

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

Yuri Bravo Coutinho

Relações quadrilaterais na América do Sul: alterações na política externa brasileira e argentina à luz da disputa entre China e Estados Unidos (2000-2020)

**Porto Alegre
2022**

Yuri Bravo Coutinho

Relações quadrilaterais na América do Sul: alterações na política externa brasileira e argentina à luz da disputa entre China e Estados Unidos (2000-2020)

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**Porto Alegre
2022**

CIP - Catalogação na Publicação

Bravo Coutinho, Yuri

Relações quadrilaterais na América do Sul:
alterações na política externa brasileira e argentina
à luz da disputa entre China e Estados Unidos
(2000-2020) / Yuri Bravo Coutinho. -- 2022.
126 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Política Externa. 2. Autonomia. 3. Brasil . 4.
Argentina. 5. Disputa China-EUA. I. Reis da Silva,
André Luiz, orient. II. Título.

Yuri Bravo Coutinho

Relações quadrilaterais na América do Sul: alterações na política externa brasileira e argentina à luz da disputa entre China e Estados Unidos (2000-2020)

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre” e aprovada em sua forma final/com alterações indicadas pela banca.

Porto Alegre, 9 de março de 2022.

Prof^ª. Dr^ª. Sílvia Regina Ferabolli
Coordenadora do PPGEI

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Alejandro Simonoff
Universidad Nacional de La Plata (UNLP)

Prof. Dr. Andrés Ernesto Ferrari Haines
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof^ª. Dr^ª. Miriam Gomes Saraiva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Para minha filha, Olga Cecília.

AGRADECIMENTOS

Aqui agradeço a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para esta pesquisa e minha jornada durante o mestrado.

Expresso eterna gratidão à minha família por ter me concebido a oportunidade e me encorajado a estudar. Em especial, à minha mãe, Fernanda e à minha avó, Noemia, pelo zelo, carinho e pela vida. À minha companheira, Luana, pelo nosso dia-a-dia, seu apoio e compreensão incondicionais. Também aos meus padrinhos, Helen Bianca e Eduardo pelas conversas e orientações. Ao meu pai, Rodrigo, e meu padrasto, Juan Andres pela parceria. Sem o suporte de vocês, eu não teria chegado tão longe!

Ao grande amigo Leonardo Castagna, quem tem compartilhado da vida acadêmica comigo desde a graduação. Também aos meus amigos Leonardo Amorim, Pietro Simeonidis, Luciano Junges, Gustavo Mella, Júlio Werle, Diogo Gerhardt, Bruno Moresco e Rafael Vogel por estarem a par das minhas preocupações e proverem-me do real sentimento da amizade!

Ao meu orientador, André Luiz Reis da Silva, pelo saber transmitido, as críticas e o afeto nessa difícil jornada. Aos meus/minhas colegas do grupo de pesquisa Lab-PEB, em especial ao Vinícius Mallmann e à Camille Amorim, pelos apontamentos e ensinamentos que me passaram direta e indiretamente.

Por último, mas não menos importante, à República brasileira e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo privilégio de ter acesso à educação pública, gratuita e de qualidade. Tempos melhores virão!

“Llevo el Sur,
como un destino del corazón,
Soy del Sur,
como los aires del bandoneón...”
(Gotan Project – Vuelvo al Sur, 2001)

RESUMO

A presente pesquisa objetiva avaliar como a política externa do Brasil e a política externa da Argentina relacionaram a inserção internacional do Estado à configuração quadrilateral como parte do reajuste da dinâmica de poder internacional no presente século. O recorte temporal recai sobre a transição de uma geometria triangular das relações internacionais entre Brasil, Argentina e Estados Unidos para uma geometria quadrilateral entre Brasil, Argentina, Estados Unidos e China entre 2001 e 2008. A seguir, demonstra o aprofundamento da relação quadrilateral entre os Estados em duas conjunturas críticas, pós-2008 e no período de 2016 a 2020, à margem do acirramento da disputa de poder global entre China e Estados Unidos. Para tal, são empregados os procedimentos de revisão bibliográfica, descrição interpretativa dos dados e mapeamento dos casos conforme a metodologia bibliográfica-descritiva. A análise do comportamento dos Estados está ligada à reconstrução dos processos que resultaram da conjunção de variáveis materiais e ideacionais dispostas pelas relações de poder nas esferas política e econômica dos países analisados. Foi possível captar a ideia de que capacidades materiais, ideias e percepções acerca de um contexto específico e à posição de um Estado na hierarquia internacional canalizam as relações interestatais de poder, permitindo distintos comportamentos em busca de interesses nacionais. O aporte teórico da autonomia, desenvolvido por autores sul-americanos, ajuda a compreender a atuação oscilante dos países periféricos no plano internacional e, diante de um novo cenário que dificulta a autonomia tradicional dos Estados nacionais, a autonomia relacional é recobra o sentido original da autonomia desenvolvida entre a década de 1970 e 1980. Observa-se que a relação potências-periféricos reproduz constrangimentos na estratégia de busca por autonomia nacional. Os resultados apresentam as modificações na estrutura quadrilateral representadas nas conjunturas pós-2008 e pós-2016.

Palavras-chave: Política Externa; Autonomia; Brasil; Argentina; Disputa China-EUA.

ABSTRACT

This research aims to evaluate how Brazil's foreign policy and Argentina's foreign policy related the international insertion of the state to the quadrilateral configuration as part of the readjustment of the dynamics of international power in the present century. The temporal cutout concerns the transition from a triangular geometry of international relations between Brazil, Argentina and the United States to a quadrilateral geometry between Brazil, Argentina, the United States and China between 2001 and 2008. Next, it shows the deepening of the quadrilateral relationship between states in two critical moments, post-2008 and in the period from 2016 to 2020, on the margins of the fierce global power dispute between China and the United States. For this, the procedures of bibliographic review, interpretative description of the data and mapping of the cases are used according to the bibliographic-descriptive methodology. The analysis of the behavior of States is linked to the reconstruction of the processes that resulted from the conjunction of material and ideational variables arranged by power relations in the political and economic spheres of the countries analyzed. It was possible to grasp the idea that material capacities, ideas and perceptions about a specific context and the position of a state in the international hierarchy channel inter-state power relations, allowing different behaviors in search of national interests. The theoretical contribution of autonomy, developed by South American authors, helps to understand the oscillating action of peripheral countries at the international level and, faced with a new scenario that hinders the traditional autonomy of national states, the relational autonomy is regained the original sense of autonomy developed between the 1970s and 1980s. It is observed that the peripheral-great powers relationship reproduces constraints in the strategy of seeking national autonomy. The results show the changes in the quadrilateral structure represented in the post-2008 and the post-2016 periods.

Keywords: Foreign Policy; Autonomy; Brazil; Argentina; China-U.S. Dispute.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo evaluar cómo la política exterior de Brasil y la política exterior de Argentina relacionan la inserción internacional del Estado con la configuración cuadrilateral como parte del reajuste de la dinámica del poder internacional en el presente siglo. El recorte temporal se refiere a la transición de una geometría triangular de las relaciones internacionales entre Brasil, Argentina y Estados Unidos a una geometría cuadrilateral entre Brasil, Argentina, Estados Unidos y China entre 2001 y 2008. A continuación, muestra la profundización de la relación cuadrilateral entre los estados en dos momentos críticos, después de 2008 y en el período 2016-2020, al margen de la feroz disputa de poder global entre China y Estados Unidos. Para ello, se utilizan los procedimientos de revisión bibliográfica, descripción interpretativa de los datos y mapeo de los casos según la metodología bibliográfica-descriptiva. El análisis del comportamiento de los Estados está vinculado a la reconstrucción de los procesos que resultaron de la conjunción de variables materiales e ideacionales dispuestas por las relaciones de poder en las esferas política y económica de los países analizados. Fue posible captar la idea de que las capacidades, ideas y percepciones materiales sobre un contexto específico y la posición de un estado en la jerarquía internacional canalizan las relaciones de poder interestatales, permitiendo diferentes comportamientos en busca de intereses nacionales. La contribución teórica de la autonomía, desarrollada por autores sudamericanos, ayuda a comprender la acción oscilante de los países periféricos a nivel internacional y, ante un nuevo escenario que dificulta la autonomía tradicional de los Estados nacionales, la autonomía relacional se recupera el sentido original de autonomía desarrollado entre los años setenta y ochenta. Se observa que la relación periferia-grandes potencias reproduce limitaciones en la estrategia de búsqueda de la autonomía nacional. Los resultados muestran los cambios en la estructura cuadrilateral en los períodos post-2008 y post-2016.

Palabras clave: Política exterior; Autonomía; Brasil; Argentina; Disputa China-EEUU.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação do grão de soja nas exportações à China (2000-2015)	80
Gráfico 2 – Participação dos investimentos chineses na América Latina	82
Gráfico 3 – Investimentos chineses entre 2008 e 2015, por setor estratégico (em bilhões de dólares).....	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação nas exportações, por setor (Brasil).....	80
Tabela 2 – Participação nas exportações, por setor (Argentina)	80
Tabela 3 – Comércio bilateral entre EUA e China (em bilhões de dólares).....	88
Tabela 4 – Participação dos parceiros estratégicos na esfera comercial.....	93

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Disposição da geometria quadriateral, segundo relações político-econômicas e diplomáticas (2008-2020)	109
---	------------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
APE	Análise de Política Externa
BRI	Iniciativa Cinturão e Rota
BRF	Fórum do Cinturão e Rota para Cooperação Internacional
CAST	Academia de Tecnologia Espacial da China
CBERS	Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIA	Agência Central de Inteligência
COSBAN	Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
CSS	Cooperação Sul-Sul
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONAC	Fórum de Negócios Argentina-China
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICBA	Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Organização Pan-Americana
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente

PROSUL	Foro para o Progresso da América do Sul
PT	Partido dos Trabalhadores
RPC	República Popular da China
RCEP	Parceria Regional Econômica Abrangente
SRA	Sociedade Rural Argentina
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA ATUAÇÃO EXTERNA DE ESTADOS PERIFÉRICOS.....	23
2.1 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E COMPORTAMENTO DOS ESTADOS.....	23
2.2 A QUESTÃO DA AUTONOMIA NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA DO SUL	33
2.3 ATUALIZAÇÃO DO DEBATE ACERCA DA AUTONOMIA NO PÓS-GUERRA FRIA.....	44
3 O BRASIL E A ARGENTINA DIANTE DOS EUA E DA CHINA: DA CONFIGURAÇÃO TRIANGULAR PARA A QUADRILATERAL.....	51
3.1 PADRÃO HISTÓRICO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: A TRAJETÓRIA DA CONFIGURAÇÃO TRIANGULAR COM OS EUA.....	51
3.1.1 Da Doutrina Monroe à Guerra Fria.....	52
3.1.2 Da Guerra Fria às ditaduras cívico-militares.....	56
3.1.3 Da redemocratização à ALCA	65
3.2 CONFIGURAÇÃO QUADRILATERAL: NOVO POLO DE DEPENDÊNCIA OU POSSIBILIDADE AUTONOMISTA?	71
3.2.1 Ascensão chinesa e inserção na América do Sul.....	71
3.2.2 A transição para a configuração quadrilateral (2001-2008)	74
4 CONFIGURAÇÃO QUADRILATERAL E SUAS CONJUNTURAS CRÍTICAS.....	84
4.1 ACIRRAMENTO DA DISPUTA ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS	84
4.2 APROFUNDAMENTO DO QUADRILÁTERO: AS RELAÇÕES PÓS-2008	91
4.3 CONJUNTURA PÓS-2016 E ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA QUADRILATERAL.....	96
4.3.1 Brasil: reaproximação ideológica com Trump e pragmatismo com os chineses.....	97
4.3.2 Argentina: o fracasso no realinhamento estadunidense e o entendimento sino-argentino.....	99
5 CONCLUSÕES.....	104
REFERÊNCIAS	111

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação procura responder quais os determinantes da inserção internacional autônoma do Brasil e da Argentina frente às relações político-econômicas com a China e os Estados Unidos entre 2008 e 2020. O questionamento é norteado pela seguinte hipótese: a inserção internacional de Brasil e Argentina está condicionada a uma estrutura quadrilateral de relações entre ambos e as grandes potências. Colocamos em evidência essa estrutura como analogia à um quadrilátero irregular e não um losango (BUSSO *et al.*, 2017), devido a que a flutuação da postura entre aproximação e distanciamento do Brasil e da Argentina é produto do frequente ajuste das suas relações entre eles e com a disputa entre China e os EUA. A condição irregular da estrutura quadrilateral advém das constantes alterações no seu diâmetro geométrico, pois os quatro países-vértices (Argentina, Brasil, China e Estados Unidos) não cooperam em conjunto.

Através do método hipotético-indutivo, procura-se responder à questão central com o emprego da metodologia bibliográfico-descritiva junto de três procedimentos: (i) revisão bibliográfica de fontes primárias e secundárias¹, (ii) descrição interpretativa da transição para o quadrilátero das relações entre os países e (iii) mapeamento de casos abordando a postura do Brasil e da Argentina na geometria quadrilateral em dois momentos, pós-2008 e pós-2016.

As respostas à pergunta central são apresentadas ao distinguirem-se as posturas entre os países segundo a aproximação e o distanciamento nos níveis político, diplomático e comercial. Deste modo, é posto em evidência em quais áreas a cooperação permitiu vislumbrar um cenário de autonomia na inserção internacional do Brasil e da Argentina ou se atenuou a assimetria de poder, gerando dependência com as potências globais.

Assim sendo, o objetivo geral do trabalho é avaliar a inserção internacional de países periféricos através das suas relações com as grandes potências em um contexto de disputa interimperial. Partindo do reajuste da dinâmica de poder internacional no presente século, constatamos que a inserção internacional dos países periféricos analisados está imbuída em uma configuração quadrilateral de poder.

A configuração quadrilateral supõe a transição de um denominador comum para a inserção internacional do Brasil e da Argentina, representada pelos EUA de meados do século

¹ As fontes primárias são documentos oficiais que abarcam: visitas presidenciais, discursos, acordos firmados e interação em órgãos multilaterais para analisar o âmbito político-diplomático e o fluxo comercial, a estrutura de exportação e investimentos diretos para analisar o âmbito econômico das relações entre os países. As secundárias são produções acadêmicas do subcampo de Análise de Política Externa, junto da literatura sul-americana de política externa e abordagem de países intermediários.

XX até os dias de hoje, mas que enfrenta a competição da China como uma nova possibilidade à atuação autônoma externa dos países citados, sobretudo desde os anos 2000. Assim, o quadrilátero é a representação geométrica de quatro países, representados pelos vértices, que entrelaçam seus comportamentos externos a partir da busca pela autonomia no plano internacional (Brasil e Argentina) e aqueles que os constroem (China e EUA).

Portanto, a transição da estrutura triangular – onde os EUA era o principal pivô da inserção internacional brasileira e argentina – para a quadrilateral na política externa brasileiro-argentina e seus efeitos à atuação autônoma é um fenômeno da disputa de poder interimperial dentro do regime de poder hierárquico entre os Estados nacionais.

Essa avaliação é feita por meio de três objetivos específicos: (i) abordar como a teoria da autonomia e a literatura de APE explicam o comportamento externo de Brasil e Argentina como países periféricos (ii) identificar a transição de um triângulo das relações externas destes países com os EUA para um quadrilátero a partir da inclusão da China de modo mais aprofundado na agenda político-comercial dos países analisados (iii) e compreender qual é o estado atual das relações desse quadrilátero e seus efeitos para o comportamento externo do Brasil e da Argentina.

O trabalho justifica-se pela importância de dar continuidade à perspectiva acadêmica sul-americana acerca das dinâmicas internacionais contemporâneas. Também, por abordar seus efeitos no entendimento das relações regionais, o que diretamente afeta o desenvolvimento do Estado e suas relações com a sociedade civil. Academicamente, avalia de modo prático o grau de autonomia ou dependência conforme o conceito tradicional desenvolvido por Jaguaribe (1979) e Puig (1980), o conceito de autonomia relacional desenvolvido por Russell e Tokatlian (2002). Por último, pretende avançar na análise da conjuntura “quadrangular” de Simonoff (2018) e dialogar com as afirmações acerca da inserção internacional contemporânea feitas por Busso *et al.* (2017).

Desde que o Brasil e a Argentina estabeleceram relações diplomáticas², os dois Estados vivenciam processos semelhantes de inserção internacional perante as potências globais (GRANATO, 2014), e historicamente alternaram sua relação com períodos de aproximação e distanciamento, dinâmica esta que se desenrola até os dias atuais. Desse modo,

² Toma-se como referência o reconhecimento da independência do Brasil por parte do governo argentino no ano de 1823.

o comportamento externo de um afetou diretamente o comportamento do outro, resultando em frequentes reajustes no diálogo entre eles.

Essa descontinuidade diplomática pode ser compreendida sob a perspectiva de que Brasil e Argentina se comportam como países periféricos, segundo Schenoni e Escudé (2016), a partir de três características centrais: (1) a diferença de poder com relação aos países centrais, (2) a pretensão autônoma da política externa e (3) a busca pela multipolaridade internacional.

Com relação à primeira característica, a inserção internacional dos países sul-americanos esteve historicamente vinculada à atividade político-econômica de uma potência extrarregional. Nesse sentido, importa compreender o comportamento externo de ambos ao avaliar os limites e potencialidades impostos por poderes dominantes. Os EUA passaram a incorporar essa função após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando a economia britânica entrou em crise e abriu espaço para o aprofundamento dos investimentos e trocas comerciais da região com a potência estadunidense em ascensão. Com o início da Guerra Fria, a disputa pelo poder hegemônico internacional impulsionou uma nova dinâmica de relações assimétricas do Brasil e da Argentina com o polo de poder estadunidense³.

Esse arranjo leva à compreensão da dinâmica regional sob uma espécie de triangulação entre as atuações externas de Argentina, Brasil e Estados Unidos, como descrito por Bandeira (2010). Nesse quadro, os EUA atuam como potência global que interfere nas questões regionais e tem grande impacto nas relações Brasil-Argentina. Após o desfecho da Guerra Fria⁴, duas novas dinâmicas se tornaram perceptíveis: a maior interdependência político-econômica entre os atores internacionais e a consolidação da hegemonia global estadunidense. Na América do Sul, a reestruturação da ordem global fez com que os Estados desenvolvessem comportamentos que os adequassem ao novo cenário, dando corpo também à formulação de conceitos e abordagens que contribuíram para explicar a performance dos países da região, como a autonomia periférica elaborada por Escudé (1992).

Considerando a segunda característica apontada por Schenoni e Escudé (2016), a busca por autonomia pode ser compreendida como um vetor explicativo na política externa

³ Visto que o sistema internacional assistiu à transição de uma ordem multipolar para a bipolar com o início da Guerra Fria (1945) entre EUA e URSS, a disputa pelo poder hegemônico global passa pelo interesse dos EUA em aprofundar sua presença diplomática, econômica e militar na América Latina.

⁴ O fim da Guerra Fria (1945-1991) pode ser considerado em dois momentos, simbolicamente com a queda do Muro de Berlim em 1989, e politicamente com a dissolução da URSS em 1991, favorecendo o avanço do processo de globalização sob tutela da nova ordem democrático-liberal.

dos países sul-americanos⁵. Diante disto, a presente pesquisa é amparada pelo conceito tradicional de autonomia desenvolvido por Jaguaribe (1979) e Puig (1980), definindo, ao encontro de Guimarães (2001), que a situação periférica deve ser superada com políticas desenvolvimentistas que priorizem a mobilização de recursos domésticos. Ou seja, o posicionamento do Estado entre a busca por autonomia e a dependência parte do ambiente doméstico, de modo a encontrar no cenário de permissividade internacional a autonomia de fato.

Dentro desta discussão, seguindo Hermann (1990), a política externa é tida como um plano designado a buscar um objetivo que leve em conta a empreenda atuação de entidades externas à autoridade presidencial, e corrobore com as condições e instrumentos do Estado. A par disso, Merke, Reynoso e Schenoni (2020) apontam a ideologia presidencial como fator predominante na alteração do comportamento dos Estados latino-americanos. Entretanto, a mudança no comportamento dos países analisados sugere que a política externa sofre pequenos ajustes devido à orientação da política presidencial e aos estímulos estruturais.

Para adequar o entendimento dos aspectos que compõem a política externa à realidade sul-americana, duas autoras são essenciais. Giacalone (2012) enfatiza o contexto cultural-institucional de cada país ao evidenciar os conceitos que permeiam a preocupação do continente, como autonomia e desenvolvimento. Nesse sentido, o trabalho de Hey (1997) proporciona três grandes linhas de política externa na América Latina com base na histórica movimentação dos Estados sob constrangimento de uma potência extrarregional. Segundo a autora, o Estado latino-americano tende a estar relativamente alinhado ou antagônico à potência, podendo atuar de maneira dependente ou autônoma por meio de temas sensíveis à sua política externa, principalmente questões econômicas e a diplomacia política.⁶

Esse concerto deve ser analisado em diversos episódios que delinearam as relações entre os países nos últimos vinte anos, desde a transição da configuração triangular para a quadrilateral como um primeiro momento, passando pelo que Urdinez *et al.* (2017) chamaram de “proto-bipolaridade” global.

5 Ver, por exemplo, Spektor (2014), Russel e Tokatlian (2002), Schenoni (2012), Vigevani e Ramanzini (2014) e Tickner (2014).

6 A autora indica que temas relacionados à dimensão bélica da segurança não estão no cerne da política externa dos países da região ao passo que a América do Sul é considerada uma região pacífica.

Nesse contexto, a terceira característica apontada por Schenoni e Escudé (2016) caracteriza a ascensão global da República Popular da China⁷ como propulsora da dinâmica multilateral contemporânea destacando a atuação dos países intermediários emergentes. Isso permitiu um novo espaço de manobra para a inserção internacional do Brasil e da Argentina, com vínculos político-econômicos que mitigaram a dependência do Norte Global, representado pelos EUA. Assim, durante os anos 1990 tem-se o início da passagem para uma configuração quadrilateral das relações na política externa de ambos Brasil e Argentina, avançando na indagação de Simonoff (2018)⁸.

No presente trabalho avalia-se que esse processo levou em conta três fatores abrangentes: (i) a aproximação chinesa com a América do Sul e a entrada desse país na OMC; (ii) o processo de *default* da economia argentina em um momento de menor ingerência estadunidense na região e (iii) a construção do MERCOSUL como uma das prioridades dos governos sul-americanos. No entanto, o aprofundamento das relações expressas pelo quadrilátero entre os países pode ser determinado pela consolidação da Parceria Estratégica e Associação Estratégica chinesa com o Brasil e a Argentina, respectivamente, o Consenso de Buenos Aires no ano de 2003, e o rechaço do projeto da ALCA em 2005.

Não obstante, consideramos que o exercício político pragmático dos governos de Lula da Silva (2003-2006) e Néstor Kirchner (2003-2007) foi o motor desse cenário, que, em busca de uma inserção mais autônoma no cenário internacional, garantiram um período de distanciamento ideológico e econômico dos EUA. Pecequillo (2013) determinou este movimento como o fortalecimento da autonomia local e estreitamento dos laços intrarregionais, ao mesmo tempo em que a China aparecia como terceiro sócio comercial em importações da Argentina e quarto para o Brasil, bem como o quarto em exportações de ambos.

Desde então, as disputas entre as duas potências globais têm servido como espaço de manobra para a alteração no modo de inserção internacional dos dois países periféricos. Tal afirmação pode ser observada mediante o frequente reajuste na postura de ambos quanto às grandes potências. Guimarães e Almeida (2017) entendem que o Brasil, no papel de poder empreendedor, ajusta suas preferências segundo uma condição estrutural. Rodriguez (2013),

⁷ Considerando o ano de 1978 como ponto de partida da política de Deng Xiaoping, que implementou reformas domésticas que possibilitaram a expansão da economia chinesa em âmbito global.

⁸ O autor deixa claro dilema entre uma tripla dependência ou uma nova configuração envolvendo os quatro polos de poder.

em uma visão realista, entende que as limitadas capacidades materiais forcem o Brasil a oscilar entre posições revisionistas e conformadas com a ordem global. De modo similar, Busso (2014) caracteriza a política externa argentina como estando pautada pelo “vaivém” político-econômico, devido à debilidade institucional desde a redemocratização do país, ao passo que Simonoff (2016, 2019) identifica o comportamento argentino como situado entre tensões e cooperação com atores externos, buscando alternativas viáveis para a inserção internacional.

Assim, conforme os objetivos propostos, a estruturação do trabalho, sem contar esta introdução, é a que segue: o segundo capítulo desenvolve o aporte teórico do trabalho em três seções. Na primeira delas, a revisão bibliográfica trata como o subcampo da APE explica o comportamento externo dos Estados. Na segunda seção, discute-se sobre a perspectiva sul-americana de análise de política externa com base no conceito de autonomia tradicional. Na terceira e última, buscamos contextualizar a atualização do debate autonomista no pós-Guerra Fria.

O terceiro capítulo está dividido em duas seções abrangentes. Primeiramente, abordamos o histórico das relações entre o Brasil e a Argentina e o papel dos EUA como potência constrangedora da política externa de ambos. Em seguida, é analisada a transição das relações triangulares entre Brasil e Argentina com os Estados Unidos para um “quadrilátero relacional” com a China na última passagem de século.

No quarto capítulo, duas seções dão conta da interpretação descritiva dos principais pontos que dão forma à disputa de poder hegemônico entre China e EUA na última década e quatro mapeamentos de casos, interpretando: (i) a postura da política externa brasileira com relação à China e (ii) aos Estados Unidos, (iii) a postura da política externa argentina com relação à China e (iv) aos Estados Unidos.

No capítulo de conclusão, é feito um apanhado geral dos três capítulos principais, retomando a questão central e as respostas encontradas, para então poder avaliar as potencialidades e eventuais falhas da pesquisa, de modo a encorajar que sejam tratadas por trabalhos subsequentes.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA ATUAÇÃO EXTERNA DE ESTADOS PERIFÉRICOS

Este capítulo está dividido em três seções de abordagem teórica. Na primeira, é feita uma revisão bibliográfica de modo a realçar os principais aspectos produzidos no âmbito da APE, os quais interessam para a explicação do comportamento externo dos Estados. Em seguida, avalia-se a contribuição teórica da Escola da Autonomia para compreender a política externa dos Estados sul-americanos como países periféricos dentro da estrutura hierárquica internacional de poder. Por último, são apontados os principais desdobramentos da discussão autônoma devido à difusão de poder no pós-Guerra Fria.

2.1 A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E COMPORTAMENTO DOS ESTADOS

A definição de política externa é bastante ampla na literatura das Relações Internacionais. Hermann (1990) a descreve como o planejamento de determinado grupo político que utiliza de ferramentas nacionais para alcançar um ou mais objetivos através da interação externa com outras entidades. De modo semelhante, Vizentini (1999) identifica a política externa como atuação final de um governo em dada conjuntura, situação ou estrutura que determinam sua orientação. Ainda que não seja o principal foco da análise, é vital compreendermos que os fatores internos ao Estado adequam a política externa como uma política pública que incorpora demandas e interesses de variados atores domésticos no processo de tomada de decisões do Estado, gerando objetivos à interação com os atores internacionais (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

O âmbito externo delimita os parâmetros de ação do Estado ao conformar uma grande rede de interesses através da pulverização dos atores que desempenham uma política externa, como as instituições interestatais e organismos internacionais. Por isso, Hill (2016) considera a política externa como soma de relações externas oficiais conduzidas por um ator independente nas relações internacionais, quem capacita a sociedade frente ao âmbito externo por mensurar a complexidade do envolvimento com outras unidades. Por outro lado, Gustavsson (1999, p. 76) chama atenção que os resultados não pretendidos e ações não intencionais também podem ser incluídos à noção de política externa. Ainda assim, a ação externa por si só deve ser considerada como uma comunicação ao âmbito internacional, em virtude da separação necessária do conjunto de interesses que planeja uma política externa de um ator internacional (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013).

Entretanto, a interpretação conceitual de política externa perpassa pela atividade de reconhecer um conglomerado de interesses domésticos e outro de relações com o sistema internacional, os quais se constituem mutuamente em dada conjuntura. Sendo assim, um ator internacional exerce diversas “políticas externas” orientando-se a questões e atores específicos. Tomando como base a atuação externa de Estados nacionais, o agrupamento de objetivos, ideias e interesses domésticos promovem diferentes comportamentos que estão constantemente interagindo no plano internacional.

O estudo dos fatores que propiciam e resultam de tais comportamentos tem promovido ampla abrangência de interpretações que ajudam a explicá-los, sobretudo variáveis cognitivas, históricas, sociológicas e culturais, agrupando-as na formação e desenvolvimento da APE como um dos subcampos do estudo das relações internacionais. Contudo, é necessário reconhecer que a APE não constitui uma teoria propriamente dita, mas sim uma proposta teórica que herda diversos aspectos de outras áreas do conhecimento e teorias dentro da área de Relações Internacionais. Sendo assim, nos importa adotar alguns dos aspectos desenvolvidos nessa área a fim de corroborar, posteriormente, com outros conceitos-chave e avançar no entendimento da interação contemporânea entre os Estados analisados. Por ser uma área multidisciplinar e multidimensional, existe na APE um interminável debate sobre a importância de variáveis tangíveis e intangíveis no que se refere ao comportamento dos Estados, bem como a escolha de uma perspectiva analítica estrutural, unitária (o próprio Estado) ou do nível individual.

Durante a primeira metade do século XX, preponderou a visão do realismo clássico através do nível unitário, o que propiciou a análise do comportamento dos Estados partindo de dois pontos centrais: (i) por interagirem em um ambiente anárquico, os Estados tendem a aumentar, manter e demonstrar formas de poder pois (ii) estão em constante busca de sobrevivência e segurança nacional como objetivos comuns a todos atores. Assim, a teoria realista propôs a compreensão do comportamento externo delimitada pela disputa de poder entre os Estados. No entanto, a perspectiva realista perde relevância durante o “Segundo Grande Debate” das Relações Internacionais⁹, momento em que, entre o seio do movimento behaviorista nas ciências sociais e a insuficiente ontologia determinista do realismo clássico

⁹ Debate metodológico entre intelectuais tradicionalistas (ou realistas) e behavioristas (ou científicistas), no qual estes pretendiam elaborar previsões gerais das relações internacionais com base nas ciências exatas e a utilização de métodos que abrangessem aspectos quantitativos, ao passo que aqueles instigavam uma abordagem teórica centrada em processos históricos e interpretativos.

levam ao desenvolvimento de novas propostas que deram corpo à APE como aporte teórico. Logo, as análises passaram a demonstrar grande preocupação em explicar a causa de diferentes comportamentos, objetivos e estratégias dos Estados para além da busca por poder e sobrevivência, tratando de descrever as possíveis interações entre eles e as implicações para as respectivas políticas nacionais (HUDSON, 2005; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Mesmo com a rechaça de premissas centrais, algumas considerações do pensamento realista fizeram terreno para a análise de política externa. Ao considerar que a ausência de um poder supranacional gera um ambiente anárquico, o realismo clássico (e o neorealismo, posteriormente) não assume que a desigualdade entre capacidades materiais dos Estados reproduz a hierarquia de poder internacional. Ou seja, dentro da dinâmica conhecida como anarquia internacional, cada Estado é munido de soberania, mas alguns possuem menores capacidades do que outros para sobreviver nesse ambiente anárquico e resguardar sua soberania, o que nos leva a indagar como seria possível um país com escassas capacidades materiais (“fraco”) sobreviver por meio da demonstração de poder ao passo que tenta garantir a estabilidade interna? Nesse caso, partindo da análise estrutural sobre o comportamento dos Estados, o realismo clássico não explica de maneira plausível que a demanda por sobrevivência diante de estímulos externos provocaria um colapso da estrutura e recursos domésticos.

Outro ponto central a ser colhido da teoria realista é a ideia de que tanto a formação do Estado quanto suas escolhas políticas partem da conduta cautelosa e racional do indivíduo (TUCÍDIDES, 1999). Ou seja, em um ambiente onde os Estados mais “fracos” se deparam com relações de poder assimétricas, a racionalidade humana deve reconsiderar as estratégias de atuação com base nos recursos materiais, dando luz à diferenciação das unidades nacionais. A inserção do nível individual permitiu aprofundar como os Estados eram conduzidos à distintas formas de atuação no plano externo, indo além da diferenciação material dos países ao examinar as percepções e interesses que compõem um governo nacional.

O avanço da APE se deu pela análise do nível individual proposta pelo realismo, porém o trabalho introdutório de Snyder, Bruck e Sapin (1954). Os autores evidenciaram o aspecto cognitivo da política decorrente da agência humana, considerada como variável capaz de associar fatores materiais e ideacionais durante o processo de tomada de decisões do corpo estatal. Em sua obra seminal, Snyder *et al.* (1954) propõem um aporte teórico para captar a essência da política externa dos Estados, voltado a explorar o processo por trás da tomada de

decisões dos líderes nacionais, ou seja, uma análise voltada ao *policy making*¹⁰. A análise de política externa passou a centralizar o papel do indivíduo em grupos com percepções e interesses próprios, deixando de lado a representação do Estado como unidade coesa e unitária em busca de um objetivo universal.

