



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LORENA CAROLINA CONCEIÇÃO ANDRADE FONSECA

**Os Desafios da Política Externa Brasileira para o Mercosul diante
da ascensão chinesa (2013-2022)**

Salvador-BA
2025

LORENA CAROLINA CONCEIÇÃO ANDRADE FONSECA

**Os Desafios da Política Externa Brasileira para o Mercosul diante
da ascensão chinesa (2013-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Andrea Califano

Salvador-BA

2025

**Dados internacionais de catalogação-na-publicação
(SIBI/UFBA/Biblioteca Universitária Reitor Macedo Costa)**

Fonsêca, Lorena Carolina Conceição Andrade.

Os desafios da política externa brasileira para o Mercosul diante da ascensão chinesa: (2013-2022) / Lorena Carolina Conceição Andrade Fonsêca. - 2025.
87 f.

Orientador: Prof. Dr. Andrea Califano.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2025.

1. Relações internacionais - Brasil. 2. Relações econômicas internacionais - Brasil.
3. Política internacional - Brasil. 4. Brasil - Relações exteriores. 5. Países do MERCOSUL - Integração econômica. 6. Regionalismo - América do Sul. 7. Brasil - Relações exteriores - China. 8. China - Relações exteriores - Brasil. I. Califano, Andrea. II. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos. III. Título.

CDD - 327.81
CDU - 327(81)

LORENA CAROLINA CONCEIÇÃO ANDRADE FONSECA

Os Desafios da Política Externa Brasileira para o Mercosul diante da ascensão chinesa (2013-2022)

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 30 de maio de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 ANDREA CALIFANO
Data: 29/07/2025 20:03:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Andrea Califano
UFBA
Presidente

Documento assinado digitalmente
 CAROLINA DE OLIVEIRA SALGADO
Data: 29/07/2025 16:19:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Carolina de Oliveira Salgado
PUC-Rio

Documento assinado digitalmente
 CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA
Data: 29/07/2025 19:21:53-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira
UFS

*Dedico todo e qualquer sucesso meu aos meus pais, que,
sob muito sol, me fizeram chegar aqui pela sombra e
com água fresca.*

AGRADECIMENTOS

A escrita, independentemente da área para a qual se destina, é frequentemente um processo solitário e, por vezes, angustiante. Contudo, ela pode se tornar mais leve e, surpreendentemente, mesmo nesse isolamento, revelar-se um caminho para compreendermos que, embora seja um ato individual, nunca é realizado completamente sozinho.

Esse texto, apesar de ter sido escrito por mim, e mediante muito esforço, me mostrou mais uma vez que nunca estive sozinha, e, portanto, agradeço primeiro a espiritualidade, que nunca me desamparou, à minha fé que me sustentou durante essa jornada.

Agradeço aos meus pais Robson e Iraildes, e ao meu irmão Lucas, que nunca duvidaram de mim e dos meus sonhos, e se fizeram presentes nos pequenos gestos e também nas horas de aflição, me ensinando cada dia mais que o amor e a família são as forças motrizes da existência.

Agradeço ao meu avô e padrinho Carlos, e a minha avó Isabel (in memoriam), pois apesar da dureza da vida nunca perderam a doçura, e me incentivaram em cada etapa do meu desenvolvimento enquanto ser humano. Foi o amor, a preocupação deles com a minha educação, e fundamentalmente o exemplo que me deram, que me tornou capaz de chegar aqui.

Agradeço ao meu orientador Andrea Califano, que me acolheu como companheira de pesquisa de maneira leve e honesta, me guiando para que eu atingisse o meu melhor. A paciência e o cuidado com meu trabalho, mas também para comigo foram pilares indispensáveis para que essa pesquisa se concretizasse.

Agradeço ao professor Victor Coutinho Lage, que me acolheu na pós-graduação, sendo um parceiro indescritível, em acreditar que meus sonhos eram possíveis e ter me dado não só força para os seguir, mas também por ter sido apoio necessário para o meu retorno e concretização dessa aventura.

Agradeço os amigos, que sempre foram leais e companheiros, demonstrando que os laços construídos no amor e no respeito resistem aos mais difíceis desafios. Agradeço aos mais próximos, que desde a aprovação comemoraram comigo, e depois com toda paciência me ouviram falar interminavelmente sobre a pesquisa, pela cumplicidade de entenderem o quanto esse trabalho é importante para mim. Agradeço também aos amigos que fiz no caminho e foram suporte e alívio da rotina, na medida necessária.

Por fim, faço das palavras de Violeta Parra as minhas, “gracias a la vida que me ha dado tanto”.

*“Se me perguntarem o que é a minha pátria,
direi:
Não sei. De fato, não sei
Como, por que e quando a minha pátria
Mas sei que a minha pátria é a luz, o sal e a água
Que elaboram e liquefazem a minha mágoa
Em longas lágrimas amargas”*

(Vinícius de Moraes)

RESUMO

Esta dissertação analisa a política externa brasileira (PEB) em relação ao Mercosul no período de 2013 a 2022, considerando os impactos da ascensão da China no sistema internacional. Parte-se da hipótese de que a crescente presença chinesa nas dinâmicas econômicas globais condicionou, direta ou indiretamente, os direcionamentos adotados pelo Brasil frente ao bloco regional, especialmente na dimensão comercial da integração. O estudo adota o método hipotético-dedutivo e baseia-se em revisão bibliográfica, análise de discursos oficiais e documentos produzidos por órgãos da política externa brasileira, como o Itamaraty e a Presidência da República. A análise estrutura-se a partir de duas variáveis fundamentais da política externa: autonomia e inserção internacional. Argumenta-se que a crescente dependência do Brasil em relação às exportações de commodities para a China e a fragmentação dos fluxos regionais contribuíram para o enfraquecimento do compromisso com o projeto integracionista sul-americano. Observa-se que a atuação brasileira no Mercosul tem se pautado por interesses comerciais imediatos, com distanciamento das agendas institucionais e políticas de longo prazo. A dissertação também examina como as mudanças internas nos governos brasileiros influenciaram essa trajetória, à luz da diversidade ideológica entre os mandatos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Ao articular empiricamente o impacto da ascensão chinesa com a reorientação da PEB, esta pesquisa contribui para o campo das Relações Internacionais ao oferecer uma análise crítica da autonomia periférica e dos limites da integração regional em contextos de dependência estrutural.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Mercosul; China; Regionalismo

ABSTRACT

This master's thesis analyzes Brazilian foreign policy in relation to Mercosur from 2013 to 2022, taking into account the impacts of China's rise in the international system. It is based on the hypothesis that China's growing presence in global economic dynamics has directly or indirectly conditioned the approaches adopted by Brazil towards the regional bloc, especially in the commercial dimensions of integration. The study adopts the hypothetical-deductive method and is based on a literature review, analysis of official speeches and documents produced by Brazilian foreign policy bodies, such as Itamaraty and the Presidency of the Republic. The analysis is based on two fundamental foreign policy variables: autonomy and international insertion. It argues that Brazil's growing dependence on commodity exports to China and the fragmentation of regional flows have contributed to the weakening of its commitment to the South American integrationist project. It is observed that Brazil's actions in Mercosur have been guided by immediate commercial interests, with a detachment from long-term institutional and political agendas. The research also examines how internal changes in Brazilian governments have influenced this trajectory, in light of the ideological diversity between the mandates of Dilma Rousseff, Michel Temer and Jair Bolsonaro. Finally, this work contributes to the field of International Relations by offering a critical perspective on how China's rise has reshaped Brazilian foreign policy, particularly in the context of structural dependency and the challenges of regional integration

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Mercosur; China; Regionalism

RESUMEN

Esta disertación analiza la política exterior brasileña (PEB) en relación con el Mercosur de 2013 a 2022, considerando los impactos del aumento de China en el sistema internacional. Es parte de la hipótesis de que la creciente presencia china en la dinámica económica global ha condicionado directa o indirectamente las direcciones adoptadas por Brasil frente el bloqueo regional, especialmente en la dimensión comercial de la integración. El estudio adopta el método hipotético deductivo y se basa en la revisión bibliográfica, el análisis de los discursos oficiales y los documentos producidos por los organismos de política exterior brasileños, como Itamaraty y la presidencia de la República. El análisis está estructurado a partir de dos variables fundamentales de la política exterior: autonomía e inserción internacional. Se argumenta que la creciente dependencia de Brasil en las exportaciones de productos básicos a China y la fragmentación de los flujos regionales contribuyó al debilitamiento del compromiso con el proyecto integracionista sudamericano. Se observa que el desempeño brasileño en Mercosur ha sido guiado por intereses comerciales inmediatos, con una distancia de agendas institucionales y políticas a largo plazo. La disertación también examina cómo los cambios internos en los gobiernos brasileños influyeron en esta trayectoria, a la luz de la diversidad ideológica entre los mandatos de Dilma Rousseff, Michel Temer y Jair Bolsonaro. Finalmente, al articular empíricamente el impacto del ascenso chino con la reorientación de la PEB, esta investigación contribuye al campo de las Relaciones Internacionales al ofrecer un análisis crítico sobre la autonomía periférica y los límites de la integración regional en contextos de dependencia estructural.

