chineses na América Latina. Dussel-Peters diferencia o caráter destes investimentos em relação ao investimento estrangeiro direto realizado por empresas chinesas, visto que a construção de infraestrutura é essencialmente uma prestação de serviço. Em contrapartida, o país receptor se compromete com o pagamento de juros pelo financiamento, além de herdar a propriedade da obra realizada. O financiamento pode ser realizado por bancos públicos ou privados, sendo direcionado para diversos setores, como: transporte, energia, telecomunicações, entre outros (DUSSEL-PETERSb, 2018).

Os maiores projetos de infraestrutura a serem realizados pela China na América Latina são os corredores bioceânicos, que visam à conectividade entre os Oceanos Pacífico e Atlântico. A consolidação de tais projetos reduziria os custos logísticos associados ao transporte de matérias-primas e *commodities* para a China. Estes recursos são necessários para a manutenção do ritmo de desenvolvimento da economia chinesa, além de contribuírem para a base de recursos materiais de



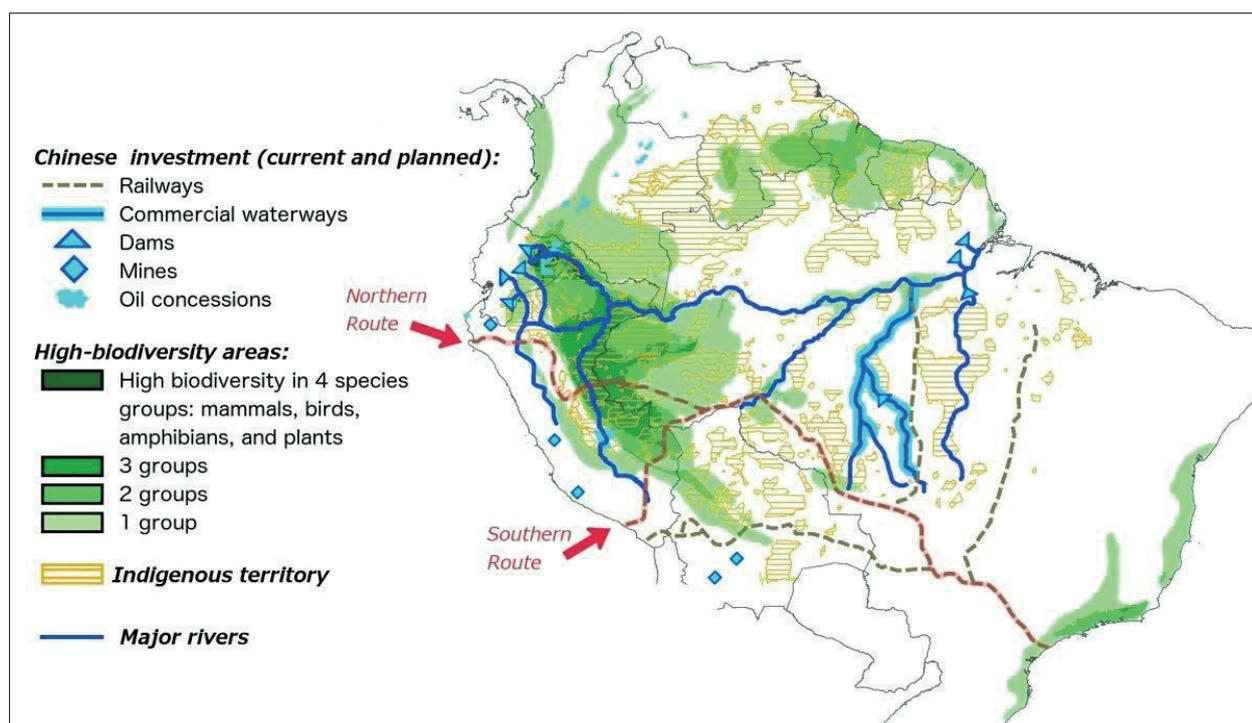
poder da RPC. Segundo Rocha e Bielschowsky (2018), mais de 70% da pauta de importação de produtos latino americanos rumo à China são compostos por soja, petróleo, minério de ferro e cobre.

Existem três principais projetos para corredores bioceânicos na América Latina, nomeadamente: 1) o corredor bioceânico entre Brasil, Bolívia e Peru, consolidado através de ferrovias; 2) o corredor bioceânico do eixo de Capricórnio, passando pela Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai, igualmente consolidado pela construção de malha ferroviária; 3) o corredor bioceânico da Nicarágua, que seria consolidado através da construção de um canal. Este artigo aborda o corredor bioceânico entre Brasil, Bolívia e Peru, devido ao fato de que este foi o primeiro eixo com investimentos anunciados pela China nesta categoria.

O custo estimado do trajeto que passa pelo Brasil é da ordem de R\$ 40 bilhões. A ferrovia começa no Rio de Janeiro, passando pelos estados brasileiros de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia e Acre, chegando ao Oceano Pacífico, através do Peru. Sob a perspectiva da China, este seria um importante acesso para o Oceano Atlântico. Projetos de infraestrutura como este têm o potencial de reduzir os custos de exportação de produtos importantes para o comércio bilateral entre Brasil e China, tais como o cobre, a soja e o minério de ferro (HIRATUKA, 2018).

A Figura 3 abaixo sintetiza o projeto da ferrovia bioceânica:

**Figura 3 – A ferrovia bioceânica entre Brasil, Bolívia e Peru**



Fonte: RAY; GALLAGHER; LÓPEZ; SANBORN (2015).



A ferrovia bioceânica possui capital conjunto de Brasil, Alemanha, China, Peru e Bolívia. No que diz respeito à sua capacidade operacional, destaca-se:

A projeção da demanda para 2025 é de transporte de 14,5 milhões de toneladas rumo ao Oceano Pacífico e de 8 milhões de toneladas ao Atlântico. Para 2030, os números seriam de 31,3 milhões de toneladas para o Pacífico e de 19,3 milhões de toneladas para o Atlântico (SENADO NOTÍCIAS, 2017).

Segundo o projeto apresentado pela China, o trecho brasileiro da ferrovia possuiria aproximadamente 3.5 mil quilômetros. Contabilizando os dois eixos mencionados, o projeto deverá totalizar 5.3 mil quilômetros de extensão. Autoridades brasileiras afirmaram estar convencidas da viabilidade do projeto apresentado pelo China Railway Eryuan Engineering Group Co (SENADO NOTÍCIAS, 2017).

Uma rota central foi recentemente adicionada ao projeto da ferrovia bioceânica, passando pelo território do Brasil e da Bolívia, não incluindo o Perú. O Governo boliviano conduziu estudos demonstrando que este eixo da ferrovia teria 3.750 quilômetros de extensão, acarretando US\$ 7.5 bilhões em custos, se comparado com uma extensão de 4.400 quilômetros e US\$ 10 bilhões de custos no trecho norte, que passa pelo Peru. O Governo da Bolívia se manifesta crescentemente disposto a levar adiante as negociações da ferrovia. (HIRATUKA, 2018). Por outro lado, o Governo peruano demonstra inquietações em relação aos custos da ferrovia em seu território, devido ao fato de que o trecho passa por locais de altitude elevada, aumentando os riscos operacionais e de construção (ALVAREZ, 2015).

Ressalta-se que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) estima que as economias da América Latina deveriam investir 6.2% do seu PIB no setor de infraestrutura para satisfazer a demanda regional do período de 2010-2020, sendo que a média do investimento regional se encontra em 2.7% do PIB (CEPAL, 2014). Neste sentido, torna-se importante a diversificação de parcerias estratégicas com outros países, no sentido de atrair investimentos para a construção de infraestrutura na América Latina.

Os entraves para o projeto da ferrovia bioceânica incluem a conjuntura de crise econômica e política no Brasil, além da dificuldade de coordenação de posições em relação a detalhes técnicos com os países vizinhos. Devido aos custos econômicos envolvidos na construção de uma ferrovia que corta regiões com diferentes climas e relevos, o projeto se encontra nos seus estágios iniciais. Por fim, cogita-se a construção gradual de partes do projeto, começando pelo território brasileiro.





Devemos enfatizar que cada país latinoamericano possui as suas próprias características econômicas, políticas e sociais e isto dificulta uma análise de projetos que não estejam sendo conduzidos por vias bilaterais. Projetos que envolvam três ou mais países serão um desafio para a cooperação regional no futuro. Outros riscos a serem considerados incluem a possibilidade de endividamento excessivo em relação ao capital aportado pela China, sobretudo nas economias de menor porte, fator que poderá produzir uma relação assimétrica nas negociações.

Adicionalmente, os riscos ambientais dos projetos chineses devem ser estudados e dimensionados. A América Latina possui diferentes zonas ricas em biodiversidade, tal como o bioma amazônico, que devem ser preservadas. Esta riqueza poderá se tornar um dos importantes caminhos para o desenvolvimento regional nas próximas décadas. Assim, a construção de infraestrutura deve ser conduzida com muita cautela, de modo a não prejudicar os biomas locais.

Por fim, a construção de infraestrutura que estimule apenas a exportação de um maior volume de *commodities* pode acentuar a situação de dependência da região em relação a outros atores da economia global (JENKINS; BARBOSA, 2012; POWELL, 2016). Este fato poderia reproduzir padrões de trocas desiguais, nas quais as nações latinoamericanas exportariam *commodities* e outros produtos de menor valor agregado e importariam, sumariamente, bens industriais e de alto valor provenientes da China. Esta questão já foi abordada por diversos autores<sup>12</sup> e este artigo não visa entrar nesta discussão, mas apenas sinalizar que a aproximação com a China deve ser realizada de forma estratégica.