Esse exercício de “abrir a caixa preta” do Estado, valendo-se de preceitos sociocognitivos, abriu caminho para a interpretação de que o comportamento de um Estado é em parte definido pela natureza da situação em que este se envolve internacionalmente, decorrente dos anseios do grupo político no poder, atores institucionais e da sociedade em geral. Na perspectiva “ação-situação”, nos termos de Snyder *et al.* (1954), os indivíduos formulam a atuação do Estado a partir do reconhecimento do contexto em que estão operando ou pretendem operar. O comportamento externo passou a ser estudado como um amálgama entre o conjunto de percepções sobre o ambiente doméstico e o sistema internacional, este último levando implicitamente uma rede de informações que interagem com valores, interesses e normas intrínsecas aos atores domésticos.

Essa inter-relação resulta na implementação da política externa, que chega no sistema internacional como uma nova informação para posteriores interações. Ao distinguir que cada Estado reproduz uma série de interações envolvendo variados atores direta e indiretamente, Snyder *et al.* (1954) assimilaram que a atividade política dos Estados está constantemente sujeita à dois efeitos interdependentes: (1) a interseção das ações no campo político que produzem novos eventos ou condições não-intencionadas, gerando novas possibilidades de atuação e (2) a simultaneidade de ações, sendo que os Estados reagem frente a outros Estados, que simultaneamente estão reagindo a terceiros Estados, o que produz um grande número de interações e um ciclo de políticas simultâneas. Dentro desta perspectiva, é possível avaliar como um Estado se comporta frente a um emaranhado de situações simultâneas (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954, p. 59–60).

Posteriormente, Harold Sprout e Margareth Sprout (1957) também apresentaram como o “meio” é concebido pela própria percepção dos tomadores de decisão, promovendo a análise da capacidade individual ao avaliar que os indivíduos, para buscar um objetivo, possuem três características: (i) têm natureza aquisitiva, o que determina a busca por poder dentro das relações que emergem do sistema internacional; (ii) são relativamente bem-

¹⁰ *Policy making* se refere à formulação de determinada ação política de um governo ou instituição. *Decision making*, por outro lado, se refere ao ato ou processamento de um curso de ação decorrente de um conjunto de alternativas.

informados, sabendo as possibilidades do meio e têm conhecimento suficiente para alcançar um objetivo e também (iii) são geralmente racionais, devendo considerar intuições e deduções pois o mesmo ambiente pode ser percebido de modo diferente por terceiros.

A análise das capacidades se torna um elemento essencial ao cálculo das oportunidades e limites dentro do meio pois afeta a operacionalidade e possíveis resultados da política externa do Estado. Os mesmos autores destacaram a importante diferenciação da influência (e não determinação) dos aspectos geográficos, históricos e culturais relativos ao Estado para as opções da política externa. No entanto, ao contrário da visão realista, redirecionam a ontologia da atuação estatal ao mitigar a presença dos recursos tangíveis como determinante na política internacional, mas de fato atribuem ao campo cognitivo um aspecto análogo às diferenciações materiais.

Sendo assim, podemos sintetizar a linha tênue da contribuição das análises de *policy making* a partir da contribuição cognitiva com referência à Herz (1994, p. 81):

A abordagem das dimensões cognitivas da política externa tem dois aspectos: por um lado, contém a investigação de formas de processamento da informação por outro, abarca o estudo dos objetivos e orientações dos atores - tal estudo não pode ser marginalizado em consequência da focalização do processo de deliberação, uma vez que isso representaria uma séria limitação para a nossa compreensão da constituição de políticas externas. Ademais, a crítica ao modelo realista não pode fracassar em substituir o ator homogeneizado, maximizado de poder, por um ator guiado por um conjunto complexo de crenças, objetivos e orientações.

Nesse contexto, temos que as ideias como aspecto cognitivo tendem a impactar na política externa ao prover clareza quanto aos objetivos e interesses dos atores, consequentemente direcionando seus relacionamentos e interações. Podemos adotar a caracterização de Keohane e Goldstein (1993) ao entender as ideias na função de conectoras (*road maps*), pois colocadas em uma linha causal permitem aproximar as preferências individuais do objetivo pretendido, são muitas vezes o fator aderente de coalizões e grupos na falta de consenso ou cooperação entre eles, e constroem a política pública ao serem internalizadas pela instituição governamental.

Por outro lado, Brecher *et al.* (1969) chamaram atenção para o campo operacional das decisões. Preterido por Snyder *et al.* (1954) e Sprout (1957) se comparado com o campo cognitivo, o campo operacional é onde as decisões são tomadas a partir da congregação de fatores e condições com potencialidade de afetar o comportamento externo do Estado. Em outras palavras, o meio operacional delimita os limites e parâmetros para a ação externa anteriores ao contato subjetivo desta com os interesses e ideias individuais, pois segundo

Brecher *et al.* (1969, p. 75), “predizer as escolhas entre as opções de política externa requer um âmbito no qual as diferentes pressões se encontrem, possam ser observadas e mensuradas”. Entretanto, o sentido de analisar o campo operacional é avaliar não apenas como os indivíduos do Estado percebem a informação no campo operacional, mas como todas as decisões (*outputs*) e resultados (*inputs*) se concentram neste mesmo nível, delineando a subjetividade do ambiente cognitivo devido à grande concentração de variáveis dispostas na percepção de um corpo governamental, ou até mesmo tendo em mente que indivíduos por vezes agem de maneira fora do seu comum dependendo das condições operacionais, o que leva a crer que variáveis cognitivas são apenas uma parte determinante do comportamento estatal (KORANY, 1984).

Holsti (1970) introduz essa avaliação no nível unitário ao abordar conceitos comportamentais, em que o papel desempenhado por um Estado tende a delimitar as normas de conduta de maneira previsível. Três aspectos principais são apontados pelo autor: (i) desempenho de função (*role performance*), diz respeito a projeção e interação de um ator com as normas em que enfrenta nos diferentes contextos; (ii) concepções da função nacional (*national role conceptions*), que produzem a autopercepção do Estado quanto à sua competência frente aos contextos introduzidos; e (iii) prescrições da função (*role prescriptions*), abordam como as normas e expectativas estabelecidas pela cultura, as instituições, entre outros, que estão envolvidos no plano externo estimulam a tomada de decisão, funcionando como parâmetros para regular o comportamento do Estado.

Assim, temos que a performance, as concepções nacionais e prescrições internacionais são conjuntos de percepções individuais de acordo com normas e ideias estabelecidas anteriores à percepção de uma situação no plano externo. Porém, a disposição de vários objetivos que passam a ser determinados pelo emaranhado de relações do Estado acaba por diluir a homogeneidade de seu comportamento. Ou seja, um Estado possui funções que se entrelaçam, o que vai na contramão da generalização funcional que sustente a totalidade dos comportamentos de um só Estado. Tal ideia é perceptível na avaliação de como os líderes tendem a incorporar funções de acordo com o objetivo que pretendem alcançar, ao passo que não condizem com a situação que enfrentam externamente, complexificando a ação-situação de Snyder *et al.* (1954). Essa tendência tem produzido conceitos que circunscreve a atuação dos Estados, desconstruindo de sua posição atual na estrutura e suas

condições materiais domésticas, no sentido de “golpear acima de seu peso” (EDIS, 1991), o que dificulta prever um comportamento unificado.

Juntando os níveis estrutural, unitário e individual, podemos estabelecer que o ponto central à atuação do Estado é o encontro entre as esferas cognitiva (percepções) e operacional (interações), o qual decorre do cálculo dos limites e possibilidades de ação feito pelos indivíduos no âmbito doméstico, gerando um sistema que se retroalimenta. Se formos delinear tal retroalimentação, é considerável postular que esse processo é incorporado no nível doméstico, pois nele se iniciam as decisões que resultam na interação internacional, o que Milza (2003) interpreta como primazia quantitativa do plano interno, pois é nele que são estabelecidas as grandes orientações do Estado (p. 369-371).

Além da amplitude do processo de tomada de decisões, a preocupação teórica no Norte Global desenvolveu análises explicativas para tentar evidenciar o efeito de recursos materiais ou de aspectos cognitivos na construção dos objetivos e estratégias da política externa. A vertente neoclássica da teoria realista, por exemplo, interpretou a essencialidade de variáveis domésticas como filtro da dinâmica internacional, remontando à preocupação do realismo clássico. Ou seja, os neoclássicos acreditam que a percepção dos líderes e os recursos domésticos são variáveis intervenientes que acomodam os estímulos estruturais ao interior do processo de *policy making*.

Para tanto, o realismo neoclássico se debruçou na imagem central do Estado ao considerar que as causas da dinâmica internacional são provenientes das estratégias de poder a longo prazo das grandes potências (RIPSMAN *et al.*, 2016, p. 81). Com base nisso, Schweller (1994, 1997, 2004) aponta que os Estados tendem a regular seu comportamento ao calcular os benefícios da sua postura com relação às potências. O autor insere a percepção de *status quo* como elemento intangível no comportamento estatal, permitindo elucidar a maneira como as capacidades materiais são melhores alocadas na política externa frente à disputa de poder. Por esse viés, os Estados se envolvem nas relações de poder de acordo com seu grau de satisfação com o status quo internacional. Nesse sentido, os neoclássicos promovem um entendimento contundente com a análise de política externa, delineando que para compreender sua posição internacional, o Estado tem escolhas de atuação delimitadas pela sua função desempenhada na estrutura, suas capacidades materiais relativas e as percepções internas ao Estado acerca de um estímulo internacional (ROSE, 1998).

De outro lado, correntes marxistas e neomarxistas interpretam a interação dos Estados pelo contexto econômico em sentido estrutural, onde as relações econômicas são substancialmente desiguais e intrínsecas à decisão política. Logo, os interesses de uma classe dominante que rege o Estado devem perpetuar uma rede de relações hierárquicas e dependentes no capitalismo internacional (COX, 1994). Segundo esta corrente teórica, os Estados seriam forçados a competir dentro de um sistema político anárquico, onde o desnível das capacidades materiais e as trocas econômicas desiguais entre eles estabelecem uma hierarquia de poder que separa os Estados em periferia, semiperiferia e centro (ARRIGHI, 1996; WALLERSTEIN, 2006). Dentro dessa dinâmica, as preferências de um ator seriam criadas na interação com o “outro”, sendo este um ponto de interseção com a visão construtivista do comportamento dos Estados.

Por sua vez, a teoria construtivista social, ainda que sugerindo uma explicação da política internacional e não da política externa, faz uma análise estrutural da atuação externa corroborada com a construção do Estado e seus interesses pela própria estrutura. Ou seja, a corrente construtivista classifica a interação como ideia central à constituição de interesses e relações de poder entre indivíduos ao entender que “a natureza de cada um é uma função da sua relação com o outro” (WENDT, 2014, p. 245). Assim, é possível delinear que diferentes indivíduos criam diferentes estruturas sociais, que conseqüentemente constroem e habilitam as escolhas individuais ao passo que as políticas dos Estados são conseqüências desse processo.

Indo ao encontro de Carlsnaes (1992), podemos adotar do construtivismo que essa dinâmica de mútua constituição surge da delimitação de preferências domésticas por parte dos regimes internacionais. Em meio a esse debate, Wendt (2014) coloca as capacidades materiais à trabalho dos interesses coletivos no seio da interação entre Estados: ao serem processadas pela cultura e interações históricas envolvendo a experiência de cada ator, as ideias são formuladas e incorporadas aos variados interesses que coexistem no interior do Estado, e assim possibilitam que os interesses influenciem na dinâmica internacional de poder. A visão do construtivismo social pode ser sintetizada pela lógica de que “sem ideias não há interesses, sem interesses não há condições materiais significativas, sem condições materiais não há realidade alguma” (WENDT, 2014, p. 177).

Carlsnaes (1992) ainda denota que os fatores estruturais (instituições e configuração internacional) são mediados de maneira cognitiva pelos atores domésticos, não sendo

variáveis causais pois não impõem um comportamento aos atores, mas sim promovem condições que constroem os contextos em que os atores devem operar externamente. Sendo assim, o único fator causal para os construtivistas é a percepção cognitiva dos atores, o resultado da política externa é produzido no encontro de estímulos estruturais com preferências individuais, quando são deparadas as escolhas com a ação externa. Os autores construtivistas idealizam a construção interativa entre os planos doméstico e externo, no entanto, assumem a interação com apelo central ao aspecto cognitivo dos tomadores de decisões e se adequa na caracterização de Putnam (1988), quem determinou que a interação interestatal funciona como um jogo abrangendo dois níveis: âmbito doméstico com demandas heterogêneas de grupos sociais e políticos, e âmbito internacional composto por governos que desejam realizar as demandas de seus respectivos grupos internos enquanto se relacionam de modo a minimizar as consequências da sua busca por realização de interesses internos, elevando a política internacional à composição de um jogo ideal de ganhos (PUTNAM, 1988, p. 434).

Alinhado à relativa primazia do nível individual e a reprodução da realidade interestatal por meio dos aspectos cognitivos, os objetivos – como elemento intrínseco de toda política externa – elencam a construção de agendas e estratégias para a resolução de um problema¹¹ percebido tanto no âmbito doméstico quanto internacional (HERMANN, 2001, p. 53). Ao serem definidos, readequados à uma situação ou alterados em sentido mais amplo, constituem uma mudança da política externa, elemento inerente ao entendimento de como os Estados se comportam frente à diferentes situações simultâneas. Entretanto, definidos os parâmetros de atuação pelas situações externas e o contato com os recursos e demandas domésticas, as estratégias de comportamento em busca dos objetivos dispostos estão sujeitas a sofrer mudanças, qualidade inerente à política externa (HERMANN, 1990; GUSTAVSSON, 1999).

Podendo surgir da troca de governo, reestruturação doméstica, coordenação burocrática ou choques externos, Hermann (1990) nota que não é fácil diferenciar empiricamente uma mudança de política externa, mas que o governo deve compreender, durante o processo, a natureza da mesma: em uma mudança de programa (meios de alcançar

¹¹ Um “problema” é considerado por Hermann (2001) como uma premissa subjetiva, pois está de acordo às percepções dos formuladores da política (*policymakers*), portanto é caracterizado pela autora como “uma discrepância percebida entre as condições presentes e as que são desejadas”.

um objetivo), é esperado uma alteração na configuração das ferramentas utilizadas, no nível de comprometimento e o nível de relacionamento com o problema (modo de expressar, disponibilizar recursos, etc.). Estes aspectos de mudança adicionados às ações que se mostram incompatíveis com um objetivo em específico, configuram uma mudança no objetivo/problema. Por outro lado, a reorientação do governo sugere a mudança de postura com outros países e entidades externas (HERMANN, 1990, p. 6).

Por outro lado, Gustavsson (1999), ao analisar a natureza transitória da política externa, contraria Hermann (1990) por sobrepor analiticamente líderes políticos como variável independente, mas que se torna interveniente durante o processo de mudança, instigando maior atenção aos fatores que pressionam pela mudança. No entanto, é válida a intenção de Hermann (1990), pois o autor deixa claro a importância e dificuldade de compreender a natureza exata dos fatores que constroem a alteração de política externa, demonstrando que indivíduos no interior do Estado se relacionam mais de uma vez com o problema e objetivo abordados ao passo que transmitem interesses e informações para o exterior e devem captar as informações tangíveis à interação daquele âmbito como parte do processo de se adequar à situação.

Isto é, Gustavsson (1999) salienta a preponderância operacional do processo de mudança em vez da cognitiva, trazendo novamente o debate sobre a primazia de um campo sobre outro ao definir que é necessário primeiro identificar as condições estruturais políticas e econômicas que afetam o aspecto cognitivo individual (etapa intermediária) que conseqüentemente entra em contato com a estrutura doméstica. Todavia, há uma contradição nesse ponto, pois, a própria construção do cenário externo passa pelo crivo da percepção do líder e coalizões políticas, tornando o aspecto cognitivo o impulso para a mudança do comportamento. Ora, na realidade, o comportamento do Estado não irá sofrer mudanças que desviem dos interesses dos indivíduos que estão no poder.

A análise do comportamento dos Estados tende a estar ligada à reconstrução dos processos que resultam nas variáveis acima, todas de alguma forma interdependentes pelas relações de poder presente nas esferas social, política e econômica dos países analisados. Capacidades materiais, ideias e percepções acerca de um contexto específico e à posição de um Estado na hierarquia internacional canalizam as relações interestatais de poder, permitindo distintos comportamentos em busca de interesses nacionais.

Na tentativa de aproximar distintos aportes teóricos, chegamos à consideração de Gourevitch (1978, p. 883), quem descreve de modo sucinto que o desenvolvimento político é estruturado pela guerra (distribuição de poder na estrutura) e comércio (distribuição de atividades econômicas), podemos incluir na definição a influência direta de ideias e ideologias que permeiam o relacionamento entre o doméstico e o internacional. De todo modo, Salomón e Pinheiro (2013, p. 43) também enxergam que

...a política externa deveria ser investigada a partir do suposto de que ela se constitui essencialmente de uma série de decisões tomadas por um ou mais indivíduos chamados decisores; que esses decisores agem de acordo com a definição que fazem da situação; e que essas decisões não surgem pura e simplesmente a partir dos estímulos externos, mas são sim processadas por um mecanismo dentro do Estado. Em contraponto ao que as análises sistêmicas de base realista defendiam, a partir dessa nova perspectiva o analista estaria em condições de explicar por que Estados com posições similares no sistema internacional comportavam-se de modos distintos.

É nesse sentido que o presente estudo trata de abarcar elementos antes evidenciados por teorias anglo-saxãs, pois estas não devem ser aplicadas de maneira íntegra para determinar a política externa de qualquer Estado, ao encontro de Hudson (1995) por determinar a necessidade de uma análise multicausal e multinível para todos os casos.

Contudo, interessa saber a respeito do que motiva a postura e o comportamento diante da relação entre Estados específicos, analisando o contexto atual e o histórico dessa relação, permeada pelos recursos tangíveis e não-tangíveis presentes no âmbito doméstico ao corroborar com a percepção individual da dinâmica internacional. Para isso, a Escola da Autonomia será apresentada como uma opção teórico-analítica complementar à APE, e que oferece respaldo ao comportamento externo do Brasil e da Argentina com relação às principais interações com as grandes potências.

2.2 A QUESTÃO DA AUTONOMIA NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA DA AMÉRICA DO SUL

O presente subcapítulo se destina à tentativa de demonstrar, sob ótica central do pensamento sul-americano, como os elementos teóricos expostos acima se encaixam na busca por autonomia da política externa nos governos brasileiros e argentinos. Dessa maneira, apresentamos algumas contribuições das teorias anglo-saxãs na construção e evolução da abordagem teórica conhecida como “Escola da Autonomia” ou ainda “Doutrina da

Autonomia”, desenvolvida na América do Sul e aplicada à realidade dos países sul-americanos, mais especificamente, à política externa do Brasil e da Argentina.

Ao interpretarmos os aportes teóricos expostos na seção anterior, é possível reconhecer que as teorias centrais por si só não são capazes de abranger a realidade de todos os Estados. Também, a abordagem teórica desenvolvida no campo de política externa é válida, mas não apresenta potencial explicativo para o comportamento dos Estados sul-americanos sem cair no determinismo. Em virtude de o comportamento externo ser constituído basicamente por relações de poder multidimensional entre Estados dentro de uma dinâmica hierárquica, e estes detêm culturas e sociedades distintas, a apropriação de conceitos teóricos e variáveis adotadas de vertentes teóricas apresentadas na seção anterior serve como base para aprofundar e reproduzir o conhecimento local com garantia de explicação da realidade sob perspectiva própria. Em outros termos, alguns autores sul-americanos propõem que é necessário o exercício de adaptarmos postulações teóricas à nossa realidade, pois as teorias centrais revelam incoerências explicativas devido a inclusão de valores, cultura e princípios do meio de quem as concebe (CERVO, 2008, p. 63) e que as teorias baseadas no sistema internacional como fonte da política exterior são incapazes de explicar situações onde Estados de um mesmo nível na estrutura respondem de forma diferente aos mesmos estímulos (LASAGNA, 1996).

O intuito de colocar em relevância a ótica autonomista passa pelo entendimento de que muitas variáveis e interpretações teóricas são incorporadas de modo a adequá-las e desenvolvê-las em concordância com a realidade sul-americana. Assim, também podemos colocar a Escola da Autonomia no patamar de um aporte teórico, pois surge como contribuição legítima para explicar ou tentar prever a atuação externa de muitos Estados. Ainda que a abordagem dos teóricos autonomistas seja derivada de uma ou mais correntes “guarda-chuva” (BARBOSA, 2007), o corpo teórico da Autonomia busca combater o enquadramento de teorias centrais, existindo a adoção de conceitos e variáveis advindas de diversas delas, mas com uma metodologia analítica própria.

Na América Latina, a autonomia tem tido importância histórica pela posição subordinada dos países com relação às grandes potências e poderes regionais em múltiplos aspectos. Isto impulsionou princípios, políticas e prática concretas que buscam acrescentar possibilidades de ação externa para o Estado, de modo a evitar o constrangimento de países mais poderosos. Hey (1997), pôde sintetizar essa dinâmica ao descrever três grandes linhas de

política externa que, entrelaçadas, orientam o comportamento geral dos Estados latino-americanos. A primeira diz respeito à postura com relação aos atores do centro, dividindo entre governos favoráveis (considerando-os pivô ao alcance dos objetivos nacionais) ou contrários (consideram a atuação dos atores centrais como perpetuadora da hegemonia às custas da periferia).

A segunda diferenciação da autora se debruça sobre a movimentação autônoma ou dependente de um governo, onde um regime autônomo realiza decisões de acordo com a percepção nacional, política ou pessoal, ao passo que o dependente age de acordo com os interesses externos. Considerando que um Estado pró-centro possa agir de forma autônoma ou dependente, a autora constata que é necessário avaliar o contexto político dos tomadores de decisão, história e condições das quais a política é desenvolvida. Nesse ponto, é interessante distinguir ações externas da política externa como um todo, pois uma ação pode ter autonomia dentro de uma política externa dependente da potência central (HEY, 1997, p. 13). A terceira orientação que constitui o comportamento externo na região está ligada à vulnerabilidade econômica e político-diplomática dos Estados devido à pressão e dependência da dinâmica entre potência e periférico.

Na construção de um aporte teórico propriamente sul-americano, são fundamentais os debates acerca do desenvolvimento econômico de Raúl Prebisch (1964; 1949) e Celso Furtado (1961), bem como o desenvolvimento político atenuado por Cardoso e Faletto (1969). Estes últimos sintetizam a situação sul-americana diferenciando os conceitos de periferia, subdesenvolvimento e dependência da seguinte forma:

A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo. A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo [...] sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo etc.) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial etc.). As noções de “centro” e “periferia”, por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência (CARDOSO, FALETTTO, 1969, p. 508).

No outro extremo da dependência nacional, dentro do plano estratégico, a autonomia pode ser vista em termos de interesse nacional ou propostas de marco teórico aplicadas na perspectiva periférica, também com intuito de contribuir para a superação do subdesenvolvimento, principais mazelas enfrentadas pelos países na região.

Russell e Tokatlian (2013) apresentam que, na prática, foram reproduzidas quatro estratégias históricas na América Latina: (i) *softbalancing* – tratando do balanceamento sem vias militares, (ii) diversificação de parcerias, (iii) *repliegue* – no sentido de deslocar-se dos constrangimentos estruturais, e (iv) unidade coletiva. Todas são estratégias próprias de países médios ou pequenos, pois concentram atributos que conformam um núcleo duro: atributos de poder limitados, ameaças à segurança ou estabilidade em condições de forte assimetria, ênfase no desenvolvimento econômico, compromisso com o direito, regimes e instituições internacionais, estreito alcance geográfico se comparado aos países centrais e o interesse em modificar a ordem internacional por razões práticas e morais (RUSSELL, TOKATLIAN, 2013, p. 162)

Briceño-Ruiz (2014) denota que ao longo do século XIX, e até meados do século XX, existiu um extenso saber acerca da autonomia expressa em discursos que destacavam a necessidade de complementar a soberania de modo a ampliar a capacidade decisiva frente a outros atores (notadamente a hegemonia estadunidense no hemisfério ocidental) e a preocupação integracionista dos países na região. O autor descreve a existência desse saber focaultiano¹² da autonomia sul-americana a partir das lutas independentistas do século XIX, sendo formalizado entre as décadas de 1970 e 1980 por Juan Carlos Puig e Hélio Jaguaribe, os quais descreveram a dependência como principal entrave ao desenvolvimento político-econômico dos países sul-americanos.

No cerne do embate ideológico da Guerra Fria (1945-1991), Jaguaribe (1979) no Brasil e Puig (1980) na Argentina reconheceram aspectos do sistema internacional que conjugam a atuação externa dos países, desenvolvendo o conceito de autonomia tradicional que é apresentada como uma condição a ser perseguida por Brasil e Argentina. Puig e Jaguaribe, ainda que nunca tenham produzido textos em conjunto, convergem na análise das variáveis que constroem a busca por autonomia dos Estados e influenciaram na política externa de seus respectivos países.

O conceito de autonomia é adequado à realidade sul-americana a partir da influência dos debates econômicos da CEPAL, de referências realistas que acreditavam na autonomia como característica atrelada às capacidades domésticas do Estado como ator unitário, da influência da teoria da dependência desde o ponto de vista da superação de relações

¹² O saber pressupõe, segundo Foucault (2005), um conjunto de elementos formados de maneira regular por uma prática discursiva e que são indispensáveis para a construção de uma ciência, ainda que não estejam necessariamente destinados a serem substituídos.

assimétricas centro-periferia, bem como da proximidade geográfica e influência política dos EUA. Desse modo, a autonomia surge como exemplo de hibridização do conhecimento ao ilustrar a complexidade da dinâmica entre centro e periferia, onde as ideias centrais passaram a ser articuladas através de propostas da realidade periférica (RUIZ; SIMONOFF, 2017), sendo que a preocupação da literatura focou em identificar as fontes de autonomia política e econômica para desenvolver estratégias que consolidassem seu potencial (TICKNER, 2014, p. 78).

A produção e aplicação da doutrina da autonomia está conectada ao segundo ponto exposto anteriormente, de que *a análise do comportamento externo dos Estados constitui basicamente as relações de poder multidimensional entre eles*, pois estamos a indicar o poder na esfera material e ideacional, ou seja, construído por ideias e interesses advindos da interação entre indivíduos. No sentido focaultiano, o poder não é visto como característica de um indivíduo ou um grupo de indivíduos, mas sim como uma prática presente nas relações humanas e em constante transformação. No entanto, o resultado dessa expressão tende a ser uma sobreposição de um ator sobre outro ou um embate entre suas respectivas forças. Em vista disso, cabe a concepção do filósofo Lebrun (1984) de que o poder está atrelado à ideia de dominação, pois esta regula a dinâmica entre organizações políticas modernas. Sob as lentes da iminência entre poder e dominação, na teoria da autonomia o sistema internacional pode ser dividido de forma hierárquica ou estratificada em conta da assimetria de poder entre os Estados.

A premissa de que o sistema é hierárquico leva ao entendimento de que a condição periférica define a situação interna e externa dos países, e conseqüentemente é levada a cabo nos comportamentos da política externa. Ainda que não exista consenso acerca das terminologias relacionadas à hierarquia de poder (NOLTE, 2010), podemos ir ao encontro da classificação construtivista de conceitua-las através de uma identidade autossustentada, na qual a função ideacional é não pertencer a uma posição hegemônica (FONSECA; PAES; CUNHA, 2016; HURRELL, 2000), sendo a política externa ancorada em como os líderes percebem o próprio Estado, bem como atores proeminentes em dado sistema ou situação o veem (PATIENCE, 2014).

Portanto, Brasil e Argentina comumente são associados a uma posição de poderes intermediários¹³, pois seu sucesso internacional depende diretamente de poderes maiores (FLEMES; WEHNER, 2015; HURRELL, 2000; NARLIKAR, 2013). Ambos também se enquadram na proposição de Jordaan (2003) e Silva (2013) por possuírem, mais ou menos, limitados meios para efetuar mudanças no regime internacional, o que os levam a priorizar negociações externas pautadas no direito internacional com a primazia do direito e negociações internacionais.

Schenoni e Escudé (2016) contribuem ao esclarecer a definição de países periféricos a partir da semelhante orientação internacional, resultando o conceito na justaposição de Estados que incorporam regras do regime internacional (*rule-takers*) devido à incapacidade de confrontá-las diretamente, e Estados rebeldes (*rebel states*) devido ao caráter reformista ou revisionista das assimetrias advindas do regime internacional. Em outros termos, são Estados em desenvolvimento com capacidades de prover sua própria segurança visando seus vizinhos periféricos ao mesmo tempo que não possuem capacidades de prover normas para o regime internacional, por isso se opõem às normas existentes. De modo semelhante, Granato (2014, p. 80) inclui uma perspectiva histórica ao caracterizar a condição periférica dos países sul-americanos por estarem imbuídos em um contexto formado pelo “grau de desigualdade, a heterogeneidade estrutural, a vulnerabilidade externa e a convivência dentro do mesmo espaço geopolítico continental com um poder hegemônico”.

Se valendo da variável cognitiva, que é a característica de sociabilidade presente no corpo político dos Estados, Schenoni (2012) entende que a explicação dos Estados periféricos e emergentes se dá em grande parte pelas pressões sistêmicas sobre o ambiente doméstico. Ao caracterizar a periferia internacional, se reconhece maior presença do capital estrangeiro, forte exportação de insumos agroindustriais e relativa ausência da indústria nacional nos setores de serviços e finanças. Com tais aspectos, o mesmo autor sugere que as transformações

¹³ Poderes intermediários podem ser divididos em dois perfis: politicamente assertiva e participante nas arenas multilaterais, dependem de capacidades relativamente limitadas e buscam influenciar resultados internacionais; economicamente passivas às medidas de abertura econômica (privatização, desregulamentação e reforma do Estado). O primeiro busca alinhar-se à países de interesses e economia semelhantes (como outros países periféricos), já o segundo prioriza cooperação com países desenvolvidos. A condição de autonomia vincula-se à identidade *system-affecting state*, ou seja, Estados que não são capazes de influenciar o sistema internacional individualmente, por isso exercem grande função através de alianças ou pequenos grupos internacionais ou regionais. Nesse ínterim, o comportamento desses países alinha-se à busca por autonomia política respaldada pela visão crítica da ordem internacional, onde a especificidade terceiro-mundista os leva a atuar de acordo com o interesse nacional de maneira pragmática, mudando de comportamento de acordo com a configuração internacional e seus objetivos (Lima, 2013).

sistêmicas, estruturais e de poder relativo das potências são intrínsecas à mudança de caráter da coalizão social interna aos Estados.

De forma contundente, seria necessária uma mudança da coalizão para alterar a relação de poder entre um Estado periférico e uma potência hegemônica, ou entre dois Estados periféricos, pois, em virtude dos seus modelos de desenvolvimento, se ambas coalizões aceitam a hegemonia de um terceiro Estado, existe a tendência de se reproduzir uma relação hierárquica ou competitiva entre eles. Assim, mesmo que Brasil e Argentina tenham identidades e recursos distintos, podem ser compreendidos desde a categoria de Estado periférico pois é possível combina-los pela confluência de interesses ou objetivos – nesse caso a política externa autônoma – mas com diferentes estratégias para alcançá-los, dentro de uma situação em que há iminência de uma grande potência como balizadora dos seus interesses.

Quanto às origens do aporte teórico da autonomia na América do Sul, levando em conta a divisão de poder na hierarquia internacional, o trabalho de Hélio Jaguaribe corresponde às tendências estruturais e à função histórica de cada país dentro da estrutura global de dependência, buscando compreender os principais desafios a serem superados pelos mesmos. Para adotar uma postura em busca por autonomia, Jaguaribe (1987) aponta para a necessidade dos Estados em compreender as interações internacionais distribuídas em um sistema imperial, e delimitadas pelo mesmo.

A estratificação da ordem internacional é tida por Jaguaribe como resultado da emergência de superpotências (impérios) e a pulverização de poderes intermediários, estabelecendo um sistema interimperial e outro (ou outros) intrainperial em meio à configuração do sistema internacional. Esse quadro imperial é caracterizado por Jaguaribe de modo explicativo: o sistema interimperial diz respeito às relações entre as superpotências, contemplando complexas interações de cooperação e conflito; logo, o sistema intrainperial diz respeito às relações entre o centro e periferia, definindo-se caso a caso, porém cimentadas pela forte assimetria estrutural (JAGUARIBE, 1987, p. 166-167). Aqui, a preservação da soberania das potências e sua busca por influência em determinadas regiões do globo servem como ponto de partida da relação entre superpotências e os Estados periféricos.

Em termos estruturais, a condição de autonomia é compreendida como alcançável e volátil, pois a divisão entre os países no sistema intrainperial subentende a capacidade de autodeterminação regulada pela situação externa e os esforços dos Estados. Jaguaribe (1979, 1987) propõe quatro destes níveis em que o Estado transita: (i) supremacia geral, condição do

Estado que combina a inexpugnabilidade do seu território nacional com a presença (e influência) político-econômica em âmbito mundial, (ii) supremacia regional, similar à geral, porém exercendo influência apenas sobre determinada região, assim como a presença político-econômica em outras áreas fora do seu alcance hegemônico, (iii) autonomia, a qual não garante a inexpugnabilidade do território, mas conta com meios materiais e morais para coagir outros atores, bem como “ampla margem de autodeterminação na condução de seus negócios internos e de uma apreciável capacidade de atuação internacional independente” (JAGUARIBE, 1979, p. 93), pode ser alcançada em âmbito regional restrito, ou no sentido setorial, restrito a uma vantagem comparativa no âmbito econômico; e (iv) dependência, condição em que o Estado depende do controle, decisão e fatores externos à sua autodeterminação, provenientes de níveis mais acima na hierarquia autodeterminante.