Palabras-clave: Política Exterior Brasileña; Mercosur; China; Regionalismo

RÉSUMÉ

Cette thèse analyse la politique étrangère brésilienne vis-à-vis du Mercosur de 2013 à 2022, en tenant compte des impacts de la montée en puissance de la Chine dans le système international. Elle repose sur l'hypothèse que la présence croissante de la Chine dans la dynamique économique mondiale a directement ou indirectement conditionné le comportement du Brésil à l'égard du bloc régional, en particulier en termes de commerce et d'intégration. L'étude adopte la méthode hypothético-déductive et se fonde sur une revue de la littérature, une analyse des discours officiels et des documents produits par les organismes brésiliens de politique étrangère tels que l'Itamaraty et la présidence de la République. L'analyse repose sur deux variables fondamentales de la politique étrangère : l'autonomie et l'insertion internationale. Elle affirme que la dépendance croissante du Brésil à l'égard des exportations de matières premières vers la Chine et la fragmentation des flux régionaux ont contribué à l'affaiblissement de son engagement en faveur du projet d'intégration sud-américain. Il est observé que les actions du Brésil au sein du Mercosur ont été guidées par des intérêts commerciaux immédiats, avec un détachement des agendas institutionnels et politiques à long terme. La thèse examine également comment les changements internes au sein des gouvernements brésiliens ont influencé cette trajectoire, à la lumière de la diversité idéologique entre les mandats de Dilma Rousseff, Michel Temer et Jair Bolsonaro. Enfin, cette recherche propose une analyse critique de l'autonomie périphérique et des limites de l'intégration régionale, contribuant ainsi au champ des Relations internationales dans des contextes marqués par la dépendance structurelle.

Mots-clés: Politique étrangère brésilienne ; Mercosur ; Chine ; Régionalisme

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

APE – Análise de Política Externa

BIRD- Banco Interamericano De Desenvolvimento

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CELAC – Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos

CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

EUA – Estados Unidos da América

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBSA- Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul

IIRSA- Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

MERCOSUL- Mercado Comum Do Sul

MRE – Ministério de Relações Exteriores

NSA- Agência Nacional de Segurança (National Security Agency)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PEB- Política Externa Brasileira

PARLASUL – Parlamento do Mercosul

RPC- República Popular da China

SICA- Sistema da Integração Centro-Americana

TEC – Tarifa Externa Comum

UNASUL – União de nações Sul-Americanas

URSS – União das Repúblicas Socialista Soviética

ZEE - Zona Econômica Especial

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. A CHINA NA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL	6
2.1 BREVE PANORAMA DA ASCENSÃO CHINESA.....	6
2.2 A CHINA E A DINÂMICA COMERCIAL NA AMÉRICA DO SUL.....	18
3. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL (2013–2022) ...	26
3.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO CONTEXTO SUL-AMERICANO	
26	
3.2 AUTONOMIA.....	32
3.3 INSERÇÃO INTERNACIONAL.....	38
3.4 ESTRATÉGIAS E DECISÕES POLÍTICAS DO BRASIL NO MERCOSUL (2013-2022)	46
4. IMPACTOS DA ASCENSÃO CHINESA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL	51
4.1 ARTICULAÇÃO ENTRE AS DIMENSÕES COMERCIAIS DA PRESENÇA CHINESA E AS DECISÕES DA PEB	51
4.2 A NOVA CONDIÇÃO DO BRASIL DIANTE DO MERCOSUL E DA CHINA: DEPENDÊNCIA, AUTONOMIA OU REALINHAMENTO?	56
4.3 A ASCENÇÃO DA CHINA COMO FATOR DE PRESSÃO E (RE)ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	59
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
6. REFERENCIAS	68

1. INTRODUÇÃO

A ascensão da China no sistema internacional nas primeiras décadas do século XXI gerou impactos significativos sobre as dinâmicas no sistema internacional. Um dos muitos efeitos da crise de 2008, foi a consolidação do país como um ator relevante perante o sistema financeiro global, quando a China atingiu uma marca superior a 10% das exportações mundiais (Pecequilo e Do Carmo, 2014). Além disso, com a transição da economia chinesa para um modelo de produção de alta tecnologia e inovação, o país passou a demandar grandes quantidades de matérias-primas, tornando-se um dos principais importadores de commodities.

Nesse sentido, sua capacidade financeira, visualizada através de seu PIB, reservas internacionais e excedente comercial, propagaram sua relevância de forma sistêmica, mesmo diante do enfrentamento da pandemia de Covid-19 e um mercado global em retração econômica, a China manteve seu crescimento (Pautasso,2015; Jiang; Wang; Zhao, 2022).

Na América do Sul, este fenômeno alterou profundamente as relações econômicas e a lógica de inserção internacional dos países da região. De um lado, o gigante asiático percebeu na região um espaço importante para sua dinâmica de mercado, e para fornecimento de matérias-primas. Do outro lado, os países sul-americanos, com destaque para o Brasil, que gradualmente foram redirecionando sua lógica de inserção no sistema internacional, cuja pauta externa se tornou progressivamente mais dependente das exportações de commodities para o mercado chinês (Pereira,2007; Rolo 2013).

Nesse cenário, surgem questionamentos sobre como essas transformações nas dinâmicas globais impactou sobre os compromissos do Brasil com a integração regional, notadamente no âmbito do Mercosul.

Para investigar essa problemática, esta dissertação adota como marco teórico a Análise de Política Externa (APE), entendida como um campo de estudo voltado à compreensão dos processos decisórios que conformam a atuação internacional dos Estados, suas motivações, condicionantes e dinâmicas (Snyder; Bruck; Sapin, 1954; Hudson, 2005; Sprout & Sprout, 1965). A APE permite analisar a política externa não como uma reação mecânica às pressões do sistema internacional, mas como resultado de

processos que articulam condicionantes externos, estruturas internas e percepções dos decisores.

Salomón & Pinheiro (2013) definem APE como “o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas”. No entanto, não se pode dizer que a disciplina gira tão somente em torno da figura do Estado, pois, com o seu desenvolvimento, surgiram novas formas de enxergar a análise de política externa, incluindo outros atores, dentro e fora dos limites do Estado, que influenciam diretamente a formação de decisão e implementação desta política pública.

Neste escopo, a política externa pode ser compreendida como uma política pública, quando necessariamente se reconhece a presença do componente político em sua formulação, condução e implementação, conforme explicam Pinheiro & Gonçalves (2020). Nesta linha de intelecção, a política externa é compreendida como uma política pública de caráter *suis generis*, pois ao surgir dentro da dinâmica das escolhas de governo, é fundamentalmente formada pelos acordos, disputas e interesses diversos que decorrem da própria interação e dinâmica política, no entanto diferente das demais políticas públicas, pois dirige-se ao campo externo ou internacional, e com isto está sujeita a variáveis internas e externas (Milani&Pinheiro,2013, p.25)

Como marco analítico, adota-se a tradição de análise da Política Externa Brasileira (PEB), com ênfase nos princípios orientadores: autonomia e inserção internacional. Nesse sentido, em apertada síntese, a autonomia pode ser conceituada partindo da premissa de que a ordem internacional é hierarquizada, e que a autonomia, em seu exercício pleno, corresponde à capacidade de o Estado buscar seus próprios interesses, e os executar no plano internacional, sem constrangimentos por outros atores. A autonomia, portanto, é relacional, e pressupõe capacidade de agência e de tomada de decisão estratégica diante das pressões sistêmicas (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980).

Por sua vez, a inserção internacional diz respeito às estratégias adotadas pelo Brasil para se posicionar no sistema internacional, articulando interesses, parcerias e formas de participação em diferentes níveis — global, regional e bilateral.

Para a compreensão deste segundo princípio orientador, recorremos a abordagem de Furtado (2013), o qual aborda o tema a partir da dinâmica de desenvolvimento do plano interno, com o fortalecimento da produção industrial, e

superação da estrutura econômica híbrida existente (a coexistência da economia de subsistência, economia para exportação e núcleo industrial para o mercado interno), acrescida da compreensão de que a estrutura de subdesenvolvimento é fruto direto do desenvolvimento dos países capitalistas.

Diante desse referencial, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: “Em que medida a Política Externa Brasileira frente ao Mercosul, entre 2013 e 2022, foi impactada pela ascensão da China no cenário internacional?”. Parte-se do argumento de que a crescente dependência do Brasil em relação às exportações de commodities para a China, combinada à fragmentação dos fluxos regionais, contribuiu para o enfraquecimento do compromisso do país com o projeto integracionista sul-americano, notadamente o Mercosul. A hipótese central que guia este trabalho é que a crescente presença chinesa nas dinâmicas econômicas globais condicionou os direcionamentos adotados pelo Brasil no Mercosul, entre 2013 e 2022.

Para testar essa hipótese, são mobilizados os seguintes fatores associados à ascensão da China, tratados como variáveis explicativas: o aumento da demanda chinesa por commodities, que levou à reconfiguração da pauta exportadora brasileira; a ampliação dos investimentos diretos da China na América do Sul, particularmente em setores estratégicos (energia, infraestrutura e mineração); a crescente dependência do Brasil em relação ao mercado chinês, em detrimento de vínculos comerciais intrarregionais; as tensões diplomáticas derivadas da competição sino-americana, que impactaram as escolhas de alinhamento do Brasil, especialmente nos governos Temer e Bolsonaro.

Para além desta introdução, a pesquisa estrutura-se em três capítulos principais, que buscam, de forma articulada, testar a hipótese proposta: O Capítulo 2 apresenta brevemente a ascensão da China no sistema internacional e sua projeção na América do Sul, identificando os vetores econômicos, comerciais e geopolíticos relevantes. Este capítulo estabelece os parâmetros que definem os fatores de impacto sobre a política externa dos países da região, particularmente do Brasil.

O Capítulo 3 aborda a trajetória da Política Externa Brasileira para o Mercosul entre 2013 e 2022, utilizando como lentes analíticas os conceitos de autonomia e inserção internacional. Aqui, são mapeadas as decisões, discursos e práticas diplomáticas que

expressam o posicionamento do Brasil no bloco, considerando os diferentes governos do período (Dilma, Temer e Bolsonaro).