## Conclusão

O presente artigo abordou a inserção internacional da China rumo à América Latina e as potencialidades aportadas pela integração da região junto à Belt and Road Initiative. A dimensão global de tal projeto pode ser mais bem compreendida se analisada no quadro da expansão geopolítica e geoeconômica chinesa, que não está limitada apenas à massa terrestre eurasiática e ao continente africano, mas alcança igualmente o continente latino-americano e a região caribenha.

Os investimentos da China na América Latina podem ser enquadrados no contexto da busca por recursos naturais. A China vem empreendendo esforços para

---

12 Para maiores informações ver CEPAL (2018) e Rhys Jenkins e Alexandre Barbosa (2012).





internacionalizar a sua moeda e as suas empresas, de modo a abrir mercados para seus produtos, além de facilitar o escoamento de recursos que sejam necessários para a manutenção do ritmo de crescimento de sua economia no médio e no longo prazos. Neste contexto, a posse de recursos energéticos constitui um fator de poder e de influência (KLARE, 2013; KROEBER, 2016).

A principal conclusão deste artigo é que a aproximação da China com a América Latina é substancial no que tange à exportação de recursos naturais estratégicos para a China. Neste sentido, os países da região têm a potencialidade de realizar negociações com vistas a atrair investimentos em infraestrutura, domínio no qual os chineses possuem conhecimento técnico e experiência e no qual a América Latina é deficitária.

As fontes consultadas demonstram que a ação da região como um conjunto integrado teria maior respaldo e concentraria mais influência para a condução de negociações com a China. Destaca-se que enquanto a China possui um *policy paper* para guiar a sua atuação e inserção na América Latina, o Brasil e os demais Estados da região não produziram documento similar ou uma estratégia regional conjunta, visando articular os seus interesses em relação à atuação chinesa.

O Fórum de Cooperação China-CELAC foi estabelecido formalmente no ano de 2014, visando estimular a cooperação multilateral. Entretanto, no âmbito da Belt and Road Initiative, a China costuma realizar negociações bilaterais com os países receptores dos investimentos em infraestrutura. Esta característica da política externa chinesa poderá dificultar a coordenação dos países latinoamericanos em uma estratégia comum de desenvolvimento, considerando a diversidade e o grande número de atores envolvidos.

É mais provável que sejam estabelecidos múltiplos grupos de países cooperando nas negociações com a China em diferentes coligações. Esclarecendo esta afirmação, é possível imaginar uma conjuntura na qual exista uma postura estratégica sendo defendida pelo conjunto dos países do Mercosul, outra pelos países da América Central e do Caribe e ainda outra postura estratégica divergente no que diz respeito aos países que pertencem à Aliança do Pacífico.

Sob as lentes da geopolítica, é possível afirmar que os investimentos da China visam ganhos para ambas as partes, mas visam igualmente a projeção de influência. Auxiliar países menos desenvolvidos economicamente pode ser visto como uma estratégia para a construção de influência. Ao final do seu artigo seminal e em obras posteriores, Mackinder (1943) cita a possibilidade de a China exercer influência preponderante sobre a *Heartland* o que possibilitaria a consolidação definitiva da sua articulação simultaneamente como uma potência terrestre e marítima (MACKINDER, 1943; 2004). Este fato consolidaria o repositório de recursos de poder da China, de modo a permitir a influência preponderante deste





país em escala global. As afirmações do autor encontram ressonância nas ações que consolidam a Belt and Road Initiative.

O investimento no Corredor bioceânico que perpassa o Brasil, a Bolívia e o Peru pode ser visto, através da geopolítica, como importante passo para a consolidação da influência chinesa na região, assegurando o aporte de recursos naturais necessários para a manutenção do ritmo de desenvolvimento de sua economia no longo prazo, tais como minério de ferro, nióbio, cobre, soja entre outros. Este seria um componente estratégico para o posicionamento regional da China nas próximas décadas, consolidando-se como importante ator nos âmbitos do comércio marítimo e terrestre, fator que seria viabilizado pela malha ferroviária construída e, possivelmente, operada por empresas chinesas.

Não podemos afirmar que exista uma esfera de influência regional da China na América Latina de forma plenamente consolidada. Não obstante, a continuidade da Belt and Road Initiative poderá gerar impactos neste sentido, através do crescimento da influência chinesa que se consolida através de vínculos econômicos e políticos.

O presente artigo não pôde abarcar toda a diversidade dos países latino-americanos e caribenhos, mas contribui para o debate acerca dos impactos geopolíticos dos investimentos chineses, através do estudo de caso do corredor bioceânico Brasil-Bolívia e Perú. Novas pesquisas podem ser conduzidas mediante a análise dos casos dos demais corredores bioceânicos que estão em fase de negociação e consolidação. Ou, ainda, podem ser desenvolvidas novas pesquisas que abordem mais especificamente o aspecto quantitativo e setorial dos investimentos estrangeiros diretos e do financiamento para o desenvolvimento que são empreendidos pela China na região.

## Referências

- ALVAREZ, Thomas David. *The Twin Ocean Project: South America Transcontinental Railroad*. Washington D.C: *Council on Hemispheric Affairs*, 2015. Disponível em: < <http://www.coha.org/the-twin-ocean-project-south-americas-transcontinental-railroad/> > . Acesso em: 02 out. 2018.
- BANCO MUNDIAL (a). *Belt and Road Initiative Briefing*. Disponível em: < <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative> > . Acesso em: 01 dez. 2018.
- BECARD, Danielly Silva Ramos; LUZ, Arnaldo José Da. Presença da China na América Latina: contribuições para o desenvolvimento da região. Porto Alegre: *Ciências & Letras*, n. 48, p. 77-96, jul./dez. 2010. Disponível em: < <http://seer1.fapa.com.br/index.php/arquivos> > . Acesso em: 23 abr. 2018.





- BENNETT, Andrew. Case Study Methods: design, use and comparative advantages. In: SPRINZ, Detlef, WOLINSKY, Yael. *Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods*. University of Michigan Press, 2004, Cap. 2, p. 19-55.
- BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. London: Belknap Press of Harvard University Press, 2016.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. United States: Basic Books, 1997.
- CESARIN, Sergio. The Relationship between China and Latin America: Realities and Trends In: ARNSON, C.; MOHR, M.; ROETT, R. (Org.). *Enter the dragon: China's presence in Latin America*, Washington: Woodrow Wilson International Center, 2007. Disponível em: < <https://www.wilsoncenter.org/publication/enter-the-dragon-chinas-presence-latin-america> > . Acesso em: 27 ago. 2018.
- CIDADE, Lucas, R A *(re)ascensão chinesa e a intensificação das relações sino-sul-americanas: consequências do processo de regionalização da América do Sul (Economia Política Internacional e Relações Internacionais)*, 2016. 205 p. Dissertação — Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2016.
- COHEN, Saul Bernard. *Geopolitics: the Geography of International Relations*. United Kingdom: Rowman and Littlefield, 3 ed., 2015.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Latin America and the Caribbean and China: towards a new era of economic cooperation*. CEPAL, Chile, 2015. Disponível em: < [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/s1500388\\_en.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/s1500388_en.pdf) > . Acesso em: 08 mar. 2019.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades e desafíos*. CEPAL. Chile, 2016, 55p. Disponível em: < <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40743-relaciones-economicas-america-latina-caribe-china-oportunidades-desafios> > . Acesso em: 20 fev. 2019.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *The Economic Infrastructure Gap and investment in Latin America*. Vol. 332, N. 4, 2014. Disponível em: < [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/S1500152\\_en.pdf;jsessionid=D02C0DCB0CE4E4903184BEFE1C864D19?sequence=7](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/S1500152_en.pdf;jsessionid=D02C0DCB0CE4E4903184BEFE1C864D19?sequence=7) > . Acesso em: 05 out. 2018.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*. Santiago: United Nations Press, 2018. Disponível em: < <https://www.cepal.org/en/node/46162> > . Acesso em: 05 set. 2018.
- CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA (CEBC). *China: Direções Globais de investimentos*. São Paulo: Apex Brasil, 2018. Disponível em: < <https://cebc.org.br/2018/10/18/china-direcoes-globais-de-investimentos-2018/> > . Consultado em: 07 mar. 2019.