Essa trajetória de um país dependente em busca de incremento das condições autônomas tem como requisitos fundamentais a viabilidade nacional e a permissividade internacional, na qual a primeira

...depende, para um determinado momento histórico, da medida em que disponha de um mínimo crítico de recursos humanos e naturais, incluindo-se a capacidade de intercâmbio internacional. [...] Esse mínimo crítico de recursos humanos e naturais, além do condicionado pelas exigências tecnológicas de cada época, está também condicionado pelo grau de integração sociocultural do respectivo país e pelo nível moral e educacional de sua população (JAGUARIBE, 1987, p. 169).

E a segunda:

refere-se, fundamentalmente, à medida em que, dada a situação de um país e suas relações internacionais, esse país disponha de condições para neutralizar o risco proveniente de terceiros países, dotados de suficiente capacidade para exercer sobre ele formas eficazes de coação (JAGUARIBE, 1987, p. 170).

Por conseguinte, este último pode ser interpretado seguindo as percepções domésticas e os objetivos nacionais, de modo a apresentar-se mais subjetivo do que a viabilidade nacional. De antemão, a dificuldade em mobilizar recursos domésticos para o alcance de uma política autônoma tem relação com a construção dos Estados na América do Sul. Em certo grau, é indispensável destacarmos que a dinâmica autônoma emerge da tentativa de superar a condição histórica de subdesenvolvimento imposto pelo regime internacional aos países da região, pois, segundo Jaguaribe (1994, p. 231):

[Existe] grande falta de correspondência entre sua cultura política e suas realidades econômico-sociais. A cultura política latino-americana, depois de haver sofrido as atrações do fascismo e do comunismo europeus, foi recentemente conduzida, também sob a influência do contexto internacional, a uma tendência neoliberal, de abertura para o mercado internacional, com maior ou menor compromisso social. Contrastando com essa cultura política, as sociedades latino-americanas apresentam,

com poucas exceções, um quadro marcado, por um lado, por um baixíssimo nível de educação, de capacidade produtiva, e de padrões de vida de suas grandes massas. Por outro lado, um sistema produtivo ou excessivamente dependente de produtos primários, sujeitos a relações de troca fortemente declinantes, ou de capacidade manufatureira internacionalmente pouco competitiva. Esse contraste gera uma grande dificuldade de ajuste do sistema produtivo ao mercado internacional e, de modo decorrente, suscita graves problemas de emprego e riscos do sucateamento de importantes parcelas da indústria local.

Análogo às ideias do autor brasileiro, Juan Carlos Puig desenvolveu a perspectiva autônoma com base na separação do regime internacional em três níveis de repartição hierárquica, sendo dividido entre repartidores supremos (potências), repartidores inferiores (Estados com menores capacidades de poder, organismos e empresas) e receptores (ou atores governados, abrangendo o nível individual). Desse modo,

o regime internacional se constitui com base em critérios impostos pelos repartidores supremos ou surgidos espontaneamente ou por consenso. Esses critérios não são apenas substanciais, ou seja, indicam as pautas pelas quais os repartidores inferiores devem ajustar as condutas dos receptores, mas que funcionam de modo dinâmico ao estabelecer regras para ascensão na estrutura hierárquica de repartição (PUIG, 1980, p. 142).

Puig também demonstra de modo refinado a adaptação de elementos das teorias centrais, como a negação de uma anarquia internacional (como é feito pelos marxistas) ao mesmo tempo que apresenta críticas à construção determinista do marxismo. Para resguardar a agência individual na participação do processo de decisão e mediação entre os Estados, não faz sentido a assimilação de interesses pela classe social como determinante no comportamento externo de um Estado:

Na sociedade nacional, o chefe de Estado pertence ao mesmo tempo a um partido político e uma classe, mas não quer dizer que em todo momento predomine os interesses do seu partido ou de sua classe enquanto chefe de Estado. Ainda que esse seja seu objetivo, ele estará constringido pelo ambiente da sociedade doméstica (PUIG, 1980, p. 142).

Ou seja, a atuação externa é resultado direto da função dos indivíduos em processar e diluir as demandas domésticas. Externamente, os países se submetem a um regime de valores, interesses e poder, no qual as grandes potências têm em comum o objetivo necessário e instrumental de garantir e expandir sua zona de influência. Portanto, Puig se baseia na perspectiva globalista ao remontar que os Estados periféricos não necessariamente seguem a vontade dessas potências, tendo em mente que a relação de poder está constringida aos *inputs* recebidos pelos quadros decisivos nacionais (PUIG, 1980, p. 143-145).

Entretanto, a teoria autonomista dialoga com o marxismo e teoria da dependência, argumentando que as elites no poder desviam de sua função política segundo as condições

com que estas se relacionam com a sociedade civil e o âmbito externo. Em termos específicos, Jaguaribe (1998, p. 817) expressa a mesma preocupação:

elites disfuncionais são as que, por um lado, não orientam seu próprio interesse em direções otimizadoras para o conjunto da sociedade e, por outro lado, têm um custo de autossustentação excessivamente alto, relativamente ao excedente produzido por sua respectiva sociedade, privando esta de condições para inversões reprodutivas e assim perpetuando seu estancamento (adaptado).

De certo modo, este fator se torna um empecilho para a viabilização da autonomia nacional, a qual passa a depender em maior grau de fatores humanos do que materiais. À luz da importância das elites governantes, a atuação externa orientada ou não ao desenvolvimento nacional recai com sobrepeso aos países periféricos. Segundo FHC e Faletto (1969, p. 518):

As duas dimensões do sistema econômico, nos países em processo de desenvolvimento, a interna e a externa, expressam-se no plano social, onde adotam uma estrutura que se organiza e funciona em termos de uma dupla conexão: segundo as pressões e vinculações externas e segundo o condicionamento dos fatores internos que incidem sobre a estratificação social.

Neste ponto, Simonoff (2014) complementa que a relação das elites periféricas com a potência hegemônica dá corpo ao projeto nacional, que pode ser dependente ou autônomo. Dentro dessa perspectiva, o alcance da autonomia é definido como o grau máximo de decisão própria no ambiente externo segundo as condições do regime internacional (PUIG, 1980, p. 149) e perpassa por quatro fases ao afastar-se da situação de dependência em busca da política externa autônoma: (i) dependência para-colonial, (ii) dependência nacional, (iii) autonomia heterodoxa e (iv) autonomia secessionista.

Como estágio inicial, a dependência “para-colonial” toma forma no Estado que possui um governo formal e soberano, mas é visto como apêndice da estrutura de poder de outro Estado. Ou seja, a soberania do Estado o desprende da condição de colônia, ainda assim o governo carece de autodeterminação. A seguir, a dependência nacional é descrita por um Estado também soberano, porém o governo ou elites no poder tendem a racionalizar o grau de dependência com a potência dominante a fim de obter vantagens. Neste estágio, a dependência externa é tida como norteadora da organização e atuação externa, sendo essa a percepção conjuntural, a elite joga a favor da condição dependente.

O grau de autonomia no estágio de autonomia heterodoxa é considerado ideal (PUIG, 1980, 1983). Similar à dependência nacional, os grupos de poder do Estado periférico tratam de aproveitar os condicionantes externos no sentido de valer-se da permissividade internacional para enfatizar políticas autônomas de relativo acordo com a atuação das grandes

potências. As estratégias comumente devem contestar as normas impostas pelo regime internacional e tratar da inserção dos interesses nacionais nos debates e agendas globais, mesmo convergentes ou conflitantes com a potência, pois como relata Puig (1980, p. 153):

A vocação autônoma de tipo heterodoxa supõe que exista uma aceitação da liderança da ou das potências dominantes e que, em questões realmente cruciais, os [Estados] periféricos optarão por responder às aspirações do centro. [...] a estratégia adequada para implementar esta política, desde o ponto de vista de um Estado periférico e dependente, é a de conhecer com exatidão o ponto crucial em que os interesses cotidianos se convertem em vitais (tradução nossa).

Por sua vez, a autonomia secessionista implica o rompimento de dependência entre os Estados através da postura de contestação do poder dominante por parte dos grupos domésticos, portanto não são considerados os interesses estratégicos que diferem ambos Estados. Contudo, a condição de autonomia permite que os Estados adotem certo equilíbrio nas decisões externas, ao passo que se demonstra contrária à subordinação político-econômica, ela possibilita o diálogo frente à potência com vistas ao entendimento e eventualmente uma parceria que resulte em ganhos mútuos, mesmo que assimétricos (o que difere a cada caso analisado).

Por último, Puig (1983, p. 4) também relativiza a teoria de cunho estrutural, sobretudo o neorrealismo, ao entender que:

O feito de que o sistema internacional seja composto por unidades políticas territorialmente organizadas (soberania) não impede que existam nesse ambiente componentes normativos, valores e normas, tampouco nega a ordem internacional baseada na institucionalização de elementos normativos, que pode produzir uma área de coincidência entre obrigação normativa e os interesses dessas unidades.

Novamente, a disposição hierárquica do sistema internacional vai na contramão da compreensão realista da (des)organização anárquica ao salientar que a imposição das normas internacionais, como mencionado anteriormente, está comprometida com a repartição organizada dos atores políticos. Nas palavras de Puig (1983, p. 32):

...dizer que o sistema político interno (Estado) se diferencia do sistema político internacional, porque o primeiro é centralizado e hierárquico e o segundo descentralizado e coordenado, ou que a diferença entre a comunidade internacional e a sociedade estatal consiste que na primeira não se detecta um governo, ao passo que na segunda sim, equivale a empregar categorias talvez aceitáveis para uma ciência jurídica normativa, mas não ao fenômeno jurídico-político global. Um grupo humano pode ter uma condução centralizada e adaptar seu comportamento por pautas espontâneas e impostas sem necessidade da mediação de um governo formalmente organizado.

De toda forma, a autonomia e a dependência podem e, até certo ponto, devem caminhar juntas na inserção estratégica de um Estado na situação periférica, visto que não há

desprendimento da ligação político-econômica das grandes potências. Por outro lado, a exploração das indefinições da disputa internacional tem a finalidade de usufruir da permissividade de atuar em determinadas situações que não prejudiquem os interesses do Estado hegemônico. Com isto, as bases para a atuação em busca da posição autônoma na inserção internacional foram definidas de acordo com a configuração internacional vigente na segunda metade do século XX, recobrando novas movimentações ao passo que as relações de poder se modificam e o regime internacional incorpora novos valores e normas.

2.3 ATUALIZAÇÃO DO DEBATE ACERCA DA AUTONOMIA NA CONFIGURAÇÃO INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA

A reestruturação de poder global foi um dos efeitos do fim da Guerra Fria, onde as transformações de caráter relacional proporcionaram nova adequação do comportamento dos Estados periféricos, e, conseqüentemente, o desenvolvimento de novos aportes à questão da autonomia, tanto no âmbito acadêmico quanto político. Dentro desse contexto, a concepção tradicional de autonomia – antes sustentada por Jaguaribe e Puig a partir dos aspectos conjunturais na tensão bipolar durante a Guerra Fria – foi definida como insuficiente por parte da literatura devido à relativa perda de capacidade explicativa. Em outros termos, a transitoriedade do conceito de autonomia acompanhou o contexto internacional, sendo renovado de acordo com as situações em que o Estado esteve impelido a atuar externamente.

Debates acerca da readaptação conceitual surgiram entre as décadas de 1990 e 2010, momento em que as tratativas de integração ganhavam força na América do Sul. Autores como Bernal-Meza (2008, 2013) e Colacrai (2009) caracterizaram o fortalecimento da autonomia por meio da integração como um fenômeno social, o qual requer proximidade geográfica, interdependência econômica e similaridades políticas e culturais entre seus membros. Entretanto, outros autores remetem à possibilidade autônoma pelo comportamento desintegrado dos interesses hegemônicos como a “autonomia pela distância” (FONSECA JR., 2004), integrando-se às normas do regime internacional e aproveitando o processo de globalização como oportunidade aos anseios nacionais segundo a “autonomia pela participação” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) e a “autonomia pela integração” (LAMPREIA, 1999) respectivamente, ou até mesmo priorizando a estratégia de alinhamento com os países centrais de forma submissa como na “autonomia periférica” (ESCUDE, 1998).

O desenvolvimento de tais comportamentos em busca da autonomia refletiram a forma como os Estados interpretaram os aspectos conjunturais e a situação doméstica. Em consonância, a autonomia periférica de Escudé (1995) havia sido uma proposta das bases para a política externa específica ao contexto de crise doméstica durante os anos 1990 na Argentina, seu alinhamento ideológico e forte dependência econômica com os EUA. A autonomia na dependência desenvolvida por Moura (1980) também interpretou a forma como o Brasil tratou a inserção internacional no contexto de avanço do modelo industrialista entre as décadas de 1930 e 1940, quando a dependência entre dois polos econômicos (Alemanha e EUA) vislumbrou uma estratégia pragmática orientada à viabilização do modelo de desenvolvimento proposto.

O fato é que, ainda que estes desdobramentos do conceito estejam distantes da proposta da autonomia tradicional, pois vão na contramão da postura crítica do *status quo* (LIMA; PINHEIRO, 2018), eles podem ser considerados formas de readaptação dos Estados periféricos à novas dinâmicas internacionais, e que, segundo Simonoff (2014), legitimam e contribuem para a categoria analítica da autonomia produzida na América do Sul. Diante da ramificação do conceito de autonomia no final do século XX, Simonoff e Ruiz (2017) avaliam que sua suposta perda no valor explicativo é fruto do debate acerca de uma ressignificação da noção de autonomia baseada no rompimento do conflito Leste-Oeste, que deu lugar a uma nova configuração de dependência na América do Sul. No entanto, os autores defendem que a estrutura assimétrica entre o Norte e o Sul Global¹⁴ continuou a existir, do mesmo modo que existiam anteriormente à Guerra Fria. No âmbito acadêmico, essa divisão é articulada pelo debate das novas possibilidades de superá-la, visto a movimentação na hierarquia intrainperial e as normas estabelecidas pelo regime internacional, como o exposto por Puig (1980, 1983), não foram alterados.

Como as ideias autonomistas foram debatidas em torno das mudanças do regime internacional pós-Guerra Fria, a prática autonomista, pelo mesmo viés, também enfrentou alterações adversas devido à reconfiguração da política internacional. Tokatlian (1996) assume a vigência de uma autonomia ambígua, constatando que o desenvolvimento de uma política autônoma depende da conjuntura favorável na política externa de forma gradual.

¹⁴ Ainda que o Sul Global possa ser caracterizado como “estratégia de despolitizar o significado do terceiro-mundismo” através do aprofundamento da etapa globalizante (VISENTINI, 2015, p. 7), o sentido do Sul Global expressa o caráter identitário a partir da assimetria estrutural frente aos países desenvolvidos, fazendo referência – assim como o Terceiro-Mundo – aos países periféricos e semiperiféricos dentro da expansão do sistema capitalista (SANTOS, 1995)

Assim, a incorporação de recursos tecnológicos e científicos pelo Estado se torna central diante da relevância e maior envolvimento com atores transnacionais, orientando-se à interdependência com as potências detentoras desses recursos, essenciais à nova conjuntura. Na sua avaliação, Tokatlian (1996) sintetiza a busca por autonomia por meio da dependência relacional, o que indica uma trajetória incontrastável de conciliar as normativas do regime internacional com a possibilidade de atuação autônoma (mesmo que limitante) dos Estados periféricos.

Com a difusão dos organismos multilaterais, também ganhou destaque a abordagem da “autonomia relacional” proposta por Russell e Tokatlian (2002). De modo geral, o conceito de autonomia relacional emerge da incongruência do conceito tradicional após a Guerra Fria devido ao alcance de uma política externa autônoma entrar em conflito com o bem-estar doméstico e a segurança nacional em uma estrutura internacional cada vez mais interconectada e interdependente. A necessária ressignificação da autonomia (como condição) considerou os processos de globalização, redemocratização e integração na América do Sul, os quais redefiniram o contexto para a ação externa dos Estados. Portanto, a reestruturação do cenário regional, segundo Russell e Tokatlian (2002), promoveu por si só a interdependência dos Estados e favoreceu o fortalecimento de uma identidade sul-americana no século XXI, crucial para instrumentar a integração solidária entre os Estados periféricos, fator que possibilita uma inserção mais autônoma frente aos desafios da globalização (COLACRAI, 2009).

Portanto, a autonomia pode ser considerada como um propósito da política externa comum a todos Estados contemporâneos que historicamente encontraram grandes obstáculos para definir suas ações e interesses próprios (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 160), coincidindo com a autonomia *puigiana* por avaliar como a imposição do regime internacional de fato limitava as escolhas de atuação dos países periféricos. Consequentemente, as interpretações autonomistas pós-Guerra Fria passaram a desconsiderar estratégias de autossuficiência, contestação (quanto às grandes potências) e de isolamento, no sentido da autonomia relacional se referir à condição de relacionar-se independentemente ao mesmo tempo em que considera a atuação autônoma apoiada no caráter pragmático das interações com o “outro”.

Assim, dividiu-se a autonomia entre três aspectos centrais:

A autonomia relacional como **condição** se refere a capacidade e disposição de um país para atuar independentemente e em cooperação com outros, em forma

competente, comprometida e responsável. A autonomia relacional como **interesse** nacional objetivo - isso é, a preservação e ampliação da liberdade - se funda em um novo padrão de atividade, uma nova estrutura institucional e um novo sistema de ideias e identidades. Prática, instituições, ideias e identidade se definem e desenvolvem dentro de um marco de relações em que o "outro", em vez de oposto, começa a ser parte integral do que se é. Como **prática**, a autonomia relacional requer crescente interação, negociação e uma participação ativa na elaboração de normas e regras internacionais tendentes a facilitar a governabilidade global. Assim, a autonomia já não se define pelo poder de um país para se isolar e controlar processos e acontecimentos externos, mas sim pelo seu poder de participar e influenciar de modo eficaz nos assuntos mundiais, sobretudo em organizações e regimes internacionais de todo tipo (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 179 tradução e grifos meus).

Ou seja, com foco no desempenho de atores não-estatais na nova agenda global, o cenário interdependente é o que tem determinado cada vez mais o comportamento externo dos Estados periféricos.

Não obstante, ao defender que as “atualizações” do conceito de autonomia tradicional são comportamentos distantes da condição autônoma, temos que estes mesmos conceitos se apropriam do conceito desenvolvido por Puig e Jaguaribe. Por isso, entendemos que a autonomia relacional deva ser definida ao encontro do envolvimento crítico com o regime internacional, como estabelecido por Puig (1980). Ou seja, se torna substancial enquadrarmos a dinâmica de interdependência como constrangimento do regime prescrito pelos países centrais ao mesmo tempo em que se contrapõe o conceito de autonomia ao de heteronomia, o qual seria “obediência às normas e valores definidos por terceiros” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 163). A interdependência como condição da autonomia relacional se acerca também do alcance da autonomia proveniente da relação interimperial proposta por Jaguaribe (1987), a qual tem potencialidades de ser incorporada através da interação universal e das trocas favoráveis. Logo, o relacionamento multilateral gera uma interseção na autonomia tradicional com a relacional, da qual podemos corroborar nas situações atuais, onde a relação de soma-zero entre potências e periféricos os direciona às estratégias que acarretem margens de manobra externa, e não exclui a interação cooperativa entre ambos (SIMONOFF, 2014).

Diante da difusão de poder no século XXI e a iminência do desequilíbrio da ordem unipolar estadunidense, o comportamento oscilante também é elucidado por Russell e Tokatlian (2013) nos termos da variação entre autonomia e aquiescência, onde a autonomia do Estado tende a estar orientada pela divergência de interesses com a grande potência em um marco assimétrico, ainda que possua interesses em comum. Por outro lado, a tática de

aquiescência, nos termos dos autores, está ligada à conduta da autonomia heterodoxa de Puig (1980) por obter vantagens com a relativa aproximação da potência. Portanto, a lógica aquiescente se resume pela preservação de conjunturas amparadas pela potência, a fim de obter dividendos materiais ou simbólicos, construir uma convivência estável com este Estado através da auto-restrição (similar à autonomia periférica) e contar com a proteção deste para sustentar uma coalizão de poder. No sentido de um acoplamento dos interesses, a aquiescência definida por Russell e Tokatlian (2013) se assemelha à autonomia periférica elaborada por Escudé (1995) ao reconhecer o próprio *status quo* do periférico e condicioná-lo aos interesses estratégicos do hegêmona.

De fato, a lógica das posturas reproduzidas pelos Estados periféricos recentemente tem acompanhado a reorganização estrutural das relações internacionais, em que pese o expansionismo econômico da RPC nos últimos trinta anos. Nas últimas décadas do século passado, a China passou a atuar como fator de manutenção da circulação de capital em âmbito global. O modelo de desenvolvimento chinês, ao se adaptar ao regime e às instituições internacionais, inseriu dois elementos novos na dinâmica internacional: (i) divergências de interesses com as democracias ocidentais, sendo referida como um ator revisionista do *status quo* e uma ameaça à hegemonia global dos EUA (SCHWELLER; PU, 2011) e (ii) intensificação das trocas comerciais e do diálogo emergente em regiões de influência norte-americana, o que causou uma maior abertura ao capital financeiro asiático e uma nova agenda política orientada àquele país.

O novo polo de poder chinês estimulou uma nova fase de dependência com os Estados periféricos a partir da vinculação político-econômica, sendo possível estimar uma nova oportunidade para o crescimento doméstico desses países, mas também um novo desafio à inserção internacional de modo autônomo pois os EUA ainda representam um polo de afinidade ideológica e cognitiva, principalmente para o Brasil e a Argentina. No entanto, a disputa bipolar no presente século é construída de forma tênue à uma transição hegemônica e reflete na grande competitividade por áreas de influência. Portanto, diante de um novo polo extrarregional que também sustenta relações assimétricas com atores periféricos, o Brasil e a Argentina enfrentam um velho dilema entre pragmatismo e alinhamento em face do acirramento da disputa interimperial. Nesse sentido, estão em jogo uma nova readaptação de estratégias externas, o que nos leva a interpretar a causalidade entre cooperação e autonomia ou o recrudescimento da dependência entre os atores (SIMONOFF, 2018).

Bem como a autonomia “se definia claramente apenas no âmbito do império americano” segundo Jaguaribe (1987, p. 167), e levava a cabo os interesses convergentes com este império (RUSSELL, TOKATLIAN, 2013), atualmente consideramos uma configuração quadrilateral para a inserção internacional do Brasil e da Argentina em vias da atuação chinesa como potência autônoma que compete pela supremacia geral com a hegemonia norte-americana. O que observamos atualmente é a generalização de um conflito similar ao da Guerra Fria, ainda que tenha avançado a complexidade das estruturas econômicas e não exista a “exportação” de um viés ideológico por parte da China, mas que recupera a disputa global onde as vias de inserção internacional da periferia estão sob jugo do embate entre duas grandes potências. Logo, as relações centro-periferia no sistema devem ser reinterpretadas a partir do encadeamento do Brasil e da Argentina na atuação das duas potências dentro da região sul-americana, pois o ajuste estrutural orienta ambos a uma espécie de disputa entre sistemas intrainperiais, o americano e o chinês.

De modo similar ao exposto por Hey (1997), Giacalone (2012) enfatizou que a análise de política externa latino-americana deve então incorporar o papel dos EUA no âmbito regional e suas relações de poder, a influência de teorias externas e adaptar os debates internacionais com foco no conceito de autonomia, além de enfatizar o papel do contexto cultural-institucional dos Estados. No entanto, ambas autoras sintetizaram as relações de poder dos países sul-americanos sob o imperialismo norte-americano, deixando de lado a busca por outras formas de atuação à margem da influência dos EUA. Ao revelar novas dinâmicas de poder assimétrico dentro da região no século XXI, como é o caso das relações com a China, estamos pontuando outro fator que está relacionado à busca por autonomia, tangente às relações assimétricas com o polo estadunidense.

Esse cenário representa como o conceito de autonomia relacional foi desenvolvido na percepção de uma acomodação comportamental ao cenário internacional pós-Guerra Fria. Quase duas décadas depois, a autonomia se tornou líquida, nos termos de Malacalza e Actis (2021), pois recobra novas suposições acerca da política externa dos países na região, consistindo no embate entre a globalização (interações transnacionais) e a atuação soberana dos Estados (interações interestatais) como centrais ao recrudescimento do grau de dependência regional. A autonomia segue sendo possível, ainda que de maneira efêmera, devido à insuficiência da estratégia de equidistância, neutralidade ou alinhamento quanto à disputa global e a pujante necessidade da cooperação que permita vantagens de diálogo entre

centro e periferia (ACTIS; MALACALZA, 2021). Diante dessa limitação, Bernal-Meza (2018) estima conceitos alicerçados na ideia de autonomia que viabilizam estratégias necessárias para a atuação externa no ambiente de disputa interimperial. É o caso de “alianças estratégicas”, “convergência na diversidade” e “insubordinação fundante”, onde o primeiro ganha preponderância em planejamentos de médio a longo prazo pois presume o intercâmbio e confiança entre os atores. O segundo conceito abarca a aproximação de atores relativamente distantes cultural e estrategicamente. O terceiro, de modo mais assertivo, prevê a acumulação de poder através da apropriação da posição de subordinado na estrutura econômica e do saber internacional (BERNAL-MEZA, 2018).

Em suma, no presente estudo, a abordagem teórica é orientada pela busca por autonomia como vetor explicativo da política externa dos países sul-americanos, corroborando com a análise do nível dos indivíduos no processo de tomada de decisões, suas percepções e interesses próprios de acordo com a função do Estado na dinâmica hierárquica do sistema internacional e os meios com que interage política e economicamente. O conceito de autonomia, por se mostrar maleável e ligado à uma percepção temporal, deve também estar identificado com o contexto atual sem uma concepção hermética e que considere a disposição de múltiplos laços de dependência estrutural.

Ainda é perceptível a vigência da indagação feita por Barbosa (2007), de estarmos trabalhando com a questão da autonomia apenas dentro de fronteiras conceituais ou se de fato existe avanço dentro da definição intrínseca ao próprio conceito. Assim, o potencial explicativo da “autonomia tradicional” pode ser justificado pelo aprofundamento das relações centro-periferia após a Guerra Fria, em que pese a pulverização de poder entre Estados e a possibilidade de atuar em organismos e na manutenção do regime internacional, onde também pode-se corroborar com a maior interdependência comercial, financeira e política entre os atores, repousando nas bases da “autonomia relacional”.

3 O BRASIL E A ARGENTINA DIANTE DOS EUA E DA CHINA: DA CONFIGURAÇÃO TRIANGULAR PARA A QUADRILATERAL

Este capítulo busca sintetizar os principais acontecimentos dentro das relações entre os países periféricos (Brasil e Argentina) e as potências globais (EUA e China) e está dividido em duas principais seções. A primeira revisa, de forma sucinta, a formação e trajetória das relações triangulares entre Brasil, Argentina e EUA, passando por três fases centrais, dispostas nas seguintes subseções: (i) da Doutrina Monroe até a eclosão da Guerra Fria, (ii) o período que compreende a Guerra Fria, corroborando com as ditaduras cívico-militares nos países sul-americanos; e (iii) a transição democrática no Brasil e na Argentina até o processo de negociação da ALCA, já diante dos governos progressistas de Lula da Silva e Néstor Kirchner. Por sua vez, a segunda seção aborda a inserção estratégica chinesa na América do Sul, tornando-se indispensável à agenda econômica e a política externa do Brasil e da Argentina durante a primeira década do século XXI.

3.1 PADRÃO HISTÓRICO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: A TRAJETÓRIA DA CONFIGURAÇÃO TRIANGULAR COM OS EUA

Desde o século XIX, a América Latina tem sido considerada a zona estratégica mais importante para os EUA. Sua crescente presença na agenda da política externa dos dois maiores países da América do Sul esteve constantemente marcada pela influência político-diplomática, do lado estadunidense, e a dependência econômica, do lado sul-americano. Nesse recorte, houve oscilações do diálogo de um Estado com relação ao outro, formando conjunturas ora de aproximação, ora de distanciamento no âmbito bilateral. Portanto, dentre os momentos que marcaram uma relação triangular entre EUA, Argentina e Brasil, podem ser identificadas tentativas, por parte destes dois últimos, de superação da histórica situação periférica, dependente e o subdesenvolvimento, desde que condizentes com os respectivos modelos de desenvolvimento econômico, o contexto regional e a relação com o Estado pivô extrarregional, nesse caso, os EUA.

De fato, as relações triangulares do Brasil e da Argentina com os EUA são evidenciadas desde que estes se tornaram um polo preponderante da economia política internacional frente à desestabilização britânica no decorrer da Primeira Guerra, e posteriormente durante a disputa com a URSS pela hegemonia global durante a Guerra Fria. Passando a atuar de forma incisiva sobre a América do Sul, região de influência direta da

atuação política, econômica e militar de Brasil e Argentina, a triangulação das relações é sublinhada ao considerarmos a reprodução de uma relação intrainperial de ambos Estados com Washington (JAGUARIBE, 1983).

No que tange ao relacionamento entre os dois países sul-americanos, Saraiva (2012, p. 21) define claramente que no século passado

...a percepção de rivalidade coexistiu, porém, com uma visão, senão cooperativa, ao menos relevante o suficiente para se buscar manter relações cordiais. Nesse período, rivalidade e cordialidade foram dois lados de uma mesma moeda, que alteraram no tempo de acordo com questões tanto conjunturais vinculadas à política e à economia internas dos dois países, quanto estruturais, ligadas à inserção de ambos os países nos cenários tanto regional quanto internacional.

Entretanto, a histórica oscilação do diálogo político, diplomático e econômico da geometria triangular desenhou importantes momentos na política externa dos Estados analisados. De início, a herança de uma rivalidade herdada dos impérios coloniais e das disputas territoriais e de liderança regional coincidiu com momentos de aproximação e políticas de cooperação. Logo, fatores conjunturais e o ambiente político-econômico doméstico em ambos países propiciaram tratativas de ajustes na relação durante a Guerra Fria, para atender à transição estrutural que modelou o início de uma nova abordagem da relação com os EUA após a redemocratização nos anos 1980, delimitada em um novo ponto de inflexão após a rejeição da ALCA e o fortalecimento dos vínculos com a China.

3.1.1 Da doutrina Monroe à Guerra Fria

Brasil e Argentina mantêm relações diplomáticas desde 1823, quando o governo da província de Buenos Aires reconheceu a independência brasileira do império português. No mesmo ano, o quinto presidente estadunidense, James Monroe (1817-1825), apresentou como parte da sua política de hegemonia hemisférica a declaração da Doutrina Monroe, promovendo a ideia de uma “América para os americanos” como meio de orientar o continente americano aos anseios e proteção estadunidenses, contra a influência europeia.

O Brasil, consolidado como o herdeiro recém-independente do império português, possuía fortes ambições no continente e era frequentemente percebido pelos países vizinhos pelo latente sub-imperialismo predominante principalmente na região do Prata, o que caracterizou sua atuação externa até as vésperas da Proclamação da República, em 1889. O Estado argentino, por sua vez, passava pelo processo sinuoso de unificação do Estado. Vivendo à beira de uma guerra civil, o território da Argentina era dividido por províncias

“federalistas”, as quais divergiam da união territorial promulgada pela oligarquia de Buenos Aires, província “unitarista” que se tornaria a capital da Argentina, unificada em 1861 com a eleição de Bartolomé Mitre à presidência após o desfecho da Batalha de Pavón naquele mesmo ano.

Nesse sentido, a relação triangular entre EUA, Argentina e Brasil se tornava embrionária com a abordagem de uma política externa específica para a América do Sul. Ainda assim, a identidade americanista careceu de propósito político pois os governos brasileiros e argentinos detinham forte orientação agroexportadora ao mercado europeu, principalmente o inglês, e que foi mantida por ambos até a Primeira Guerra Mundial (MONIZ BANDEIRA, 1995).

Nesse âmbito, nas relações Brasil-Argentina durante o início do século passado, Paradiso (2005, p. 52) destaca que:

...poucas coisas eram tão importantes quanto a evolução e os planos do vizinho. Não se tratava apenas de desavenças fronteiriças, mas de uma prevenção ligada a questões de preponderância ou equilíbrio regional, alimentadas por um legado histórico que derivava da antiga rivalidade luso-espanhola, até a guerra de 1825. As atitudes alegadas pelo “nacionalista imaginário” dos dois lados se reforçavam mutuamente. Em Buenos Aires, dava-se ênfase ao expansionismo territorial brasileiro, em particular no estuário do Prata, ou o seu apoio às posições contrárias à Argentina assumidas pelo Chile, Bolívia, Paraguai ou Uruguai. No Rio de Janeiro, denunciava-se a insistente aspiração portenha de reconstituir o Vice-Reinado do Rio da Prata.

Assim, o forte sentimento nacionalista era transmitido às aspirações regionais que acentuaram a tensa relação bilateral durante o século XX. Após o Acordo de Cooperação decorrente do fim da Guerra do Paraguai, em 1896, o início do século passado encontrou uma nova fase da rivalidade brasileiro-argentina. Essa circunstância se deu inicialmente durante o exercício diplomático do Barão do Rio Branco (1902-1912), quando a tratativa do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) encontrou forte antagonismo argentino na postura do ministro argentino Estanislao Zeballos, quem dedicou-se à oposição de uma eventual amizade entre os dois países, desclassificando o que ficou conhecido como a primeira tentativa de integração entre os dois países ao sustentá-la como uma aspiração imperialista do Brasil, supostamente respaldado pelos EUA (DORATIOTO, 2014; MONIZ BANDEIRA, 2010). A desconfiança argentina sobre a relação Brasil-EUA também se fez presente com a posição do presidente Cleveland, favorável ao Brasil, na disputa territorial durante a disputa territorial no Oeste catarinense e a preferência pela importação do trigo brasileiro em vez do argentino.