O Capítulo 4 realiza a análise relacional entre os fatores da ascensão chinesa (Capítulo 2) e as decisões da PEB no Mercosul (Capítulo 3), com o objetivo de verificar se e como os vetores associados à China condicionaram as escolhas estratégicas do Brasil na esfera regional, especialmente no que se refere à priorização (ou não) do Mercosul nas agendas diplomáticas e comerciais.

Por fim, na conclusão, retoma-se a questão central da pesquisa à luz das evidências apresentadas nos capítulos anteriores. Busca-se compreender os desafios que a ascensão da China apresenta para a política externa brasileira em relação ao Mercosul, bem como suas implicações para o futuro da integração regional. A conclusão também destaca as limitações da pesquisa e sugere caminhos para investigações futuras que aprofundem o papel da China na reconfiguração das estratégias externas dos países da América do Sul.

O método adotado nesta pesquisa é o hipotético-dedutivo, com base na análise de fontes primárias. Foram utilizados dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, bem como discursos oficiais de presidentes brasileiros nas Cúpulas de Chefes de Estado e Estados Associados do Mercosul, pronunciamentos dos Ministros das Relações Exteriores. A investigação também se apoia em uma revisão bibliográfica de obras acadêmicas relevantes ao campo de estudo, com ênfase nas relações entre o Brasil e o Mercosul frente às iniciativas comerciais da China, além da análise de documentos oficiais e manifestações públicas de autoridades brasileiras.

A investigação terá como foco os órgãos governamentais responsáveis pela condução da política externa e comercial — notadamente o Itamaraty e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços — bem como os posicionamentos das presidências da República do Brasil ao longo do período estudado. Também busca analisar a postura brasileira em relação ao Mercosul, observando-se as repercussões da crescente relevância chinesa para o país.

Este trabalho justifica-se pela relevância dos estudos de política externa e de integração regional no contexto dos países periféricos, especialmente diante das novas configurações do sistema internacional. Em particular, destaca-se a crescente influência da China como ator global e seu impacto sobre as dinâmicas econômicas e políticas da América do Sul, o que impõe novos desafios e oportunidades para a formulação da

política externa brasileira e para o fortalecimento do Mercosul. A intensificação das relações comerciais bilaterais entre Brasil e China, muitas vezes em detrimento das instâncias regionais, levanta questões sobre a coesão e o futuro do bloco sul-americano. Assim, esta pesquisa busca dar continuidade às investigações que tratam da política externa brasileira e das suas relações com a América do Sul, ao mesmo tempo em que procura compreender teoricamente as formas de construção da autonomia, conforme proposto por Puig (1980) e Jaguaribe (1979), bem como a busca por inserção internacional e desenvolvimento econômico presentes nos trabalhos de Furtado (1961) e Cervo & Lessa (2014).

Ao final, a pesquisa busca contribuir para a compreensão dos desafios contemporâneos da PEB, no contexto de deslocamento dos centros de gravidade econômica do mundo para a Ásia e da crescente presença chinesa na região sul-americana, analisando os dilemas enfrentados por países em desenvolvimento na conciliação entre dependência externa, desenvolvimento nacional e integração regional.

2. A CHINA NA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL

Este capítulo busca fazer um breve panorama da ascensão da China como potência global e sua crescente projeção na América do Sul, com foco nos vetores econômicos, comerciais e geopolíticos que moldam essa transformação e seus impactos sobre a política externa dos países da região, especialmente o Brasil.

2.1 BREVE PANORAMA DA ASCENSÃO CHINESA

Sabemos que a estrutura do sistema internacional — ou, melhor, a sua arquitetura — é uma das pautas mais estudadas dentro das Relações Internacionais, sob diversas correntes teóricas. Discordamos, primeiramente, da premissa de que o sistema internacional seja anárquico, como definido pelos realistas e neorrealistas, e propomos que seja, na verdade, um sistema hierárquico, em que há um centro e uma periferia.

Um segundo ponto a esclarecer é que partimos de uma abordagem histórica e econômica para compreender essa configuração, e assim perceber o comportamento dos atores aqui estudados, dentro dessa dinâmica. Nesse sentido, iniciamos fazendo um breve panorama da consolidação estadunidense até da ascensão da China no sistema internacional.

A organização do sistema internacional pós-1945 foi definida como a Ordem Liberal Internacional, com a ascensão das ideias e instituições guiadas pelos Estados Unidos da América e seus aliados, visando regular as relações econômicas, promover a democracia liberal e fortalecer a governança global.

Foi nesse contexto que surgiram a ONU, o FMI e o Banco Mundial, que, em princípio, visavam a promoção da paz, do desenvolvimento e da cooperação entre os países. Destaca-se também o acordo de Bretton Woods, que, um ano antes do fim da II Guerra, delineou o sistema financeiro, colocando o dólar americano como pilar e, por consequência, fixando os EUA como base da economia mundial (Grosse et al., 2021).

Como explicam Corsi e Alves (2009), a arquitetura projetada mundialmente é a capitalista, pautada no capital financeiro, com a predominância das políticas neoliberais,

a reestruturação produtiva e o crescimento da financeirização¹; esta dinâmica se tornou altamente instável, resultando numa série de crises financeiras e estouros de bolhas especulativas.

Na década de 1990, destacam-se as crises do México (1994), dos Tigres asiáticos (1997), do Brasil (1999) e da Argentina (2001). Já no início do século XXI, a continuidade dos processos aqui descritos resultou na chamada crise do *subprime* em 2008, que ocorreu, em apertada síntese, devido a saturação do mercado imobiliário nos EUA, gerando a queda do preço dos imóveis, e se alastrou também para outros setores da economia, devido a tentativa de proteção dos credores, que atrelaram os contratos de hipotecas ao mercado de títulos e seguros. Em consequência deste cenário, aqueles que financiaram a compra de suas casas, não possuíam condições de quitar suas dívidas, gerando ainda mais risco as instituições financeiras que concederam créditos, ou seja, fora concedido crédito a agentes econômicos que não possuiriam capacidade de arcar com os financiamentos adquiridos.

Os efeitos desta crise se alastraram ao redor do globo, uma vez que a paralisação da concessão de crédito para compra de imóveis, atingiu também os setores bancários, levando a falência de empresas. O avanço da crise atingiu “o núcleo orgânico do sistema mundial do capital, explicitando cadentes determinações contraditórias postas no interior da economia capitalista do seu polo hegemônico (os Estados Unidos)” (Corsi e Alves, 2009, p.17).

A crise de 2008, por sua vez, teve um impacto significativo no sistema capitalista global, impulsionando a relevância de grupos como o G20, e fortalecendo a economia da bacia do Pacífico. Esse processo favoreceu a expansão de blocos de integração regional como a ASEAN +3 (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e OCX (Organização para Cooperação de Xangai). Além disso, a China consolidou sua influência frente ao sistema financeiro global, beneficiando-se do fim do conflito sino-soviético experienciado durante a Guerra Fria (este fenômeno se justifica pela ascensão de novos polos de poder, com o crescimento de novos países industrializados, diante do avanço tecnológico, e por consequência do modelo bipolar) e adotando uma postura assertiva

¹ Lavinhas et al (2017, p.6) explicam que a financeirização corresponde a um processo no qual os mercados e instituições financeiras, bem como as elites vinculadas a esse setor, passam a exercer influência crescente sobre as decisões de política econômica e seus respectivos impactos sociais.

enquanto ator internacional. Utilizando da sua capacidade financeira, expressa em seu PIB, reservas internacionais, e superávit comercial, o país conquistou um protagonismo tanto regional quanto sistêmico. Por fim, destacamos a criação do BRICS em 2009, que representou a ascensão dos países periféricos frente ao status quo dos países do centro capitalista (Pautasso, 2015, p.14).

O protagonismo da China foi sinalizado através da afirmação do presidente do seu Banco Central, Zhou Xiaochuan, em março de 2009, acerca da necessidade de superar as vulnerabilidades de uma economia global ancorada em uma moeda nacional (dólar). (...) A China tem amplificado seu papel de financiador de obras no mundo através do Banco de Desenvolvimento da China e do Eximbank, criados em 1994 como bancos estatais de fomento. Entre 2005 e 2012, o financiamento chinês para a América Latina ultrapassou 86 bilhões de dólares, mais do que o Banco Mundial, o Eximbank dos EUA e o Banco Inter-American de Desenvolvimento (Pautasso, 2015, p.15).

A reflexão acerca da necessidade de superação do padrão dólar pelos chineses reflete a constatação que o lastro mundial ser uma moeda nacional, implica vulnerabilidade nas transações entre os países que oferecem um crescimento competitivo ao estadunidense. Ainda, revela que o dólar para além de uma moeda também é utilizado como meio de coerção internacional, como já fora exemplificado com a política de estadunidense perante o FED ainda na década de 1970.

Ao tratar da mudança da balança de poder para a Ásia, mais especificamente da ascensão chinesa, deve-se compreender também que se tratou de um processo prolongado que teve seu ápice na primeira década do século XXI.

Esse processo se justifica, primeiramente, pelas transformações estruturais adotadas pela China a partir de 1970, que se expandiram para os setores econômico, político e de estratégia de participação, promovendo maior autonomia e por consequência a possibilidade de agir com maior assertividade, ou seja, a possibilidade de exercer sem maiores coerções de outros atores, sua política de desenvolvimento, perante a economia mundial. Em segundo plano, pelos efeitos da crise de 2008 no sistema capitalista, promoveu a relevância do país perante organizações regionais e propiciou o seu crescimento econômico diante da recessão enfrentada pelos países do centro.