- COSTA LIMA, Marcos; HELENA FERREIRA DA SILVA, Joyce. Da modernidade pós-colonial e das relações da América Latina com a China em um novo contexto mundial. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 5, n. 9, p. 26-53, dez. 2016. Disponível em: < <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/5855> > . Acesso em: 18 dez. 2018.
- DUSSEL-PETERS, Enrique (a). *Rede America Latina-China: Monitor dos Investimentos Estrangeiros Diretos da China na América Latina em 2018*. Disponível em: < [http://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters\\_MonitorOFDI\\_2018\\_Eng.pdf](http://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_MonitorOFDI_2018_Eng.pdf) > . Acesso em: 11 nov. 2018.
- DUSSEL-PETERS, Enrique (b). In. ARMONY, Ariel C. SHOUJUN, Cui. *Building development for a New Era: China's Infrastructure Projects in Latin America and the Caribbean*. Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh e Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, 2018.
- FERDINAND, Peter. Westward Ho — The China Dream and the One Belt One Road: Chinese foreign policy under Xi Jinping. *International Affairs*: 92 (4), p. 941-957, 2016. Disponível em: < <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.12660> > . Acesso em: 14 dez. 2018.
- GARZÓN, Paulina; RADOMSKI, Júlia. La visita del Presidente Xi Jinping a Ecuador, Perú y Chile. Iniciativa para las Inversiones Sustentables China-América Latina (IISCAL) *Boletín n. 9*. Dezembro 2016. Disponível em: < <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2016/12/9-Boletin-IISCAL-v11.pdf> > . Acesso em 15 out. 2017.
- GUZZINI, Stefano. Re-reading Weber, or: The three fields for the analysis of power in International Relations. Danish Institute for International Studies, Working Paper n. 29, 2007, p. 1-33. Disponível em: < [http://pure.diis.dk/ws/files/56391/Guzzini\\_WP\\_DIIS\\_2007\\_29\\_.pdf](http://pure.diis.dk/ws/files/56391/Guzzini_WP_DIIS_2007_29_.pdf) > . Acesso em 01 fev. 2018.
- HARRISSON, Helena; BIRKS, Melanie; FRANKLIN, Richard & MILLS, Jane. Case Study Research: Foundations and Methodological Orientations. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, 18(1), Art. N. 19, 2017. Disponível em: < <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1701195> > . Acesso em: 20 jan. 2019.
- HAST, Susana. *Spheres of Influence: history, theory and Politics*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited, 2014.
- HIRATUKA, Celso. Chinese infrastructure projects in Brazil: two case studies, p. 122-143. In. DUSSEL-PETERS, Enrique. ARMONY, Ariel C. SHOUJUN, Cui. *Building development for a New Era: China's Infrastructure Projects in Latin America and the Caribbean*. Mexico City: Asian Center for International Studies, University of Pittsburgh and Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, 2018.
- JENKINS, Rhys e BARBOSA, Alexandre. Fear for Manufacturing? China and the future of industry in Brazil and Latin America. Cambridge: *The China Quarterly*, volume 209:





- p. 59-81, 2012. Disponível em: < <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/fear-for-manufacturing-china-and-the-future-of-industry-in-brazil-and-latin-america/F2BC3B21C3B333272CE1ABE99835AC08> > . Acesso em: 07 nov. 2018.
- JI, Miao. Expectations and Realities: managing the risks of Belt and Road Initiative. *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 1, No. 3, p.497-522, 2015. Disponível em: < <https://www.worldscientific.com/doi/pdf/10.1142/S2377740015500244> > . Acesso em: 02 nov. 2018.
- KAPLAN, Robert D. *The Revenge of Geography: what the world map tells us about the upcoming conflicts*. New York: Random House Trade Paperbacks, 2012.
- KLARE, Michael. T. *The race for what's left: the global scramble for the world's last resources*. New York: Picador, 2013.
- KROEBER, Arthur R. *China's Economy: what everyone needs to know*. New York: Oxford University Press, 2016.
- MACKINDER, Halford J. *Round World and the Winning of Peace*. Foreign Affairs; American Quarterly Review, 21:1/4, 1943.
- MACKINDER, Halford J. The Geographical Pivot of History (1904). *The Geographical Journal*, Vol. 170, N. 4, Royal Geographical Society, 2004, p. 298-321. Disponível em: < [https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2019/05/20131016\\_MackinderTheGeographicalJournal.pdf](https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2019/05/20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf) > . Acesso em: 15 jul. 2018.
- MAHAN, Alfred T. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. United States: Dover Edition, 2004.
- MEYER, Christine Bennedict. A Case in Case Study Methodology. *Field Methods*, Vol. 13, No. 4, November 2001 329–352. Disponível em: < <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.5170&rep=rep1&type=pdf> > . Acesso em: 01 de nov. 2018.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (a). *Declaração de Santiago: CELAC-China: Working for more development, innovation and cooperation for our peoples*, 2018. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/images/2ForoCelacChina/Declaration-of-Santiago--II-CELAC-China-Forum-FV-22-01-2018.pdf> > . Acesso em: 02 mar. 2018.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (b). *CELAC and china joint plan of action for cooperation on priority areas (2019-2021)*, 2018. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/images/2ForoCelacChina/Joint-Action-Plan-II-CELAC-China-Forum-FV-22-01-18.pdf> > . Acesso em: 02 mar. 2018.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Cinco Princípios da Coexistência Pacífica*. Serie de Tratados das Nações Unidas, vol. 299, Genebra, 1958. Disponível em: < <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20299/v299.pdf> > . Acesso em: 28 Ago. 2017.





- PEREIRA, Francisco Denes; CARVALHO, Elcio Aparecido. A presença do “Dragão” na África e na América Latina: O lugar da Cooperação Sul-Sul na Política Externa da China. *Revista Intellector*, CENEGRI, v. 12, n. 23, p. 65-81, Set. 2015. Disponível em: < <http://www.cenegri.org.br/intellector/ojs-2.4.3/index.php/intellector/article/view/9> > . Acesso em: 09 maio 2018.
- PETERSEN, Alexandros. *The World Island: Eurasian geopolitics and the Fate of the West*. Oxford: Praeger Security International, 2011.
- POWELL, Dawn E. China-Brazil Economic Relations: too big to fail?. In. MYERS, Margaret and WISE, Carol. *Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millenium*. New York: Routledge, 2016.
- RAY, Rebecca; GALLAGHER, Kevin; LÓPEZ, Andrés and SANBORN, Cynthia. *China in latin America: lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development*. Boston: Boston University Global Economic Governance Initiative, 2015. Disponível em: < <http://www.bu.edu/pardeeschool/research/gegi/program/area/chinas/global/reach/chinas/global/reach/environment/and/development/working/group> > . Acesso em: 16 Set. 2018.
- RODRIGUEZ, Ivana. *A complexa influência Chinesa na América Latina: desafios e oportunidades para a região*. Dissertação (Ciência Política e Relações Internacionais). Universidade Nacional de Lisboa, Lisboa, 120 p., 2016. Disponível em: < <https://run.unl.pt/handle/10362/20183> > . Acesso em: 15 mai. 2018.
- ROLLAND, Nadège. *China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*. Washington: National Bureau of Asian Research, 2017.
- SARVÁRI, Balász. SZEIDOVICZ, Anna. The Political Economics of the New Silk Road. *Baltic Journal of European Studies*, Vol. 6, N. 1 (20), 2016, p. 3-27. Disponível em: < <https://content.sciendo.com/view/journals/bjes/6/1/article-p3.xml>. Acesso em: 23 nov. 2018.
- SENADO NOTÍCIAS. *Ferrovias bioceânica é viável, dizem chineses em audiência pública*, 18 de abril de 2017. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/18/ferrovia-bioceanica-e-viavel-dizem-chineses-em-audiencia-publica> > . Acesso em: 03 out. 2018.
- SHOUJUN CUI. Introduction: Sino-Latin American Relations in Strategic Transition and China's New Commitments to LAC and Its Geopolitical Implications. In: Shoujun Cui; Garcia, Manuel P. *China and Latin America in Transition: Policy Dynamics, Economic Commitments, and Social Impacts*. New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 1-34.
- STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA. *Action Plan on the Belt and Road Initiative*, 2015. Disponível em: < [http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content\\_281475080249035.htm](http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm) > . Acesso em: 16 ago. 2018.





- STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA (a). *Report on the Work of the Government Pequim*: Xinhua, 2016. Disponível em: < [http://english.gov.cn/premier/news/2016/03/17/content\\_281475309417987.htm](http://english.gov.cn/premier/news/2016/03/17/content_281475309417987.htm) > . Acesso em: 16 ago. 2018.
- STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (b). *Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. Pequim: Xinhua, 2016. Disponível em: < [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2016/11/24/content\\_281475499069158.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm) > . Acesso em: 26 jul. 2018.
- THE ECONOMIST (a). *Our Bulldozers, our Rules*. 2016. Disponível em: < <http://www.economist.com/news/china/21701505-chinas-foreign-policy-could-reshape-good-part-world-economy-our-bulldozers-our-rules> > . Acesso em: 07 jul. 2018.
- THE ECONOMIST (b). *One Belt, One Road — An Economic Roadmap*. Corporate Network, 2016.
- US-CHINA ECONOMIC SECURITY REVIEW COMMISSION. *China's Engagement with Latin America and the Caribbean*. Disponível em: < [https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Engagement%20with%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean\\_.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Engagement%20with%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean_.pdf) > . Acesso em: 10 dez. 2018.
- XI JINPING. *The Governance of China Vol. II*. Foreign Languages Press Co. Beijing: Beijing Press, 2017.
- XUETONG, Yan. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics*, Volume 7, edição 2, 2014, p. 153–184. Disponível em: < <https://academic.oup.com/cjip/article/7/2/153/438673/From-Keeping-a-Low-Profile-to-Striving-for> > . Acesso em: 26 set. 2018.