Somado ao temor argentino, as relações brasileiro-argentinas testemunharam a maturação do regime republicano em ambos países. A política externa brasileira com o Barão de Rio Branco passou a orientar-se pelo caráter pragmático e amistoso, tratando de demonstrar maior atratividade ao novo polo de poder comercial estadunidense – que à época despontava como o maior comprador do café produzido no Brasil – e romper com o desprestígio imperial resultante da Guerra do Paraguai e do endividamento com os ingleses (FURTADO, 2005; DORATIOTO, 2000).

Ponto central à presença estadunidense na política externa sul-americana, Ayerbe (2002) destaca que a reorganização estrutural do sistema se deu a partir da crescente disparidade entre o modelo agropastoril inglês e o rápido desenvolvimento industrial e tecnológico dos EUA. Ainda no final do século XIX, houve uma reorientação das exportações dos países latino-americanos à demanda estadunidense por matérias-primas, favorecendo assim um maior fluxo de capitais em direção aos países periféricos e uma nova abordagem das relações hemisféricas, na qual os EUA se consolidaram como potência econômica que passa a priorizar seus interesses securitários e econômicos através da dominação dos mercados latino-americanos. Essa nova dinâmica passa a atrelar o desenvolvimento industrial do continente ao fornecimento externo e a relativização do mercado doméstico, caracterizando a transição para o século XX como a fase inicial de uma nova dependência estrutural econômica (AYERBE, 2002, p. 47-54).

Certamente, a disfuncionalidade das elites apontada por Jaguaribe – o modo como a elite governante relaciona (ou não) a atuação externa com o desenvolvimento nacional – também aparece para Ayerbe (2002) como um dos fatores que propiciaram a centralidade dos EUA na política externa sul-americana, pois o alinhamento automático frequentemente se demonstrou uma manobra “fácil” para as elites brasileiras e argentinas durante o século passado. Do mesmo modo, Russell e Calle (2009) determinam que a histórica “turbulência na periferia” se iniciou com as constantes intervenções estadunidenses sob preceito das intenções securitárias sobre o hemisfério, carregadas de componentes ideológicos e normativos onde a postura de resistência ao centro podia ser vista em si mesma como desafio aos valores e a credibilidade da hegemonia. Nesse sentido, o principal objetivo geoestratégico dos EUA na América Latina envolveu a iniciação, consolidação e conservação de uma política externa baseada no domínio hemisférico unilateral com vigilância preventiva (RODRIGUES, 2018).

Esse contexto também foi favorável pela crise do modelo econômico britânico após a estagnação comercial advinda da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), dando lugar à extensiva pressão econômica norte-americana sobre o avanço da industrialização regional e o então novo processo de substituição de importação dos bens de consumo no Brasil e na Argentina (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 135-137). Ainda assim, Buenos Aires passou por um processo mais lento de desassociação da economia britânica, visto que a dependência agroexportadora para a Europa se traduzia na “relação especial” com Londres, sendo este o maior comprador de carne bovina argentina até o reordenamento da política comercial de Buenos Aires na década de 1930 (PARADISO, 2005, p. 99-120).

Entretanto, a Primeira Guerra ajudou a expor a vulnerabilidade econômica da Argentina, dando lugar à disputa interna pelos rumos da política econômica do país. As elites domésticas defendiam duas posturas distintas: ruptura com a Inglaterra ou a neutralidade na Guerra. A primeira surgia como consequência da aproximação estadunidense e era defendida por industrialistas e radicalistas. Já a segunda era defendida pelo setor agroexportador e pelos autonomistas, que visavam manter a relação econômica tradicional com o mercado inglês ao passo que também se aproximava gradualmente da influência política dos EUA.

Zabala e Esposto (2010) indicam que os líderes políticos na época evitavam comprometer-se com a transição hegemônica pois afetaria os interesses econômicos e políticos das elites domésticas, em grande parte representada pela SRA. Por conta disto, o Estado argentino terminou “acompanhando a Grã-Bretanha na sua longa agonia e inclusive chegando a aprofundar a relação especial de ambos” (p. 86), afeiçoado na ideia de “comprar de quem compra de nós”. Por outro lado, as diretrizes radicalistas do presidente Yrigoyen entendiam que certa autonomia era possível se a Argentina se mantivesse neutra na Primeira Guerra Mundial devido à rivalidade entre os EUA e a Inglaterra (RAPOPORT, 2020).

Assim, os vínculos entre Brasil e EUA ganharam consistência ainda no decorrer da Primeira Guerra Mundial, quando, além da grande cifra de café exportado, a república brasileira alinhava seus valores diplomáticos aos da nova hegemonia regional, tais quais a promoção do ideal pan-americanista, o interesse em afastar as pretensões europeias no continente e o projeto de rearmamento naval (HIRST, 2009). Após a crise do setor financeiro estadunidense em 1929 e a Revolução de 1930 no Brasil, a política externa do primeiro Governo Vargas (1930-1937) – com forte base industrialista – encontrou em Berlim um centro econômico complementar – e por vezes alternativo – à Washington, de modo que o

período foi definido de acordo com Moura (1980) pela estratégia de “equidistância pragmática”, o que favoreceu uma posição de maior poder para barganha internacional e certa autonomia financeira (SOSA; DIRIÉ, 2018).

A iniciativa autonomista de Perón (por incentivar um reajuste das suas relações exteriores) e suas origens militares deram sentido ao “anti-peronismo” brasileiro, visto também na tratativa de balancear a influência argentina através da ênfase na relação com outros Estados em âmbito regional e o alinhamento com os EUA (VIDIGAL, 2014). Nesse sentido, a política externa do Estado Novo varguista (1937-1945) preconizou um alinhamento pragmático à política externa estadunidense desde a sua entrada na Segunda Guerra, quando foi possível o reequipamento militar das forças militares brasileiros através dos Acordos de Washington (1941) e apoio às pretensões norte-americanas no seio da III Reunião de Consulta de Chanceleres Americanos (1942) (HIRST, 2009). Em paralelo, Vargas tomou a decisão de contrariar o não-reconhecimento do Governo Farrell disposto pelos EUA, evidenciando a orientação comercial das relações com a Argentina, que contava com o Brasil como seu segundo maior fornecedor de matéria-prima no ano de 1944, atrás apenas dos EUA (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 207).

A Segunda Guerra Mundial havia servido de propósito aos EUA de mobilizar o continente americano contra o Eixo. Nesse viés, ganhou maior sentido a viabilização do ideário pan-americanista sob guarda-chuva do crescente envolvimento dos EUA nas questões securitárias, econômicas e políticas em âmbito global. Assim, o desmanche das relações especiais de Buenos Aires com Londres foi gradativamente aprofundando a triangulação no âmbito regional, com eixos voltados ao Rio de Janeiro e Washington, principalmente com a “doutrina da boa vizinhança” determinada pelo presidente Roosevelt ao longo da década de 1930 até 1945, priorizando-se as negociações econômicas e financiamento militar com objetivo de evitar a influência europeia na região.

3.1.2 Da Guerra Fria às ditaduras cívico-militares

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a escalada das tensões políticas e bélicas entre EUA e URSS deu origem à Guerra Fria (1945-1991). A emergência da bipolaridade estrutural foi um processo que acompanhou a desintegração do império colonial britânico e o surgimento do Terceiro Mundo como um bloco informal de países subdesenvolvidos que pretendiam interesses próprios à margem da atuação hegemônica e o reenquadramento da

influência estadunidense sobre a América do Sul, demonstrando as intenções hegemônicas e interesses estratégicos na região durante a Conferência de Chapultepec em 1945 (LANÚS, 1984; RAPOPORT, 1995).

No tocante ao regime internacional, as transformações ocorreram no campo econômico com os acordos regulamentários internacionais como o GATT, a criação do Banco Mundial e do FMI, que passaram a sustentar o desenvolvimento de democracias liberais. Na esfera política, os EUA tiveram papel decisivo na criação da ONU, a dominação hemisférica resultou da normativa ideológica no cerne dos acordos firmados em Yalta (1945) – simbolizando a nova “repartição do sistema internacional” – e em 1947 o presidente Harry Truman evocou os princípios de segurança e defesa em favor do bloco capitalista com a Doutrina Truman.

A partir da ascensão de Juan Domingo Perón (1946-1952), a Argentina reconstruiu a política doméstica com forte caráter nacionalista e industrialista. A política externa foi modelada pela Terceira Posição durante grande parte da Guerra Fria (RUSSELL; TOKATLIAN, 2004, p. 13). A inserção internacional argentina foi delimitada de modo a evitar o isolamento, privilegiando o pragmatismo equidistante das relações externas, a solidariedade latino-americana e o rechaço do embate ideológico entre as grandes potências pois se tinha a “convicção de que o caráter periférico e dependente do país com respeito às grandes potências não era uma condição natural, mas sim um entrave histórico que devia ser superado” (RAPOPORT; SPIGUEL, 1994, p. 226 tradução livre). Por outro lado, a característica industrial do modelo de desenvolvimento argentino favoreceu um aumento das importações norte-americanas (ZABALA, ESPOSTO, 2010), desenvolvendo, dentro do sistema americano, o entendimento com os EUA por meios bilaterais, também prevendo a noção do pertencimento cultural argentino ao Ocidente e o alinhamento com Washington em caso de conflito bélico.

Paradiso (2005, p. 190) antecipa a *Tercera Posición* como estratégia de política externa anterior ao movimento terceiro-mundista dos não-alinhados desse modo:

A confusão entre conceitos tais como “terceira posição”, “neutralismo”, “não-alinhamento” e “política exterior independente” não tem facilitado a compreensão das ideias e práticas diplomáticas do primeiro peronismo. O que se tentou naqueles anos foi uma política externa independente que correspondia, pelo menos no plano dos conceitos, e de acordo com os valores e percepções da época, aos objetivos de independência econômica e, de modo geral, às posições do nacionalismo desenvolvimentista. Quanto à “terceira posição”, não significava equidistância nos conflitos entre o Leste e o Oeste.

No Brasil, o governo de Dutra (1946-1951) daria sequência às políticas varguistas. Externamente, representou o avanço da democracia na política brasileira e aprofundou os laços com a potência norte-americana no intuito de enquadrar o Brasil nas normas liberais do regime internacional, seguindo os princípios de segurança hemisférica e assegurando a boa relação econômica com o mercado estadunidense, pautada pela exportação cafeeira. Nesse âmbito, entendendo a importância de situar os interesses na política internacional, Brasil e Argentina firmaram o TIAR e a carta da OEA em conjunto com os EUA e outros Estados latino-americanos, dando seguimento às tratativas de um pan-americanismo conservado na interdependência econômica e securitária resguardadas à zona de influência norte-americana.

A volta de Vargas à presidência em 1951 proporcionou a recuperação do poder de barganha frente aos EUA, firmando em 1952 o Acordo Militar para fornecimento de material bélico ao Exército brasileiro em troca da exportação de minerais estratégicos – estando vigente até 1977. Com relação ao vizinho argentino, Vargas rejeitou a iniciativa de Perón em relançar o Pacto ABC por evitar comprometer sua amistosa relação com os EUA, amparada pelo livre-comércio e a proposta multilateral dos acordos em organismos transnacionais. Também, Vargas deparou-se com forte pressão doméstica, onde os grupos políticos – compartilhando uma visão cautelosa quanto às pretensões peronistas – estavam divididos entre a linha nacionalista e outra pró-estadunidense (SARAIVA, 2012).

Desse modo, o latente anti-peronismo brasileiro nesse período deixou em segundo plano o embate político-ideológico da Guerra Fria como condicionamento das relações entre Brasil e Argentina (VIDIGAL, 2014). Todavia, Candeas (2005) esboça que o panorama geral das relações bilaterais entre os países atravessava uma instabilidade conjuntural na medida em que os EUA se tornavam o principal balizador das relações americanas.

Após o falecimento de Getúlio Vargas, em 1954, e a *Revolución Libertadora* na Argentina que culminou com a deposição de Perón em 1955, houve um reordenamento das relações brasileiro-argentinas. A perspectiva de desenvolvimento regional tomou fôlego com o advento da OPA, criada em 1958 como proposta do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) ao presidente estadunidense Dwight Eisenhower (1953-1961) de expandir a democracia sobre o continente americano, enfatizando o papel do capital público e as relações multilaterais (VIZENTINI, 1994).

A política externa brasileira, nesse período, voltou aos parâmetros consolidados pelo Barão do Rio Branco, sendo eles “...uma tentativa consciente de tirar proveito da conjuntura

internacional e da redefinição da economia brasileira, por intermédio da utilização da política externa como instrumento estratégico para lograr a industrialização do país” (VIZENTINI, 1994, p. 100), tentativa esta que esteve presente durante o primeiro período do Governo Vargas (1930-1945) e que retomou sua sequência dentre os governos de JK (1956-1961), Jânio Quadros (1961-1962) e João Goulart (1962-1964) sustentados no desenvolvimento nacional como principal objetivo. Sem embargo, essa continuidade da política externa acarretou novos fatores domésticos – como o impulso de centros urbanos e o processo de industrialização – e estruturais, como a limitada margem de manobra política no auge da Guerra Fria.

JK priorizou o desenvolvimento a partir de três fatores: aumento do fluxo de investimentos com origem norte-americana, a estabilização dos preços do café, e a OPA representando um canal de diálogo de maior autonomia com ganhos para o “desenvolvimento agressivo” brasileiro e evidenciar o papel do Brasil na economia regional (MELLO E SILVA, 1992). No fim do governo, o endurecimento no discurso político de Kubitschek quanto aos organismos internacionais controlados pelos EUA corroborou com o avanço das relações diplomáticas brasileiras com países do bloco socialista, como URSS e Cuba, deixando aos governos seguintes o começo da deterioração do relacionamento com o hegêmona americano (CAVLAK, 2012).

O breve período de Jânio Quadros na presidência representou o ápice da política nacional-desenvolvimentista brasileira, configurada estruturalmente pela PEI (VIZENTINI, 1994). Suas diretrizes, que gravitavam em torno do desenvolvimento industrial, envolviam: vínculos comerciais e políticos com países do bloco socialista, desprendimento de projetos financeiros e ideológicos promovidos pelo FMI e os EUA, uma política econômica que preservasse a autonomia nacional, o pertencimento e apoio ao desenvolvimento pacífico do chamado Terceiro Mundo com base na autodeterminação dos povos e o direito internacional (MANZUR, 2014).

Por sua vez, a Argentina lidava com a instabilidade institucional após a queda e exílio de Perón. Sua política externa esteve centrada em abordar o desenvolvimento do mercado interno, bem como fortalecer o setor industrial e restringir importações (PARADISO, 2005). Ao recuperar uma postura similar à peronista, Frondizi (1958-1962) executou uma política hemisférica independente que previa o reconhecimento internacional da Argentina por vias autônomas, voltada ao desenvolvimento do setor industrial e aos

organismos multilaterais como fonte de investimentos (MÍGUEZ, 2011). Logo, a defesa da autodeterminação na Argentina passou pela abertura ao capital estrangeiro provindo tanto dos EUA quanto de países europeus e socialistas, assim como no Brasil, porém não enfatizou os ideais terceiro-mundistas, estando mais próximo ideologicamente ao bloco ocidental.

O entendimento entre Brasil e Argentina apresentou grande avanço com os acordos bilaterais de Uruguaiana em 1961. Através da convergência do modelo de desenvolvimento econômico e a atuação desvencilhada dos EUA, foi consolidada uma base para a maturação político-diplomático entre Quadros e Frondizi. Com o “Espírito de Uruguaiana”. Ambos fortaleceram o diálogo negociador na arena internacional e buscaram integrar os setores econômico, financeiro, cultural e judicial a partir de consultas bilaterais prévias aos organismos internacionais (GRANATO, 2012)

Tendo como pano de fundo a Revolução Cubana (1959) e o ênfase ao discurso securitário e ideológico dos EUA com relação ao continente para combater a “ameaça comunista”, a interrupção dos governos de Frondizi e Jango em 1964 diluiu o compartilhamento das ideias de Uruguaiana devido ao receio norte-americano diante do fortalecimento de uma aliança sul-americana (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 304-305). Em segundo lugar, no âmbito das relações econômicas entre os EUA e o continente, a CEPAL ganhava destaque na orientação das economias latino-americanas, ressaltando a aproximação dos vínculos entre os Estados como estratégia para superação do subdesenvolvimento e da assimetria das relações dentro de órgãos centrais (FMI, Eximbank, OEA, etc.). Nesse ínterim, a assertividade estadunidense pode ser assim descrita:

Coerentes com seu projeto de uma economia mundial aberta, os EUA enfatizavam a defesas do livre comércio e a criação de um ambiente político e econômico favorável ao investimento privado, nacional e estrangeiro, que deveria ser o principal motor do desenvolvimento latino-americano. Nesse sentido, viam com profunda desconfiança as tendências nacionalistas e estatistas de muitos governos locais, condenando expressamente suas consequências econômicas: protecionismo, nacionalização de companhias estrangeiras, restrições ao investimento externo, excessivo controle do Estado sobre a economia e até mesmo a tendência à “industrialização excessiva”. Ao mesmo tempo, a ênfase do governo americano sobre o papel primordial a ser concedido ao capital privado pretendia evitar qualquer comprometimento seu com a ajuda economia governamental à América Latina, uma vez que, neste aspecto, as atenções e recursos norte-americanos estava e deveriam permanecer concentrados em outras regiões (Europa e Ásia), em virtude de sua prioridade estratégica (MELLO E SILVA, 1992, p. 213).

As preocupações securitárias e financeiras do polo hegemônico inflamaram o discurso pró-ocidental e respaldaram a mobilização de grupos opositores nos governos sul-americanos. A queda dos presidentes Frondizi e João Goulart, respectivamente em 1962 e

1964, culminou com a instauração de governos cívico-militares de cunho ditatorial sob tutela das Forças Armadas.

Os governos militares na década de 1960 frearam o entendimento proposto no Espírito de Uruguaiana entre Brasil e Argentina pelo entendimento de que a preocupação central era de segurança coletiva na região. Sob presidência de Lyndon Johnson, as relações com os EUA passaram por uma fase de recrudescimento das tensões na Guerra Fria centradas no embate ideológico, no qual Washington promovia aos Estados do Cone Sul a defesa do mundo ocidental. O governo dos EUA, segundo Lafer (2000, p. 71), “endureceu sua política externa, que crescentemente se deslocou – no marco doutrinário das “fronteiras ideológicas” – por meio de pactos bilaterais de assistência, “operações” de golpismo encoberto e da intervenção militar unilateral”. Com papel fundamental da CIA, houve forte propaganda e financiamento da oposição partidária, bem como assistência e instrumentalização dos setores militares através da doutrina antissocialista implementada pela *National War College*.

No Brasil, a tomada do governo em 1964 involucrou diretamente em uma presidência militar. Sob o governo de Castelo Branco (1964-1967) a política externa brasileira também foi conduzida ao alinhamento com os EUA devido às preocupações securitárias no continente. Reproduziu-se o discurso de crescimento brasileiro dependente do capital norte-americano, descrito por Pinheiro (2004) como um novo paradigma “americanista” brasileiro. Silva (2004) conclui que a política externa volta a ser instrumento da política interna, tendo a dinâmica da Guerra Fria exercido papel importante, pois houve uma lógica de internalização da política externa na bipolaridade, assim como o caráter da segurança continental serviria de manutenção da ordem política interna e atração de investimentos estadunidenses, a fim de incorporar um novo sentido ao projeto desenvolvimentista no plano econômico.

A política externa argentina também esteve atrelada às limitações da Guerra Fria, porém demonstrou-se menos alinhada com os EUA se comparado com o governo anterior e o brasileiro. Nesse sentido, a Argentina tratou de conciliar as relações diplomáticas com os EUA junto do discurso de não-intervenção na soberania nacional dos Estados e defesa dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que aprofundou significativamente as trocas comerciais com a China e a URSS (PARADISO, 2005). O governo argentino demonstrou inicialmente um caráter mais cívico na presidência de José María Guido (1962-1963), quando o rompimento das diretrizes de Frondizi garantiu à política externa argentina o alinhamento automático com os EUA, representando uma transição paradigmática de grande solidariedade

hemisférica decorrente do episódio conhecido como a Crise dos Mísseis, em outubro de 1962, quando o governo se absteve durante a votação do bloqueio à Cuba no âmbito da OEA.

O relacionamento bilateral esteve marcado pelo déficit qualitativo da pauta exportadora argentina para o Brasil, evidenciando o desejo de Onganía (1966-1970) em formalizar uma união aduaneira que restabelecesse o equilíbrio comercial entre ambos Estados (SOSA E DIRIÉ, 2018). Os interesses comerciais convergiram bilateralmente, assim como a postura ocidental no âmbito da Guerra Fria favoreceu o desenvolvimento da política securitária em defesa dos programas nucleares, avançando o entendimento entre ambos (SARAIVA 2012; DORATIOTO 2014).

A mudança no conteúdo das relações bilaterais ocorreria de fato durante a gestão presidencial de Costa e Silva (1967-1969). Primeiro representante da “linha-dura” das Forças Armadas no Brasil, reforçou a postura securitária e nacional-desenvolvimentista ao contrariar as medidas de abertura econômica dispostas pelo governo anterior e seguiu um discurso de embate Norte-Sul nas relações internacionais com foco na assimetria econômica, promovendo certo distanciamento ideológico da Guerra Fria (CERVO; BUENO, 2002).

Na Argentina, com tom mais nacionalista que os governos anteriores, Onganía priorizou a rápida retomada do crescimento econômico e dirigiu uma postura receosa com relação aos EUA, incorporando elementos que viabilizassem maior participação argentina no campo internacional, no qual a América Latina deveria ter papel fundamental no alavancamento da economia nacional. A “via latino-americana” do desenvolvimento argentino era ao mesmo tempo dificultado pela supremacia brasileira e pretendida pela Argentina através da aproximação geopolítica e econômica com países do Pacto Andino (Bolívia, Chile e Peru), o Uruguai e o Paraguai, sendo do interesse argentino aspirar por uma liderança regional que evitasse submissão aos EUA e independente de Brasília (PARADISO, 2005, p. 232-235).

Entretanto, Schenoni (2012) ressalta que no período em questão a assimetria de poder nas relações entre Brasil e Argentina se traduziu apenas na esfera econômica, onde a preponderância brasileira consequentemente levou a Argentina – desmobilizada frente à fragmentação de suas elites – a reproduzir uma estratégia de *underbalancing* com o Brasil. Saraiva (2012) argumenta em razão do fim da “cordialidade oficial” entre os países, que teve como ponto central as disputas em torno da Bacia do Prata. A utilização dos recursos hídricos carecia de entendimento frente à atuação brasileira – sob construção do ideal de “Brasil

Potência” na política externa – em conjunto com o Paraguai sem consultas prévias ao governo argentino, que reivindicava a regulamentação da navegação e utilização das fontes de energia (SARAIVA, 2012, p. 47-50).

A política externa brasileira volta a sofrer mudanças com Médici, entre 1969 e 1974. Não obstante, a política doméstica ficou marcada pelo “milagre brasileiro” devido às altas taxas de crescimento do país, alinhado com a postura relativamente autônoma da atuação externa do Brasil. Em âmbito externo, o governo estabeleceu a política externa de interesse nacional, abandonando a solidariedade terceiro-mundista do governo anterior e visando beneficiar-se das relações com o Norte Global, principalmente os EUA, gerando a postura de “autonomia no alinhamento” (VIZENTINI, 2004). O objetivo em tornar o Brasil uma potência de primeiro mundo corroborou com a manutenção da postura negociadora em âmbito internacional, que passou a privilegiar acordos bilaterais. O recrudescimento do poder regional brasileiro pôde ser visto na criação da hidrelétrica de Itaipu e a instabilidade do governo vizinho, onde se reproduziu uma retórica de desconfiança com relação à tênue volta do sub-imperialismo brasileiro na região (RUSSELL; TOKATLIAN, 2004; VIDIGAL, 2007).

O clima de rivalidade entre Brasil e Argentina gravitou no âmbito da disputa hidrelétrica, e só foi superado perante uma série de acordos, destacando-se inicialmente o Tratado da Bacia do Prata (1969). Durante a administração Geisel (1974-1979), e a breve volta de Perón à presidência argentina, houve uma orientação pragmática dos governos, na qual sustentou-se a diversificação de parcerias econômicas e o endurecimento do embate Norte-Sul na política externa sul-americana.

Ainda assim, o acirramento da rivalidade entre Brasília e Buenos Aires devido à discrepância econômica e as disputas energéticas aparecem em paralelo à dimensão militar, onde a cooperação foi desenvolvida bilateralmente face à distensão nuclear internacional e abriu terreno para o Acordo Tripartite (1979). Firmado entre Argentina, Brasil e Paraguai, o acordo deu maior estabilidade ao Cone Sul e possibilitou a continuidade dos projetos nacionais perante a negociação da utilização das hidrelétricas de Itaipu e Corpus (MELLO E SILVA, 1995; VIDIGAL, 2007).

A partir de então, a cooperação bilateral foi de fato germinada através do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear no ano de 1980 entre os presidentes Videla (1976-1981) e Figueiredo (1979-1985). Nesse

contexto, acontece o rompimento do projeto brasileiro de tornar-se uma potência emergente¹⁵. Com a primazia industrial e energética renunciada depois de Itaipu, a turbulência da Guerra das Malvinas (1982) pôs fim à competitividade militar no continente, somando-se à “neutralidade imperfeita” do Brasil durante o conflito (MONIZ BANDEIRA, 2010), fato que deu uma nova roupagem à relação triangular.

Schenoni (2018) elucida que, no começo da década de 1980, a redefinição da coalizão do Estado argentino proporcionou a passagem do equilíbrio de poder para a hegemonia sem conflito na ordem regional no Cone Sul, onde apaziguaram-se as tensões entre Brasil e Argentina e aprofundou-se a assimetria econômica entre ambos – latente desde o começo do período militar. Saraiva (2012) aponta para o campo político, através do qual a Argentina buscou evitar uma nova fase de isolamento político-econômico, favorecendo a aproximação da dimensão regional na política externa argentina. Do outro lado, a estratégia de política externa do Governo Figueiredo ia ao encontro do governo argentino, priorizando o aprofundamento do “universalismo”, onde

a visão geopolítica e ideológica para a região perdeu espaço no processo de formulação da política externa e o reforço da dimensão regional colocou-se como fundamental para a inserção internacional do país [...] pela primeira vez, a ideia de identidade latino-americana – ou de latino-americanização da política externa brasileira – ganhou espaço, substituindo a visão instrumental (ou com ela se articulando) da importância dos países vizinhos basicamente para o desenvolvimento brasileiro. [...] Dentro desse novo perfil de política externa, a Argentina passou a ocupar um lugar importante para a diplomacia brasileira. Dentre os entendimentos bilaterais do Brasil no período, as relações com a Argentina foram prioritárias. Depois de uma década de relacionamento difícil com base em percepções de rivalidade assimétrica, era importante chegar a uma situação de equilíbrio entre os dois países (SARAIVA, 2012, p. 60-61).

De todo modo, a virada da rivalidade para a cooperação nas relações bilaterais pode ser explicada por variáveis domésticas e sistêmicas. Basicamente, no caso argentino existiram grandes custos para a polarização a partir das pressões externas, pela disputa com o Chile pelo Canal de Beagle, o conflito armado contra a Inglaterra e as hostilidades com os EUA no âmbito das Malvinas; e internas, pelo enfraquecimento da burguesia estatal diante das

¹⁵ Potências emergentes fazem referência ao fenômeno de descolonização dos continentes africano, asiático e americano após a década de 1970 e também como resultado de uma nova fase do capitalismo. Entende-se que as potências médias emergentes primordialmente se diferenciam das potências tradicionais pelo momento em que assumiram a condição de emergência – a partir da década de 1970, que afetaram no seu comportamento, sendo avaliado por: maior diversidade da agenda em uma democracia instável visando tentativas de inserir-se legitimamente na estrutura, condição semiperiférica resultante da distribuição interna desigual e inserção dependente da ação global combinada com a atuação regional pois não tiveram o mesmo modelo de desenvolvimento como os países industrializados (VADELL *et al.*, 2020)

reformas institucionais, recaída da indústria nacional por conta da alta taxa de juros e a sobrevalorização da moeda (SCHENONI, 2018).

Contudo, grande parte da literatura entende que a aproximação entre Brasil e Argentina é iniciada na fase final dos governos militares, e ganhou força com a redemocratização dos regimes e o fim da Guerra Fria. É também quando se inicia uma nova fase de dependência do hegêmona estadunidense e a “MERCOSULização” das relações brasileiro-argentinas.

3.1.3 Da redemocratização à ALCA

A transição democrática aconteceu em conjunto com transformações estruturais. Destaca-se o “momento unipolar” na política internacional logo do fim da Guerra Fria, pois diante do desarranjo bipolar com a extinção da URSS, Washington se tornou o principal polo de poder na ordem global. Também foi perceptível a aceleração da globalização econômica, resultante do fim do sistema de Bretton Woods nos anos 1970 e a crescente circulação de capitais em escala mundial.

Com a sucessão presidencial conservadora de Ronald Reagan (1981-1989) para George Bush pai (1989-1993), os EUA definiram práticas neoliberais como parte da política externa voltadas para o continente americano. Primeiramente com a “Iniciativa Bush” no início dos anos 1990, prospectou-se uma área de livre-comércio abrangente, sendo a ideia aprofundada durante a gestão Bill Clinton (1993-2001) durante a Cúpula de Miami em 1994, ano em que se projetou a ALCA, ainda que suas negociações tenham adquirido sentido formal durante a Cúpula de Santiago em 1998. Seus objetivos constitutivos promoveram o ideal cooperativo entre democracias como normativa da integração de amplas economias de mercado e a integração securitária continental. Estes princípios deram origem ao regionalismo aberto, em contrapartida das políticas nos moldes cepalinos.

No que tange às relações entre Brasil e Argentina, os processos mencionados acima favoreceram o clima de entendimento entre ambos. Nessa direção, a conjuntura culminou com o abandono do projeto brasileiro de potência regional. A partir dos anos 1980, os governos de Sarney (1985-1990) e Raul Alfonsín (1983-1989) foram os responsáveis em pôr fim ao clima de desconfiança entre os Estados através dos avanços na cooperação bilateral em tecnologia e energia nuclear, gerando um aumento no fluxo comercial e maior diálogo político. Em sequência ao acordo bilateral de 1980, foram firmadas quatro declarações conjuntas no tema

de cooperação nuclear: Declaração de Foz do Iguaçu (1985), Brasília (1986), Viedma (1987) e Iperó (1988).

Com base na reestruturação internacional, durante os governos de Menem (1989-1999) e Collor (1990-1992) a incerteza produzida pelo reordenamento global deu prioridade ao intercâmbio comercial como ponte de inserção à economia global, na qual Saraiva (2012, p. 83) destaca que

Os governos passaram a buscar, com mais vigor, corresponder às expectativas externas, o que limitou o grau de autonomia na gestão das políticas econômicas nacionais. Esse processo de conformação da nova ordem não superou o problema das desigualdades no sistema internacional; em relação à América Latina, significou um reforço do papel de países com pouco poder de negociação, além da redução em sua participação na economia internacional.

Entretanto, as novas estratégias de atuação externa demandavam a ampliação das vantagens econômicas comparativas e a adequação às novas formas de poder resguardadas nos setores financeiro e tecnológico. Nesse contexto, Brasil e Argentina iniciaram o processo de integração econômica com a firma do Tratado de Assunção em 1991, o qual estabeleceu o MERCOSUL como aparato jurídico, em conjunto com Uruguai e Paraguai, para formação de uma área de livre comércio sub-regional com vistas ao “mercado comum”. Não obstante, Bernal-Meza (1999) destaca que não houve política em comum entre Brasil e Argentina na constituição do MERCOSUL, pois o organismo foi interpretado de maneiras diferentes entre os governos sul-americanos devido às preferências presidenciais.

Na virada para os anos 1990, a Argentina presenciou uma grande ruptura da política externa e o Brasil romperia com a política que havia sendo construída desde a década de 1970. O governo menemista reduziu a importância do Brasil ao alinhar suas pretensões ao governo estadunidense nos moldes da “autonomia periférica”, em que as orientações neoliberais tornavam a política externa “um instrumento para redesenhar o Estado seguindo as novas tendências da ordem mundial” (SARAIVA; TEDESCO, 2001, p. 129). No Brasil, existiu um breve alinhamento automático durante os anos de Collor através da incorporação de uma corrente liberal no processo decisório dentro do Itamaraty, mitigando as relações com Estados subdesenvolvidos e destoando do paradigma globalista no âmbito da política externa (CERVO, 2000). Sobretudo, preponderou entre os países a consolidação da cooperação energética e nuclear, com a fundação da ABACC em agosto de 1991 formalizando a administração de recursos relativos à pesquisa, produção e utilização pacífica de materiais nucleares entre as partes.

Com a posse de Itamar Franco (1992-1995) após o *impeachment* de Collor, os países passaram por relações desencontradas. A adoção de uma postura aliada à ordem neoliberal e à promoção incontestável do regionalismo aberto e da ALCA por parte do governo argentino contrastou com o comportamento pragmático brasileiro. A política externa brasileira tratou de alinhar as dinâmicas da nova ordem global liberal-democrática com a projeção da sua liderança na América do Sul. Para isso, subjugou as relações Norte-Sul à identidade ocidental do Brasil ao contar com 50% dos investimentos norte-americanos destinados à região (HIRST, 2009).