Como apontam Pecequilo e Do Carmo (2014, p.39), o investimento chinês na política de *ascensão pacífica*, que tem por base as diretrizes político-estratégicas e econômicas, se sedimentou ainda na década de 1970. De início, a implementação da

diretriz político-estratégica e, em 1978, o avanço da diretriz econômica, marcada pela Política das Quatro Modernizações. Ainda nesta mesma década, a entrada da China na ONU, e como integrante do Conselho de Segurança, já sinalizava o projeto de inserção internacional e a busca por uma diplomacia mais ativa no sistema internacional.

Cumpre ressaltar que a entrada da China no Conselho de Segurança da ONU é um marco relevante para o seu posicionamento no sistema internacional, afinal, representa a capacidade do Estado posicionar-se de forma individual, e impedir o avanço de agendas no campo da segurança global, com o direito de voto. Representa, por sua vez, o fortalecimento do Estado e da sua autonomia perante a dinâmica do sistema internacional.

Ao refletir sobre o projeto chinês em direção ao sistema internacional, é possível perceber influências das guerras vividas a partir do século XIX, como a Guerra do Ópio (1839-1842), a Revolta dos Boxers (1899-1901), a Guerra Sino-Japonesa (1937-1945) e a necessidade de reconstrução nacional, além da valorização da soberania e da autonomia como pontos fundamentais da construção estatal (Jaeger, 2015; Jung, 2019).

Como explica Jaeger (2015, p. 20), a ideia desenvolvida na República Popular da China a partir de 1949 foi direcionada à consolidação do Partido Comunista, ao controle da economia, ao restabelecimento da soberania sobre os territórios do país e à inserção da China no sistema internacional de forma independente. Já na década de 1950, houve uma mudança de perspectiva na política externa, pautada pela Coexistência Pacífica, que estabelecia como princípios norteadores o respeito mútuo entre as nações, a soberania, a não agressão, a não ingerência em assuntos internos, a igualdade e os benefícios recíprocos (Jaeger, 2015, p. 21).

No entanto, a reorientação da política externa chinesa foi consolidada apenas a partir da década de 1970. A Revolução Cultural, iniciada em 1966, promoveu o isolacionismo diplomático, justificado pela preservação do socialismo maoísta e pela politização da sociedade (Coutinho, 2022). Contudo, à medida que cresciam as necessidades de inserção no sistema internacional e de expansão do desenvolvimento econômico interno, a China passou a redirecionar sua política externa e a estabelecer relações com outros Estados.

Sob o comando de Deng Xiaoping, a política externa chinesa passou a orientar-se para a modernização e industrialização. As Quatro Modernizações foram um meio de

alcançar crescimento econômico por meio de políticas governamentais que promoveram mudanças estruturais, como a abertura comercial, o desenvolvimento industrial, a produção de commodities e o avanço tecnológico (Jung, 2019; Jaeger, 2015; Coutinho, 2022).

As mudanças estruturais já mencionadas, resultaram também no crescimento das *joint ventures* na década de 1980. Na prática, as *joint ventures* são empresas nacionais que entram em acordo com outras empresas estrangeiras para fins específicos, o que promove não só o desenvolvimento, mas também o fortalecimento do mercado nacional. Esse fenômeno reforçou a abertura para o mercado internacional, e o resultado interno foi a criação de zonas econômicas urbanas, que atraíram o capital externo e consequentemente aumentaram seu fluxo no país (Coutinho, 2022, p. 72).

A partir dos anos 1990, o avanço econômico chinês foi reforçado com as reformas econômicas aplicadas por Deng Xiaoping (líder da República Popular da China entre 1978 e 1992). A Política das Quatro Modernizações correspondeu ao fortalecimento de áreas críticas do desenvolvimento: indústria, defesa, agricultura, tecnologia e ciências, foram postas como áreas prioritárias e privilegiadas nos planos governamentais (Pecequilo e Do Carmo, 2014, p.41; Jaeger, 2014, p.22)

O direcionamento chinês para a modernização marca a necessidade de o estado avançar não só no aspecto econômico, mas também buscar o avanço em pautas como a capacidade tecnológica e científica, bem como o desenvolvimento no campo social. A ascensão pacífica, para além de um plano a longo prazo, também é concebida como um meio de inserção do estado chinês no sistema internacional, não de forma hegemônica a exemplo dos Estados Unidos, mas como um meio de resguardar a autonomia e o desenvolvimento (Jung, 2019; Pecequilo e Do Carmo, 2014).

Por sua vez, a autonomia e o desenvolvimento no caso chinês está atrelada diretamente com seu plano de Ascensão Pacífica que constituiu a reformulação política da China no plano doméstico e externo. Nessa esteira, a ligação entre desenvolvimento e autonomia ganha destaque nessa estratégia, uma vez que, para a liderança do Partido Comunista Chinês, não seria viável consolidar uma economia nacional moderna e forte sem a construção de um sistema internacional minimamente estável e previsível.

A Ascensão Pacífica, nesse sentido, não foi um gesto de benevolência internacional, mas sim uma tática estratégica de autopreservação e consolidação do modelo político-econômico doméstico, diante das limitações impostas por um sistema internacional historicamente assimétrico (Cabral Filho, 1996). Ao invés de promover uma ruptura com a ordem vigente, a China passou a se inserir nela ativamente, buscando sua transformação por dentro, o que se evidencia pela sua integração em instituições como a Organização Mundial do Comércio e pelo incentivo à cooperação sul-sul em múltiplos fóruns multilaterais (Stuenkel, 2017).

A adoção desse modelo, por sua vez, pode ser compreendida através de um prisma mais amplo. Com o fim das tensões da paz armada vivida na Guerra Fria, e a reestruturação da ordem mundial pautada em cooperação e multilateralismo, o cenário se molda para a busca de um desenvolvimento menos bélico e mais direcionado para o respeito a soberania, a cooperação e uma coexistência respeitosa (Cabral Filho, 1996, p.p.212-213).

Levando em consideração a história, baseando-se na realidade presente e olhando para o futuro, a China seguirá inabalável no caminho do desenvolvimento pacífico, esforçando-se para alcançar um desenvolvimento pacífico, aberto, cooperativo e harmonioso: (i) lutando por um pacífico ambiente internacional para se desenvolver e promover a paz mundial através de seu próprio desenvolvimento; (ii) alcançar o desenvolvimento confiando em si mesma, juntamente com a reforma e a inovação, enquanto persiste na política de abertura; (iii) em conformidade com a tendência da globalização econômica e esforçando-se para alcançar um desenvolvimento comum mutuamente benéfico com outros países; (iv) manter a paz, o desenvolvimento e a cooperação e, juntamente com todos os outros países, dedicar-se à construção de um mundo harmonioso, marcado pela paz sustentada e pela prosperidade comum (China, 2005, apud Jung, 2019, p.61).

O que se depreende da análise da postura chinesa descrita acima é a suposta busca de um caminho harmonioso que combine desenvolvimento e protagonismo no sistema internacional, sem a criação de ameaça aos outros países do centro capitalista.

Alguns analistas consideram o crescimento econômico chinês como o fenômeno mais relevante na contemporaneidade, como pode ser exemplificada pela análise de Leão et al (2011, p.14):

A ascensão chinesa tem sido impressionante! A economia cresce 10% ao ano (a.a) há mais de 30 anos, sendo hoje considerada a “fábrica do mundo”, mesmo título já dado outrora a seu algoz do século XIX. No

plano da política internacional, o Estado chinês tem obtido mais poder tanto no âmbito das instituições multilaterais – Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, G-20 financeiro etc. – como nas negociações bilaterais com outros países. Fica cada vez mais evidente que boa parte das transformações ocorridas no sistema econômico e político internacional neste início do século XXI – nova divisão internacional do trabalho e mudanças nas posições relativas de determinados Estados nacionais na hierarquia do sistema mundial – foi fruto da ascensão econômica e política da China e de seus desdobramentos para o resto do mundo.

Durante o período de 2000 a 2023, o PIB da China cresceu 16,58 trilhões de dólares e o crescimento do PIB anual em 2023 foi de 5,2%. Em comparação, os EUA no mesmo período, teve um crescimento do PIB de 17,47 trilhões de dólares, e o crescimento do PIB anual em 2023 foi de 2,9% (Branco Mundial, 2024).

O crescimento econômico ainda nos anos 1990, consequência das mudanças estruturais adotadas, pode ser explicado pelo aumento das exportações (a preços competitivos por conta do baixo custo de produção), os investimentos e a inversão no papel de exportador para importador de commodities (Medeiros,2008).

O fenômeno pode ser analisado a partir da configuração da inserção comercial chinesa, uma vez que, o modelo baseado em exportações de baixo custo tenha impulsionado o crescimento, também consolidou uma forma dependente de inserção no capitalismo global, na qual a dinâmica econômica interna se tornou altamente sensível às mudanças da demanda externa, especialmente dos mercados centrais, no exemplo dos Estados Unidos e União Europeia. Ao vincular sua competitividade no baixo custo da força de trabalho, a China impulsionou um modelo de crescimento que, embora tenha promovido avanços industriais e tecnológicos notáveis, também reproduziu práticas de superexploração. Esse processo contribuiu para a reconfiguração das hierarquias globais, deslocando o centro dinâmico da economia mundial em direção à Ásia. No entanto, tal ascensão não eliminou as assimetrias estruturais do sistema internacional; ao contrário, em muitos casos, essas assimetrias foram ressignificadas, especialmente no que diz respeito à inserção periférica de países da América do Sul nas cadeias globais de valor.

O caminho para vencer a inserção dependente perante o capitalismo global foi a inversão gradual dos termos de trocas, passando a exportar bens manufaturados com valor agregado e importar matérias-primas. Essa nova forma de posicionamento, promoveu o

desenvolvimento do Estado chines, sem superar o contexto global, uma vez que passou a explorar os recursos de outros países periféricos.