# Global History and International Relations: Possible Disciplinary Encounters and an Initial Review of Contributions from Latin American Research

*História Global e as Relações Internacionais:  
possíveis encontros disciplinares e uma revisão  
inicial das contribuições da pesquisa  
latino-americana*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019.952

Anelise F.P. Gondar<sup>1</sup>

Aline D. G Rizzo<sup>2</sup>

## Abstract

The Post-Cold War world order fueled discussions in the field of Humanities on theoretical and methodological resources in the very attempt to understand and explain the increasingly multi-polarized and complex international system. While considering the field of History — especially in its attempt to theoretically and methodologically cross borders — and while being active in the field of International Relations, we see possibilities of fruitful encounters between both areas of research, particularly when it comes to recent discussions on what came to be called in the 1990s “global history”. The article initially presents a conceptual definition of global history; then moves on to underpin its claim that History and IR are entangled disciplines that, despite different theoretical points of departure, not only share similar basic assumptions (state-centrism and the Western intellectual framework of thought)

---

1 Anelise F.P. Gondar is an Assistant Professor and Researcher at the State University of Rio de Janeiro (ILE/UERJ). She holds a PhD in International Relations from IRI/PUC-Rio and a Magister Artium in Political Science and Education from the University of Heidelberg. E-mail: [anelise.gondar@uerj.br](mailto:anelise.gondar@uerj.br)

2 Aline D. G Rizzo holds a Master Degree in International Relations by the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio). Currently, she is PhD candidate in Comparative History at the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ) and Research Assistant IV at Institute for Applied Economic Research (IPEA). E-mail: [alinedgrizzo@gmail.com](mailto:alinedgrizzo@gmail.com)

Artigo submetido em 09/05/2019 e aprovado em 21/10/2019.





but also have been sharing similar intellectual preoccupations. In the third part, we explore possibilities of writing global history from the Latin-American perspective by discussing three recent contributions to the field. Finally, the text briefly enunciates possibilities of mutual enlightenment between the disciplinary fields of History and IR based on the idea of Global IR.

**Keywords:** Global History; Theory of International Relations; Latin America.

## Resumo

A ordem mundial pós-guerra fria fomentou diversos debates no campo das Humanidades acerca de recursos teóricos e metodológicos que abrangessem formas de compreensão e explicação do sistema internacional cada vez mais multipolar e complexo. Considerando a área da História — especialmente em sua tentativa de cruzar fronteiras tanto teóricas quanto metodológicas — e pesquisando ativamente no campo das Relações Internacionais, vemos possibilidades de encontros frutíferos entre ambas as áreas de pesquisa particularmente no tocante aos debates mais recentes em torno do que passou a ser chamado a partir dos anos Noventa de ‘história global’. O artigo, com isso, apresentará inicialmente uma definição conceitual de história global, em seguida justificará a ideia de que História e das RI são disciplinas inter-relacionadas — ainda que partindo de pontos de partida teóricos distintos, não apenas compartilham pressupostos semelhantes (o estadocentrismo e o arcabouço intelectual ocidental), mas também têm partilhado preocupações intelectuais semelhantes. Na terceira parte, exploramos possibilidades de escrita de histórias globais a partir de uma perspectiva latino-americana através da apresentação de três contribuições de especialistas ao campo. Por fim, o texto enuncia brevemente as possibilidades de iluminação mútua entre os campos disciplinares da História e das RI a partir da ideia de ‘global IR’.

**Palavras-chave:** História Global; Teoria das Relações Internacionais; América Latina.

## Introduction

### History and International Relations: two entangled disciplines

As the 20<sup>th</sup> century drew to a close, major (geo-) transformations in the European political landscape were brought about not only by the largely unpredictable fall of the Berlin wall, but also by conflicts on European soil in the 1990s. Those fuelled again major historiographical discussions focused on new possibilities and approaches to History in face of challenges inherent to what was seen (again) to be a rapidly globalizing world.





The 1990s posed theoretical and methodological challenges to the field of International Relations as well: post-structural, narrative and postcolonial approaches to international phenomena led to more interdisciplinary encounters. While historians seem to have incorporated more critical methodologies over the years to embrace past and present historical phenomena, in the field of IR, post-structuralist and post-colonial studies have been creating alternatives to theorization and to discussions more related to new ontologies and epistemologies.

In the field of History, attempts to (re-) address transnational and transborder entanglements (CONRAD; ECKART, 2007) are not a new endeavor in themselves. However, from the 1990s onwards, academic outputs in the field have been increasingly deploying a variety of theoretical and methodological resources, showing an effort to go beyond state-centered explanations that have appeared in a move to understand a more multi-polarized, heterogeneous and complex world. Approaches such as those *Connected Histories* (SUBRAHMANYAM, 1997; GRUZINSKI, 2001, 2012; HARTOG, 2013); *Histoire Croisée* (WERNER, ZIMMERMAN, 2006) and *World and Transnational Histories* (VENGOA, 2009; FICKER, 2014) have been referred to as some of the strains in Historical research that are more focused on transdisciplinary, transborder and transregional histories.

As perhaps one of the most contemporarily widespread strains, what became known as *Global History* has been welcomed in the United States, Europe and elsewhere as one way to redesign research questions as to be able to focus on other regionalities, temporalities and convey historicity to actors otherwise invisible in historical research (CONRAD 2016).

The aims of this paper are thus (i) to discuss approaches to Global History — considering Global History itself as an approach or a methodological tool to tackle research objects reaching beyond the nation-state —; (ii) to present commonalities between global histories and the discipline of International Relations (IR); and, finally, (iii) to illustrate the reception of Global History approaches among Latin American scholars.

History and International Relations are mutually inter-referenced disciplines that have traditionally shared meeting-points, such as common grounds scattered throughout the history of diplomacy. However, they have responded quite differently to the challenges raised by sweeping changes to the International System over time. We claim that affinities between approaches to Global History in History and in IR rest upon the two challenging premises of both fields — state-centredness and Eurocentrism. Subfields of both disciplines have undertaken efforts to readdress





the role of the state and European thought in research design — dislocating the state from its central *explanandum*<sup>3</sup> and/or *explanans*<sup>4</sup> position (DRUWE 1995, 38), and redesigning the discursive constitution of “Europe” and its intellectual power upon the world.

Thus, in the initial part of the paper, we draw a basic understanding of the Global History approach based on Sebastian Conrad and Andreas Eckart (2007) and Sebastian Conrad (2016). Then, we schematically draw entanglements between the twofields of study from an interdisciplinary perspective. The final part of the paper presents three recent contributions of Latin-American scholars to engage in an interdisciplinary dialog drawing on International Relations’ concepts and Global History tools to advance their areas of study. In this section, we do not intend to offer a thorough overview of Latin American contributions, but rather to highlight some recent efforts of Latin American historians to engage with the field of Global History in their research topics.

Finally, conclusions are drawn around limits and possibilities of such an encounter and intend to shed light on common research agendas in the fields of History and International Relations.

## Definitions of “Global History”

According to Wenzlhuemer (2017, p. 9), with the rising popularity of the field of Global History, expectations upon it have grown significantly over the past years. In one of the most concise and clear cut overviews on Global History, Sebastian Conrad’s *What is Global History?* (2016) provides a fair starting point for an encompassing overview of uses of the term. The book goes over the main criticisms raised by Global History researchers against the Weberian nation-state as the core analytical unit of History and Eurocentrism, while also raising fundamental questions as to what would distinguish the Global History approach from others:

It is one approach among many, and it is better suited for addressing some questions and issues and less appropriate for addressing others. Its core concerns are with mobility and exchange, with processes that transcend borders and boundaries. It takes the interconnected world as its point of departure, and the circulation and exchange of things, people, ideas, and institutions are among its key subjects (CONRAD 2016, 5).

---

3 That which needs to be explained.

4 That which contains the explanation.





Though distinctive differences from other approaches are still somewhat vague, the German historian stresses three possible perspectives involving Global History from a theoretical and methodological point of view. The first is to consider Global History as something like the History of Everything, encompassing all events worldwide and based on a comprehensive perception of History. The second perspective draws back to the existence of *connected histories*, where phenomena are not explained as stand-alone events. The the third is what he calls the global integration viewpoint through which objects are analyzed from an interconnection logic. It is this third perspective that embodies the most sophisticated Global History works, according to the author. Conrad asserts that, more than pointing to an object, the global viewpoint is a way of looking at History that is simultaneously a process and a perspective: “Global history is both an object of study and a particular way of looking at history: it is both a process and a perspective, subject matter and methodology” (CONRAD, 2016, p. 9).

The issue of spatiality extends beyond scale for Conrad. It is not a matter of simply switching to wider lens es and focusing on objects larger than the national unit. Rather: “as important as the quest for alternative spatial units may be, the real challenge consists in shifting between, and articulating, different scales of analysis, rather than sticking to fixed territories” (CONRAD, 2016, p. 118). Understanding History from the standpoint of processes articulated at different scales seems to be the challenge facing the researcher.

In an earlier work, Conrad and Eckart (2007), had affirmed that the spatial standpoint is precisely one of the most singular aspects of Global History perspective, as it does not attempt to embrace the entire world. Although the idea of world integration is an assumption underlying Global History research questions, presuppositions addressing systemic relations worldwide simultaneously in action serve only as a backdrop for concrete research projects. According to these authors, the idea is not to impose an abstract global totality as a counterpart to the State-centric research paradigm; on the contrary, this involves the development of research sensibilities and history writing that is grounded on the idea that relations are established globally: “The scope of Global History studies may vary by topic and research question. Spatial units are thus not necessarily starting points, but rather what results from this perspective”<sup>5</sup> (CONRAD, ECKART, 2007,

---

5 Authors’ translation of the original in German: Die Reichweite globalgeschichtlicher Studien kann daher nach Thema und Fragestellung variieren, räumliche Einheiten sind dann nicht so sehr der Ausgangspunkt, sondern eines der Ergebnisse dieser Perspektive.





pp. 27-28). They feel it is not merely necessary but also possible to consider regional relations without reifying them and without establishing an alignment with civilizing paradigms.

Global History standpoints do not require a return to the macro-historical perspective as the most fascinating research questions emerge precisely from the interface between global processes and their local expressions (CONRAD, ECKART, 2007, pp. 27-28). Thus it would be necessary to consider macro-contexts and their local forms of appropriation, believing that there is no contradiction between a question drawn up through the epistemological-analytical lenses of Global History and an interest in a specific case study or a microhistorical approach. For Conrad and Eckert (2007), globalization movements are forms of glocalization<sup>6</sup>. Local “translations” and adaptations of global structures, institutions or ideas (thus adapted to the context of local languages and institutional relations) along with a redrawing of long standing connections between worlds stand among the most fertile aspects of what Global History analyses have to offer.