Na Argentina, o MERCOSUL apareceria como uma lógica de equilíbrio de poder. Na figura do chanceler Guido Di Tella, o governo tratou de evitar o isolamento internacional e opôs-se a qualquer tipo de confrontação com os interesses dos EUA, apoiando-os na Guerra do Golfo (1990-1991) e priorizando uma possível participação na OTAN (CANDEAS, 2005, p. 28). Nesses termos, percebendo os entraves do MERCOSUL e a insuficiência da ALCA, o governo brasileiro redireciona seus interesses à formação da ALCSA, considerada um aparato de negociação comercial complementar aos organismos regionais. É nesse âmbito que em janeiro de 1995 o MERCOSUL é elevado à União Aduaneira com base na adoção da tarifa externa comum entre os países-membros.

Nos termos de Bernal-Meza (1999, p. 47),

do ponto de vista do “estilo” com que cada país buscou realizar os objetivos e interesses de sua agenda internacional as estratégias foram muito distintas: no caso argentino, a hipótese é que a rápida adesão aos regimes propostos pelo mundo desenvolvido era a condição prévia para obter benefícios concretos, em termos de empréstimos, investimentos, etc. e, portanto, esse caminho era a condição básica para o crescimento econômico. Ao contrário, no caso do Brasil, a hipótese foi da preservação de espaços de autonomia, quer dizer, a necessidade de negociar os termos de ingresso nesses regimes internacionais, entendendo que essa autonomia maximizava, a longo prazo, as possibilidades de obter esses mesmos benefícios.

Portanto, a consolidação do MERCOSUL apareceu como tema de primeira instância na agenda política brasileira e de forma secundária na política argentina durante a década de 1990. No decorrer deste fato, as negociações da ALCA passaram a obstaculizar os avanços em torno do MERCOSUL e ofuscar o papel brasileiro no sistema regional. Para a Argentina, o MERCOSUL foi considerado uma ferramenta de conter as pretensões de liderança brasileira. Ou seja, o órgão foi colocado pelo governo argentino como fator de estabilização regional e que favorecia o desenvolvimento doméstico ao passo que provia maior poder de barganha frente aos EUA. Em consonância, as relações regionais foram remontadas através de uma perspectiva sul-americana por parte do Brasil, ao passo que a Argentina priorizou um

espaço latino-americano mostrando-se a favor do NAFTA e da incorporação do México na dinâmica regional.

Segundo Silva (2008), o caráter global da política externa brasileira ficou evidente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, demonstrando a importância das relações com potências globais e países emergentes ao redor do globo. Nesse ínterim, a aproximação com a China, a postura revisionista no plano institucional e a priorização do MERCOSUL reivindicavam a necessidade de uma abertura comercial e maior protagonismo internacional, fatores que moldaram o posicionamento pragmático com relação aos EUA desde o início das tratativas da ALCA e definiram claramente os objetivos da PEB tanto no plano regional quanto global. Internamente, o Plano Real estabilizou e proporcionou um rápido crescimento econômico ao país, de modo a diversificar a origem de seus investimentos, consequentemente gerando atritos comerciais com os EUA. Nesse contexto, o Brasil mudou de abordagem com relação à ALCA, onde disputas comerciais com os EUA levaram ao aumento de demandas de setores empresariais e sindicais que eram contrários à unilateralidade da política estadunidense (HIRST, 2009).

O alinhamento de Buenos Aires com Washington continuou como principal estratégia de inserção internacional, sustentada por acordos institucionais, apoio militar e político em fóruns multilaterais (BUSSO, 2014). No entanto, o tom errante da atuação externa traduzia-se no discurso de aproximação com a Europa, a manutenção das relações econômicas com os vizinhos sul-americanos, sobretudo com o MERCOSUL, a fim de solucionar a crise doméstica (MILANI, 2015; RUSSELL; TOKATLIAN, 2011). Para tal, um dos instrumentos da política doméstica foi a Lei de Convertibilidade, pela qual a moeda argentina passou a ser equivalente ao dólar americano. A atividade econômica atrelou-se aos setores financeiro e de serviços, estagnando o setor industrial e elevando as taxas de desemprego e pobreza no país, fatores que acarretaram na crise financeira de 2001. Por outro lado, a relação brasileiro-argentina ganhou fôlego com a afirmação da parceria estratégica em 1997 pela Declaração do Rio de Janeiro, resultante da visita de Menem ao Brasil. Logo, a balança comercial entre ambos presenciou breve aumento antes da crise argentina, passando da casa dos US\$5bi em 1996 para US\$7bi em 1997, com ênfase no setor de automóveis, quando recaiu lentamente até um brusco aumento do comércio após 2002.

A posse presidencial de Néstor Kirchner e Luís Inácio “Lula” da Silva em 2003, na Argentina e no Brasil respectivamente, significou a guinada progressista na política sul-

americana. Destarte, os presidentes comprometeram-se em aprofundar a cooperação bilateral perante a dependência financeira, empresarial e tecnológica dos países. No mesmo ano, é firmado o Consenso de Buenos Aires e um Memorando de Entendimento em outubro, entre outros acordos que facilitaram o intercâmbio comercial, a atividade empresarial e o desenvolvimento social.

Considerados o “motor de integração” regional, inseriram temas como a inclusão social, desenvolvimento sustentável, crescimento com base na recuperação da indústria nacional, justiça social e direitos humanos (GRANATO, 2012). Assim, garantiu-se uma clara retomada da ideia de autonomia política e oposição à hegemonia norte-americana, a qual detinha menor envolvimento na região desde os atentados às Torres Gêmeas em 2001. A vitória eleitoral de Lula favoreceu a ala autonomista do Itamaraty que desejava impulsionar e incorporar a cooperação bilateral com a Argentina e o MERCOSUL, favorável também pela ingerência dos EUA na crise argentina.

O entendimento de que a falta de competitividade do setor privado nacional e a pretensão da liderança regional na América do Sul foram alguns dos fatores que corroboraram com a rechaça à ALCA, sendo compartilhado tanto pelos setores nacionalistas quanto pelo PT. O seguimento dos interesses na política externa de FHC para Lula contou com a expansão das relações multilaterais e de cunho Sul-Sul, passando de uma perspectiva da “autonomia pela integração” para a “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A forte conotação autônoma de Lula sustentou a visão realista de busca por poder e a pretensão do governo em ascender na hierarquia mundial de modo que a liderança brasileira na região era um passo fundamental, e para isso a PEB necessitou do reconhecimento vizinho (BERNAL-MEZA, 2008). Ao encontro disto, Buenos Aires foi estrategicamente o destino da primeira viagem presidencial de Lula, em 2003.

Algumas características do governo kirchnerista convergiram com Brasília na rechaça à ALCA, principalmente o retorno do modelo de desenvolvimento econômico industrialista e da política externa autonomista. No plano doméstico, reestruturou-se a participação dos atores domésticos e a política econômica, na presença do ministro Roberto Lavagna, quem alinhou a inclusão social com o crescimento econômico, viabilizando o pagamento da dívida externa. Na política externa, teve papel central o poder executivo, com forte crítica aos atores financeiros internacionais, bem como à posição dos EUA no contexto

da crise, reconhecendo a atuação externa como instrumento solucionador dos problemas domésticos, onde se tratava de “pensar o mundo em argentino”.

A centralidade dos temas comerciais após a crise deu ênfase à inserção multilateral em busca de novas parcerias estratégicas. Nesse sentido, a consciência política argentina voltava-se também ao MERCOSUL e ao Brasil, diante de uma nova retórica sul-americana no discurso e atuação externa, que possibilitou o fortalecimento de vínculos políticos e comerciais. Busso (2006) indica um ajuste quantitativo das relações bilaterais ao invés da ruptura com as concepções da década anterior com relação aos EUA. Com a reeleição de Bush filho, a negociação da dívida com o setor financeiro estadunidense atenuou o reajuste da política externa que se fez com a ideia de recuperação da identidade argentina, fragilizada ao longo dos anos noventa. A postura de confrontação kirchnerista foi evidente na Comissão de Direitos Humanos na ONU, aproximando-se de Cuba e Venezuela e durante as crises governamentais na Bolívia e no Equador, quando o protagonismo argentino possibilitou que a regeneração de uma imagem positiva da Argentina para o governo norte-americano, contribuindo para a menor interferência dos EUA no subcontinente (BUSSO, 2006, p. 41).

O “não” à ALCA durante a Quarta Reunião de Cúpula das Américas em 2005 impactou de forma vitoriosa na autonomia na América do Sul. Fundamental havia sido o alinhamento entre Brasil e Argentina, onde ambos priorizaram suas relações estratégicas com respaldo da grande maioria dos países vizinhos. Diante das transformações financeiras e securitárias na dinâmica estrutural, o continente americano perdeu em prioridade estratégica para os EUA, onde a ALCA revelava o projeto ambicioso de limitação da margem de manobra dos países na região, sob sua influência.

Nessa conjuntura divergente entre os governos progressistas e o decadente hegemonia estadunidense, Lima (2013) destaca que o relativo distanciamento dos EUA na região permitiu maior grau de autonomia das políticas externas na América do Sul, passando a atuar mais como ator com poder de veto do que um construtor de consensos na região. Por tratarmos conceitual e historicamente de um “hemisfério americano” com base nas instituições lideradas pelos EUA como OEA e TIAR, os países latino-americanos perceberam na transição do milênio as falhas na segurança e na economia, consideradas de responsabilidade coletiva e objetivaram, de certo modo, corrigi-las sem atendimento prioritário dos EUA (LIMA, 2013, p. 168-169).

É justamente em meio a esse cenário que a atuação na esfera regional encontra um novo cenário de restrições e oportunidades, perante a inserção econômica chinesa e no amplo espaço de manobra para construção de instrumentos e organismos regionais, sobretudo desvinculados da hegemonia estadunidense. A identidade regional compartilhada por Kirchner e Lula refletiu o modo com que cada governo adaptou a conjuntura externa às estratégias de inserção internacional. Isto é, a Argentina trilhava para fora da crise, mas dependia dos EUA para negociar a dívida com o FMI. Ao mesmo tempo, o Brasil alçava-se como liderança regional, mantendo relações pragmáticas com os EUA e ampliando cada vez mais seu protagonismo na ordem global.

3.2 CONFIGURAÇÃO QUADRILATERAL: NOVO POLO DE DEPENDÊNCIA OU POSSIBILIDADE AUTONOMISTA?

O debate acerca dos desafios para os países sul-americanos decorrente da aproximação, sobretudo econômica, com a potência asiática tem estimulado novas interpretações da posição e inserção internacional dos países periféricos. O fato é que, diante da inclusão da América Latina na estratégia *going global* da China, a dinâmica regional sofreu consequências, alterando de forma substancial a geometria das relações entre a Argentina, o Brasil e os EUA. Com efeito, a presente seção pretende percorrer a inserção chinesa com base no relacionamento entre a China e os países periféricos para então avaliar a formação da configuração quadrilateral.

3.2.1 Ascensão chinesa e inserção na América do Sul

A rápida trajetória do crescimento chinês tem seu início com a reorientação das políticas econômicas do Estado e a política externa de cunho pragmático em benefício do desenvolvimento nacional e sustentação das reformas socialistas. Até 1970, a RPC detinha um escasso processo de industrialização obstaculizado pela sequência de conflitos antes da formação do Estado chinês contemporâneo¹⁶, a política de neutralidade no conflito bipolar e o isolamento diplomático internacional (SHAMBAUGH, 2013, p. 38; ZHU, 2012, p. 105).

¹⁶ Durante a Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, a China esteve involucrada na Guerra Sino-Japonesa (1937-1945) e na guerra civil entre o Partido Comunista da China (PPC) e o Partido Nacionalista Chinês (KMT) no seio da Revolução Comunista Chinesa (1946-1949), onde a vitória do primeiro institucionalizou a formação da RPC como Estado socialista sob liderança de Mao Zedong. Por outro lado, os derrotados refugiaram-se na ilha de Taiwan, declarando-a uma província autônoma com o nome de República da China.

A partir do governo revolucionário, os objetivos políticos determinaram uma sucessão conturbada de reformas nacionais. A posse de terras agrícolas transitou para o controle estatal, determinou-se o suporte técnico dos soviéticos para os Planos Quinquenais de 1952 e 1957 e novamente a China se isolou diplomaticamente no início da Revolução Cultural (1966-1976), com a justificativa de politização da sociedade e resguardo do socialismo maoísta.

Após as frustradas reformas agrícolas e o descontentamento social diante da fome instaurada no país, o governo chinês iniciou a reestruturação das políticas públicas, atenuando o papel da abertura econômica e diversificação das relações exteriores. Em função disso, a RPC foi incluída na ONU em 1971, no ano seguinte reestabeleceu relações diplomáticas com os EUA através da abertura recíproca de embaixadas em Pequim e Washington (ainda que o governo estadunidense tenha reconhecido a legitimidade da república socialista no ano de 1979). Ainda, nessa primeira fase de expansão diplomática da RPC, a Argentina (1972) e o Brasil (1974) normalizaram as relações com o país asiático visto a inclusão normativa dos preceitos industrialistas, soberania nacional e desenvolvimento “colaborativo” e pacífico no discurso oficial compartilhados entre os governos militares sul-americanos e a China (CESARIN, 2008; OLIVEIRA, 2010).

A transição de liderança para Deng Xiaoping (1976-1992) marca a interrupção da Revolução Cultural e a reorientação da política econômica em combate ao crescente nível de pobreza e a baixa produtividade nacional. Nesse sentido, o planejamento das Quatro Modernizações (四个现代化) foi incorporado em 1978 como política oficial do governo, dando ênfase aos setores agrícola, científico e tecnológico, industrial e securitário. No mesmo ano, a China participou do lançamento da Ação Conjunta de Buenos Aires, apresentando respaldo ao desenvolvimento cooperativo com respeito às normativas de soberania e autonomia jurídica dos Estados, o que posteriormente fundamentou as bases da CSS.

Durante a década de 1980, a China implementou baixas taxas de operação para indústrias estrangeiras e formação de *joint-ventures*. Ao “abrir as portas para o mundo”, foram criadas zonas econômicas urbanas em todo território chinês, possibilitando a atração de investimentos externos e a elevação do fluxo de capitais. Diferente da proposta soviética, as reformas contaram com incentivos fiscais do governo e maior autonomia gestora dos grupos familiares, de forma gradual, experimental e descentralizada (LAI, 2005; ZHU, 2012). Desse modo, a acumulação de capital na indústria como um setor estratégico foi possível pela

liberalização do comércio e a política de transição gradual para o reajuste de preços. Nesse período, o crescimento anual do PIB chinês passou de uma média entre 3% e 5% para 8% com a política de abertura (YAO, 1999).

Na década seguinte, ocorreram transformações na gestão das empresas nacionais, onde o crescimento produtivo das empresas não-estatais era superior aos das controladas pelo governo, demandando maiores quantidades de recursos devido à alta da competitividade empresarial e a manutenção das taxas de emprego (ZHU, 2012). Esse processo contou com as políticas de *go out* e *go global* promovidas pelo governo chinês e responsáveis pelo impulso do processo de internacionalização de empresas e organizações locais.

O desenvolvimento do “socialismo de mercado” determinado, além da economia mista e da regulamentação e planejamento estatal do mercado nacional, pelo inédito envolvimento pragmático entre a postura ideológica de continuidade da revolução socialista inaugurada por Mao e a participação normativa no regime liberal, possibilitou à China gerar uma sólida poupança interna e obter superávits comerciais (principalmente com os EUA) (CHOW, 2004). A realocação dos recursos e do capital chinês possibilitou o crescimento dos níveis de emprego urbano, da produtividade nos setores público e privado geraram grande impulso do setor manufatureiro e industrial, podendo o governo da China sair fortalecido da crise financeira asiática de 1997 e realizar novos investimentos em regiões periféricas, como a América Latina e a África (PAUTASSO, 2006). Nesse sentido, pesou a entrada da China na OMC em 2001, que representou a expansão do processo de abertura econômica e aderência chinesa ao regime internacional no pós-Guerra Fria.

A crescente interdependência entre o continente sul-americano e a economia chinesa pode ser compreendida com origem na adoção das reformas liberalizantes promovidas pelo “Consenso de Washington” durante os anos 1980 – conhecidos como década perdida para a região –, ao passo que o governo chinês promoveu a “globalização do Estado”, viabilizando o desenvolvimento nacional através da mobilização do aparato estatal (PAUTASSO, 2006, p. 23). À medida em que as políticas de sustentação do crescimento produtivo na China orientaram-se à especialização de bens de consumo e insumos industriais de valor agregado, aumentaram o número de investimentos diretos em países na América do Sul e a importação chinesa de matérias-primas (*commodities*), principalmente derivados da soja, minérios de ferro e petróleo.

Diante do temor estadunidense do crescimento chinês representar uma nova ameaça securitária, foi importante a consolidação da “Ascensão Pacífica” como estratégia própria chinesa para alcançar o *status quo* de potência global através da demonstração de solidariedade e respeito ao regime liberal-democrático (ZHENG, 2005). Formulado primeiramente como um discurso acadêmico, a “ascensão pacífica” se tornou uma estratégia oficial do governo Hu Jintao em 2004 nos termos de “desenvolvimento pacífico” (SUETTINGER, 2005). Entretanto, a ideia central continuou a exercer influência na política externa chinesa, contando com a interconexão de dois princípios norteadores que propiciaram a continuidade da expansão econômica e o desenvolvimento doméstico chinês: a identidade de potência emergente pertencente ao Sul Global e o envolvimento com o regime liberal-democrático e suas instituições, viabilizando o fortalecimento do caráter multipolar e multilateral com a superação do subdesenvolvimento em conjunto com parcerias estratégicas.

3.2.2 A transição para a configuração quadrilateral (2001-2008)

Com a crise financeira argentina, a mitigação da política estadunidense e a proeminência comercial de Pequim, o começo do século XXI marcou o fracasso do Consenso de Washington na América do Sul, com seu esgotamento representado pelo “não” à ALCA. Assim, ao contrário da década de 1990, a construção de uma trajetória autônoma na política externa do Brasil e da Argentina esteve em primeiro plano durante os anos 2000, e encontraram no incremento da globalização produtiva e a difusão de poder entre os países periféricos uma nova oportunidade de alçar suas economias no comércio internacional e receber investimentos estrangeiros. É nesse quadro que se destaca a CSS entre a China e os países do Cone Sul como instrumento de inserção internacional em substituição da tradicional cooperação Norte-Sul.

Por outro lado, a dinâmica quadrilateral não pressupôs ruptura dos países periféricos com os EUA, mas desalinhamento do diálogo bilateral assumido pela maior presença chinesa na região. Os governos progressistas reinventaram uma matriz de política externa autônoma com traços da PEI brasileira e do peronismo setentista, que serviu de base para suas relações com os EUA, a atuação regional, extrarregional e em espaços multilaterais (SILVA; COSTA, 2018). O refreamento da cooperação estadunidense com o país platino durante os anos do governo Bush (2001-2009) favoreceu a acomodação das relações com Brasília e o fim da “aquiescência pragmática”. Somado à forte oposição peronista durante o governo Duhalde e à

celebração do calote da dívida com o FMI, a insuficiência governamental argentina colocou a política externa à trabalho das preocupações domésticas. Esse contexto foi ao encontro da aproximação com o Governo Lula, reconhecendo o Brasil como principal sócio político e fortalecendo o eixo Buenos Aires-Brasília com a volta do Estado como principal articulador da política econômica e das políticas públicas (ACTIS *et al.*, 2017)

Na transição para o governo kirchnerista, a postura argentina expressou-se um pouco mais defensiva através da identidade latino-americana em contraposição do “ideal sul-americano” com que o Brasil se movimentava na região, o que o tornou um aliado retórico seguido de idas e vindas (RUSSELL, TOKATLIAN, 2004). Com respeito aos EUA, esteve presente o clima mínimo de cordialidade, seguido de confrontação direta durante a Comissão de Direitos Humanos na ONU, na aproximação política com Cuba e Venezuela e diante do protagonismo diplomático nas crises de governabilidade na Bolívia e no Equador (BUSSO, 2006, P. 41).

No Brasil, Lula partiu para uma lógica heterogênea da política externa, onde a cooperação global se deu sob ótica de liderança coletiva e na cooperação sul-americana foi assumida uma estratégia de busca pela hegemonia regional (BERNAL-MEZA, 2008; MILANI, 2015). Entretanto, a semelhança no discurso e objetivos externos com as potências emergentes, sobretudo Índia, China e África do Sul, orientaram uma grande mudança nos eixos centrais da PEB, retomando uma posição reformista frente ao regime internacional, a qual esteve respaldada por parcerias estratégicas no âmbito dos BRICS, do IBAS e no G20.

Por sua vez, as relações com os EUA estiveram involucradas com divergências comerciais e o redimensionamento do diálogo para o âmbito multilateral, devido aos desencontros na relação bilateral pelos objetivos qualitativamente distintos (HIRST, 2009). Na esfera econômica, o amadurecimento do protagonismo global da PEB e a insuficiência estadunidense nas questões regionais proporcionou o fortalecimento diplomático com países como Bolívia, Cuba e Venezuela, selando o encolhimento da agenda econômica entre Brasília e Washington. Já na frente política, o entendimento entre os países limitou-se às questões securitárias no reordenamento do combate ao narcotráfico na região amazônica, nas crises de governabilidade sul-americana e na MINUSTAH.

A maneira como os governos brasileiro e argentino adentraram no contexto político-econômico pós-2001, diante das diferentes conjunturas domésticas e da nova concepção de um modelo de integração regional, deu forma à vinculação com o novo polo de poder asiático.

Ainda na década de 1990, enquanto as relações sino-argentinas se demonstraram tímidas, envolvendo acordos para intensificar a exportação de grãos e outros recursos naturais, as relações sino-brasileiras já tinham sido elevadas ao título de Parceria Estratégica em 1993, dando importância diplomática à identidade que ambos Estados compartilhavam desde então (OLIVEIRA, 2004).

Nos governos de Itamar Franco (1992-1995) e FHC (1995-2002) foi propício o compartilhamento da identidade de potência regional¹⁷ com que, assim como a China, o Brasil experimentava a integração à economia mundial por meio da complementaridade econômica e o reconhecimento mútuo de países emergentes. Por outro lado, ao passo em que a modernização industrial e especialização chinesa demandou insumos primários, a pauta exportadora brasileira com destino à China atravessou um processo de “reprimarização”. Durante os anos 1980, o Brasil exportou grande quantidade de produtos siderúrgicos e petroquímicos. Em 5 anos, o minério de ferro e o óleo de soja aumentaram sua participação nas exportações para a China, passando de 11% em 1986 para 56% em 1991. Portanto, a associação estratégica entre ambos ocorreu em meio ao forte impacto na estrutura produtiva de ambos países, onde

as principais motivações para aproximar-se da China seriam, de um lado, as perspectivas de contratos e de exportações brasileiras, diante do impressionante crescimento da economia chinesa ao longo dos anos oitenta. De outro, havia a expectativa de que uma relação estratégica fortaleceria as teses brasileiras nos fóruns internacionais, onde Brasil e China compartilhavam posições em matéria de não-proliferação nuclear, Agendas para a Paz e o Desenvolvimento, relações Sul-Sul, defesa do meio ambiente e transferência de tecnologia” (BIATO JUNIOR, 2010, p. 66).

Entretanto, foi perceptível o interesse na aproximação estratégica no âmbito bilateral encorajada pelo impulso comercial, em que o Brasil esperou compensar o impacto negativo na sua estrutura produtiva com o ímpeto na esfera internacional possibilitado pelo respaldo político chinês. Ou seja, pelo lado brasileiro, o interesse em fomentar a relação sino-brasileira

¹⁷ Segundo Lima (2005), potências regionais são geralmente vistas como poderes intermediários. O conceito de país intermediário é difuso, mas em geral abarca características como capacidades materiais, autopercepção e reconhecimento das grandes potências. Estas podem ser divididas em dois perfis: politicamente assertiva e participante nas arenas multilaterais, dependem de capacidades relativamente limitadas e buscam influenciar resultados internacionais. Suas estratégias podem estar vinculadas à cooperação coletiva com países de interesses e economia semelhantes (como outros países periféricos), ou pela cooperação com países desenvolvidos devido como trajetória de inserção no comércio internacional e respaldo institucional. De outro modo, Nolte (2010) considera potências regionais (*regional middle powers*) aqueles Estados que geograficamente fazem parte de uma determinada região, são detentores de capacidades que os possibilitam enfrentar qualquer coalizão de outros estados na região, são altamente influentes em assuntos regionais e também atuam com capacidade de influenciar as decisões em escala mundial a partir da sua posição regional.

esteve conciliado com o objetivo de obter maior participação nos fóruns internacionais, continuar o processo de abertura da economia com crescimento do fluxo de produtos brasileiros, retomar a atratividade para investimentos estrangeiros e entrada de tecnologia chinesa. À época, o governo chinês avaliou o Brasil como par igualmente promissor no setor industrial, que gozava da abundância de recursos naturais e que detinha bom histórico diplomático.

Nesse ritmo, o Brasil se tornou o primeiro país reconhecido como Parceria Estratégica para a potência asiática com uma sequência de visitas do chanceler Qian Qichen em março, o primeiro-ministro Zhu Rongji em maio, e o presidente Jiang Zemin em novembro de 1993. Todavia, resultou certo clima de desencanto no governo brasileiro com a nova parceria pois os interesses chineses iam ao encontro do intercâmbio comercial no médio-prazo (BIATO JUNIOR, 2010). Os primeiros momentos de destaque da parceria estratégica sino-brasileira foram no acordo-quadro em 1994, planejando novas pesquisas para cooperação e utilização pacífica do espaço aéreo, consagrando o lançamento do primeiro satélite CBERS em parceria entre o INPE e a CAST em 1999. Nesse mesmo ano, em visita à Pequim, uma declaração conjunta assinada por ambos governos reforçou a cooperação sino-brasileira com respeito à democracia e proteção dos direitos humanos, considerados pilares para um ambiente econômico favorável para a superação do subdesenvolvimento.

Já em 2002, um Memorando de Entendimento foi ratificado para impulsionar a cooperação bilateral na produção e processamento industrial da cana-de-açúcar, demonstrando o interesse chinês em inserir o consumo de energias renováveis na sociedade – dada a maior preocupação pela pauta ambiental no regime internacional – e incentivar a produção de um dos recursos naturais brasileiros, bem como seu processamento industrial com a transferência de tecnologia chinesa ao setor por meio de *joint ventures*.

Foram também construídos em conjunto três novos satélites CBERS no âmbito da parceria do programa espacial sino-brasileiro, com lançamento do CBERS-2 em 2003, dando continuidade ao monitoramento de biomas e desenvolvimento urbano. O reconhecimento do status de economia de mercado é conferido à China pelo governo Lula, em 2004, através de novo memorando que permitiu maior abertura para o intercâmbio comercial e novo fluxo de investimentos chineses no Brasil, em consonância com a criação do COSBAN como principal órgão de comunicação bilateral.

Com relação à Argentina, foram formadas as bases da vinculação com Pequim durante os anos 1990, quando a lei de conversibilidade do peso argentino e o processo de desindustrialização da economia argentina foram assumidas no governo Menem. Nesse processo, tiveram papel fundamental os interesses da elite agrária – representada em grande parte pela SRA – e a convergência com a demanda chinesa por insumos (FERRER, 2002). O aumento do fluxo exportador começou a concentrar-se no setor agropecuário (cereais, recursos agrícolas e derivados da carne bovina), o que denominou o início da *sojización* das atividades no setor primário argentino e a deterioração da capacidade autônoma pela inviabilização destes recursos (NACHT, 2012).

Em março de 2000, em troca do apoio argentino para o ingresso chinês na OMC, foram feitas concessões agroalimentares à Argentina, que até então tinha barreiras para exportação de carne. Também houve apoio mútuo quanto ao reconhecimento do princípio de “uma só China” e a defesa dos interesses argentinos nas Ilhas Malvinas, importante passo para a aproximação político-diplomática. Em primeiro plano, a aproximação chinesa da política argentina respaldou-se em matéria comercial nas tratativas da Câmara de Comércio Argentino-chinesa e a Comissão Mista Econômico-Comercial, dando um salto quantitativo nas exportações e superávit argentino que duraria até 2007. As exportações cresceram de US\$3bi para US\$6bi entre 2005 e 2008, enquanto as importações com origem chinesa foram de US\$2bi para US\$7bi no mesmo período. No espaço-tempo de uma década, mais de 80% das vendas eram do complexo da soja, acompanhadas pela elevação em 10% da exportação de minérios e o crescimento da compra de maquinários e produtos químicos da China.

Em junho de 2004, a XV Reunião da Comissão Mista Econômico-Comercial em Pequim resultou na firma de cartas de intenções para promover obras de infraestrutura no território argentino e criar programas de cooperação, com destaque para o setor cultural. Assim, ambos governos decidiram criar grupos de trabalho para regular os investimentos no âmbito bilateral e fomentar parcerias empresariais. Durante a visita do presidente Hu Jintao à Argentina em novembro do mesmo ano, foi firmada a parceria estratégica sino-argentina, concebendo ao país asiático o status de economia de mercado e aprofundando o intercâmbio comercial, investimentos nas áreas de tecnologia e telecomunicações e o entendimento acerca do uso pacífico do espaço aéreo.

A Argentina foi vista como garantia de entrada do mercado chinês no MERCOSUL, dado o potencial de exportação da soja e o receio chinês dos acordos estratégicos do Brasil

com a Índia e outros países (MIRANDA, 2015). Ainda assim, as elites argentinas ficaram em estado de alerta pela abertura indiscriminada à grande importação de manufaturas chinesas, percebendo um novo cenário de deterioração do tecido industrial (CESARIN, 2008). Após a estabilização governamental em 2003 e a volta da autonomia no discurso kirchnerista entre o resgate das demandas sociais, a saída do *default* e o redimensionamento da política externa visaram a complementaridade econômica com a China (SIMONOFF, 2008).

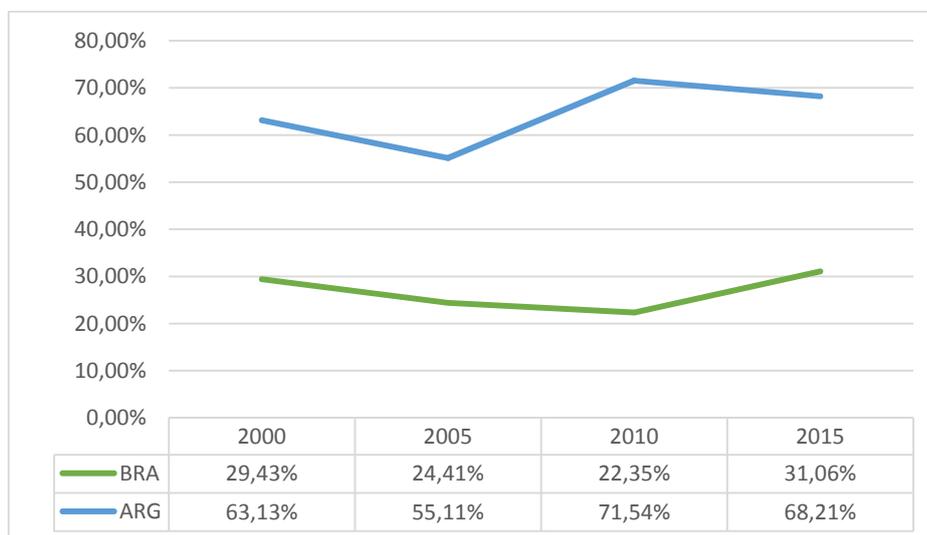
Nesse plano, a estratégia de associação estratégica com o governo chinês possibilitou inicialmente uma nova margem de manobra proporcionando a restrição da influência estadunidense e o aprofundamento dos vínculos Sul-Sul cristalizados no comércio bilateral e na cooperação técnica, pontos que favoreceram a aproximação política entre Kirchner e Hu Jintao (MORASSO, 2016). Contudo, essa relação especial comercial que se afigurava na política externa foi considerada como risco à uma nova dependência entre centro e periferia, já que o grau de permissividade chinesa tornou a economia argentina dependente do mercado internacional, utilizado como política de poder por parte da China que resultou nas bases da relação fundamentalmente comercial entre ambos na primeira década do presente século, em que pese as necessidades em comum em vez da convergência de interesses (MIRANDA, 2015; OVIEDO, 2015).

Com o vértice chinês acoplado na geometria sul-americana, o relacionamento brasileiro-argentino começou a sofrer alterações, sobretudo no âmbito comercial, resultando no debate acadêmico e governamental acerca dos desafios que a presença chinesa proporcionou às economias brasileira e argentina. Os padrões de comércio com Brasil e Argentina foram de superávit pelo aprofundamento na especialização desses países na produção de recursos naturais, caracterizando a “reprimarização econômica” (BERNAL-MEZA, 2019; VADELL, 2011).

A Argentina demonstrou alta na produtividade dos processos agrícolas, incidindo com seu padrão de inserção internacional em grande parte pelo complexo da soja, constantemente mais da metade da participação nas exportações para a China. No mesmo sentido, o Brasil apareceu como detentor de minérios de ferro, petróleo, cana-de-açúcar e grandes extensões de terras férteis, considerado um híbrido entre os setores agrícola e mineral, mantendo o complexo da soja como parte mais importante das suas exportações à economia chinesa, seguidas do setor mineral.