Como explica Medeiros (2008), essa inversão nos termos de troca, por sua vez, é explicada pelo crescimento da demanda interna do país. A expansão da indústria pesada e da construção civil aumentou a demanda por matérias-primas, tornando o país um grande importador no setor industrial e energético. Essa necessidade de importações se estendeu a outras commodities, como minério de ferro e carvão, fundamentais para a indústria pesada e a construção civil (Medeiros, 2008, p.12).

Além do setor industrial, a urbanização e o aumento da renda per capita impulsionaram a demanda interna por alimentos e energia. Como resultado, a China tornou-se uma grande importadora de produtos agrícolas, especialmente soja e milho, utilizados na produção de ração animal (Medeiros, 2008, p. 13). Como consequência, desta nova realidade, o país buscou estabelecer parcerias estratégicas com países exportadores, para garantir um suprimento estável destes recursos (Medeiros, 2008, p.p. 13-14).

Nesse sentido, apesar da industrialização, da crescente urbanização e da demanda do setor energético, que foram significativos, e da busca por parcerias externas, fatores importantes para sua ascensão, ainda não havia o fortalecimento internacional esperado (Jaeger, 2014; Jung, 2019).

A resposta a esse cenário foi a procura por participação em organizações internacionais, sendo um ponto relevante dessa dinâmica e marcando a ação diplomática do país. A entrada na ASEAN, junto com Japão e Coreia do Sul, formando a ASEAN+3, com o intuito de se proteger diante das crises do centro capitalista, foi uma das primeiras ações de destaque. Esta medida, por sua vez, pode ser percebida como a necessidade de fortalecimento das organizações regionais como forma de proteção as oscilações do sistema capitalista, bem como a garantia de um mercado vinculado não só pelas relações comerciais, mas também proximidade geográfica. Em sequência, o fortalecimento das dinâmicas do regionalismo e a reestruturação voltada para questões econômicas no Sudeste Asiático, a partir de 2003, demonstraram um avanço na participação de um mundo cada vez mais interligado (Simões, 2012).

Ainda no início do século XXI, a entrada na OMC, em 2001, marcou uma postura ativa e determinada em relação à integração no comércio internacional. O direcionamento para a participação em organizações multilaterais veio como forma de sanar a baixa participação no sistema internacional, promovendo não só a cooperação Sul-Sul, mas também a Norte-Sul, com a articulação de parcerias estratégicas na América Latina, África e Europa para além da participação na organização (Jung, 2019; Medeiros, 2008).

O pós-crise de 2008 sinalizou o avanço chinês no comércio internacional, quando a China alcançou mais de 10% das exportações mundiais, demonstrando o crescimento contínuo do país. A mudança no cenário internacional foi se consolidando, e a China se firmou como o maior produtor mundial e, além disso, se tornou um dos mais importantes integrantes da economia mundial no papel de supridor da demanda estadunidense (Pecequilo e Do Carmo, 2014; Leão et al., 2011).

Esse movimento, por sua vez, afetou outros países periféricos, impulsionando o crescimento do Brasil, Índia e Rússia (Pecequilo e Carmo, 2014), dentre outros. O crescimento desses países culminou na organização de interesses, abrindo caminho para a formação dos BRICS, como um espaço de coalizão e inserção no capitalismo global.

Nesse sentido, a desenvoltura dos países periféricos frente à crise no centro capitalista demonstrou uma nova configuração no panorama global, ou seja, demonstrou a capacidade desses países de articular estratégias de crescimento autônomo e inserção internacional ativa, indicando um movimento de transição da ordem unipolar para uma dinâmica mais multipolar e contestadora das hierarquias tradicionais do capitalismo global, além de evidenciar a autonomia, tão importante desde a concepção da ascensão pacífica, desafiando o poder hegemônico estadunidense.

O desenvolvimento da China está começando a desafiar o domínio do capital financeiro e do monopólio, tendo em vista as instituições de ajuda financeira; a minar a hegemonia baseada no dólar dos EUA por meio de sua própria gestão independente de sua taxa de câmbio, ignorando o Consenso de Washington; e enfraquecer o controle dos países desenvolvidos sobre o mundo em desenvolvimento, com seus esforços para promover a cooperação Sul-Sul, por ser uma opção menos invasiva nas políticas internas (Jung, 2019, p. 62).

Os próximos passos dados dentro da economia global foram criando a interdependência entre a China e os demais países. Para além da participação ativa em

organizações multilaterais internacionais, destaca-se a grande desenvoltura na área comercial, criando rotas de comércio mundial.

A Belt and Road Initiative, também apelidada de *Nova Rota da Seda*, marca um novo panorama não só no comércio internacional, mas também a uma nova postura da China governada por Xi Jinping. A iniciativa fez parte do plano estratégico chinês, "*Going Global*", que buscou a expansão do posicionamento do país no sistema internacional de forma inequívoca. Proposta em 2013, diz respeito a uma das principais, se não a maior, medida econômica tomada pela China, consistindo na criação de infraestrutura para promover conectividade e cooperação em uma dimensão transcontinental, expandindo-se entre Ásia, Europa, África e Oriente Médio (Kotz; Ouriques, 2021; Jung, 2019; Banco Mundial, 2019).

De acordo com o Banco Mundial, a iniciativa abrange cerca de 70 economias localizadas em zonas descritas como corredores de transporte. Em números, só em 2017, esse grupo foi responsável por 40% das exportações de mercadorias globais, e recebeu 35% de investimentos estrangeiros diretos, também em escala mundial (Banco Mundial, 2018). Já em 2019, passou a atingir 100 economias, demonstrando um avanço significativo e, além disso, atingiu cerca de 62% da população do planeta e 30% do PIB global (Banco Mundial, 2019).

Esse avanço foi possível pela combinação entre os interesses estruturais da China, como a manutenção do crescimento econômico, a redução de vulnerabilidades logísticas e a internacionalização das suas empresas estatais, e a demanda latente de muitos países periféricos e emergentes por infraestrutura, financiamento e acesso a mercados. Nesse processo, a agência dos países participantes não pode ser desconsiderada: ainda que o protagonismo chines seja evidente, muitos governos viram na BRI uma oportunidade concreta de inserção econômica, modernização logística e diversificação de alianças externas (Kotz; Ouriques, 2021). Entretanto, essa agência apresenta contornos assimétricos: Estados com maior capacidade institucional e autonomia estratégica foram capazes de negociar contrapartidas mais favoráveis, enquanto economias frágeis, como o Sri Lanka, enfrentaram riscos de endividamento e perda de soberania sobre recursos estratégicos (Kotz; Ouriques, 2021).

As dimensões auferidas pela iniciativa demonstram não só a relevância da economia chinesa em escala global, mas a continuidade na execução dos programas estratégicos de inserção internacional. Sinaliza também o desenvolvimento econômico e a afirmação de um estado que busca a concertação entre as diversas economias. Como sinalizam Kotz e Ouriques (2019, p. 109), “pode ser vista como um projeto pacífico, porém pragmático, de aumento da zona de influência da China em uma região de grande relevância geopolítica e econômica”.

Apesar de se apresentar uma tentativa pacífica de ascensão, o desenvolvimento chinês encontrou a hostilidade dos Estados Unidos da América. A expansão do desenvolvimento tecnológico é um fator de relevância nesta disputa de poder.

Conforme aponta Dos Santos (2023), o desenvolvimento tecnológico já era um fator ativo em 1980, dentro das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), as quais propagaram o desenvolvimento de empresas de alta tecnologia na década seguinte. A relevância do progresso tecnológico chinês já era apontada no 13º Plano Quinquenal, com o projeto “Made in China 2025” e “Internet Plus”. A China, além de importar diversos produtos dos EUA, como soja, equipamentos aéreos (aviões, helicópteros e naves espaciais), também passou a investir na produção da sua própria tecnologia, desenvolvendo produtos que detinham a tecnologia 5G. Os EUA, por sua vez, passaram a importar cada vez mais produtos chineses, sobretudo máquinas e computadores, nos quais eram implementadas não só as tecnologias de outros países, mas também a chinesa, reforçando sua dependência frente à China (Dos Santos, 2023, p. 106-109).

Esta dependência se dá fundamentalmente em uma área crítica, que é a tecnologia da comunicação. O que gerou, desde 2012, uma reação do governo estadunidense de caráter reativo, ao levantar uma série de acusações devido à expansão da tecnologia chinesa, implementada por empresas como a Huawei e ZTE. Nesse sentido, destacou-se o medo e a desconfiança frente ao possível cometimento de atos ilícitos, direcionados ao roubo de informações em favor do governo chinês, levantando a preocupação com a segurança nacional dos EUA (Dos Santos, 2023, pp. 108-109).

A globalização e a interdependência econômica em escala global foram fundamentais para a ascensão da China como uma potência mundial, conforme analisado por Pinto (2011). Depreende-se que a articulação entre a expressiva capacidade financeira

da China e sua crescente centralidade no sistema internacional, resultado de seu acelerado processo de desenvolvimento, tem favorecido a expansão de sua influência global por meio de iniciativas estratégicas de infraestrutura. A adesão de diversos países à Belt and Road Initiative (BRI) evidencia não apenas a atratividade econômica desses projetos, mas também a disposição de Estados periféricos e semiperiféricos em integrar-se a novas dinâmicas de financiamento e conectividade internacional, com vistas à dinamização de suas economias e à reconfiguração de seus vínculos geoeconômicos.