One can say that Global History extends well beyond both comparative studies and straightforward analyses of global events, as noted by Gruzinski (2016) who comments on the work of Conrad (2016):

To Conrad, ‘global’ means much more than simply widening the scale. A global world is a connected world, which means that the units or subjects of history can no longer be viewed in splendid isolation. Global history not only means mobility, interactions, and connections, but also mechanisms of how the world became globalized (GRUZINSKI, 2016, p. 3).

While in the field of History expectations on Global History approaches may sound overrated, Wenzlhuemer affirms that the initial interest of historians in Global History emerged from the overall dissatisfaction with existing analytical tools to interpret history in the era of globalization (WENZLHUEMER, 2017, p. 9). In IR, on the other hand, analytical tools presume the international system as a common point of departure. Still, the focus on behavior and action of national states has proven to lead to partial understandings of the international phenomenon.

---

<sup>6</sup> Literature on Globalization is vast, with any in-depth discussions of its definitions, characteristics and effects extending well beyond the framework of this paper. It is important to stress that this is a multi-faceted debate that encompasses issues involving identity, governance and democracy, as well as civil society, migrations, work and daily life. It is equally vital to recall that different International Relations theories will offer conflicting comprehensions of this topic, making the absorption by International Relations of the theme of Globalization into a broad-ranging field for research and reflection (Thirknell-White, 2008).





Latest “turns” — linguistic and visual/aesthetical — as well as transversal themes (such as gender violence or neoliberal labor, among others) have affected the way IR scholars look at connections. Having produced one of the clearest arguments on what could be Global History (WENZLHUEMER 2017, 9), Conrad’s (2016) ideas presented here have inspired us to develop, in the coming section, paths for building up closer links between Global History and International Relations.

## **Potential common agendas (and hindrances) of the fields of History and IR**

Research in History and theory IR have been usually devoted to historical and political phenomena either within or beyond the boundaries of the national state. In either case, and for disciplinary reasons, a so-called methodological nationalism (SCHULZ-FORBERG, 2013; CONRAD, 2016) can be observed well to the fore in modern mainstream historiography, along with Europeanized scientific references and worldviews serving as backdrops to purportedly universal historical narratives. Methodological nationalism has served as a pillar to both fields of research traditionally providing structuring conditions to understand the contemporary world as economic, political and social phenomena.

For historians, it is common knowledge that nationalism was pumped up by the political contexts of the 19<sup>th</sup> century, culminating in World War I. Following a trend towards criticizing the central role of the nation-state in History, many scholars attempted to embrace other units of analysis and other investigation routes resulting in whole new areas of research, such Comparative History (THEML, BUSTAMANTE, 2007).

Prompted by imperial advancements and the catastrophes of the World War I, the exacerbated nationalism of the 19<sup>th</sup> century’s early decades (firmly buttressed by European historiography) was questioned, particularly when the perils of nationalist passions led to World War II. Accordingly, the interwar period fostered historiographical output that was more critical of nationalism, based on methods that brought other historical experiences into perspective, extending beyond national borders. In this context, Marc Bloch published his seminal criticism of mainstream historiography (‘Toward a Comparative History of European Societies’) in 1928, censoring its fundamental role as an institutional crutch for the European national states. According to José D’Assunção Barros (2014):





At that time there was a certain feeling of discouragement among at least a significant portion of Europe's intelligentsia, over the paths pursued through the exacerbated cult of nationalism that buoyed the formation of nation-states during earlier centuries. Furthermore, historians in general played a fairly important role in the institutional organization of nation-states, structuring their archives in order to record their national legacies, constructing laudatory narratives exalting each specific nation and sometimes even urging wars (BARROS, 2014, p.7)<sup>7</sup>.

In this context, comparative studies put down firm roots, not only as a method but also as an institutionalized field of work in academia. Comparative History thus appeared with the promise of "(...) opening up to dialog in some way, breaking through isolation and pitting an element of "humanity" against mere national pride; and finally questioning reciprocal intolerance among men" (BARROS 2014, 8)<sup>8</sup>. This was supposed to occur through the inherent nature of comparisons that would bring different historical experiences into perspective, consequently questioning the focus on exclusivity and exceptionality praised so strongly in national historical narratives. However, it must be stressed that this anti-nationalist context in the field of History did not eliminate the issue from the discipline's scope. Instead, it underscored its strong links to the political contexts of historiographical output.

A second important moment when nationalism was questioned occurred subsequent to the Cold War, as the academic world became more keenly aware of the effects of Globalization and transnational phenomena. Framed by milestone events as the 20<sup>th</sup> century turned into a new millennium, the multiplicity of actors and a powerful drive towards multi-polarity underscored the need to extend the subjects of study for this discipline, traditionally focused on the nation-state as an analytical unit, also impelled by new perceptions of time (shortened) and space (shrunk), as indicated by Bruce Mazlish (2006).

The decolonization of Africa and the end of the Cold War paved the way for demands for greater autonomy on the international stage, voiced by actors who

---

7 In the original: (...) respirava-se então, em uma parte pelo menos significativa da intelectualidade europeia, certo ar de desânimo em relação aos caminhos que tinham sido trilhados através daquele exacerbado culto ao nacionalismo que caracterizara a estruturação dos estados-nação nos séculos anteriores. Mais ainda, de modo geral os historiadores tinham desempenhado um papel bastante relevante na organização institucional dos estados-nação, na estruturação de seus arquivos para o registro da memória nacional, na construção de narrativas laudatórias que exaltavam cada nação em particular, e que por vezes chegavam mesmo a conclamar a guerra.

8 In the original: (...) algum modo abrir-se para o diálogo, romper o isolamento, contrapor um elemento de "humanidade" ao mero orgulho nacional, e por fim, questionar a intolerância recíproca entre os homens





were previously constrained by their polarized milieus. In the field of History, this multi-polar contemporary world was to be explored by academia through assessments highlighting micro-histories — together with transnational, connected and crossed histories, — clearly reflecting approaches steered by Global History. In addition to questioning the nation-state as the core analytical unit (already anticipated by Comparative History), outspoken criticism of the ethnocentrism found in mainstream historiography soon burgeoned, together with proposals for new uses of spoken and written narratives in History. In this field, authors such as Sanjay Subrahmanyam (1997) — one of the precursors of the sub-field of Connected History who strived to link up historical sources and narratives outside the boundaries of Europe — were proposing a more globalized historiography that would encompass narratives, viewpoints and actors that had always been nudged into the shadows by mainstream historiography.

Although thinking beyond national borders is not exactly an innovation, as noted by Robert Frank (2017), thinking about History from global or transnational standpoints as an overview would evoke a set of tools that are already well-established in historiography, such as comparison, transference, crisscrossing, connection, sharing (as in ‘Shared History’) and circulation (REVEL, 2011), as well as Global History. It was not only reflections on the need to rethink analytical categories, but also the methodological tools for doing so.

In his book entitled *Thinking History Globally*, Diego Olstein (2015) suggested a strategy for thinking history globally through what he calls the four Big Cs: Comparing, Connecting, Conceptualizing and Contextualizing. This approach does not constitute an ontological exercise, but instead strives to present a typology that serves as a strategic tool. In his own words:

this typology is not an ontological exercise in which each publication must necessarily fit into one and only one category. Rather this typology is envisioned as a functional tool to help visualize clearly the possible strategies and historiographies at hand when it comes to thinking history globally (OLSTEIN 2015, 7).

To address the issue of a Global IR may seem more difficult than to explain why and in which ways strains of the field History have been devoted more and more to transborder connections and relationships. IR theories have historically moved from the centrality of the nation-state (realism) to the existence and importance of institutions and international players (liberal institutionalism). Marxist theories





such as the Dependency Theory of the 1950s and 1960s and the Wallersteinian world-system theory had the merit of interconnecting the world and showing how the capitalist mode of production was able to generate simultaneously development and underdevelopment in different regions of the globe.

However, the nation-state and its economic potential were still the main variables to be scrutinized in order to assess and predict the states' role in the international system. The English School of International Relations (often referred to as liberal realism) sees the evolution of the international community as a concentric expansion of influence, values and relationships among nations with Europe in its center. It actually puts us back again in a scenario in which an Eurocentric international system does not take developments into consideration that did not emerge from the Old world.

Constructivist approaches take into account that significant aspects of the International refer back to historical and socially-constructed relations and that those emerge from social behavior, expectations and the human ability to learn to trust and to adequately respond to others' impulses. Standing between rationalist and reflexivist approaches to IR, constructivism(s) accommodate the perception that neither agency nor structure can take ontological precedence in the analysis of international phenomena. Constructivists bury the idea that the "outer world" in which national states interact should be considered anarchical — the idea of anarchy, for them, is itself socially constructed.

Constructivist approaches diverge from each other: while Nicolas Onuf stresses the importance of discourse in the making of rules, Wendt did not foresee the linguistic turn (NOGUEIRA e MEZZARI 2005, p. 177). Hindrances for an approximation of constructivist theories to the Global History approach rely on a still very "structural" account of relationships between states. While Onuf takes identities into consideration in his worldview, constructivists such as Wendt still count on state for action and decision making, being, thus, still state-centric in their analyses. Despite the affirmation that the world in which the International takes place is something *of our making*, constructivism does not fully resonate with the aims and tools of what we propose.