No gráfico 1, podemos observar a porcentagem da soja na pauta exportadora destinada ao mercado chinês.

Gráfico 1 – Participação do grão de soja nas exportações à China (2000-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do *Atlas of Economic Complexity*. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/>

Abaixo, nas tabelas 1 e 2, destacamos o crescimento do segundo setor mais relevante na pauta exportadora de cada país, onde é possível denominar um rápido crescimento das exportações para a China em paralelo à retenção das exportações para os EUA. O comércio orientado ao polo estadunidense sofreu retrações ao passo em que a demanda chinesa surgia como uma oportunidade de aumentar as cifras exportadoras dos países em questão.

Tabela 1 – Participação nas exportações, por setor (Brasil)

MINERAIS	2000	2005	2010	2015
Argentina	4,51%	3,24%	3,22%	1,42%
China	6,82%	15,70%	34,65%	35,18%
EUA	17,57%	14,50%	11,99%	11,70%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do *Atlas of Economic Complexity*. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/>

Tabela 2 – Participação nas exportações, por setor (Argentina)

TÊXTIL	2000	2005	2010	2015
Brasil	32,42%	20,64%	26,77%	20,99%
China	3,72%	3,99%	5,87%	10,52%
EUA	23,72%	16,27%	3,99%	6,11%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do *Atlas of Economic Complexity*. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/>

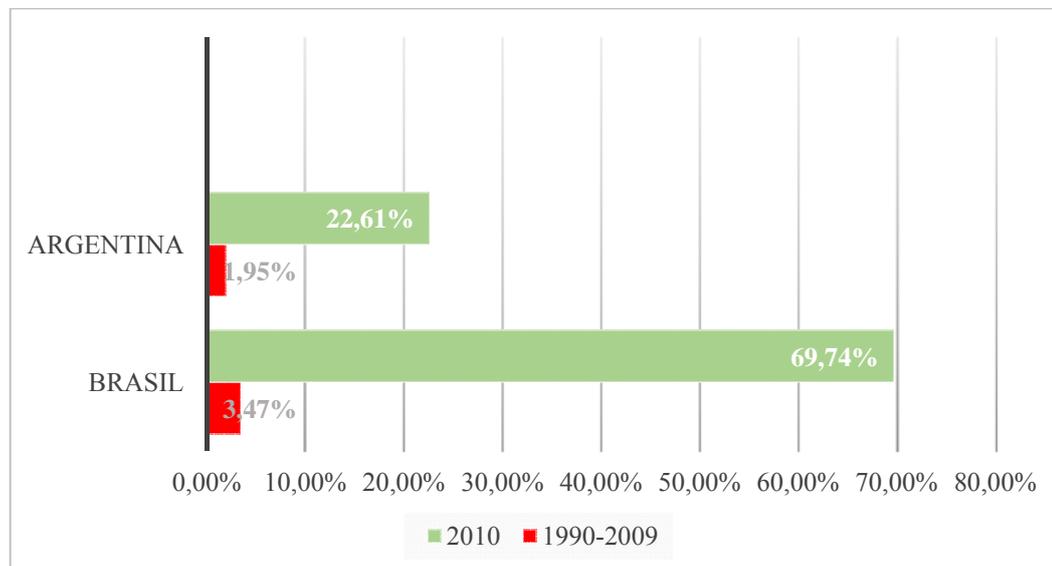
Por outro lado, percebe-se que a evolução das exportações para a China não prejudicou substancialmente o intercâmbio brasileiro-argentino nos respectivos setores,

tampouco no setor agrícola. A balança comercial entre Brasil e Argentina encontrou um perfil bem distribuído, com destaque para o setor de automóveis e eletrônicos na importação argentina, e a compra de trigo, petróleo e partes de automóveis pelo lado brasileiro. No entanto, o aumento na importação de bens tecnológicos e manufaturas da China resultou em uma deterioração do intercâmbio de produtos específicos entre Brasil e Argentina, como monitores, equipamentos digitais, tecidos, entre outros, o que correspondeu à disparidade competitiva da China na região (BEKERMAN; DULCICH; MONCAUT, 2014). Em termos políticos, a parceria estratégica brasileiro-argentina esteve situada sobretudo no “relançamento” do MERCOSUL, indo além de questões comerciais ao inserir preocupação com a agenda social, cultural e jurídica. Portanto, a competição chinesa na esfera comercial não deixou de desvincular laços políticos que eram prioritários aos objetivos de Brasil e Argentina, respectivamente de liderança regional e reconstrução nacional, onde um apoiava-se no outro, favorecidos pela tarifa externa comum do MERCOSUL.

No sentido da integração produtiva, o aprofundamento das relações político-econômicas destes países com a China

repete uma tática conhecida dos Estados Unidos em suas projeções de poder em escala regional: busca tornar-se o principal parceiro individual de cada país, para excluir a influência dos demais poderes, em particular das principais potências regionais, o Brasil e os Estados Unidos. No caso da América do Sul, basicamente, esta tendência ocorre no setor econômico, mas que, como indicado, implica na diminuição de alternativas políticas autóctones. (PECEQUILO, 2013, p. 111).

Dentro desta perspectiva, as empresas públicas chinesas passaram a investir na cadeia industrial com subsídios para políticas tecnológicas, comércio exterior e IDE em setores considerados estratégicos pela economia chinesa como a indústria de armamentos, energia, petróleo e telecomunicação, tendo como principais destinos sul-americanos a Argentina e do Brasil.

Gráfico 2 – Participação dos investimentos chineses na América Latina

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da ALADI. Disponível em <https://www.aladi.org/sitioaladi/>

O IDE chinês esteve, desde então, “orientado pelo Estado segundo suas necessidades e diretrizes de desenvolvimento bem como o papel que deseja desempenhar no arranjo econômico internacional” (NOGUEIRA; HAFFNER, 2013, p. 2), com surpreendente crescimento após 2008, resultando no aprofundamento das relações com os poderes periféricos e no acirramento das tensões políticas e comerciais com os EUA.

Até então, o desgaste das relações com os EUA desde a rejeição à ALCA resultou em críticas estadunidenses acerca do caráter ideológico dos governos sul-americanos. Desse modo, o esfriamento da cooperação econômica com Washington e seu esforço de militarização regional favoreceram brechas de autonomia aos governos locais, propiciando o fortalecimento dos laços intrarregionais e novas parcerias extrarregionais. Nesse quadro, o entendimento de que era necessário maior questionamento das relações Norte-Sul junto do reordenamento de poder internacional com a ascensão chinesa renovou a busca por autonomia e a redução das vulnerabilidades diante do polo estadunidense. Por outro lado, a maior consequência foi a projeção de um novo contexto de assimetria de poder Sul-Sul, onde as relações com a China contrastaram com os objetivos regionais (PECEQUILO, 2013).

Contudo, a aproximação chinesa do continente sul-americano posicionou o Brasil e a Argentina como grandes provedores de insumos primários à esfera produtiva chinesa. Estes países estabeleceram relações estratégicas com o gigante asiático com propósitos de obter maior participação na dinâmica de globalização e nas relações multilaterais. Durante os anos 1990 e na transição do século, a prioridade das relações brasileiro-argentinas havia sido a

construção do MERCOSUL como bloco comercial. Diante disto, os interesses divergentes de FHC e Menem traduziram os objetivos políticos em âmbito regional, onde o governo brasileiro alcançou maior preponderância e rumou para a tratativa de consolidar-se como a liderança regional, contrapondo-se ao planejamento da ALCA. Por sua vez, o governo argentino destacou a necessidade de contrabalancear o poder brasileiro e impor o MERCOSUL como uma ponte à inserção argentina no comércio internacional, buscando também sustentar relações de aquiescência com os EUA.

4 CONFIGURAÇÃO QUADRILATERAL E SUAS CONJUNTURAS CRÍTICAS

Este capítulo tem como foco as duas conjunturas críticas para o quadrilátero relacional e está dividido em três seções. A primeira aborda o acirramento da disputa de poder entre a China e os EUA, indicando os principais fatores causais para tal. A segunda retoma a política externa do Brasil e da Argentina segundo suas relações com o quadrilátero após a crise de 2008 e o respectivo expansionismo chinês, relatando esta uma conjuntura crítica para o “aprofundamento do quadrilátero”. A terceira verifica as posturas dos governos brasileiros e argentinos quanto a mais recente conjuntura crítica para a configuração quadrilateral, com início em 2016 a partir do final do mandato presidencial de Obama, seguindo-se à eleição de Donald Trump.

4.1 O ACIRRAMENTO DA DISPUTA ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O momento unipolar no pós-Guerra Fria esteve marcado pela ausência de um poder que rivalizasse ou competisse com os EUA, conjuntura que foi alterada paulatinamente com a recente expansão chinesa e colocou em evidência a determinação dos EUA de preservar seu status hegemônico (DALL’AGNOL, 2020). A autonomia política e a influência global de Washington começaram a ser ameaçadas a partir da competitividade chinesa nos atributos científicos, industriais e tecnológicos, criando um imaginário de “inimigo em potencial” no Ocidente (BROOKS; WOHLFORTH, 2016, cap. 2; CAMOÇA; ARAÚJO, 2021). Esse cenário se intensificou com a maior assertividade do governo chinês após a posse do líder Xi Jinping como presidente da RPC em 2013, a intensificação da disputa comercial e tecnológica com os EUA e a austeridade político-discursiva com caráter anti-china do governo Trump (2017-2021).

Em 2000, a normalização das relações comerciais sino-americanas e a entrada da China na OMC em 2001 facilitaram o envolvimento de Pequim como um dos principais parceiros comerciais de Washington. Em 2008, a China se tornou o maior detentor da dívida norte-americana e aprofundou o déficit bilateral entre ambos, aumentando o nível de interdependência financeira e a assimetria comercial entre os Estados. Em meio à recuperação do sistema financeiro mundial, no ano de 2010, a China alcançou o posto de segunda maior economia do mundo. Com isso, a substituição da liderança chinesa, de Hu Jintao por Xi Jinping, no ano 2012 acompanhou o novo planejamento empresarial e industrial promovido pelo *Made in China 2025*. A busca desse objetivo intensificou a diplomacia econômica e a

orientação chinesa ao desenvolvimento da governança global através de projetos de integração financeira e estrutural, com destaque para a BRI (PAUTASSO *et al.*, 2021); e o avanço da ciência e inovação tecnológica em âmbito global, aliando-as à estrutura produtiva nacional (ARBIX *et al.*, 2018).

Durante o governo de George W. Bush (2001-2009), os EUA enfatizaram a força militar para a defesa de seus interesses nacionais no contexto de securitização da política externa após os atentados de 11 de setembro. O déficit comercial sino-americano crescia a cada ano, e aumentaria após a saída de Bush da Casa Branca. Algumas preocupações foram compartilhadas com o governo chinês, ainda liderado por Hu Jintao, como os conflitos armados no Oriente Médio e a superação da crise financeira que havia abalado as economias centrais no período entre 2008 e 2009. Por sua vez, a China se posicionava com desconfiança frente a atuação intervencionista no continente asiático (SUTTER, 2017, p. 70).

Com Obama, iniciou-se uma fase de maturação da diplomacia com a China como parte da política de re inserção no continente asiático, concebendo uma agenda bilateral abrangente e a tratativa de construir uma relação sino-americana mais amistosa (SHAMBAUGH, 2016), seguindo uma estratégia um pouco mais voltada ao multilateralismo, se comparado com a gestão de Bush filho. Reivindicações sobre a ZEE no Mar do Sul da China demonstraram a assertividade do governo chinês, mas a relação econômica se tornou central quando os EUA se viram dependentes do financiamento chinês a nível nacional e perceberam com cautela a maior atuação da China em regiões distantes, como a África e América Latina (SUTTER, 2017).

Portanto, ao longo das últimas duas décadas, a China pavimentou o caminho de contestação do *status quo* da potência norte-americana, atribuindo a si mesma o papel de potência revisionista, como único polo de poder que possibilitaria a restauração do balanço de poder global (SCHWELLER, PU, 2011). Em 2010, o peso econômico da China favoreceu maior participação chinesa no processo decisório do FMI e na reestruturação das votações no âmbito do Banco Mundial e nas pretensões de reforma do G20, dando luz à estabilização das economias subdesenvolvidas (XIAO, 2015).

No campo político, o engajamento chinês com o regime internacional tem se limitado aos elementos que afetam ou promovem diretamente os interesses do desenvolvimento sinocentrado (MAZARR; HEATH; CEVALLOS, 2018, p. 59), levando a ideia de que a China está “aprendendo as regras do jogo e aplicando-as, ao mesmo tempo em que busca mudar as

normas onde elas lhe parecem injustas e injustificáveis, através da acomodação, negociação e construção de consenso” (XIAO, 2015, p. 2026).

A inclusão da diplomacia cultural como estratégia política na construção do *soft power* chinês também esteve presente desde o governo Hu Jintao através da promoção da imagem compreensiva e pacífica da China, permitindo a assimilação e o conhecimento mais a fundo de um polo de poder não-ocidental (BECARD; FILHO, 2019). O *comprehensive power* chinês foi implementado com análise das experiências de outras potências e, a partir da conclusão de que estas expandiram seu poder internacionalmente através do conflito e desestabilização da ordem mundial, a China interpretou a possibilidade de ascender através da coexistência de superpotências, procurando então reforçar as dimensões econômicas, científicas e tecnológicas de poder (SHAMBAUGH, 2013). A ideia de que o poder global deve ser compreensível e legítimo buscou atrelar a presença chinesa aos espaços deixados pela hegemonia estadunidense, estabelecendo na sua política externa laços de parceria estratégica (ZHENG, 2005). Assim, o discurso de ascensão pacífica foi construído em conjunto com a ideia de poder compreensivo no intento chinês de consagrar a imagem de potência emergente disposta a atender o desenvolvimento dos países periféricos, diferente da política estadunidense.

No campo econômico, o aprofundamento do déficit na balança comercial com os EUA e a interdependência entre as duas economias nacionais foi a principal matriz para o acirramento das tensões bilaterais na última década. Todavia, a detenção chinesa da maior parte da dívida externa norte-americana e os EUA sendo o maior importador de produtos chineses são fatores que deixam a China em vantagem diante de uma eventual transição hegemônica. Esse fator acaba sendo um caminho próprio do respaldo norte-americano ao crescimento chinês, pois os EUA são a única grande economia capaz de absorver as divisas através do grande volume de exportações e investimentos originados pelo superávit chinês.

No campo militar, as disputas de soberania envolvendo territórios no Mar do Sul da China e o apoio estadunidense à Taiwan reforçaram a tensão regional asiática. As intervenções chinesas e a mitigação dos direitos humanos no Tibet e na região autônoma de Xinjiang reforçaram as pressões norte-americanas e ocidentais com represálias diplomáticas à China. Ainda, o acelerado processo de modernização das forças armadas chinesas possibilitou que o país liderado por Xi Jinping se tornasse em 2015 o segundo maior orçamento militar do

mundo¹⁸, levando ao desenvolvimento da *Air-Sea Battle* na administração Obama, a qual objetivou perfurar as defesas chinesas pela via área e marítima simultaneamente, em caso de eclosão do conflito bélico.

A escalada das tensões se deu com a posse presidencial de Donald Trump. Este retomou a abordagem da China como um poder revisionista, reconhecendo-a como ameaça aos valores e a economia ocidental, evidenciando a excepcionalidade norte-americana através dos *slogans* durante sua campanha eleitoral, como “*Make America Great Again*” e “*America First*”, no sentido de fomentar a manutenção do seu poder hegemônico a partir da retórica nacionalista e de confrontação com Estados competidores no âmbito internacional. Entretanto, a gestão do presidente republicano exacerbou o apoio à Taiwan e confrontou a expansão chinesa no Mar do Sul da China, produzindo maior incerteza sobre o futuro das relações sino-americanas e aumentando a tensão política na região (SUTTER, 2017). A partir de então, a rivalidade estrutural sino-americana pode ser interpretada por seis fatores de destaque que proporcionaram a formação de uma “proto-bipolaridade” (URDINEZ; RODRIGUES, 2017) ou uma bipolaridade não-polarizada (RUSSELL, 2021): (i) a “Iniciativa Cinturão e Rota”, (ii) a disputa pelo 5G, (iii) as relações com Taiwan, (iv) a guerra comercial, (v) o RCEP e (vi) a pandemia da COVID-19.

Em primeiro lugar, o lançamento da “Iniciativa Cinturão e Rota” em 2013 apresentou uma nova fase do crescimento chinês. O projeto elucidou a alternativa sistêmica à economia estadunidense através de investimentos financeiros e de infraestrutura em escala global (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017; SHEN; CHAN, 2018), respaldados pela atuação de bancos e instituições financeiras chinesas. Em segundo lugar, a estrutura da rede de internet móvel de quinta geração, conhecida como 5G, tem sido o principal componente da dimensão tecnológica na disputa sino-americana. Isso porque o 5G faz parte do projeto *Made in China 2025*, essencial para o objetivo chinês de tornar-se uma potência tecnológica, e tem orientado grande parte da estrutura produtiva chinesa, assim como movimentado o diálogo bilateral com parceiros estratégicos, pois

todas as tecnologias da indústria 4.0 estarão ancoradas na tecnologia 5G, de veículos autônomos a internet das coisas, que, por sua vez, organizará todos os aspectos da vida social, da produção aos serviços públicos e privados. Assim, além do domínio mercadológico sobre infraestrutura tecnológica 5G e seus equipamentos, tal paradigma tem uso dual – como ilustram as atuais Guerras Híbridas. Com efeito,

¹⁸ Dados extraídos do “The Military Balance: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics”. Disponível em: <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/the-military-balance-2015>

dada a interligação de toda a vida social ao 5G, é possível potencializar a sabotagem de um sistema bancário, de eleições (Privacidade Hackeada) ou mesmo de uma fábrica – e tudo o mais organizado pela internet das coisas e pela inteligência artificial. O gigantesco processamento de informações pessoais permitirá influir como nunca no mapeamento dos mercados ou na tomada de decisão política (PAUTASSO *et al.*, 2021, p. 19).

Não obstante, desde o planejamento do 5G durante a última década, passando pela sua implementação no território chinês e a externalização do serviço em 2019, o país tem sido visto como uma tênue ameaça à segurança internacional pelo governo norte-americano, reforçando o “dilema de segurança” devido à alta dependência tecnológica da sociedade (KASKA; BECKVARD; MINÁRIK, 2019). Nesse ponto, a preocupação com os riscos de espionagem virtual inflamou o discurso anti-china de Trump, quem no mesmo ano vetou o uso da internet 5G chinesa em território nacional, bem como a utilização dos equipamentos fornecidos pela empresa Huawei.

Terceiro, o fortalecimento das relações entre o governo norte-americano e Taiwan durante a gestão Obama foi uma das dimensões que mais dificultou a cooperação bilateral sino-americana, pois anulou o objetivo chinês de consolidar a política de “uma só China” (KAN, 2015). Esse é um ponto de entrave à ampla aceitação da China na diplomacia ocidental, indo de encontro a um dos principais objetivos políticos do governo chinês, que é garantir a soberania chinesa sustentada na perpetuação do PCC no poder executivo. Diante disto, a China evita envolver-se com normas democráticas e a promoção dos direitos humanos, ao passo que eles possam servir como ferramenta de deslegitimação dos seus esforços com relação à Taiwan (MAZARR; HEATH; CEVALLOS, 2018, p. 15).

Em quarto lugar, no ano de 2018 a balança comercial dos EUA com a China alcançou um déficit histórico do lado estadunidense, estimado em mais de US\$418 bilhões¹⁹.

Tabela 3 – Comércio bilateral dos EUA com a China (em bilhões de dólares)

ANO	IMPORTAÇÕES	EXPORTAÇÕES	BALANÇA
2016	462.420	115.594	-346.825
2017	505.165	129.997	-375.167
2018	538.514	120.281	-418.232
2019	450.760	106.448	-344.312
2020	434.749	124.485	-310.263

¹⁹ Dados do censo anual do comércio exterior norte-americano (United States Census Bureau). Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

2021	456.832	137.680	-319.151
------	---------	---------	----------

Fonte: Censo dos EUA. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2016>

Com isso, o vaivém na taxação de produtos na pauta importadora e o aumento nas tarifas de exportações no governo Trump atenuaram a “guerra comercial” sino-americana. O governo estadunidense promulgou tarifas de US\$250 bilhões sobre manufaturas, maquinários e produtos alimentícios importados da China entre 2018 e 2019 (CARMO, 2019). Por sua vez, o governo chinês respondeu com cerca de US\$110 bilhões em tarifas sobre produtos importados dos EUA no mesmo período. Em junho de 2019, Xi e Trump firmaram uma trégua no âmbito do G20, sendo rompida um mês depois com o anúncio de novas tarifas pelo governo estadunidense no valor de 10% sobre US\$300 bilhões em produtos chineses. Em agosto do mesmo ano, a China suspendeu a importação de produtos agrícolas, gerando grande desvalorização do dólar americano (PAUTASSO *et al.*, 2021). Em 2020, o aumento inflacionário nos EUA e as pressões de empresas nacionais fizeram com que Trump impusesse novas tarifas no setor de minérios com o propósito de recuperar o setor industrial e diminuir o desemprego (BOWN, 2021).

Em quinto lugar, a desconstrução da política de aproximação asiática promovida por Obama deu maior permissividade para o desenvolvimento do RCEP. Considerado novo modelo de governança global sinocentrado, é o maior acordo de livre-comércio a nível mundial, permitindo que a China interaja economicamente com diversos países, assumindo a responsabilidade de uma cadeia global de mercadorias e serviços, colocando os países em um mesmo parâmetro na inserção ao mercado internacional e facilitando o diálogo bilateral, abrindo terreno para novas alianças regionais.

Por último, e mais recentemente, a pandemia do coronavírus iniciada no final de 2019 colocou em evidência o flagelo da segurança sanitária e a transfiguração do âmbito multilateral, onde há claras disputas de preferências, sobretudo entre as superpotências e que traduzem o entrave cooperativo entre China e EUA (BERNAL- MEZA, 2021). A pandemia transpareceu o cenário conflitivo bilateral, com destaque para a OMS e o CSNU, organizações criticadas por Trump devido à suposta ocultação de informações sobre a origem e propagação do novo coronavírus (NPR, 2020). Trump, de forma deliberada, passou a criticar o governo chinês e aprofundou o contexto de instabilidade durante a pandemia. Isso se deu de forma negativa aos países sul-americanos, pois a China esteve disposta em buscar apoio político na região, o que automaticamente diminuiu a margem de autonomia na política externa do Brasil

e da Argentina, conseqüentemente revelando custos político-econômicos e sanitários aos governos periféricos (BERNAL-MEZA, 2021, p. 276).

Contudo, a China tem demonstrado competência econômica, desenvolvimento da esfera militar e construção do *soft power* como principais instrumentos de política externa. No entanto, é irredutível a comparação da disputa hegemônica global sino-americana com a que ocorreu entre os blocos liberal e soviético durante a Guerra Fria, pois a China demonstra atualmente ser uma ameaça "dentro das fronteiras" dos EUA. Ainda assim, a carga ideológica tem sido crescente nos últimos anos: a diplomacia de Ascensão Pacífica chinesa deu lugar à diplomacia do Lobo Guerreiro, em contrapartida à tradicional linha dos "falcões" estadunidenses, o que evidenciou a diferença dos projetos de poder hegemônico, baseados em dois modelos de organização nacional distintos (RUSSELL, 2021), porém não excludentes.

A competição sino-americana resulta em algo que não é novidade, mas que tomou maiores proporções na última década, resultado das dinâmicas citadas anteriormente em conjunto com a personalidade dos líderes, sobretudo Xi e Trump (FEINGENBAUM, 2020). Os líderes chineses compartilharam a necessidade de reforma do regime internacional, ao mesmo tempo em que se aproveitaram das suas normas e dinamismo através da interação com as instituições como meio de fortalecer o crescimento nacional e ao contar com a cooperação de Estados-sócios em diversas regiões do globo, pôde aumentar sua autonomia decisória. Por conta disto, a estratégia internacional chinesa demonstrou ser o maior exemplo de autonomia relacional até agora, diante de uma conjuntura que contestar as normas do regime internacional não lhe é favorável a não ser que tal atitude venha a produzir ganhos para o fortalecimento do poder chinês.

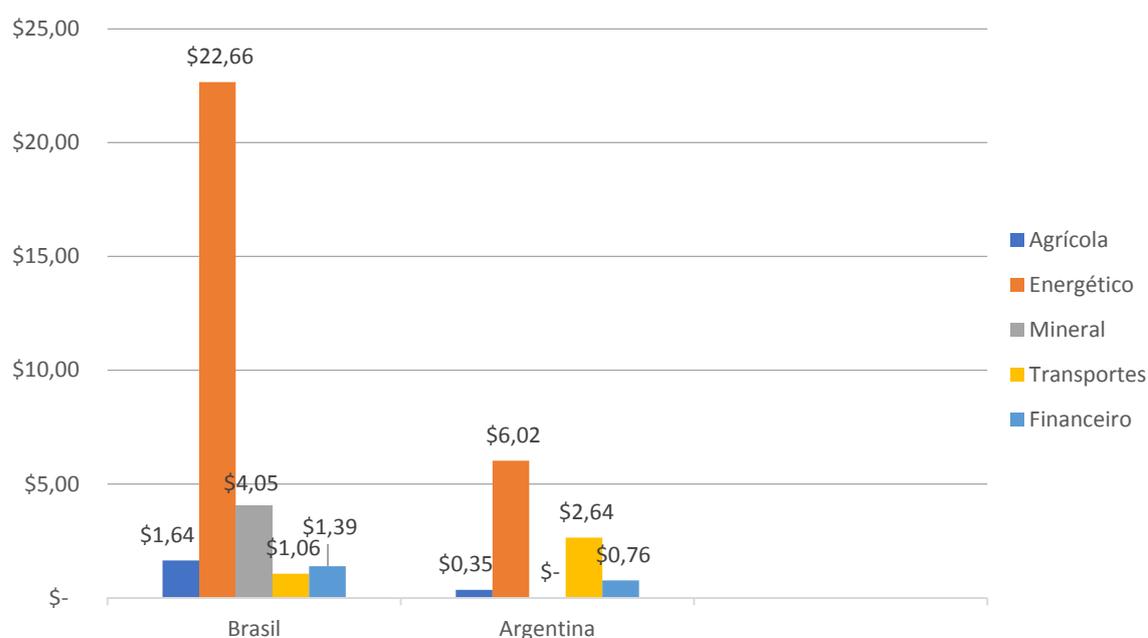
Por outro lado, Trump buscou a defesa da soberania estadunidense por meio do desmantelamento do próprio regime internacional, priorizando medidas e retórica antiglobalistas ao destacar que os países em ascensão (Rússia e China) se beneficiaram da sua dinâmica sustentada pelas potências ocidentais, e não proveram ganhos aos demais participantes do sistema. Ou seja, os EUA na era Trump defenderam a reconstrução da autonomia nacional em seu sentido mais tradicional, chegando a relegar o regime internacional construído por mais de meio século pela própria hegemonia estadunidense.

4.2 APROFUNDAMENTO DO QUADRILÁTERO: AS RELAÇÕES PÓS-2008

Diferente do apresentado por Simonoff (2018), a inclusão da China na geometria de política externa do Brasil e da Argentina fez-se com antecedência à 2008. A inserção desse

novo vértice durante as gestões presidenciais de Lula e Néstor Kirchner nos leva a considerar uma configuração quadrilateral da dinâmica político-econômica da política externa de ambos, que foi sendo aprofundada com o contínuo crescimento da China após a crise financeira de 2008. No entanto, a retórica dos países do Sul não demonstrou ser uma alternativa factível à ordem neoliberal (PICKUP, 2016), uma vez que a esfera financeira foi norteadora da vinculação chinesa com os países periféricos, representada nesta nova fase pelo crescimento exponencial dos investimentos em setores-chave, e a intensificação da dependência atrelada às trocas comerciais desiguais nos leva a desconsiderar uma interdependência de ganhos mútuos.

Gráfico 3 – Investimentos chineses entre 2008 e 2015, por setor estratégico (em bilhões de dólares)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de *China Global Investment Tracker*. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Nesse quadro, a deflagração de uma nova fase da CSS motivou a preferência de tratativas bilaterais em uma conjuntura de desprestígio das instituições financeiras (VADELL *et al.*, 2020). Pelo lado sul-americano, o avanço do caráter Sul-Sul nas relações enfatizou a diversificação das parcerias político-econômicas nos espaços multilaterais. A Argentina de Cristina Kirchner (2007-2015) redirecionou a estratégia de atuação externa em defesa do multilateralismo e da governança global com inserção dos países em desenvolvimento no debate acerca da reconstrução do regime internacional. Acelerou-se o crescimento das

exportações fora do eixo europeu e aumento das importações provindas do MERCOSUL e da China (GRANATO; ALLENDE, 2013). Silva (2018) calcula que sua associação esteve condicionada aos interesses setoriais, em que China e Rússia tiveram maior nível de interação com Buenos Aires, inserindo-se em um processo de superação da assimetria das trocas comerciais em paralelo à importância política desses países na articulação argentina nos espaços multilaterais.

No segundo mandato de Lula (2007-2010), a reeleitura brasileira da assimetria internacional se deu de modo mais crítica, passando pela busca de parcerias na Ásia e no continente africano, dando sentido à autonomia pela diversificação. Também a inserção nos espaços multilaterais ajudou a restringir as ações unilaterais de potências do Norte, abrindo terreno para o adensamento da liderança brasileira na América do Sul. Nesse quadro, indo na contramão de Malamud (2013), o Brasil buscou a região como instrumento de fortificação do multilateralismo defendido pelo governo, onde os projetos de integração somavam-se à estratégia diversificadora sustentada pela CSS. Ou seja, a participação regional aparecia de modo complementar à inserção brasileira na ordem multipolar. Assim, a reestruturação política do MERCOSUL com apoio argentino e a criação da UNASUL apareciam como objetivos de repensar a concertação regional e a relação da América do Sul com o âmbito extrarregional de modo que evitasse confrontar os países desenvolvidos (SILVA, 2018).

Em consonância com o movimento sul-americano, a China buscou se autoafirmar como uma potência identificada com o Sul Global por meio do primeiro *policy paper* chinês destinado à região latino-americana, em 2008. Portanto, ao retomar ideias do movimento dos não-alinhados de Bandung, demonstrou-se a presunção de não envolver a competência ideológica em sua estratégia de vinculação econômica com os países periféricos, aspecto que diferenciou a vinculação do polo asiático das relações de dependência Norte-Sul e favoreceu o fortalecimento do intercâmbio cultural, social e político.

No ano 2010, Hu Jintao assinou Planos de Ação Conjunta com Lula e Cristina Kirchner visando aprimorar o caráter institucional da relação com os dois sócios sul-americanos devido ao aumento dos fluxos de comércio e investimentos, logo estabelecendo metas de crescimento e mecanismos de consulta e coordenação mútua. Sob liderança de Xi Jinping (2013-hoje), a política externa chinesa empreendeu a retomada do crescimento chinês através da reorientação do desenvolvimento para os investimentos e exportações, aspirando evitar conflitos com os EUA e optar por vias de diálogo multilateral.

Tabela 4 – Participação dos parceiros estratégicos na esfera comercial

ANO	BRASIL		ARGENTINA	
	IMPORTAÇÕES	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	EXPORTAÇÕES
2008	1º EUA (14,80%)	1º EUA (13,85%)	1º Brasil (30,78%)	1º Brasil (18,76%)
	2º China (11,92%)	2º Argentina (8,89%)	2º China (12,36%)	2º China (9,08%)
	3º Argentina (7,60%)	3º China (8,29%)	3º EUA (12%)	3º EUA (7,28%)
2009	1º EUA (15,71%)	1º China (13,20%)	1º Brasil (30,47%)	1º Brasil (20,44%)
	2º China (12,68%)	2º EUA (10,20%)	2º EUA (13,18%)	3º China (6,59%)
	3º Argentina (8,77%)	3º Argentina (8,36%)	3º China (12,43%)	4º EUA (6,24%)
2010	1º EUA (14,87%)	1º China (15,20%)	1º Brasil (32,11%)	1º Brasil (21,17%)
	2º China (14,53%)	2º EUA (9,60%)	2º China (13,47%)	2º China (8,51%)
	3º Argentina (7,80%)	3º Argentina (9,18%)	3º EUA (10,67%)	4º EUA (5,20%)
2011	1º EUA (15,01%)	1º China (17,31%)	1º Brasil (30,19%)	1º Brasil (20,87%)
	2º China (14,78%)	2º EUA (10,08%)	2º China (14,30%)	2º China (7,27%)
	3º Argentina (7,38%)	3º Argentina (8,87%)	3º EUA (10,45%)	4º EUA (5,12%)
2012	1º China (15,63%)	1º China (17%)	1º Brasil (26,19%)	1º Brasil (20,58%)
	2º EUA (14,50%)	2º EUA (11,01%)	2º China (14,57%)	2º China (6,34%)
	3º Argentina (7,29%)	3º Argentina (7,42%)	3º EUA (12,32%)	4º EUA (4,97%)
2013	1º China (15,81%)	1º China (19,01%)	1º Brasil (25,96%)	1º Brasil (21%)
	2º EUA (15,06%)	2º EUA (10,18%)	2º China (15,20%)	2º China (7,26%)
	3º Argentina (6,78%)	3º Argentina (8,10%)	3º EUA (10,76%)	3º EUA (5,41%)
2014	1º China (16,45%)	1º China (18,04%)	1º Brasil (22,02%)	1º Brasil (20,30%)
	2º EUA (15,35%)	2º EUA (12,01%)	2º China (16,39%)	2º China (6,52%)
	3º Argentina (6,10%)	3º Argentina (6,34%)	3º EUA (13,76%)	3º EUA (5,87%)
2015	1º China (17,90%)	1º China (18,63%)	1º Brasil (21,82%)	1º Brasil (17,78%)
	2º EUA (15,50%)	2º EUA (12,60%)	2º China (19,65%)	2º China (9,11%)
	3º Argentina (5,99%)	3º Argentina (6,70%)	3º EUA (13,10%)	3º EUA (5,98%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da ALADI. Disponível em:
<https://www.aladi.org/accesoamercados/>

O crescimento dos fluxos de IDE chinês fez da China o maior investidor da economia brasileira, e em 2012, sob o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), a China se torna o maior importador de produtos brasileiros, desbancando os EUA. Com isto, o Plano Decenal de 2012, em conjunto com a associação de Parceria Estratégica Global entre ambos países, pretendeu diversificar a pauta exportadora brasileira com produtos de valor agregado. Ampliaram-se as fontes de investimentos direcionados à tecnologia, energia e mineração, além de novas investidas nos setores de telecomunicações, infraestrutura e automóveis.