O Estado chinês, ao abrir sua economia a partir das reformas de 1978, integrou-se profundamente às cadeias produtivas e comerciais globais, tornando-se o maior exportador mundial e um dos principais credores internacionais. Essa inserção não apenas fortaleceu sua relevância econômica e comercial, mas também ampliou sua influência política em fóruns internacionais (Pinto, 2011, p.p.46-47)

Como exemplo desse fenômeno, para além da promoção de parcerias com países periféricos, pode-se citar também a interdependência entre a indústria estadunidense e a China. Como aponta Pinto (2011, p. 51), o processo de globalização produtiva que produziu uma nova forma de organização industrial, que se caracteriza pela terceirização do processo produtivo, implica o espraiamento da produção em empresas juridicamente independentes. Este processo permite que empresas, principalmente marcas estadunidenses de eletrônicos, compartilhem e terceirizem a sua produção, ao passo que coordenam essas ações na dinâmica do processo produtivo globalizado. O que gera duas consequências: a “vantagem em valor agregado das cadeias produtivas globalizadas” e o “deslocamento dos empregos industriais para a Ásia, especialmente para a China, onde ocorre o processo de montagem de boa parte das cadeias globalizadas nas ZEEs” (Pinto, 2011, pp. 52-53).

Em 2020, mesmo diante de um cenário global marcado por retração econômica, a China foi a única entre as grandes potências a registrar crescimento, ainda que modesto (2,2%) quando comparado aos seus padrões históricos. Já em 2021, o país consolidou sua recuperação econômica com um desempenho recorde no comércio internacional, alcançando US\$6 trilhões em exportações e importações. Tal resultado pode ser compreendido a partir de dois vetores principais: de um lado, a retomada da demanda global reprimida pela pandemia; de outro, o reforço da projeção internacional dos produtos chineses, favorecido por iniciativas de cooperação com países em

desenvolvimento, como o envio de suprimentos médicos ao longo da crise sanitária (Jiang; Wang; Zhao, 2022).

Nesse sentido, é possível perceber o novo desenho da configuração do sistema internacional, através da mudança da balança de poder saindo do ocidente, nomeadamente dos Estados Unidos da América, e voltando-se para a Ásia, ou melhor, para a China.

Assim como os Estados Unidos continua como um estado que busca estar no centro das relações da dinâmica capitalista, sendo privilegiado pela importância do dólar nas relações comerciais globais, a China se apresenta como um importante ator global que estendeu sua relevância não só para a participação dos fóruns multilaterais, mas também na produção de recursos tecnológicos, materiais e principalmente no comércio global.

2.2 A CHINA E A DINÂMICA COMERCIAL NA AMÉRICA DO SUL

As relações Chinesas com a América do Sul, começaram nos anos 1970 (o único país sul-americano a estabelecer relações anteriormente foi Cuba, em 1960). A partir de 1970, foram estabelecidas relações diplomáticas com Chile (1970), Peru (1971), México, Argentina e Guiana (1972), Venezuela e Brasil (1974), Suriname (1976), Equador e Colômbia (1980), Bolívia (1985), e Uruguai (1988) (Wenze & Hui, 2020).

As relações comerciais entre os países sul-americanos foram estabelecidas com o propósito de promover intercâmbios econômicos significativos. Um exemplo disso é o relacionamento sino-brasileiro, que em 1985 resultou em um comércio bilateral de 1,2 bilhão de dólares, colocando a China entre os dez principais parceiros comerciais do Brasil (Conselho Empresarial Brasil-China, 2015, p. 17). Embora as relações diplomáticas entre os dois países já existissem, os acordos bilaterais voltados para parcerias estratégicas começaram apenas em 1993. O objetivo desses acordos era consolidar uma cooperação de longo prazo, trazendo benefícios mútuos para ambas as nações em desenvolvimento (Wenze & Hui, 2020, p.61).

Nos anos 1990, as políticas implementadas por Deng Xiaoping se refletiram no crescimento do país, invertendo o papel de produtor e exportador para importador de commodities. Isso resultou na necessidade de buscar parceiros externos para suprir as

necessidades do país. A China passou a apostar ainda mais na multilateralidade e nas parcerias estratégicas como forma de perpetuar seu desenvolvimento econômico (Jaeger, 2015; Jung, 2019).

Esse movimento de ascensão econômica também se traduziu na participação da China em outros continentes, especialmente em países em desenvolvimento, por meio de seus bancos como financiadores. Já em 2000, foram estabelecidos acordos bilaterais entre a China e Chile, Peru e Costa Rica, voltados ao livre comércio, fundadas nos ditames da OMC (Pautasso, 2015; Wenze e Hui, 2020). Esses acordos simbolizam uma reorientação da política externa chinesa, marcada por uma estratégia de diversificação de parcerias e expansão de sua influência comercial e diplomática para além do continente asiático. Paralelamente, instituições financeiras chinesas, como o China Development Bank e o Exim Bank, tornaram-se instrumentos fundamentais nesse processo, oferecendo financiamento em larga escala para projetos em infraestrutura e energia em países latino-americanos. Essa atuação financeira diferenciou-se das tradicionais práticas ocidentais, sobretudo por apresentar menores exigências políticas e maior flexibilidade, o que contribuiu para consolidar a presença chinesa como alternativa viável aos mecanismos multilaterais tradicionais (Gallagher & Porzecanski, 2010).

A entrada da China no século XXI foi marcada por uma reconfiguração de sua inserção internacional, caracterizada por uma atuação estratégica nas dinâmicas do capitalismo global. Essa atuação se deu por meio de um modelo de desenvolvimento guiado pelo Estado, que passou a combinar metas de modernização interna com a ampliação de sua presença geoeconômica no Sul Global (Wenze & Hui, 2020). Como parte desse processo, a intensificação das relações com a América Latina, especialmente através de investimentos em infraestrutura, financiamento de obras e parcerias comerciais, revela uma lógica de inserção seletiva no mercado internacional, voltada à consolidação de rotas de comércio e ao acesso a recursos estratégicos (Jaeger, 2021).

No primeiro semestre de 2001, o discurso de Jiang Zemin, direcionado à CEPAL, sublinhou o interesse nas relações sino-latino-americanas, posicionando a América Latina como parceira relevante em sua estratégia de diversificação de relações econômicas (Wenze e Hui, 2020, p. 61). Em dezembro de 2001, a entrada na OMC marcou um novo ciclo, demonstrando a definitiva inserção da China no mercado global. Como Ramanzini Júnior (2013) aduz, a adesão à OMC não apenas representou a consolidação da integração

econômica da China ao sistema multilateral, também promoveu uma possibilidade de intervenção na ordem internacional, através da estratégia de longo prazo da sua política externa, para a expansão da relevância do estado chinês nas relações comerciais globais.

A entrada na OMC também balizou as regras adotadas nas relações econômicas e de cooperação entre a China e os países da América do Sul. Os resultados dessa nova fase foram principalmente sentidos na área comercial, com a China se consolidando como um mercado de exportações importante. Contudo, o crescimento do país também significou um aumento da concorrência com outros estados.

Dados indicam que a região sul-americana se demonstrou como um espaço importante para a China, sendo uma das principais fornecedoras de mercadorias. Sua condição como mercado de destino de exportações se mantinha em segundo plano. Até 2007, a América do Sul forneceu 3,4% do total de importações da China, enquanto representou 1,5% do destino das exportações chinesas (Pereira, 2007, p. 76). Esses números se confirmaram em 2012, conforme Rolo (2013, p. 26), que destacou que a relação comercial entre a China e a América do Sul é caracterizada principalmente pela exportação de matérias-primas e pela importação de produtos industrializados chineses.

No presente, essa relação se mantém, com a exportação sul-americana concentrada principalmente em commodities agrícolas e minerais, e importação de produtos manufaturados e tecnológicos, conforme os dados do Banco Mundial (2025).

Diante do avassalador crescimento chinês, o debate entre correntes que enxergam a aproximação sino-sul-americana como uma nova hegemonia ou uma parceria estratégica tem ganhado destaque. Jaeger (2022) destaca que o crescimento chinês depende diretamente das matérias-primas e commodities sul-americanas, enquanto, por outro lado, a China exporta produtos industrializados e tecnologia. Essa dinâmica remete a um padrão de desenvolvimento Norte-Sul perpetrado por potências hegemônicas, criando uma nova relação de centro-periferia e gerando uma nova dependência. Neste ponto, cumpre destacar que esta nova configuração não apenas mantém, mas renova as assimetrias globais ao inserir países em desenvolvimento em cadeias produtivas e fluxos financeiros que beneficiam predominantemente as economias dominantes, neste caso, a China. Assim, a dependência gerada não é apenas econômica, mas institucional e

estrutural, dificultando a construção de alternativas de desenvolvimento soberano e exacerbando vulnerabilidades externas.

Pecequilo (2013, p. 111), por sua vez, alerta para a armadilha da dependência, observando que a inserção internacional chinesa, direcionada principalmente a parceiros individuais, tende a diminuir a influência dos demais estados, especialmente das potências regionais, e destaca: “No caso da América do Sul, basicamente, esta tendência ocorre no setor econômico, mas que, como indicado, implica na diminuição de alternativas políticas autóctones.”

Por outro lado, essa análise se opõe aos ideais morais e princípios pregados pela República Popular da China. Em seus documentos, a China descreve suas relações com seus parceiros como baseadas em princípios éticos, pautados na Ascensão Pacífica, direcionando-se com harmonia aos seus parceiros, com o intuito de promover a paz mundial e o desenvolvimento de relações de cooperação. Por conseguinte, é possível vislumbrar sua postura através dos documentos governamentais:

[...] a China persiste em sua busca de harmonia e desenvolvimento internamente, enquanto busca paz e desenvolvimento externamente; os dois aspectos, intimamente ligados e organicamente unidos, são um todo integrado e ajudarão a construir um mundo harmonioso de paz sustentada e prosperidade comum (China, 2005, tradução própria apud Jung, 2019, p.62).