Post-modern, post-structuralist and to some extent post-colonial theories seem to better fit the aspirations of global historians — while postcolonial theories emphasize the colonial encounter and legacies as points of departure to *provincialize Europe*, the arguments directed towards *difference* tend to put Europe either in the center of analysis again or as an "independent variable" — a





variable causing variegated effects upon former colonies. As for postmodern and post-structuralist approaches, they shed a completely new light upon history/stories by focusing more intensely on regimes of truths and how it act upon individuals and societies. However, a relativization of historical facts altogether may damage efforts to reinterpret epochs and founding events through the analysis of transborder connections and relationships among regions.

Nevertheless, research and practice in IR have been responding to growing interdisciplinary demands. As the constructivist scholar Amitav Acharya, distinguished professor of International Relations of the American University, puts it, experiences from the non-Western world have come to gradually capture attention within major IR events (if not within mainstream IR literature). He defines as global IR the attempt to bring those experiences in:

The idea of a global IR challenges traditional IR's neglect and marginalisation of the voices and experiences of the non-Western world, or the Global South. The principal aim of global IR is to 'bring the Rest in'. It calls for greater participation from scholars from the Global South in the IR discipline and the broadening of the way IR is taught and written in the dominant centres of knowledge in the West (ACHARYA, 2017, p. 76).

Acharya (2017) sees six dimensions to global IR that can engage in fruitful debates with global history. First, he states the necessity to overcome a particularistic universalism born out of European enlightenment through an engaged pluralistic universalism. Second, he affirms that experiences should be grounded in world history instead of Western history. That means to say that institutions, peoples and values beyond Western traditions and time-coding may engage in dialogue with each other bringing other transborder connections into light. Third, he understands the need to go beyond American hegemony (although Acharya does not go far enough in criticizing the ability of mainstream theories to adapt). Fourth, he sees the power of regionalism not as the *antithesis of universalism* (ACHARYA, 2017, p. 80) but as a legitimate force to question centers and to focus on variegated forms of interactions between peoples and institutions. Fifth, he understands that “truly global IR cannot be based on cultural exceptionalism and parochialism” (ACHARYA, 2017, p. 80). Both perspectives have seen a revival in “real” politics over the present decade. Exceptionalism and parochialism are based on the idea of homogeneity and superiority, and the rise of nationalist paroles in the United States and in Europe — not to mention a turn to political conservatism in Latin America





— is bringing these discussions back to the research agenda. While recognizing that nationalisms and national identities are an enduring political force, research can contribute to uplifting initiatives that preserve the international connectedness as a source of new visions upon national (and transnational) formations.

Finally, the sixth dimension highlighted by Acharya takes not only a broader conception of agency into account but also various forms of agency neglected by state- and Eurocentric research.

This perspective resonates with ongoing research done not only in Europe but also by Latin American scholars that have been revisiting documents and archives (see for instance SOCHACZEWSKI, 2017) in search for yet unseen or insufficiently researched political, economic and social liaisons between actors and institutions in history.

The insights of what Acharya calls ‘global IR’ help to set, in our view, three elements convergent to a common agenda with approaches to Global History: (1) enhanced value put upon actors and processes deepening the understanding of intra and interregional relationships; (2) the conscious critique of state-centrism and Eurocentrism as necessary ordering principles in theory and methodology and (3) the perception that a “global” take on international phenomena does not mean a new universal approach to global issues but instead the search for interconnectedness regardless of frontiers and barriers established by mainstream historic accounts.

In this sense, we see the possibility of establishing a common research agenda between History and International Relations in which a common set of phenomena can be studied not exclusively, but specially in the contemporary global scene. According to Dominic Sachsenmaier (2007), variegated research agendas have been approached through lenses beyond traditional boundaries, through new spatial configurations and through intertwining History and other social sciences, including International Relations. Themes such as the diasporas, minority and migration studies; histories of commodities (such as salt, sugar and cotton) have been analyzed from new notions of space and globalization notions *per se*. Besides that, Sachsenmaier warns that theoretical changes of perspective are not enough to overcome Eurocentrism; the structures of the academia should be contested:

To conclude and come back to the question of Eurocentrism, it is rather facile to postulate that scholarship needs to become more multiangled, but this in fact necessitates more than a paradigm change. At the moment, world historical scholarship develops fascinating theories of alternative spaces,





cutting across national and cultural boundaries. But in effect in our own academic communities, national boundaries and public spheres continue to dominate modes of scholarly interaction (SACHSENMAIER 2007, 488).

That means that changing theory and methodological paradigms is not enough. Even in the globalized world, where so many facilities are available, the boundaries of the academic structures are still strongly based on national patterns. Academic interchanges, international events and, specially, the possibilities offered by the internet, are some strategies to overcome structural hindrances, but some barriers still persist, mainly the linguistic barrier observed especially in the History field:

The field of historiography [...] is still far from producing a tightly integrated community of scholars, a community that would be characterized by a relative balance of opportunities between the margins and the centers of a global academic network. In China, for example, only a small number of historians have the necessary foreign language skills and financial means to actively participate in international dialogues and cross-cultural projects. Here, just as in many other countries, one can observe a basic dichotomy between a globally connected elite of scholars and a larger group of academics whose active work experience does not cross national boundaries. In addition to this problem, the majority of research is being published in national languages, which provides obstacles to international exchanges and methodological debates. Linguistic boundaries greatly determine the shape of networks among historians, which tend to be knit most tightly within national or cultural settings (SACHSENMAIER 2007, 482).

Therefore, we argue that the common agenda for Global History and International Relations should focus on the theoretical-methodological elements of convergence; on phenomena that require an interdisciplinary approach and a global perspective. And, at the same time, on the changes of academia structure which should be more globally interconnected.

Considering these possibilities of a common agenda, the next section will discuss the role of the Global South perspective for the dialogue between Global History and International Relations. The specific case of Latin America will be highlighted through three recent contributions to Global History scholarship: Diego Olstein (2017), Monique Sochaczewski (2017) and Alexandre Moreli and Stella Krepp (2017).





## Can Latin America contribute to Global History research?

The emergence of historically marginalized voices has contested the Eurocentrism throughout History. The Subaltern Studies in India, the contemporary African Philosophy and the Dependency Theory feature amongst the most significant examples of global knowledge production during the second half of the 20<sup>th</sup> century (SACHSENMAIER 2007). Politically, the Bandung Conference in 1955 and the non-alignment movement marked a notable political reflection of contestation coming from peripheral countries amidst the bipolarized world of the Cold War.

The beginning of the 21<sup>st</sup> century was characterized by the protagonism of the “emerging powers” (IKENBERRY and WRIGHT 2008), in which states turned their status from “poor countries” (or underdeveloped countries) to developing countries, improving their economic and political power in the global governance. The subsequent exponential growth of peripheral economies had been imbued of great symbolic contestation and led to the promotion of new issues regarding development paths and the need of reordering the international system. This period ended up being characterized by the strengthening of what came to be considered the Global South (which includes countries from Asia, Africa and Latin America) (SANTOS 2010; MAWDSLEY 2012). These regions have played a relevant role in Global History not only as study subjects, but also as providers of research centers.

Marquese and Pimenta (2018) point out that while some of the most important Anglo-Saxon Global History production ignores Latin America History, there are relevant global perspectives in Latin American historiographic traditions, such as Slavery Studies and Dependency Theory produced prior to discussions on Global History posed by recent northern scholarship. They tend to disagree with scholars affirming that Latin American research efforts have developed either in isolation or without any preoccupation with connections between Latin America and broader, global historical movements:

In their words:

We disagree [...] that there is a persistent and negative separation between Latin American historiography and studies of global history. [...] This isn't, however, our point, but rather that Latin American and Caribbean historiographic traditions are no less “global” because they are not produced





in English; they had been produced earlier on, independently of trends within the English-speaking academic world (referência?).<sup>9</sup>

As introduced in the previous section, we understand that Latin American international Historians and IR scholars specially devoted to Global History have been making active efforts over the past years to engage in dialogue with strands of history while reaching out to transnational and global processes and encounters (OLSTEIN 2015).

We ourselves, as Latin American researchers, have had the opportunity to engage in fruitful dialogues over the past three years within the sections devoted to Global History taking place in the yearly congresses of the National Historians' Association — ANPUH, in which many other colleagues to be mentioned here have presented their research.

Attuned to the many discussions taking place in Brazil, the well-known journal “*Estudos Históricos*” released a special issue in 2017 devoted to “global and transnational perspectives”. In one of the contributions to the edition, Diego Olstein historically redraws the processes through which Latin America became part of an international history and identifies great periods during which Latin America was brought into the stream of history, the first one being “the long sixteenth century (1492-1650)” in which the discovery of the Americas led to a massive movement of evangelization of native/captive masses, recognition and annexation of new grounds and the production of scientific/biblical knowledge to justify exploration of goods and peoples.

The age to follow, according to his proposition, was the “great crisis (1650-1780)” (referência), in which the Enlightenment and the emergence of natural history sealed the place of Latin America as marginal regarding any potential of intellectual progress and, at the same time, of crucial centrality for the intellectual making of Europe itself. In another long century — the 19th century (1780-1914) —, European imperial powers, while racing for economic and political supremacy in the continent, had to cope with the (bolivarian) liberation wars.