Nesse processo, a participação de outras economias desenvolvidas nas exportações brasileiras declinou progressivamente, principalmente os EUA e a União Europeia. No âmbito político, os casos de espionagem em 2013 esfriaram as relações com o Governo Obama, somadas às divergências quanto às reformas securitárias e o planejamento político da região, definiram o distanciamento entre Brasília e Washington também no âmbito multilateral, onde

esteve ainda mais presente o discurso reformista com relação ao regime internacional e a hegemonia norte-americana.

Em paralelo, a aproximação com a China também foi perceptível no aumento das referências em discursos oficiais e o grande número de visitas presidenciais²⁰, nas quais três pontos foram destacados: (i) o foco bilateral no comércio e investimentos; (ii) a consagração da parceria estratégica, possibilitando, através de objetivos em comum, a exploração das relações em organismos multilaterais e (iii) a afirmação de uma identidade histórica e geográfica em comum (população, desenvolvimento, mercado em expansão e infraestrutura), estando as três dimensões interrelacionadas de forma causal (GUILHON-ALBUQUERQUE, 2014). No âmbito multilateral, o Itamaraty tentou dar sequência à atuação ativa nos mecanismos internacionais, com destaque na criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS em 2014 e a firma do Acordo Contingente de Reservas, possibilitando a ampliação dos fundos para projetos de desenvolvimento entre os países do bloco, mas enfrentou a falta de apoio chinês com relação aos objetivos nacionais no plano político internacional (SARAIVA, 2014).

No entanto, a cooperação nos campos político, científico-tecnológico e empresarial não foi suficiente para evitar a deterioração da capacidade autônoma no vínculo com a China. A crise institucional e o recuo dos preços das *commodities* fizeram com que a industrialização continuasse atrelada à exportação de manufaturados, havendo queda no crescimento do PIB, exportações e emprego e, conseqüentemente, retenção do apoio de bases nacionais representadas pelo empresariado e setores sociais (SILVA, 2021; SVARTMAN; SILVA, 2016). Assim, a política externa de Dilma esteve em um processo de contenção da política universalista consolidada nos governos anteriores, onde poucas investidas políticas, diplomáticas e econômicas enfraqueceram a projeção internacional autônoma (CERVO; LESSA, 2014; CORNETET, 2014; COSTA VAZ, 2018).

No caso argentino, a continuidade da política de reconstrução pós-default argentino agrupada na consolidação do modelo “neodesenvolvimentista” iniciada pelo governo de Néstor Kirchner e que orientou a política externa argentina no mandato de Cristina. A relação com a China teve um ascendente durante esse período e com os EUA se formou certo enfrentamento diplomático (ACTIS, 2015; SIMONOFF, 2019). Em seu primeiro mandato presidencial (2007-2011), as imposições *anti-dumping* da China e pressões de setores

²⁰ Foram 36 visitas e/ou reuniões diplomáticas em encontros bilaterais e multilaterais entre 2011 e 2015.

industriais e rurais no âmbito doméstico levaram à restrição na importação de manufaturas chinesas em onze setores (MIRANDA, 2015). Diante do grande nível de exportações do complexo de soja, a taxação das exportações favoreceu o superávit na balança comercial sino-argentina, consequentemente elevando o mercado chinês ao posto de segundo maior parceiro comercial da Argentina em 2008.

No seu segundo mandato, Cristina Kirchner tratou de aprofundar os vínculos políticos com a China, chegando na marca de 59 tratados assinados com o país asiático em diversas esferas de entendimento. As relações econômicas sofreram com a estagnação das exportações e o crescimento das importações de produtos primários, evidenciando mais uma vez a esfera comercial como o balizador de dependência nas relações com Pequim (LO BRUTTO, 2015). Em 2014, a visita de Xi Jinping à Buenos Aires fortaleceu a parceria com a titulação da Parceria Estratégica Integral, buscando ampliar os consensos e diversificar os temas da agenda bilateral, além de fomentar os investimentos, sobretudo em obras de infraestrutura e no setor energético. A criação do FONAC em fevereiro de 2015 deu seguimento à tratativa argentina de engrenar a cooperação econômica com a China, desta vez reafirmando o propósito de fomentar o diálogo entre empresas dos dois países para gerir um ambiente doméstico propício aos investimentos chineses.

Nesse âmbito, o governo argentino aprofundou ainda mais a assimetria político-econômica com a potência chinesa ao tratar de suprimir o déficit bilateral com medidas para obter financiamento chinês através de *swap* cambial, levando a uma dívida financeira com os chineses (BERNAL-MEZA; ZANABRIA, 2020) e deteriorando o poder de compra argentino (OVIEDO, 2015). Contudo, a problemática comercial nas relações sino-argentinas não havia sido superada, e a parceria estratégica no período Kirchner não otimizou a utilização dos recursos argentinos, levando a crer que os interesses do governo estiveram orientados à uma “urgência conjuntural” em vez da planificação estratégica da inserção internacional (ACTIS; CREUS, 2015).

O afastamento do eixo norte-americano na política externa argentina teve momentos de recomposição marcados ainda pela saída do endividamento da década passada (BUSSO, 2014). Os EUA sujeitaram à Argentina uma diplomacia “de rotina” com objetivos de aproximá-la ao plano estratégico de Obama na região frente aos avanços da China e o apoio político à Venezuela, tratando de obter um polo confiável aos seus interesses na América do Sul (MIRANDA, 2015). No plano multilateral, a renegociação da dívida argentina atrelou o

desentendimento entre os países e marcou a falta de apoio político da gestão Obama (BUSSO, ACTIS, 2018).

O Brasil se manteve o principal parceiro comercial argentino, apesar do desvio do comércio argentino para o mercado chinês. No entanto, a evolução do comércio exterior em direção à Pequim desmantelou a integração do eixo Brasil-Argentina e impactou negativamente na competitividade regional (ACTIS, 2015; BIZZOZERO; RAGGIO, 2016). Assim, a contextualização de Brasil e Argentina no sistema intrainperial chinês se transformou em uma inserção indispensável para o crescimento econômico nacional devido à incomparável cifra de investimentos e a crescente participação na balança comercial, que os tornou dependentes. Bernal-Meza (2019, p. 62-63) esclarece que

politicamente, a China não demonstra estar interessada em apoiar a autonomia política da região no âmbito das relações hemisféricas e não pretende ser a alternativa das relações entre EUA e América Latina. [...] Economicamente, se repete o ciclo de relações econômicas Norte-Sul ou Centro-Periferia que caracterizaram a etapa de hegemonia econômica norte-americana no século XX (tradução livre).

Em resumo, a alternativa chinesa às economias sul-americanas marcou uma conjuntura que permeou durante o primeiro decênio, alcançando uma fase de aprofundamento das relações Sul-Sul com destaque para novos investimentos diretos e a deterioração da balança comercial com Pequim. A assimetria econômica foi seguida de maior aproximação diplomática entre os governos kirchneristas e petistas com o governo chinês, ao passo que a aliança estratégica brasileiro-argentina viu o esfriamento do diálogo bilateral. No entanto, a geometria conheceu um deslocamento sinocentrado frente também às desconfianças e postura mais crítica ao governo Obama.

4.3 CONJUNTURA PÓS-2016 E ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA QUADRILATERAL

O sistema internacional tem caminhado para uma dinâmica bipolar, onde apenas China e EUA possuem os atributos de superpotências, ao mesmo tempo em que se faz ausente a polarização entre blocos de poder, pois os Estados não estão propensos ao vínculo estrito com um dos polos, tampouco situam sua política externa de forma equidistante entre ambos (RUSSELL, TOKATLIAN, 2021, p. 14). Ou seja, a bipolaridade não-polarizada do contexto contemporâneo se diferencia da Guerra Fria pela difusão de poder e riqueza entre os atores, ampliando espaços de atuação dos países periféricos.

Seguindo a visão relacional elucidada por Tokatlian (2007, p. 47) de que “a interação latino-americana–chinesa–estadunidense é inscrita em um contexto histórico, político e social que gera circunstâncias, condições e opções para produzir um determinado modo de vinculação conflitivo, cooperativo ou misto”, a conformação de uma nova geometria na política externa dos países periféricos deve estar a par de que a hierarquia de poder sofreu alterações e passa gradualmente por um processo de transição hegemônica. Portanto, essa geometria continuou a dispor da América do Sul como uma região subordinada à ambas potências globais, e por isso se torna difícil identificar uma relação cooperativa entre os quatro Estados (vértices) simultaneamente.

Assim, a preponderância estadunidense na política externa brasileira e argentina parece se tornar questionável durante os últimos cinco anos. Essa situação é projetada pela demonstração de busca pela autonomia relacional, onde a interdependência é o principal instrumento da dinâmica internacional, indo além dos propósitos ideológicos e colocando interesses nacionais à frente.

Todavia, não é o que se percebe atualmente no eixo Brasília-Buenos Aires, onde a mitigação do aparato diplomático entre os governos de Bolsonaro e Fernández acarretou na estagnação dos fóruns regionais e da iniciativa conjunta, antes priorizadas pelos governos de Lula, Dilma e os Kirchners, despeito das diferenças estratégicas. Desde 2015, Argentina e Brasil vivenciam, uma transições de novos ciclos políticos liderados pelas forças políticas opostas aos governos progressistas anteriormente eleitos, reconfigurando, através de um enfoque ideológico, os vínculos intra e extrarregionais dos governos nacionais (DOVAL, 2021).

4.3.1 Brasil: reaproximação ideológica com Trump e pragmatismo com os chineses

O breve período de Michel Temer na presidência (2016-2018) representou uma mudança matricial na política externa brasileira e nas diretrizes conjugadas desde o período FHC (SILVA, 2019). Com relação ao quadrilátero, o Brasil alinhou-se aos EUA, a partir da defesa dos valores ocidentais (ARAÚJO, 2017), implementando forte revisão das relações de cunho Sul-Sul e com a China, focando majoritariamente na atração de investimentos e impulso da balança comercial. Ainda, apoiou o rebaixamento do MERCOSUL à uma área de livre comércio, priorizando acordos bilaterais e a suspensão brasileira da UNASUL. A reconexão com os EUA também se deu no plano militar, onde exercícios conjuntos no seio da

“Operação América Unida”, o Acordo para Intercâmbio de Informação sobre Investigação e Desenvolvimento em 2017 e a abertura para utilização estadunidense da Base Militar de Alcântara vislumbraram avanços na cooperação bilateral.

A política externa bolsonarista (desde 2019) deu continuidade ao rompimento com as diretrizes tradicionais do Itamaraty iniciado na gestão Temer, sobretudo nas esferas comercial, securitária e na agenda de “desideologização” (MOREIRA, 2020). Governo de caráter “antiglobalista”, assim como Trump, priorizou o discurso nacionalista, a abertura econômica e distanciamento de parcerias estratégicas que não fossem países desenvolvidos. Ou seja, o realinhamento externo se deu de forma criteriosa por meio da identidade da elite no poder, aproximando o país de democracias desenvolvidas em oposição às diretrizes da CSS (CASARÕES, 2019, p. 235).

Ainda, em todos os canais de interação prevaleceu a crítica ao modelo de política multilateral, aos órgãos do regime internacional e às agendas consideradas “marxistas” pelo executivo, como temas de direitos humanos, sustentabilidade e crises migratórias. Entretanto, junto do fortalecimento da onda liberal-conservadora na América do Sul, Bolsonaro aderiu ao PROSUL em 2019, fórum criado no mesmo ano como alternativa crítica à UNASUL e orientado para a coordenação regional no sentido de fortalecer a democracia liberal e a integração infraestrutural (MRE, 2019).

O aceno da Casa Branca à entrada do Brasil na OCDE traduziu a aproximação desejada entre os líderes conservadores, abertamente uma prioridade do governo brasileiro, que ajudaria a reconstruir a confiança entre Brasília e Washington, deteriorada nos últimos anos (REUTERS, 2020). O oferecimento de apoio militar aos EUA e o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente legítimo no seio da crise venezuelana também deu luz ao alinhamento automático de Bolsonaro à Trump (SARAIVA; SILVA, 2019).

Com relação à China, Jair Bolsonaro foi o primeiro presidente brasileiro, desde a formação da RPC, a criticar abertamente o governo asiático como influência negativa ao país (BOLSONARO, 2018). A quebra do bem-estar diplomático sino-brasileiro se deu logo com a visita diplomática de Bolsonaro em Taiwan antes da sua eleição, tendo continuado pelas críticas abertas nas dimensões da economia política, devido à competição injusta; da segurança nacional, pela grande presença chinesa nas obras, compra de recursos e empresas brasileiras; e da identidade cultural, religiosa e ideologicamente mais aproximada dos EUA (SANTORO, 2020, p. 263–264).

Porém, a reorientação discursiva esteve em maior grau de dissonância com o ambiente doméstico se comparado com o governo anterior, pois a burocracia e os setores pragmáticos serviram para amenizar a retórica conservadora presente no governo, sobretudo na postura dos ministros Ernesto Araújo e Abraham Weintraub e do deputado federal e filho do presidente, Eduardo Bolsonaro (SARAIVA; SILVA, 2019).

Nesse sentido, a importância da dimensão econômica nas relações com a China foi reafirmada pelo vice-presidente Mourão no âmbito da V Reunião da COSBAN, em maio de 2019, quem apontou para o pragmatismo da política externa brasileira como melhor opção dada a “oportunidade” do conflito sino-americano para estimular os interesses nacionais (SANTORO, 2020). O leilão da tecnologia 5G provida pela Huawei também foi destaque nos debates internos ao governo, onde Bolsonaro estaria disposto a vetar a utilização da rede chinesa em favor das pressões feitas pelo governo Trump²¹. Economicamente, entre 2016 e 2020, o setor energético brasileiro recebeu em torno de US\$19,76 bilhões de dólares em investimentos, com destaque para as empresas State Grid e CNPC. O setor de transportes também foi destino de US\$3,98 bilhões em investimentos chineses.

Sem embargo, a manutenção da política externa brasileira pode ser vista pela sequência de críticas à China por meios informais e no âmbito multilateral; e o alinhamento político-diplomático com o governo Trump, direcionando-se a uma atuação de retomada das relações amistosas com o Ocidente por meio dos valores políticos e culturais em comum. Como resultado, a contestação do regime liberal durante o governo Bolsonaro se deu apenas no sentido retórico, de modo a seguir a tendência exacerbada pela política externa estadunidense. Não obstante, essa postura crítica não compactuou com uma atuação autônoma brasileira, mas sim uma clivagem da dependência entre os polos de poder global, na dimensão econômica representada pela China e na dimensão política pelos EUA.

4.3.2 Argentina: o fracasso no realinhamento estadunidense e o entendimento sino-argentino

A menor intensidade das interações com a presidenta Dilma, a divergência brasileiro-argentina quanto à crise venezuelana e a priorização da Aliança do Pacífico deram corpo à política externa argentina macrista (2015-2018). Em virtude disto, Macri apreciou um

²¹Dados da reportagem realizada pela Globo. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2020/10/huawei-trump-bolsonaro-e-china-o-que-o-brasil-tem-ganhar-e-perder-se-ceder-aos-eua-no-5g.html>

amistoso relacionamento com seu par brasileiro, os quais, à frente da região, reaproximaram a política externa às relações com tradicionais parceiros, sobretudo a União Europeia e os EUA, mitigando o regionalismo em sua dimensão política, as abordagens Sul-Sul na política internacional e o discurso sul-americano.

No plano internacional, novos acordos com os EUA marcaram uma nova fase da renegociação da dívida argentina com o FMI e a “normalização” das relações com os países ocidentais (SIMONOFF, 2020). No âmbito regional, Macri acarretou uma guinada dos objetivos econômicos da Argentina para os acordos da Aliança do Pacífico, bem como a revisão do MERCOSUL ao tentar “arrastá-lo” ao novo modelo de regionalismo aberto promovido pelas medidas liberais (SIMONOFF, 2016). O alinhamento com os EUA surgiu da centralidade da diplomacia multilateral e dos acordos de abertura econômica, sobretudo o TTP, gerando um vazio institucional no Cone Sul, onde se visou o papel regional voltado à inserção respaldada pela hegemonia estadunidense ao invés de coordenar forças política com o Brasil.

Outro elemento central para a reinserção autônoma argentina, a histórica dívida com o FMI, também deu forma à postura amistosa do governo macrista com Washington. Porém, a política econômica de *volver al mundo* buscou medidas que nomeadamente dependessem menos do Estado, concedendo vantagens financeiras aos produtores e visando aliar-se às grandes potências para atrair investimentos estrangeiros, vislumbrando a China na importância comercial para a Argentina. Assim, Macri impulsionou os setores em que a Argentina tradicionalmente garantia competitividade, sobretudo o agropecuário. Em contrapartida, a demanda externa se manteve estável e o apoio político dos EUA não se traduziu em grandes investimentos durante o período, resultando em uma escassez de divisas e a continuidade da exportação em massa de *commodities* (NATANSON, 2018).

No primeiro ano de Macri, a liberalização tarifária sobre exportações e a sua redução no setor de mineração e agropecuário não reproduziram os resultados esperados, observando-se caída no crescimento econômico, onde a arrecadação do governo caiu 0,4% do PIB. O acordo com os “Fundos Abutres” fez com que o governo argentino emitisse US\$ 16 bilhões em títulos da dívida pública, gerando aumento de US\$ 39 bilhões do preço total da dívida argentina, o maior aumento da história do país, inaugurando uma nova fase de endividamento com o organismo (MANZANELLI; BARRERA, 2018). A escassez de divisas nos cofres públicos fez com que, no primeiro semestre de 2018, fosse feito um novo acordo com o FMI

na ordem de US\$ 50 bilhões para retomar o projeto gradual de crescimento da economia argentina, fortemente atrelada ao financiamento externo (CARMO, 2021).

Com respeito à China, o RCEP deu novo sentido à parceria estratégica sino-argentina, desta vez orientada mais aos investimentos nacionais e diminuição nas taxas de importação. Assim, a China serviu, acima de tudo, como instrumento para a potencial inserção econômica da política externa argentina e o histórico enfrentamento do isolacionismo (SIMONOFF, 2019). Ao assumir compromissos com a potência ocidental no início de seu governo, Macri reorientou a política externa argentina ao modelo de acumulação financeira e a parceria estratégica integral sino-argentina perdeu parte do seu caráter político (SIMONOFF, 2020). Houve aumento de 8,3% da participação agropecuária e diminuição de 7,1% das manufaturas industriais na pauta exportadora, onde se observou crescimento das exportações agrícolas para a China de 13,13% em 2015 para 15,49% em 2019, ainda que a participação do grão de soja tenha decaído de 68,21% para 43,54% para esse país no mesmo período²².

A partir de setembro de 2019, a China desbancou o Brasil como principal destino das exportações argentinas, volume que seguiu crescendo no primeiro ano da pandemia, fato que prejudicou a exportação do setor de automóveis ao Brasil e determinou um aumento de 50% nas exportações de soja e carne bovina com relação ao ano anterior para os chineses (CARMO, 2020). No plano dos investimentos, foram investidos no setor energético US\$290 milhões em 2016 na empresa Envision Energy e US\$519 milhões nas *joint ventures* SAFE e Xinjiang Goldwind no ano de 2019. Ainda, as construções nesse setor totalizaram US\$5,41 bilhões entre 2015 e 2019. Na infraestrutura de rodovias e no setor de transportes, os investimentos alcançaram US\$2,13 bilhões em 2018 e US\$1,75 bilhões em 2020, cifra que ultrapassou o destinado da China para o Brasil no mesmo período.

O eixo Buenos Aires-Pequim recebeu maior atenção diante do avanço da retórica “neopatriota” sustentada pelas práticas protecionistas do governo Trump (FRENKEL; AZZI, 2018; SANAHUJA; LÓPEZ BURIAN, 2020; VOMMARO; GENÉ, 2017). O questionamento inicial da associação sino-argentina pelo governo Macri foi perdendo força ao passo que a China ampliou os investimentos no setor energético e a construção da Estação de Observação Espacial na província de Neuquén (LAUFER, 2019). A Argentina de Macri também foi um dos únicos países sul-americanos, junto com o Chile, a se fazer presente na primeira edição do

²² Dados do INDEC e do Atlas de Complexidade Econômica. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/> e <https://atlas.cid.harvard.edu/>, respectivamente.

BRF em 2017, demonstrando interesse na cooperação econômica e abertura do mercado argentino para os investimentos chineses.

Ainda no mesmo ano, a relação política sino-argentina foi acalentada em matéria diplomática com a renovação do tratado de cooperação acerca dos interesses científicos, tecnológicos e técnicos na Antártida, região de suma importância para o alcance da soberania argentina e do desenvolvimento do poder global chinês. Em 2018, Macri e Xi prorrogaram a validade do Memorando de Entendimento assinado em 2013, que dava continuidade ao diálogo estratégico e a coordenação conjunta no plano econômico, ganhando novo fôlego ao término da gestão macrista com o Plano de Ação Conjunta assinado em 2019, evidenciando o interesse estratégico de aproximação no plano comercial mas também político-diplomático, com destaque para o reconhecimento da “política de uma só China”, e da legitimidade argentina sobre as Ilhas Malvinas.

Portanto, o alinhamento político do governo Macri aos EUA recuou com a eleição de Trump. A leitura argentina acerca da situação doméstica e o ambiente internacional foi ao encontro da superação das desconfianças com a potência chinesa e possibilitou aprofundar os laços econômicos bilaterais. Isso não supôs uma movimentação autônoma, mas pôde posicionar a Argentina em um ambiente mais favorável internacionalmente, onde a interdependência se fez presente, mantendo um relacionamento amistoso com as grandes potências do quadrilátero.

Por fim, os governos analisados estão sujeitos a uma dupla assimetria ao oscilar entre ambos “sistemas” conflitantes, porém não excludentes. A trajetória autonomista então demanda que o Brasil e a Argentina, imbuídos no regime internacional, diversifiquem suas interações em meio ao conflito interimperial. Em todo caso, deve-se levar em conta o pragmatismo político-econômico e a movimentação diplomática entendida pelo alinhamento ou distanciamento com relação às potências, orientados pelo modelo de desenvolvimento nacional e a ideologia presidencial, respectivamente. Por isso, a análise apresenta sintonia com Simonoff (2016, p. 7) ao estabelecer que “a forma mais adequada continua sendo a de realizar uma leitura que combine a autonomia com a inserção, não excluir uma da outra”, nos levando a preocupação central de como esse contexto impacta na inserção internacional de Brasil e Argentina.

Ao mesmo tempo em que a interdependência é imprescindível, o *modus operandi* do capital e influência da China e dos EUA enfraqueceu a identidade e a coesão regional,

impulsionou a primarização das economias sul-americanas e promoveu a relação negociadora de forma bilateral, distanciando os países de seu potencial autônomo e colocando em evidência a demanda cooperativa entre os Estados e demais atores regionais. A reorientação dos governos periféricos levou à cabo a mudança de postura com outros países e entidades externas (HERMANN, 1990, p. 6). O objetivo de inserção internacional autônoma seguiu com o entrave da situação de dependência, onde as percepções e os meios sofreram alterações ao longo dos governos e são válidas para explicar a mudança na postura dos Estados.

5 CONCLUSÕES

O propósito central desta dissertação foi avaliar como a política externa do Brasil e da Argentina relacionaram a inserção internacional do Estado à configuração quadrilateral como parte do reajuste da dinâmica de poder internacional. Para isso, o trabalho indagou quais os determinantes da inserção internacional autônoma do Brasil e da Argentina frente às relações político-econômicas com a China e os Estados Unidos entre 2008 e 2020.

Os três objetivos específicos foram explorados dentre os principais capítulos, buscando (i) abordar como a teoria da autonomia e a literatura de APE explicam o comportamento externo de Brasil e Argentina como países periféricos (ii) identificar a transição de um triângulo das relações externas destes países com os EUA para um quadrilátero a partir da inclusão da China de modo mais aprofundado na agenda político-comercial dos países analisados (iii) e compreender qual é o estado atual das relações desse quadrilátero e seus efeitos para o comportamento externo do Brasil e da Argentina.

Agrupando na análise central os governos de Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-) no Brasil e os governos de Néstor Kirchner (2004-2007), Cristina Kirchner (2007-2015) e Mauricio Macri (2015-2019) na Argentina, sugeriu-se a hipótese de a inserção internacional de Brasil e Argentina está condicionada a uma estrutura quadrilateral de relações entre ambos e as grandes potências. Nessa disposição, a flutuação das posturas de aproximação e distanciamento entre os governos mencionados e as grandes potências, se deu como produto do frequente ajuste entre eles. Portanto, o quadrilátero irregular foi apresentado como meio de ilustrar essa movimentação para concluir que as constantes alterações no seu diâmetro são resultado da ausência de cooperação entre os quatro países-vértices no período analisado. Para chegar às repostas, o trabalho empregou a metodologia bibliográfico-descritiva, fazendo uso da revisão bibliográfica e o mapeamento dos casos propostos, a postura do Brasil e da Argentina na geometria quadrilateral nas conjunturas críticas pós-2008 e pós-2016.

O aporte teórico procurou embasar alguns dos pontos gerais que respaldam a preocupação analítica. A análise do comportamento dos Estados esteve ligada à reconstrução das relações de poder nas esferas política e econômica dos países analisados. Assim, foi possível captar a ideia de que capacidades materiais, ideias e percepções acerca de um contexto específico e à posição de um Estado na hierarquia internacional canalizaram as

relações interestatais de poder, permitindo distintos comportamentos em busca de interesses nacionais.

A preocupação em posicionar esses fatores na contextualização dos países sul-americanos encontrou em Hey (1997) a síntese da dinâmica recente entre periféricos e potências ao descrever três grandes linhas de política externa que, quando entrelaçadas, orientam o comportamento geral dos Estados sul-americanos. A primeira diz respeito à postura com relação aos atores do centro, dividindo entre governos favoráveis (considerando-os pivô ao alcance dos objetivos nacionais) ou contrários (consideram a atuação dos atores centrais como perpetuadora da hegemonia às custas da periferia). A segunda diferenciação da autora se debruça sobre a movimentação autônoma ou dependente de um governo, onde um regime autônomo realiza decisões de acordo com a percepção nacional, política ou pessoal, ao passo que o dependente age de acordo com os interesses externos. A terceira orientação que constitui o comportamento externo na região está ligada à vulnerabilidade econômica e político-diplomática dos Estados devido à pressão e dependência da dinâmica entre potência e periférico.

Também, a Escola da Autonomia foi apresentada como opção teórico-analítica complementar à APE, que oferece respaldo ao comportamento externo do Brasil e da Argentina com relação às grandes potências. Buscou-se colocar os conceitos de autonomia e dependência em substituição de um aporte teórico tradicional, pois estes surgem, na “doutrina da autonomia” como contribuição legítima para explicar ou tentar prever a atuação externa de muitos Estados (SIMONOFF, RUIZ, 2017). Aqui, a noção de dependência aludiu diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político (CARDOSO, FALETTO, 1969, p. 508), por isso a delimitação das relações político-econômicas entre os Estados analisados, derivado de que o comportamento externo dos Estados constitui basicamente as relações de poder na esfera material e ideacional entre eles. A premissa de que o sistema é hierárquico levou ao entendimento que a condição periférica define a situação interna e externa dos países, e conseqüentemente também é levada a cabo nos comportamentos da política externa.

No entanto, a autonomia, sujeita à visão crítica do regime internacional, às alianças estratégicas, a viabilidade nacional e permissividade internacional, não foi uma condição possível ao Brasil e a Argentina no recorte de tempo analisado. Ainda assim, em termos estruturais, dentro dos sistemas intrainperiais (americano e chinês), a condição de autonomia

é alcançável e volátil. Já no sistema interimperial (relações entre China e EUA), as potências não mais fizeram do que reproduzir constrangimentos que afetam suas relações com os Estados periféricos (sistemas intrainperiais).

A autonomia seria alcançável então por meio da dependência relacional, ao conciliar normas do regime internacional com a possibilidade de atuação autônoma dos periféricos (TOKATLIAN, 1996). Isso pois a política externa autônoma tradicional entrou em conflito com o bem-estar doméstico e a segurança nacional em uma estrutura internacional cada vez mais interconectada e interdependente (RUSSELL, TOKATLIAN, 2002). O cenário interdependente é o que tem determinado cada vez mais o comportamento externo dos Estados periféricos, entendendo que a autonomia relacional sirva como único meio viável para a atuação externa do Brasil e da Argentina, contanto que seja considerado o envolvimento crítico com o regime internacional, como estabelecido pela autonomia tradicional (PUIG, 1980). De modo complementar, a autonomia segue sendo possível ainda que de maneira frágil, devido à insuficiência da estratégia de equidistância, neutralidade ou alinhamento quanto à disputa global e a pujante necessidade da cooperação que permita vantagens de diálogo entre centro e periferia (ACTIS; MALACALZA, 2021).

Por fim, os governos analisados estão sujeitos a uma dupla assimetria ao oscilar entre ambos “sistemas” conflitantes, porém não excludentes. A trajetória autonomista então demanda que o Brasil e a Argentina, imbuídos no regime internacional, diversifiquem suas interações em meio ao conflito interimperial. Em todo caso, deve-se levar em conta o pragmatismo político-econômico e a movimentação diplomática entendida pelo alinhamento ou distanciamento com relação às potências, orientados pelo modelo de desenvolvimento nacional e a ideologia presidencial, respectivamente.

Ao avançar no proposto por Hey (1997) e Giacalone (2012), é plausível verificar que entre cada um dos países do quadrilátero existem relações que se desenvolvem através de temas e contextos específicos, questão esta que está no cerne necessário para compreender a assimetria e irregularidade das posturas entre eles. Com os EUA, a discussão analítica se desdobra em quatro assuntos centrais, que funcionam como intervenientes para a agenda de primeira instância com o Brasil nos últimos vinte anos: governança regional, segurança, relações político-diplomáticas e questões econômico-financeiras, seguindo parcialmente o exposto por Hirst (2009). De modo similar, com a Argentina tiveram maior relevância: questões econômico-financeiras, relações político-diplomáticas e de segurança. Já com a

China, os governos argentinos e brasileiros debruçaram-se na pauta comercial, investimentos em diversos setores, cooperação Sul-Sul e a diplomacia política, ainda que, para o Brasil, a governança global foi um aspecto fundamental para sua política com relação à potência asiática.

A crescente interdependência entre o continente sul-americano e a economia chinesa se deu na medida em que as políticas de sustentação do crescimento produtivo na China orientaram-se à especialização de bens de consumo e insumos industriais de valor agregado, aumentando quantitativamente os investimentos diretos na América do Sul. A transição quadrilateral apareceu primeiramente na aproximação comercial da Argentina entre 1990 e 2000, e a aproximação sino-brasileira com a consolidação da Parceria Estratégica em 1993. Esse processo tomou forma no início do século XXI diante da crise financeira argentina, o vácuo político dos EUA e a proeminência comercial de Pequim na região, culminando com o “não” à ALCA.

A configuração quadrilateral se forma primeiramente pela inserção chinesa na América do Sul, sobretudo no plano comercial, sendo aprofundado pelo financeiro, e então pelo vaivém entre aproximação e distanciamento da política externa brasileira e da política externa argentina com relação aos parceiros globais. A geometria quadrilateral não supõe uma forma *romboidal* como Busso *et al.* (2017) sugerem, pois, metaforicamente, os seus vértices não chegam a cooperar simultaneamente. Portanto, o afastamento de no mínimo um dos vértices foi o movimento constante no recorte de tempo analisado, apresentando uma forma quadrilátera irregular.

Em um primeiro momento (2003-2008), o eixo Brasília-Buenos Aires reviveu a retomada do Estado como articulador da política econômica, deixando de priorizar os vínculos com os EUA e alinhando a política externa ao impacto da China. Ainda, no decorrer da última década, o assentamento na questão comercial dos países periféricos fez com que outras questões não avançassem no diálogo bilateral ou multilateral, e a variável regional perdeu força (mas não seu sentido autônomo) para o globalismo. Em último caso, o discurso globalista apareceu em destaque no caso argentino, se relacionando de modo mais direto com os outros três vértices, tendo o Brasil como prioridade, a China como principal sócio comercial e a aproximação política dos EUA. com a inserção chinesa nessa geometria, houve um assentamento na questão comercial, não avançando em outras questões e a variável regional perde força (mas não sentido) para o globalismo.