Estes princípios podem ser analisados como valores normativos que orientam a conduta estatal, como respeito à soberania, não intervenção, cooperação pacífica e solução pacífica de conflitos, justificando a estratégia de crescimento econômico e expansão internacional chinesa sem recorrer à confrontação militar ou hegemonia agressiva. Ainda, o desenvolvimento e as relações de cooperações geram a criação de relações multilaterais ou bilaterais que promovem intercâmbio econômico, tecnológico, político e cultural, com supostos ganhos recíprocos.

Na teoria, o modelo chines se diferenciaria do modelo tradicional Norte-Sul, marcado por relações assimétricas de dependência, exploração e imposição de regras, por apresentar a cooperação como um processo mais horizontal, baseado em interesses compartilhados e no respeito à autonomia dos parceiros. Contudo, esta abordagem também levantou a percepção do desenvolvimento de novas relações de dependência, principalmente com países periféricos.

Concomitantemente à crise global de 2008, a relevância da América Latina para a China foi aguçada, quando foi publicado o estudo *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean* (Livro Branco sobre América Latina e Caribe), que propaga a necessidade de expandir sua política externa com base em interesses comuns com outros Estados, adotando uma estratégia de cooperação (win-win), além de intensificar as trocas comerciais e as relações multilaterais.

O que chama atenção nesse documento, no entanto, é o apoio chinês a empresas nacionais que detenham “boa reputação em investir em manufatura, agricultura, silvicultura, piscicultura, energia, recursos minerais, infraestrutura e serviços” (China, 2008, tradução nossa), em contraposição à afirmação de que a cooperação entre as partes deve garantir “a troca agrícola conjunta, assegurando a segurança alimentar” (China, 2008, tradução nossa).

Embora não se dirija diretamente à América do Sul, a China abarcou toda a América Latina em 2015 por meio da criação do Fórum China-CELAC e, no mesmo ano, publicou a Declaração de Pequim. Os objetivos fundamentais são o desenvolvimento econômico e a parceria estratégica, orientados pelos princípios proclamados no cerne do estado chinês, como o respeito mútuo, o respeito ao Direito Internacional, a soberania e a integridade territorial, buscando a cooperação na área comercial e econômica, com a intenção de promover o diálogo entre os envolvidos.

“Somos guiados pelos princípios de respeito, igualdade, pluralidade, benefício mútuo, cooperação, abertura, inclusão e incondicionalidade; estamos decididos a realizar um diálogo no âmbito das áreas temáticas do Fórum e outras adicionadas de comum acordo, por meio de formas inovadoras de cooperação, a fim de promover o desenvolvimento sustentável comum, o bem-estar social, o crescimento econômico e fazer novas contribuições para a cooperação Sul-Sul” (Declaração de Pequim, 2015, tradução nossa).

O padrão de expansão das relações comerciais seguiu de forma consistente. O objetivo do *going global*, sob a batuta de Xi Jinping, fundou a mais nova e ousada iniciativa voltada para a facilitação comercial: a *Belt and Road Initiative* (2013), que seguiu na direção do aumento das relações entre diferentes regiões. A adesão dos países sul-americanos a essa iniciativa destaca, em primeiro lugar, a continuidade da cooperação Sul-Sul. Além disso, evidencia a necessidade de investimentos em infraestrutura para garantir que essa cooperação ocorra de maneira eficiente, posto que a falta de

infraestrutura nos países sul-americanos, prejudica o escoamento de suas produções. Não obstante, as projeções para um futuro próximo indicam o protagonismo chinês na América do Sul.

Em 2021, o comércio totalizou um recorde de US\$ 450 bilhões, um valor que permaneceu praticamente inalterado em 2022, e alguns economistas preveem que pode exceder US\$ 700 bilhões até 2035. A China agora é classificada como o principal parceiro comercial da América do Sul e o segundo maior para a América Latina como um todo, depois dos Estados Unidos (Roy, 2023).

O que se depreende das dinâmicas observadas é que a ascensão da China no sistema internacional foi um fenômeno planejado, que atingiu números recordes de crescimento. No subcontinente sul-americano, esse fenômeno implicou na mudança das relações comerciais. O comércio chinês, antes baseado na exportação de commodities, alterou-se consideravelmente, propiciando a inversão da dinâmica comercial, direcionando a China para a importação desses bens através de parceiros estratégicos.

Neste contexto mais amplo de reconfiguração da economia internacional, observa-se que a trajetória recente da China no cenário internacional evidência não apenas um crescimento econômico sustentado — com taxas superiores a 10% até 2012 e cerca de 7% nos anos seguintes —, mas também uma estratégia coordenada de inserção geoeconômica que se contrapõe ao ritmo desacelerado das economias centrais, como Estados Unidos, Japão e União Europeia. Essa dinâmica reposiciona a China no sistema internacional como um ator de peso estrutural, apto a redefinir os termos do comércio global e as configurações da dependência (Curado, 2015; Medeiros & Cintra, 2015).

De acordo com dados do World Investment Report 2019 da UNCTAD, entre os anos 2004 e 2018, a China emergiu como um dos principais polos de dinamismo econômico mundial, sendo responsável por uma parcela significativa dos investimentos diretos estrangeiros realizados por países em desenvolvimento e consolidando sua posição como exportador global. No mesmo período, sua participação nos fluxos globais de Investimento Direto Externo, tanto entradas quanto saídas, atingiu níveis historicamente altos, situando-se como epicentro dos investimentos sul-sul e vetor de influência estruturante em regiões como a América Latina (UNCTAD, 2019).

Essa ascensão se baseia, segundo Medeiros e Cintra (2015), sobre dois eixos estruturantes: a urbanização acelerada, com forte demanda por energia, alimentos e

insumos industriais, e a consolidação da China como principal centro manufatureiro global, o que resultou em uma intensa complementaridade com potências tecnológicas como Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos. Essa nova configuração gerou impactos diretos nos termos de troca, sobretudo no que se refere à valorização persistente de determinadas commodities no início dos anos 2000, em contraste com ciclos anteriores marcados por forte volatilidade e reversão (Medeiros & Cintra, 2015).

Como apontam Castro (2011) e Pinto & Balanco (2013), a entrada da China nesse novo padrão de acumulação resultou em efeitos profundos sobre a economia mundial: por um lado, contribuiu para a redução dos preços industriais globais, mediante a intensificação da concorrência internacional; por outro, permitiu a ampliação do consumo de massa em países periféricos, via acesso a produtos manufaturados de menor custo relativo. No entanto, tais transformações não ocorreram sem assimetrias. Ainda que sustentada em discursos de cooperação Sul-Sul e ascensão pacífica, a atuação internacional da China preserva elementos centrais da lógica centro-periferia, na medida em que reforça os papéis tradicionais de exportadores de matérias-primas para as economias latino-americanas e concentra a agregação de valor na economia chinesa.

Embora a China promova o discurso da “Ascensão Pacífica”, enfatizando relações de cooperação harmoniosa e benefícios mútuos, suas relações diplomáticas na América do Sul têm, na prática, um forte caráter comercial. Além disso, mesmo sem adotar uma postura hegemônica agressiva como a dos Estados Unidos, a China, ao fortalecer sua posição no sistema internacional, passou por uma transformação estrutural em seu modelo de inserção econômica, deixando de ser essencialmente exportadora de matérias-primas para tornar-se exportadora de bens industrializados e importadora de commodities, o que lhe conferiu uma vantagem econômica significativa (Medeiros, 2008; Jung, 2019).

Outrossim, é importante ressaltar de que a manutenção dos acordos de cooperação, estruturados principalmente em uma relação comercial assimétrica, na qual a América do Sul se consolida como exportadora de commodities, enquanto a China se especializa na produção de tecnologia, bens de alto valor agregado e investimentos em infraestrutura, tende a reforçar uma nova forma de dependência. Esse caminho, na verdade, representa uma reincidência da dependência dos países do centro capitalista, que condiciona as economias ao subdesenvolvimento.

Nesse contexto, o que se apresenta como uma alternativa à dominação tradicional das potências ocidentais acaba, na prática, reproduzindo padrões já conhecidos de subordinação. Trata-se de uma reconfiguração, e não de uma ruptura, com a lógica centro-periferia: muda-se o polo hegemônico, mas não a estrutura que sustenta a dependência. Assim, a chamada Ascensão Pacífica precisa ser relativizada, ou ao menos tensionada, tendo em vista os efeitos que produz na reorganização das relações econômicas e políticas globais, particularmente quando olhamos para a inserção da América do Sul nesse novo arranjo.

Quanto à Cooperação Sul-Sul promovida pela China, também se impõe uma leitura crítica. Ainda que se distancie das exigências políticas e econômicas impostas por atores tradicionais, como os Estados Unidos e instituições multilaterais ocidentais, essa cooperação está longe de ser horizontal. Ao contrário, tende a se desenvolver em moldes estratégicos, voltados à ampliação da influência chinesa e à consolidação de seus interesses (Pecequilo,2013; Jaeger,2022). Isso significa que, mesmo sem as condicionalidades explícitas do Norte Global, os vínculos estabelecidos acabam por limitar a autonomia das economias latino-americanas, especialmente quando se baseiam em investimentos concentrados em infraestrutura, extração de recursos e exportação de produtos de baixo valor agregado.

3. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL (2013–2022)

Este capítulo tem como objetivo analisar a Política Externa Brasileira (PEB) para o Mercosul no período de 2013 a 2022, com base nos marcos analíticos, os conceitos de autonomia e inserção internacional, clássicos da política externa brasileira. A proposta é identificar como diferentes governos — Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro — mobilizaram estratégias, discursos e decisões diplomáticas que expressam distintas orientações da PEB frente ao bloco regional.