On the verge of World War I, freedom fighters in Latin America mattered less than the preservation of territorial power over Africa, making, again, Latin

---

9 In the Original: Discordamos, [...] que haja uma persistente e negativa separação entre a historiografia latino-americana e os estudos de história global. [...] Nosso ponto, contudo, não é este, mas sim que as tradições historiográficas da América Latina e do Caribe não são menos “globais” em razão do fato de não serem produzidas em inglês, de terem sido gestadas antes, e de forma independente das tendências historiográficas do mundo acadêmico de fala inglesa. (MARQUESE and PIMENTA 2018, 41).





America “small” in European eyes. While Latin America remained ignored as a continent, patronized in many ways and left to the power of the British empire after a political void left by Spain (OLSTEIN 2017, 261), the thirteen colonies of the Northern American continent settled for liberty and rights, setting the course for new developments as compared to Latin America.

In the “short twentieth century” (1914-1991) (referência), Latin America seemed to be able to contribute for the first time to global social sciences: with the dependency theory as a reaction to modernization theories, Latin American scholars engaged in dialogue claiming that the continent was of paramount importance to the production of “center economies” while fulfilling its role of a *locus* of peripheral capitalist production and consumption. World-system theories derived from that assumption putting Latin America “back” in the discussion of the development of capitalism while reinstating the centrality of more advanced economies for the explanation of the global capitalist system.

By the end of the nineties, two waves swept over Latin America: transition to democracy and neoliberal economy — the latter ended up setting the poles central capitalism -peripheral capitalism to the side. As for the present century (1991 onwards), Olstein defines it as being determined by globalization of knowledge and language as well as flows of goods and people. And a renewed academic interest on networks and relationships ended up bringing forward efforts to better understand the “Atlantic history”, for example, leading us to the perspective of throwing a new gaze upon the place of Latin America in the international system. Noteworthy here is his central claim that amongst “great divergences”, be they among the old world and the new world (such as in Pomeranz’s “Great Divergence” in which he describes the causes of the Western civilization’s flourishing in the 19th century eclipsing developments in other parts of the world), or be they a consequence of ruptures within the old or the new world, Latin America has permanently stood on the losing end (OLSTEIN 2017, 254). Nevertheless, the continent’s role in the international system cannot be overseen and maybe a new historical and/or even autochthonous perspective upon the region might be able to shed light upon alternative narratives.

The PhD dissertation “*Do Rio de Janeiro a Istanbul*” (2017) from the Brazilian historian Monique Sochaczewski makes an enriching contribution to enlightening active relationships among two considered to be peripheral empires during the 19th century — the former Empire of Brazil and the Ottoman Empire. Her study





encompasses archives, letters and diplomatic accounts of what seemed to be a relationship of mutual interest between 19th century-Brazil under the ruling of D. Pedro (ranging from what became known as the *Primeiro Império* until the republican era) and the Ottoman Empire.

Her findings show that both “peripheral empires” sought to diplomatically find themselves a way into the existent international system from the 1850s until the creation of the League of Nations in 1919. In an approach that mixes History and International Relations, Sochaczewski redirects the traditional focus from central empires, especially those in central Europe, to the two multicultural and multiethnic empires with commercial ties to central economies. Her non-Eurocentric approach to international relations in the 19th century puts Brazil “back into” History and IR. Aware of her contribution to the field, Sochaczewski considers her work to be a piece of the Global History of Brazil and International Relations.

However, it is necessary to move beyond the state of the art in Latin American Global History research (OLSTEIN 2017) and successful cases such as Sochaczewski’s piece (2017). Specially because the region has been shaken lately — as has been Europe as well — by a wave of conservative nationalisms that make the historian Alexandre Moreli, the guest editor of the previously mentioned edition of *Estudos Históricos*, wonder if Global History has been a short-lived endeavor (MORELI 2017). Moreover, while acknowledging that Latin America has been given more attention in Global History research, he believes that Latin American research has been insufficiently considered while producing knowledge about Latin America (MORELI and KREPP, 2017). At the same time, scholarship in Latin America continues to be directed towards Europe and/or North America, thus making the work of Sochaczewski, for instance, an exception rather than the rule.

Moreli and Krepp (2017) bring in valuable insights on hindrances to placing Latin America “back” into global history and IR — for once, the idea that Latin America has been historically devoted to understand and explain its nationalism(s) departing from European concepts and reference points. Further hindrances have to do with a lack of thematic interest and financial support for researchers devoted to Latin American scholarship (Idem). Yet, both authors see potentialities in Latin American scholars and based on several workshops and scholarly engagement experiences that took place in Brazil and were described in their piece, they foresee new gazes upon Latin America based on the research for unknown connections





between peoples and institutions instead of a rewriting of big history from the South (Idem).

How do Latin American efforts to rethink Global History resonate with thoughts in IR? They seem to resonate precisely in the efforts of scholars such as Acharya and Buzan (2019b) to draw out the need to redesign IR scholarship so that it can meet the challenges lying ahead. They explicitly make a call for a “[...] founding or refounding of the discipline, not just on normative grounds, but as a necessity to retain IR’s relevance in a globalised, deeply pluralist, post- Western world” despite persisting phenomena in IR such as Eurocentrism and what they call “disjuncture”: a mismatch between IR theorizations and actual experiences and knowledge of the non-western world (ACHARYA and BUZAN 2019b, 285).

Both scholars (ACHARYA and BUZAN 2019a) draw this conclusion by throwing a critical gaze upon the discipline after a hundred years of its establishment among the social disciplines of the 19th century. IR has greatly learned and evolved with its theoretical and methodological (grand) debates over the century — above all, recent “turns” (discursive, critical and post-structural) have shaken the Eurocentric and state-centric roots of IR. However, Acharya and Buzan (2019a) claim that there is a need to understand IR as a global endeavor. They propose that a so called ‘global IR’:

(...) challenges the discipline of International Relations to recognize its multiple and global foundations, and give due space to the ideas, voices, and practices of societies and actors that have been neglected or marginalized in the IR literature. But it is unlikely to succeed if it does not draw in the broadest group of scholars, including both critics and those in the Western mainstream (ACHARYA; BUZAN 2019a).

In that sense, we understand that the point of encounter between the two disciplines — History and IR — especially considering the late global challenges involving the rise of nationalist movements and the reinstatement of borders dividing bodies, values and cultures would rely precisely there where both see themselves as “global”. For both disciplines, the ability to draw different connections and relationships among regions and societies may be itself the source of new questions and new answers — and the source of new interdisciplinary research possibilities.





## Conclusion

The purpose of this paper was to indicate pathways to reflections on links between the fields of History (more specifically Global History) and International Relations, steered by the key ideas that, to a large extent, guide knowledge production in the more mainstream areas of these two disciplines, namely the “State” category and the Eurocentric stance adopted for theoretical output, together with epistemological and methodological tracks in both disciplines.

In Global History, criticisms of state-centrism and Eurocentrism (SCHULZ-FORBERG 2013; CONRAD 2016; GRUZINSKI 2016; BOUCHERON and DELALANDE 2015) are addressed from a methodological standpoint that extends beyond comparative studies based on methodological nationalism, seeking a History that is broader than the European narrative, a History in “*equal parts*” (BERTRAND *apud* BOUCHERON and DELALANDE 2015).

For International Relations, the State remains either a core factor for explaining international phenomena (as a cause variable or an effect variable) or as a basic analysis category for research subjects where the State is not a key element. In the classic liberal and realist segments, as well as the Marxist / critical segment and some perceptions of International Relations grounded on Constructivist approaches, the idea of power and its distribution among players in the International System traverses the State and places the “idea of Europe” at the heart of the possibilities of knowledge about the international global order.

Along these lines, the challenges faced by Global History — which seem surprisingly similar to those found in the context of post-colonial studies, for example — have also been imposed on International Relations: “are the [Western] categories of the modern social sciences appropriate and adequate to uncover the heterogeneity of global realities or should they be complemented with indigenous terminology?” (GRUZINSKI *apud* CONRAD 2016, 3).

In this paper, drew upon Sebastian Conrad’s (2016) understanding and overall methodological framing of the idea of Global History, the most fruitful way to understand the Global History relied upon the third perspective proposed by the author: the global integration viewpoint through which objects are analyzed from an interconnection logic. This perspective bears more sophistication than framings that lead to thinking all world history as a unique building block and also of framings that solely take a glimpse at individual connections existing in the world. Instead, the third perspective focuses on interconnected process, actors and narratives.





Also, we argue that a common agenda that intertwines both fields is not only a possibility, but also a necessity considering the demands of the contemporary world. Acharya's (2017) ideas about Global International Relations resonate with the three elements of convergence that we see between the fields of Global History and International Relations: (1) enhanced value put upon actors and processes; (2) the conscious critique of state-centrism and Eurocentrism (3) the perception that a "global" take on international phenomena does not mean a new universal approach to global issues but instead the search for interconnected histories.

Additionally, we pointed out that the fields of study listed by Sachsenmaier (2007) should be analyzed from an interdisciplinary approach and are considered as core issues both for Global History and International Relations, such as the diasporas, minority and migration studies; the international trade of commodities; and globalization studies. Finally, we consider for a common agenda that it is necessary to have a more globally interconnected academic structure. Academia should try to overcome the structures limited by national borders improving interconnected dialogue between different perspectives in the world and an interdisciplinary approach for the contemporary global issues analysis.

Considering this common agenda, we presented some relevant contributions from the Latin America perspective and highlighted the importance of the Global South voice — in this case the Latin American voice — for the practice of Global approach research. Rather than providing definitive answers, the intention here is to suggest dialogs, indicating possible meeting-points and their limitations: the reflections of Olstein (2015; 2017), Sochaczewski (2017), Moreli (2017), Moreli and Krepp (2017) hint at a lengthy interdisciplinary research agenda that might well benefit not only Global History, but also the history, theory and practice of International Relations.