Um segundo momento crítico para a geometria quadrilateral, o pós-2008, é considerado pelo aprofundamento da interdependência econômica vis-à-vis o recrudescimento da disputa de poder geopolítico em escala internacional entre as grandes potências. Aqui os países periféricos sul-americanos passaram por caminhos de reorganização com grande envolvimento político, comercial e diplomático ao passo que trataram de articular a inserção nos respectivos cenários internacionais de acordo com as possibilidades percebidas na dinâmica regional que refletiram os interesses domésticos. A política externa brasileira se desloca para a China e o eixo periférico durante o governo Dilma. A política externa argentina se desloca para a China e o Brasil durante o governo de Cristina Kirchner, fomentando cenários de retração da autonomia.

Após 2016, a guinada ideológica e do modelo de desenvolvimento econômico em ambos países serviu para a manutenção da amizade brasileiro-argentina, mas sem grandes pretensões. Em termos político-econômicos, Frenkel e Azzi (2018) relacionam a postura externa pós-2016 com a praticada nos anos 1990 na América do Sul, em que a aproximação da potência hegemônica iria facilitar a inserção na dinâmica de globalização, atraindo mais facilmente capitais estrangeiros e alcançando melhores níveis de competição no comércio internacional. Por outro lado, o rechaço da via multilateral e o desmantelamento das iniciativas regionais anteriormente implementadas importunaram a investida autônoma na política externa do Brasil e da Argentina. No plano bilateral, Macri foi o primeiro chefe de Estado a realizar uma visita oficial à Bolsonaro, demonstrando a importância de ambos no manejo da política regional. Porém, a visita serviria apenas para atualizar as dimensões cooperativas já consolidadas entre os dois Estados, como o comércio de automóveis e a cooperação nuclear, além de flexibilizar a institucionalização do MERCOSUL.

Figura 1 – Disposição da geometria quadrilateral, segundo relações político-econômicas e diplomáticas (2008 a 2020)



Fonte: elaboração própria

Conforme a figura 1, a mescla ou intensificação das cores nas arestas demonstra o grau de interdependência ou autonomia relacional e dependência, respectivamente, diante das relações bilaterais entre os quatro vértices. O comprimento das arestas ou a distância entre os vértices traduz a postura de aproximação ou distanciamento entre os Estados. Neste caso, no período compreendido entre 2008 e 2016, o Brasil mostrou-se mais próximo da China, sobretudo nas relações econômicas; no período seguinte, entre 2016 e 2020, o Brasil rumou para o alinhamento político-diplomático da sua política externa com os EUA, ao passo que o vértice chinês pareceu dominante, apenas na pauta econômica.

Desse modo, as modificações na estrutura quadrilateral podem ser representadas pelo realinhamento automático com os EUA e dependência brasileira com relação aos investimentos e comércio chineses. Por sua vez, a reorientação da política externa argentina transitou entre o entendimento nas esferas diplomática e econômica com Pequim e uma reestruturação das relações político-econômicas com Washington no período de 2016 a 2020, sobressaindo o diálogo comercial, financeiro e diplomático com ambos polos. Diferente disto, o proporcionado pelo período abarcado entre 2008 e 2016 permitiu o estagnamento da dependência do vínculo comercial com a potência chinesa e momentos de maior confrontação com a hegemonia estadunidense.

Devido às limitações metodológicas, o estudo acabou se tornando um desafio prolongado. No entanto, pondera-se que o proposto foi alcançado e avança em algumas questões abordadas anteriormente por autores reconhecidos no meio acadêmico. Ao apresentar a definição de uma estrutura quadrilateral na política externa do Brasil e da

Argentina nos últimos vinte anos, conclui-se que a mesma não define a política externa dos Estados propriamente dita, mas funciona como uma microestrutura diluída nas condicionantes externas dos Estados analisados. Sendo assim, a orientação geral da inserção internacional de forma autônoma perpassou pelo crivo do quadrilátero, ora delimitando, ora vislumbrando as principais movimentações nos moldes do regime internacional. O diálogo com a parte teórica e a utilização de elementos inerentes à dinâmica doméstica dos Estados nacionais não foram aprofundados de forma eficaz. Porém, foi possível complementar a construção de um novo modelo analítico, apresentado pela transição e consolidação de uma estrutura quadrilateral na política externa dos Estados analisados. Diante disto, o concretizado por este trabalho pretende abrir novas perspectivas quanto ao estudo da autonomia e da análise de política externa, e, ao considerar suas falhas, visa encorajar outros autores a complementá-lo em oportunidades futuras.

REFERÊNCIAS

- ACTIS, Esteban *et al.* De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015). *In: CUADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA*. CERIR, 2017. p. 48–70. Disponible em: <https://doi.org/10.35305/cc.vi125.56>
- ACTIS, Esteban. El magnetismo del gigante asiático: la relación bilateral entre Argentina y Brasil (2003-2015) ante el ascenso de China. **Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales**, v. 15, p. 121–137, 2015.
- ACTIS, Esteban; CREUS, Nicolás Maximiliano. Argentina vs. los fondos buitres: El rol de Estados Unidos y la tesis de la disciplina financiera. 2015.
- ACTIS, Esteban; MALACALZA, Bernabé. Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. **Nueva Sociedad**, n. 291, p. 114–126, 2021.
- ARAÚJO, Ernesto. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior**, v. 3, n. 6, p. 323–357, 2017.
- ARBIX, Glauco *et al.* Made in China 2025 and Industrie 4.0: The difficult Chinese transition from catching up to an economy driven by innovation. **Tempo Social**, v. 30, n. 3, p. 143–170, 2018. Disponible em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.144303>
- AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. Unesp, 2002.
- BARBOSA, Sandra Olaya. Autonomía y relaciones internacionales: un análisis de las propuestas desarrolladas en América Latina. **Desafíos**, v. 17, n. II, p. 283–328, 2007.
- BECARD, Danielly Silva Ramos; FILHO, Paulo Menechelli. Chinese cultural diplomacy: Instruments in china's strategy for international insertion in the 21st century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 1, p. 20, 2019. Disponible em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900105>
- BEKERMAN, Marta; DULCICH, Federico; MONCAUT, Nicolás. La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil. **Problemas del Desarrollo**, v. 45, n. 176, p. 55–82, 2014. Disponible em: [https://doi.org/10.1016/S0301-7036\(14\)70850-8](https://doi.org/10.1016/S0301-7036(14)70850-8)
- BERNAL- MEZA, Raúl. Covid-19, tensiones entre China y Estados Unidos, y crisis del multilateralismo: repercusiones para AL. **Foro Internacional**, p. 259–297, 2021. Disponible em: <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2831>
- BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la política internacional: Regionalismo y mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 154–178, 2008. Disponible em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200010>
- BERNAL-MEZA, Raúl. China y América Latina: el desarrollo de una nueva relación centro-periferia. **Revista do CEAM**, v. 5, n. 1, p. 59–73, 2019.

BERNAL-MEZA, Raúl. Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 45–62, 2013. Disponible em: <https://doi.org/10.1590/s0034-73292013000200003>

BERNAL-MEZA, Raúl. Nuevas ideas en el pensamiento latinoamericano en asuntos internacionales. **Análisis Político**, v. 31, n. 94, p. 31–48, 2018. Disponible em: <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78238>

BERNAL-MEZA, Raúl; ZANABRIA, Juan. A Goat's Cycle: The Relations Between Argentina and the People's Republic of China During the Kirchner and Macri Administrations (2003–2018). *In: CHINA–LATIN AMERICA RELATIONS IN THE 21ST CENTURY*. Springer, 2020. p. 111–145.

BIATO JUNIOR, Oswaldo. **A parceria estratégica Sino-Brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)**. Brasília: FUNAG, 2010. *E-book*.

BIZZOZERO, Lincoln; RAGGIO, Andrés. The impact of the people's republic of China in the axis Argentina-Brazil between 2004 and 2014. Systemic - Structural evolution or definitions politician strategic? **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, v. 18, n. 35, p. 341–364, 2016. Disponible em: <https://doi.org/10.12795/araucaria.2016.i35.17>

BOWN, Chad; KOLB, Melina. Trump's trade war timeline: an up-to-date guide. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2021. Disponible em: <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>

BRECHER, Michael; STEINBERG, Blema; STEIN, Janice. A framework for research on foreign policy behavior. **Journal of Conflict Resolution**, v. 13, n. 1, p. 75–94, 1969. Disponible em: <https://doi.org/10.1177/002200276901300105>

BRICEÑO RUIZ, Jose. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 9, n. 18, p. 9–41, 2014. Disponible em: <https://www.researchgate.net/publication/301567927>

BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C. **America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century**. Nova York: Oxford University Press, 2016.

BUSSO, Anabella. La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. *In: BOLOGNA, Alfredo (org.). La política exterior del gobierno de Kirchner*. 1. ed. Rosario: UNR Editora, 2006. p. 11–128.

BUSSO, Anabella. Los vaivenes de la política exterior argentina el impacto de los condicionantes internos Ups and downs of Argentinean foreign policy in constraints. **Estudios Internacionales**, v. 177, p. 9–33, 2014.

BUSSO, Anabella; ACTIS, Esteban; NOVELLO, María Rocío. La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. *In: Modelos de desarrollo e inserción*

internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y tema de agenda. Rosario: UNR Editora, 2017. cap. I, p. 11-51. ISBN 978-987-702-215-5. Disponível em: https://www.academia.edu/34021745/La_geometr%C3%ADa_de_la_Pol%C3%ADtica_Exterior_Argentina_1989_2015_Fin_del_dise%C3%B1o_triangular_e_irrupci%C3%B3n_de_un_nuevo_v%C3%A9rtice_las_relaciones_con_Estados_Unidos_Brasil_y_China?source=swp_share. Acesso em: 8 set. 2021.

BUSSO, Anabella; ACTIS, Esteban. Entre la confrontación y la recomposición: los vínculos de Argentina y Brasil frente a los Estados Unidos durante las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner y Dilma Rousseff. *In: SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo. Inserção internacional da Argentina e do Brasil: desafios da política externa e de defesa.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. cap. 1, p. 17-52. ISBN 978-85-386-0413-6.

CAMOÇA, Alana; ARAÚJO, Mayara. DESOCIDENTALIZANDO A IMAGEM SOBRE A CHINA: UM OLHAR SOBRE O CONTRA-FLUXO MIDIÁTICO CHINÊS NO BRASIL. **INTUS-LEGERE HISTORIA**, v. 15, n. 1, p. 186–204, 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/huawei-china-exige-libertacao-de-executiva-da->

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 178–213, 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. 4. ed. [S. l.: s. n.], 1969.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. *In: SERBIN, Andrés; PEDROSO, Carolina; PONT, Andrei (org.). América Latina y el Caribe en un mundo en transición: actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas.* Buenos Aires: Pensmento Propio, 2019. p. 231–274.

CAVLAK, Iuri. Integração e Desenvolvimento. As relações entre Brasil e Argentina (1822-2012). **Temporalidades**, Belo Horizonte, p. 189–211, 2012.

CERVO, Amado Luiz. Paradigmas da política exterior: liberal-conservador, desenvolvimentista, neoliberal e logístico. *In: INSERÇÃO INTERNACIONAL: FORMAÇÃO DOS CONCEITOS BRASILEIROS.* São Paulo: [s. n.], 2008. p. 62–90.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 5–27, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-73292000000200001>

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 2002.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133–151, 2014.

CESARIN, Sergio. Continuidad y cambio en las relaciones Argentina-China. **Intellector**, v. IV, n. 8, p. 1–20, 2008.

CHOW, Gregory. Economic reform and growth in China. **Annals of Economics and Finance.**, v. 152, n. 5, p. 127–152, 2004. Disponível em: <http://down.aefweb.net/AefArticles/aef050107.pdf>

COLACRAI, Miryam *et al.* Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires. 2009.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111–150, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300004>

COSTA VAZ, Alcides. Restraint and Regional Leadership after PT ERA: An Empirical and Conceptual Assesment. **Rising Powers Quarterly**, v. 3, n. 1, p. 25–43, 2018.

COX, Robert W. The Crisis in World Order and the Challenge to International Organization. **Coope**, v. 29, n. 2, p. 99–113, 1994. Disponível em: <http://hjb.sagepub.com.proxy.lib.umich.edu/content/9/2/183.full.pdf+html>

DALL'AGNOL, Augusto C. The end of the unipolar illusion: What is behind making America great again? *In*: BAVARESCO, Argemir; TAUCHEN, Jair; JUNG, João Salles (org.). **Filosofia e Relações Internacionais: crise do modelo liberal?** Porto Alegre: Fundação Fênix, 2020. p. 79–96.

DE SOUSA SANTOS, B. **Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition.** Routledge, 1995. (After the law).*E-book*.

DOVAL, Gisela Pereyra. Giros políticos y percepciones en las políticas exteriores de Argentina y Brasil (2003-2019). **Janus.net E-journal of International Relations**, v. 11, n. 2020, p. 62–75, 2021. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.2.4> Artículo

EDIS, Richard. Punching above their weight: How small developing states operate in the contemporary diplomatic world. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 5, n. 2, p. 45–53, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09557579108400066>

ESCODÉ, Carlos. **El Realismo de Los Estados Débiles.** Buenos Aires, 1995.

ESCODÉ, Carlos. La Argentina y sus alianzas estratégicas. **Archivos del presente: Revista latinoamericana de temas internacionales**, v. 4, n. 13, p. 61–73, 1998.

ESPOSTO, Lucía; ZABALA, Juan Pablo. El bilateralismo profundizado (1930-1946). *In*: SIMONOFF, Alejandro (org.). **La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad.** La Plata: [s. n.], 2010. p. 85–116.

FEINGEMBAUM, Evan. Why the United States and China forgot how to cooperate. **Carnegie Endowmnet for International Peace.** 2020. Diponível em: <https://carnegieendowment.org/2020/04/28/why-united-states-and-china-forgot-how-to-cooperate-pub-81673>

FERRER, Aldo. A Argentina e a globalização. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 44, p. 37–54, 2002.

FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie. Drivers of strategic contestation: The case of South America. **International Politics**, v. 52, n. 2, p. 163–177, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/ip.2014.45>

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. 2. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; PAES, Lucas De Oliveira; CUNHA, André Moreira. The concept of emerging power in international politics and economy. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, n. 1, p. 46–69, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n01a04>

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. *In*: MICROFÍSICA DO PODER. [S. l.: s. n.], 2005. p. 295.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Change and Adjustment: Argentina and Brazil's foreign policy in a changing world (2015-2017). **Colombia Internacional**, n. 96, p. 177–207, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Editora Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Companhia das Letras, 2005.

GIACALONE, Rita. Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 4, p. 335–354, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00176.x>

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. New York: Cornell University Press, 1993.

GOUREVITCH, Peter. The second image reversed: The international sources of domestic politics. **International Organization**, v. 32, n. 4, p. 881–912, 1978. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315251950-12>

GRANATO, Leonardo. A autonomia como vetor da ação externa da integração da América do Sul: postulações teóricas. **Oikos**, v. 13, n. 2, p. 78–90, 2014.

GRANATO, Leonardo. As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 1, n. 2, p. 67–93, 2012.

GRANATO, Leonardo; ALLENDE, Rafael. A política externa dos governos kirchneristas (2003-2011): do modelo próprio ao MERCOSUL. **Século XXI**, v. 4, n. 2, p. 135–157, 2013.

GUILHON-ALBUQUERQUE, José-Augusto. Brazil, China, US: a triangular relation? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. spe, p. 108–120, 2014. Disponível

em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400207>

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia. From Middle Powers to Entrepreneurial Powers in World Politics: Brazil's Successes and Failures in International Crises. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 4, p. 26–46, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/laps.12032>

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 3. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

GUSTAVSSON, Jakob. How should we study foreign policy change? **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 1, p. 73–95, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00108369921961780>

HERMANN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3–21, 1990.

HERMANN, Margaret G. How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. **International Studies Review**, v. 3, n. 2, p. 47–81, 2001.

HERZ, Mônica. Análise cognitiva e política externa. **Contexto Internacional**, v. 16, n. 1, p. 75–89, 1994.

HEY, Jeanne A.K. Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy. **Third World Quarterly**, v. 18, n. 4, p. 631–658, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436599714687>

HILL, Christopher. **Foreign Policy in the Twenty-First Century**. 2. ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

HIRST, Mônica; HURRELL, Andrew. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

HOLSTI, Kalevi. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 14, n. 3, p. 233, 1970. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3013584>

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1–30, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>

HURRELL, Andrew. Some reflections on the role of Intermediate Powers in International Institutions. In: HURRELL, Andrew *et al.* (org.). **Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States**. Washington: Working Papers of the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000. v. 244, p. 40.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 46, n. 12, p. 91–130, 1979. Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458>

JAGUARIBE, Helio. Autonomia e hegemonia no sistema imperial americano (1987). In: JAGUARIBE, Helio. **Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos**. Brasília:

Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

JAGUARIBE, Helio. O Estado na América Latina (1994). In: JAGUARIBE, Helio. Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

JAGUARIBE, Helio. Breve notícia sobre a minha obra (1998). In: JAGUARIBE, Helio. Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

JORDAAN, Eduard. The concept of a middle power in international relations: Distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon*, v. 30, n. 2, p. 165–181, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0258934032000147282>

KAN, A. Shirley. **China/Taiwan: Evolution of the “One China” Policy-Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei** CRS Report. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: www.crs.gov.

KASKA, Kadri; BECKVARD, Hendrick; MINÁRIK, Tomáš. Huawei, 5G and China as a security threat. *The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*, p. 1–26, 2019. Disponível em: <https://www.ccdcoe.org/uploads/2019/03/CCDCOE-Huawei-2019-03-28-FINAL.pdf>

KORANY, Bahgat. Foreign Policy in the Third World: An Introduction. *International Political Science Review*, v. 5, n. 1, p. 7–20, 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.5040/9780755620470.ch-001>

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 38, p. 260–267, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142000000100014>

LAI, Hongyi Harry. Contrasts in China and Soviet reform: Sub-national and national causes. *Asian Journal of Political Science*, v. 13, n. 1, p. 1–21, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02185370508434248>

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Lacerda Editores, 1999.

LANÚS, Juan Archibaldo. **De Chapultepec al Beagle: Política Exterior Argentina (1945-1980)**. Buenos Aires: Emecé Editores, 1984.

LASAGNA, Marcelo. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 32, p. 46–64, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.24241/rcai.vi32.27990>

LAUFER, Rubén. Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del CEL*, v. 4, n. 9, p. 27–61, 2019.

LEBRUN, Gérard. **O que é poder**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-

Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24–59, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002>

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: A nova agenda sulamericana e o Brasil. **Lua Nova**, n. 90, p. 167–201, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-64452013000300007>

LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. Between Autonomy and Dependency: the places of agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 3, p. 1–22, 2018. Disponível em: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>

LO BRUTTO, Giuseppe. La influencia China en la Cooperación Sur-Sur Latinoamericana , durante la segunda década del Siglo XXI. **Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica**, p. 0–15, 2015.

MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Júlio C. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2, p. 167–184, 2013.

MANZANELLI, Pablo; BARRERA, Mariano. Deuda externa y corrida cambiaria. Un análisis del gobierno de Cambiemos en perspectiva histórica. **Cuadernos de Economía Crítica**, v. 5, n. 9, p. 17–44, 2018. Disponível em: <http://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/151>

MANZUR, Tânia Maria P. G. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 93, p. 169–199, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-64452014000300007>

MAZARR, Michael; HEATH, Timothy; CEVALLOS, Astrid. **China and the International Order**. RAND Corporation, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.7249/rr2423>

MELLO E SILVA, Alexandra. Desenvolvimento e Multilateralismo: Um estudo sobre s Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, p. 209–239, 1992.

MELLO E SILVA, Alexandra. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos**, v. 8, n. 15, p. 95–118, 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewArticle/1996>

MERKE, Federico; REYNOSO, Diego; SCHENONI, Luis. Foreign policy change in latin America: Exploring a middle-range concept. **Latin American Research Review**, v. 55, n. 3, p. 413–429, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.25222/larr.380>

MÍGUEZ, María. La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino (1958-1962). **Contemporánea: historia y problemas del siglo XX**, v. 2, n. 2, p. 53–78, 2011.

MILANI, Livia Peres. A cooperação regional desde uma perspectiva argentina: mudanças de

concepção e reações frente a projetos brasileiros 1. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, p. 14, 2015.

MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, René (org.). **Por uma história política**. 2ªed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003. p. 365–399.

MIRANDA, Roberto. Argentina con China: el riesgo de la bonanza. **Estudios Internacionales**, v. 180, p. 91–113, 2015.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. 2ed. São Paulo: Ensaio, 1995.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao MERCOSUL)**. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MORASSO, Carla. La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). **CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina**, v. 1, n. 123, p. 3–22, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.35305/cc.vi123.66>

MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980. ISSN 0018-2168. Disponível em: <https://doi.org/10.1215/00182168-61.4.778>

NACHT, Pablo Alejandro. China y Argentina: “oportunidades y desafíos” o cristalización de una asociación dependiente. **Relaciones Internacionales**, n. 20, p. 107–129, 2012.

NARLIKAR, Amrita. Negotiating the rise of new powers. **International Affairs**, v. 89, n. 3, p. 561–576, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12033>

NATANSON, José. Mauricio Macri en su ratonera: el fin de la utopía gradualista. **Nueva sociedad**, n. 276, p. 24–33, 2018.

NOGUEIRA, Alberto Marcos; HAFFNER, Jacqueline. **O papel do Estado Chinês nos investimentos externos diretos (IDE) na América Latina**. [S. l.: s. n.], 2013.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: Analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, v. 36, n. 4, p. 881–901, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S026021051000135X>

National Public Radio (NPR). In U.N. Speech, Trump Blasts China And WHO, Blaming Them For Spread Of COVID-19. Washington, 2020. Disponível em: <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/09/22/915630892/in-u-n-speech-trump-blasts-china-and-who-blaming-them-for-spread-of-covid-19>

OLIVEIRA, Henrique Altemani De. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 7–30, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100002>

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Brasil e China: Uma nova aliança não escrita? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 88–106, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000200005>

OLIVEIRA MOREIRA, Danilo Sorato. As Semelhanças Entre os Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 9, n. 1, p. 1–19, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/neiba.2020.47941>

OVIEDO, Eduardo Daniel. China en expansión: la política exterior desde la normalización chino-soviética hasta la adhesión a la OMC, 1989-2001. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2005.

OVIEDO, Eduardo Daniel. El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. **Estudios Internacionales**, v. 47, n. 180, p. 68–90, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36432>

PARADISO, José. **Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional**. Editora Record, 2005.

PATIENCE, Allan. Imagining middle powers. **Australian Journal of International Affairs**, v. 68, n. 2, p. 210–224, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10357718.2013.840557>

PAUTASSO, Diego. **A China na transição do sistema mundial: suas relações com EUA e Índia**. 122 f. 2006. - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

PAUTASSO, Diego *et al.* três dimensões da guerra comercial entre China e EUA. **Carta Internacional**, v. 16, n. 2, p. e1122, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v16n2.2021.1122>

PAUTASSO, Diego; UNGARETTI, Carlos Renato. A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico. **Estudos internacionais**, v. 4, n. 3, p. 25–44, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/p.2317-773x.2016v4n3p25>

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, p. 100–115, 2013.

PICKUP, Megan. Foreign policy of the New Left: explaining Brazil's Southern partnerships. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 55–93, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100002>

PINHEIRO, Leticia Abreu. **Política externa brasileira**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2004.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Editora Fundo de Cultura, 1964.

PREBISCH, Raúl; CABAÑAS, Gustavo Martínez. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **El trimestre económico**, v. 16, n. 63 (3), p. 347–431, 1949.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, 1980.

PUIG, Juan Carlos. **Malvinas y el Régimen Internacional**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1983.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.

RAPOPORT, Mario. Argentina y la Segunda Guerra Mundial : mitos y realidades. **Estudios Interdisciplinarios De América Latina Y El Caribe**, v. 6, n. I, p. 1–15, 1995.

RAPOPORT, Mario; SPIGUEL, Claudio. **Estados Unidos y el peronismo: la política norteamericana en la Argentina, 1949-1955**. Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

RIPSMAN, M. Norrin *et al.* **Neoclassical realist theory of international politics**. Nova York: Oxford University Press, 2016. ISSN 13047310.v. 14 Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09700161.2017.1295611>

RODRIGUES, Bernardo Salgado. De Monroe a Obama: a América Latina como zona geoestratégica dos Estados Unidos. **Oikos**, v. 17, n. 2, p. 23–37, 2018.

RODRIGUEZ, Júlio C. **Os Efeitos de Limitadas Capacidades Materiais na Política Externa de Potências Intermediárias do Sistema Internacional: O Caso do Brasil**. 9–173 f. 2013. - Universidade de Lisboa, 2013.

ROSE, Gideon. Neoclassical Theories Realism and of Foreign Policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144–172, 1998.

RUIZ, José Briceño; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales**, v. 49, n. 186, p. Pag 39-89-89, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45218>

RUSSELL, Roberto. China y Estados Unidos : competencia inevitable en un orden “ bipolar no polarizado ”. p. 12–22, 2021.

RUSSELL, Roberto; CALLE, Fabián. La ‘periferia turbulenta’ como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. **Crisis del Estado e intervención internacional**, 2009.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. A Crise na Argentina e as relações com o Brasil e os Estados Unidos: Continuidade e Mudança nas Relações Triangulares. **Contexto Internacional**, v. 26, n. 1, p. 107–148, 2004.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista CIDOB d’afers internacionals**, v. 0, n. 104, p. 157–180, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.24241/rcai.v0i104.271193>

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía

relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos**, v. Diciembre, n. 21, p. 159–194, 2002.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e expectativas. **Política Externa**, v. 20, n. 2: O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas, p. 43–56, 2011.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de política externa e política externa Brasileira: Trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40–59, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>

SANAHUJA, José Antonio; LÓPEZ BURIAN, Camilo. Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional. **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**, n. 126, p. 41–64, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.41>

SANTORO, Maurício. The Dragon and the Captain: China in the perspective of Brazil’s nationalist right. **Geosul**, v. 35, n. 77, p. 258–269, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2020v35n77p258>

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, v. 44, p. 25–35, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, p. 117–137, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.23906/ri2019.64a08>

SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 2, p. 126–150, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-73292001000200007>

SCHENONI, Luis. Rise and hegemony: Some observations on emerging powers from a South American perspective. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, p. 31–48, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-73292012000100003>

SCHENONI, Luis. The Argentina-Brazil regional power transition. **Foreign Policy Analysis**, v. 14, n. 4, p. 469–489, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/fpa/orx008>

SCHENONI, Luis; ESCUDÉ, Carlos. Peripheral realism revisited. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, p. 18, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600102>

SCHWELLER, Randall. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. **International Security**, v. 19, n. 1, p. 72–107, 1994.

SCHWELLER, Randall. New Realist Research on Alliances: refining, not refuting, Waltz's balancing proposition. **The American Political Science Review**, v. 91, n. 4, p. 927–930, 1997.

SCHWELLER, Randall. Unanswered Threats. **International Security**, v. 29, n. 2, p. 159–201, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/9781400837854>

SCHWELLER, Randall; PU, Xiaoyu. After Unipolarity. **International Security**, v. 17, n. 4, p. 41–72, 2011.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: The Partial Power**. Nova York: Oxford University Press, 2013. ISSN 08849382. Disponível em: <https://doi.org/Article>

SHAMBAUGH, David. **Rising power**. 6. ed. Nova York: Oxford University Press, 2016.

SHEN, Simon; CHAN, Wilson. A comparative study of the Belt and Road Initiative and the Marshall plan. **Palgrave Communications**, v. 4, n. 1, p. 11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0077-9>

SILVA, Álvaro. A política externa do Governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 49, p. 23–41, 2019.

SILVA, André Luiz Reis da. **A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento: A política externa do Governo Castelo Branco (1964-1967)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 360 f. 2008. - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. Os países emergentes na política internacional: O grupo next eleven (n-11) e as convergências com a política externa brasileira. **Estudos internacionais**, v. 1, n. 2, p. 205–222, 2013.

SILVA, André Luiz Reis da. Retraction or consolidation? The follow-up phase in Dilma Rousseff's foreign policy (2011-2016). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 1, p. 22, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100112>

SILVA, André Luiz Reis da; COSTA, Gabriela. A busca de autonomia nas políticas externas da Argentina e do Brasil (2003-2015). **Meridiano 47**, v. 19, p. 18, 2018.

SIMONOFF, Alejandro. Argentina en el mundo: ¿Idas y vueltas? **Cadernos de Campo**, v. 29, n. jul-dez, p. 125–135, 2020. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.125135>

SIMONOFF, Alejandro. Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, p. 40–51, 2016.

SIMONOFF, Alejandro. La estrategia de inserción argentina en un mundo cambiante.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, n. 8, p. 8–22, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i8.48>

SIMONOFF, Alejandro. La Política Exterior de los Gobiernos Kirchneristas y la Tercera Posición. **Intellector**, v. 5, n. 9, p. 1–20, 2008. Disponível em: www.revistaintellector.cenagri.org.br

SIMONOFF, Alejandro. La vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos Puig. **Ciclos**, v. 22, n. 42–43, p. 185–195, 2014.

SIMONOFF, Alejandro. El impacto de la relación con la República Popular China en la estructura de la política exterior argentina reciente: ¿autonomía o nueva dependencia? In: SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo. **Inserção internacional da Argentina e do Brasil: desafios da política externa e de defesa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. cap. 2, p. 53-96. ISBN 978-85-386-0413-6.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, Henry; SAPIN, Burton. **Decision-making as an Approach to the Study of International Politics**. Nova Jersey: Princeton University, 1954. (Foreign policy analysis series). *E-book*.

SOSA, Alberto; DIRIÉ, Cristina. **Argentina y Brasil: Industrialización, contexto internacional y relaciones bilaterales (1940-2010)**. Buenos Aires: AmerSur, 2018. ISSN 2362-2105. v. 8 Disponível em: <https://doi.org/10.18294/rppp.2019.2358>

SUETTINGER, Robert L. The Rise and Descent of “Peaceful Rise”. **China Leadership Monitor**, n. 12, p. 1–10, 2005. Disponível em: http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm12_rs.pdf

SUTTER, Robert. Differences Rise in Prominence Barack Obama , Xi Jinping and Donald Trump - Pragmatism Fails as in Prominence questões securitárias frente aos conflitos armadas no Oriente Médio e a ameaça securitária da Coreia do norte preocupações conjuntas. v. 24, n. 2, p. 69–85, 2017.

SVARTMAN, Eduardo; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo Sem Crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 35, p. 4, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.64624>

TICKNER, Arlene. Autonomy and Latin American International Relations Thinking. In: DOMÍNGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (org.). **Routledge Handbook of Latin America in the World**. London: Routledge, 2014. p. 74–84. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315753683.ch4>

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Las relaciones entre Latinoamérica y China: Un Enfoque para su aproximación. **Desarrollo Económico**, v. 47, n. 185, p. 119–129, 2007.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Pos-guerra fría y política exterior: de la autonomía relativa a la autonomía ambigua. **Análisis Político**, n. 28, p. 22–41, 1996.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ISSN 1516-4586. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2358-3150.v0i4p371-374>

URDINEZ, Francisco; RODRIGUES, Pietro. Trapped in Proto-Bipolarism? Brazilian Perceptions of an Emerging Chinese-American Rivalry. **Rising Powers Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 105–123, 2017. Disponível em: www.lasamericasyelmundo.cide.edu

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. suppl 1, p. 57–79, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000400006>

VADELL, Javier *et al.* El rol de la cooperación de China en la transformación estructural del Sur Global. **Geosul**, v. 35, n. 77, p. 451–475, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2020v35n77p451>

VIDIGAL, Carlos Eduardo. A rivalidade Brasil-Argentina e a Guerra Fria. **OP SIS**, v. 14, p. 185–204, 2014.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil-Argentina: A Construção do Entendimento (1962-1986)**. 339 f. 2007. - Universidade de Brasília, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 7, p. 1309–1326, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436590701547095>

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31–61, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>. Acesso em: 27 jun. 2021.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Editorial: Terceiro mundo ou sul global? **Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations**, v. 4, n. 8, p. 7–8, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.63029>

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, Desenvolvimento e Construção de uma Potência Média, 1964-1985**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. *E-book*.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, v. 20, n. 1, p. 134–154, 1999.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Política exterior e desenvolvimento (1951-1964): o nacionalismo e a política externa independente. **Revista Brasileira de História**, v. 14, n. 27, p. 99–111, 1994.

VOMMARO, Gabriel; GENÉ, Mariana. El año de Cambiemos. **Revista de Ciencia Política**, v. 37, n. 2, p. 231–253, 2017.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems Analysis: An Introduction**. 4. ed. Londres: Duke University Press, 2006.

WENDT, Alexander. **Teoria social da política internacional**. Rio de Janeiro: Apicuri, PUCRio, 2014.

XIAO, Ren. A reform-minded status quo power? China, the G20, and reform of the international financial system. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 11, p. 2023–2043, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1078232>

YAO, Shujie. A Note on the Causal Factors of China's Famine in 1959 – 1961. **Journal Of Political Economy**, v. 107, n. 6, p. 1365–1369, 1999.

ZHENG, Bijian. China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status. **Foreign Affairs**, v. 84, n. 5, p. 18–24, 2005.

ZHU, Xiaodong. Understanding China's Growth: Past, Present, and Future. **Journal of Economic Perspectives**, v. 26, n. 4, p. 103–124, 2012.