## References

- ACHARYA, Amitav. Towards a global IR? In: McGLINCHEY, Stephen; WALTERS, Rosie; SCHEINPFLUG, Christian (eds). *International Relations Theory — an E-IR Foundations beginner's textbook*, Bristol: E-International Relations Publishing, 2017, p. 76-83.
- ACHARYA, Amitav. & BUZAN, Barry. Challenging International Relations (IR) at its 'Centenary, March 11th 2019 (2019a). In: < <http://blog.journals.cambridge.org/2019/03/11/challenging-international-relations-ir-at-its-centenary/#.XKJs1famBBu.whatsapp> > . Access: April 11th, 2019.





- ACHARYA, Amitav. BUZAN, Barry. *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019b.
- BARROS, José D'Assunção. *História Comparada*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- BOUCHERON, Patrick; DELALANDE Nicolas. *Por uma História-Mundo*. Autêntica Editora. SP. 2015.
- CONRAD, Sebastian. *What is Global History*. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- CONRAD, Sebastian; ECKART, Andreas. Globalgeschichte, Globalisierung, multiple Modernen: Zur Geschichtsschreibung der modernen Welt. In: Conrad, Sebastian, Eckart, Andreas, Freitag, Ulrike. (orgs). *Globalgeschichten: Theorien, Ansätze, Themen*. Frankfurt: Campus, 2007, p. 7-52.
- DRUWE, Ulrich. *Politische Theorie*. 2. Ed. Neuried: Ars Una, 1995.
- FICKER, Sandra.. Mundial, transnacional, global: Un ejercicio de clarificación conceptual de los estudios globales. In: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En ligne], Débats, mis en ligne le 27 mars 2014.
- FRANK, Robert. “Entrevista” In: *Estudos Históricos. Perspectivas Globais e Transnacionais*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 60, jan-apr. 2017, p. 1- 304.
- GRUZINSKI, Serge. “Os mundos misturados da monarquia católica e outras connected histories”. *Topoi*, Rio de Janeiro, mar. 2001, p. 175-195.
- GRUZINSKI, Serge. *Que horas são...lá, no outro lado? América e Islã no limiar da época moderna*. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.
- GRUZINSKI, Serge. *How To Be a Global Historian?* Public Books. Setembro, 2016.
- HARTOG, François. “Experiência do tempo: da história universal à história global?”. In: *História, Histórias*. Brasília, vol. 1, n. 1, 2013. pp. 164-179.
- IKENBERRY, John; WRIGHT, Thomas. *Rising Powers and Global Institutions*. The Century Foundation, New York. 2008.
- MARQUESE, Rafael; PIMENTA, João Paulo “Tradições de História Global na América Latina e no Caribe” In: ARAUJO, Erick; JUNIOR, João Júlio, “História Urbana e Global — Novas Tendências e Abordagens”. Ed. UECE. Fortaleza. CE. 2018.
- MAZLISH, Bruce. “Theory, Culture & Society”. *Global History* 23 (2-3) 2006.
- MAWDSLEY, Emma. *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*. London: Zed Books, 2012.
- MORELI, Alexandre. “Vida (e morte?) da História Global” In: *Revista Estudos Históricos*, v. 3, n. 60, 2017, pp. 5-10.
- MORELI, Alexandre; KREPP, Stella. Defying Ideas and Structures: Writing Global History from Latin America. *World History Bulletin*, v. XXXIII, 2017, pp. 26-30.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OLSTEIN, Diego. *Thinking History Globally*. London: Palgrave Macmillan, 2015.





- REVEL, Jacques *et al.* “Introduction: Space and Scale in Transnational History” *International History Review*. 2011. 33:4, p. 573-584.
- SACHSENMAIER, Dominic. World History as an Ecumenical History? In: *Journal of World History*, v. 18, n. 4, December 2007, pp. 465-489.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (Orgs.) *Epistemologias do Sul*. São Paulo; Editora Cortez. 2010.
- SCHULZ-FORBERG, Hagen. The spatial and temporal layers of global history: a reflection on global conceptual history through expanding Reinhart Koselleck’s *Zeitschichten* into global spaces. In: *Historical Social Research* 38 (2013), 3, pp. 40-58.
- SOCHACZEVSKI, Monique. *Do Rio de Janeiro a Istambul — Contrastes e conexões entre o Brasil e o Império Otomano (1850-1919)*. Brasília: Ed. Funag, 2017.
- SUBRAHMANYAM, Sanjay. Connected Histories: Notes towards a Reconfiguration of East & Modern Eurasia. In: *Modern Asian Studies* 31, 3, 1997, pp. 735-762.
- THEML, Neyde and BUSTAMANTE Regina Maria da Cunha. História Comparada: olhares plurais” In: *Phoênix*, n. 10, 2007, p. 9-30.
- THIRKNELL-WHITE, Globalization and Development. In: SALMON, Trevor; IMBER, Mark. *Issues in International Relations*. (2.ed). London: Routledge, 2008, p. 136-152.
- VENGOA, Hugo Fazio. La historia global y su conveniencia para el estudio del pasado y del presente. In: *Historia critica*. Bogotá, nov. 2009, p. 300-319.
- WENZLHUEMER, Roland. *Globalgeschichte schreiben*. Munich: UTB, 2017.
- WERNER, Michael; ZIMMERMANN, Bénédicte. Beyond comparison: Histoire croisée and the challenge of reflexivity. In: *History and Theory*, 45, 2006, pp. 30-50.





## Instruções editoriais para os autores

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido, sendo os autores orientados a adequar o arquivo submetido aos padrões requeridos.

1. O artigo deve ser inédito e redigido em português, inglês ou espanhol. Além de inédito, o artigo não deve estar em apreciação concomitante em nenhum outro periódico ou veículo de publicação, no todo ou em parte, no idioma original ou traduzido.
2. O arquivo a ser enviado deve estar em formato.doc ou.docx; use somente a formatação padrão do texto. Os autores devem retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/co-autores. No caso de mais de dois autores, a equipe editorial se reserva o direito de solicitar informações sobre o papel de cada um dos autores no processo de desenvolvimento do artigo.
4. O autor deve submeter três arquivos:
  - 4.1 Um arquivo contendo título, resumos, palavras-chave, corpo do texto e referências. No texto do artigo, o responsável pela submissão deve eliminar qualquer referência que possa permitir sua identificação
    - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, o autor deve abrir uma nota de rodapé na primeira página do artigo para se referir ao financiamento e às agências de fomento que o possibilitaram.
  - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo a identificação dos autores, sua titulação máxima e a instituição a qual se encontra atualmente filiado, um resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo titulação, função que desempenha na instituição à qual é filiado e a URL do Currículo Lattes. Em casos de artigos com múltiplos autores, a informação de todos os autores deve ser apresentada. Neste mesmo arquivo, o autor poderá incluir agradecimentos, se desejar.
  - 4.3 Uma Carta ao Editor, que deve ser enviada também como arquivo suplementar, na qual assume que o conteúdo do trabalho apresentado é inédito, não contém nada que possa ser considerado ilegal, difamatório, que cause conflito de interesses ou que possa interferir na imparcialidade do trabalho apresentado.
5. O arquivo com o corpo do texto não deve conter nenhuma forma de identificação dos autores; a formatação do texto deve estar em espaço simples; fonte de 12-pontos; uso do itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas devem ser inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.



6. O artigo deve conter o mínimo de 7.000 e o máximo de 8.000 palavras, incluídos título, resumo e palavras-chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
  - 6.1 Serão adotadas no máximo cinco palavras-chave em cada idioma. Elas devem se referir ao objeto de estudo do artigo e ao referencial teórico e/ou temática utilizada para análise.
7. O artigo deve incluir um resumo em português e em inglês, entre 150 a 200 palavras para cada uma das versões. Lembramos que o resumo em ambos os idiomas integra o número mínimo e o máximo de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto. Todas as referências de fonte bibliográfica ou outras deverão ser feitas no corpo do texto, conforme o sistema de citação Chicago (AUTOR, data).
  - 8.1 As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
9. A formatação de tabelas, quadros e figuras deverá seguir o formato ABNT.
10. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As mesmas deverão seguir os modelos abaixo, de acordo com o formato estabelecido pela NBR 6023 (2002) da ABNT.

10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: AUTOR(es). Título. Título da publicação. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número, mês e ano de publicação, paginação inicial e final. Indicar o endereço (link) onde o documento está disponível e a data de acesso ao artigo.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 3-19. Disponível em: <<http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/120/64>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

10.2 Para Livros

Elementos: AUTORES(es). *Título*. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação.

SARAIVA, José Flávio S. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, DF: IBRI, 2003.





### 10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: AUTOR(es) do capítulo. Título do capítulo. In: AUTOR(es) da obra (Org., Ed., Coord.) *Título da obra*. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação. Capítulo consultado e paginação da parte.

SNIDAL, Duncan. The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions. In KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995. Cap. 2, p. 47-70.

### 10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: AUTOR(es). Título do trabalho apresentado. In: nome do evento, numeração do evento (se houver), ano e local (cidade) de realização, título do documento (anais, atas, tópico temático), local, editora, data de publicação e página inicial e final da parte referenciada.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEREZ, Fernanda Aguilár. *A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014): elementos preliminares para um balanço*. In: 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%2017>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.

## Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em [Diretrizes para Autores](#), na página Sobre a Revista.

Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em [Assegurando a avaliação pelos pares cega](#) foram seguidas.





ISSN 1413-0904



9 771413 090004