À luz dos conceitos de autonomia e inserção internacional como ferramentas interpretativas, busca-se compreender as inflexões e continuidades da atuação brasileira no bloco.

3.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO CONTEXTO SUL-AMERICANO

Para compreender a Política Externa Brasileira no contexto sul-americano, faz-se necessária uma análise que articule os processos internos e externos que moldaram o posicionamento nacional. Adotando como marco histórico final do século XX, destacam-se duas questões centrais: a redemocratização nacional e as transformações estruturais no sistema internacional após o fim da Guerra Fria.

O Brasil, ao emergir do regime militar e iniciar um processo de consolidação democrática na década de 1980, buscou redefinir seu papel na ordem global. Esse novo momento histórico condicionou a formulação da política externa do país, marcada por um esforço simultâneo de inserção internacional e de afirmação da soberania nacional, o que reverberou diretamente nas ações do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty).

A década de 1990, por sua vez, marcou o avanço de uma ordem internacional multipolar, moldada por um ambiente de globalização econômica e financeira que impôs novos desafios aos países em desenvolvimento. Nesse cenário, os formuladores da política externa brasileira passaram a repensar as estratégias do país diante de um sistema internacional mais competitivo, no qual os países latino-americanos eram frequentemente marginalizados. Como argumenta Mariano (2015, p. 116), esse contexto levou à percepção de que as possibilidades de ação do Brasil estavam se estreitando, forçando o país a buscar formas de desenvolvimento e inserção internacional que maximizassem seus interesses.

É nesse marco que o regionalismo passa a ganhar centralidade como instrumento da política externa. Longe de representar apenas um imperativo de integração econômica, o regionalismo constituiu uma tentativa de construir redes de interdependência e cooperação capazes de minimizar os efeitos negativos da globalização e ampliar a margem de manobra dos Estados nacionais (Hurrell, 1993; Soderbaum, 2015). No caso brasileiro, a aposta na integração regional, especialmente por meio do Mercosul, revelou-se uma estratégia orientada tanto por objetivos econômicos quanto geopolíticos.

Segundo Vigevani e Ramanzini Junior (2009), o pensamento brasileiro sobre integração regional é profundamente influenciado por elementos estruturais — como a extensão territorial, os recursos naturais e a posição geográfica —, além da aspiração histórica de assumir uma posição de destaque no sistema internacional. Contudo, as diferentes correntes de pensamento que influenciaram a política externa brasileira (desenvolvimentista, americanista, antiamericanista e nacionalista) tendem a priorizar a projeção do Brasil como potência, relegando a integração com os países vizinhos a um plano secundário (Vigevani & Ramanzini Junior, 2009, p. 438).

A criação do Mercosul, formalizada pelo Tratado de Assunção em 1991, insere-se nesse quadro como uma resposta institucional à nova lógica internacional. Inicialmente formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o bloco tinha como meta a constituição de um mercado comum que promovesse não apenas a liberalização comercial, mas também a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. O projeto previa a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC) e a adoção de uma política comercial comum entre os Estados-membros (Brasil, 1991).

No entanto, o avanço do Mercosul revelou-se mais complexo do que o previsto. A integração no bloco oscilou entre duas direções: o aprofundamento — que busca ampliar a interdependência política, econômica e institucional entre os membros — e o alargamento, que se refere à inclusão de novos países na estrutura do bloco. O ingresso da Venezuela em 2012 e, posteriormente, da Bolívia em 2023, assim como a associação de países como Chile, Colômbia e Peru, exemplificam essa última tendência (Mercosul, 2023).

Neste ponto, cabe destacar a participação da Venezuela no bloco, uma vez que seu ingresso só ocorreu após a suspensão do Paraguai, que até então era o único país que não

havia ratificado sua adesão. No entanto, sua permanência foi marcada por dificuldades no cumprimento dos compromissos assumidos. Em 2016, o país foi suspenso por não incorporar ao seu ordenamento jurídico as normas obrigatórias do bloco dentro do prazo estipulado, conforme estabelecido no Protocolo de Adesão e no Cronograma de Incorporação de Normativas. Em 2017, a Venezuela sofreu uma nova suspensão, dessa vez com base no Protocolo de Ushuaia- o qual assevera o compromisso democrático entre os integrantes do Mercosul-, devido ao agravamento da crise política interna e à violação de princípios democráticos, incluindo restrições a direitos políticos e civis (Ribeiro & Eneias,2018). Diante das reiteradas suspensões do país no bloco, questiona-se se sua participação não é apenas meramente formal, já que reiteradas vezes esteve suspensa e por consequência não participou de forma efetiva do Mercosul

Quanto o aprofundamento institucional mostrou-se limitado, diante da resistência dos países-membros à transferência de soberania. O Protocolo de Ouro Preto (1994) ilustra bem essa tensão. Embora tenha estruturado os principais órgãos do bloco — como o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) —, a institucionalidade resultante privilegiou a lógica intergovernamental. Como explicita Malamud (2010, apud Gastaldi, 2019, p. 6), as normas do Mercosul não têm aplicabilidade direta, pois precisam ser internalizadas por cada país, o que limita sua eficácia e reforça a proteção das soberanias nacionais. Essa característica reflete uma escolha política dos países-membros, especialmente do Brasil, que optaram por preservar sua autonomia em vez de ceder competências a instâncias supranacionais.

Essa escolha é particularmente evidente na experiência do Parlamento do Mercosul (Parlasul), concebido como símbolo do aprofundamento institucional, mas cuja atuação permanece essencialmente consultiva. A relutância em consolidar um órgão legislativo com poderes decisórios expressa a cautela brasileira frente à transferência de autoridade. Ainda, demonstra a postura da diplomacia brasileira, que evita o debate público sobre supranacionalidade, salvo em situações pontuais. A relevância do princípio da não intervenção e o respeito à soberania moldam, historicamente, a postura brasileira.

A resistência à supranacionalidade é reforçada pelas evidências trazidas por Desiderá Neto et al. (2015), segundo os quais a atuação do Brasil no Mercosul, ainda que

relevante para o aumento dos fluxos de comércio e investimentos no início, enfrentou contratemplos expressivos após as crises cambiais e políticas no final dos anos 1990.

Como aponta Mariano (2015), diante de pressões internas ou de crises bilaterais, a exemplo do impasse comercial com a Argentina, quando em 1994, o Brasil implementou uma nova moeda por meio do Plano Real, e em 1999, diante da necessidade de preservar a estabilidade da nova moeda e controlar a inflação, o país adotou uma desvalorização cambial. Essa medida tornou os produtos brasileiros mais competitivos no mercado internacional.

Por outro lado, a Argentina, que já vinha adotando medidas protecionistas para atender às demandas de sua indústria nacional, interpretou essa desvalorização como uma ameaça à competitividade de seus produtos. Essa conjuntura gerou tensões entre os dois países: o Brasil priorizava a estabilidade monetária e, por isso, tinha pouca margem para concessões dentro do Mercosul, enquanto a Argentina, com suas barreiras protecionistas, restringia ainda mais o comércio bilateral. Esse cenário evidenciou a fragilidade institucional do Mercosul, que não dispunha de mecanismos eficazes para lidar com desequilíbrios econômicos entre seus membros (Alves & Braga, 2007).

Essa ambiguidade estratégica da Política Externa Brasileira, que oscila entre o engajamento regional e a preservação da autonomia decisória, encontra respaldo na análise de Desiderá Neto et al. (2015), ao apontarem que o Brasil, embora relutante em assumir plenamente o papel de liderança financeira e institucional na América do Sul, exerce influência determinante sobre os rumos da integração regional. Tal influência se manifesta, por exemplo, na condução da I Cúpula Sul-Americana em 2000, iniciativa brasileira que buscou reorientar a agenda regional para além da liberalização comercial, incorporando temas como a integração de infraestruturas físicas e a cooperação política.

A partir dos anos 2000, com a ascensão de governos de centro-esquerda na região, o Brasil passou a adotar uma postura mais ativa na promoção de uma integração com viés político e social, resgatando elementos do regionalismo desenvolvimentista proposto pela Cepal nas décadas anteriores. Essa inflexão estratégica se traduziu na criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), cuja institucionalidade refletiu, em grande medida, a visão brasileira de uma governança regional baseada na cooperação intergovernamental

e na exclusão da influência direta de potências extrarregionais, como os Estados Unidos (Desiderá Neto et al., 2015).

Contudo, mesmo nesse novo arranjo institucional, persistiram os limites estruturais da integração. A Unasul, embora concebida como espaço de articulação política e de resolução de conflitos, não logrou consolidar mecanismos supranacionais robustos, refletindo novamente a preferência brasileira por formatos flexíveis e consensuais. Essa postura é coerente com a estratégia de inserção internacional do Brasil, que, segundo Desiderá Neto et al. (2015), buscou ampliar sua autonomia por meio da diversificação de parcerias e da valorização do multilateralismo, sem renunciar ao controle sobre os processos decisórios regionais.

Nesse sentido, é possível compreender por que o Brasil não se coloca como "paymaster" do bloco, nos termos de Mattli (1999), ou seja, como um ator disposto a arcar com os custos da liderança regional. A ideia de liderança brasileira no Mercosul, embora presente no discurso diplomático, encontra limites na prática, sobretudo diante da ausência de um compromisso com a consolidação institucional e a redistribuição de ganhos entre os membros. Como apontam Mariano et al. (2021), o Brasil tem priorizado a funcionalidade do bloco como instrumento para ampliar sua presença no sistema internacional, em vez de aprofundar os vínculos regionais.

Nesse sentido, a ausência de um paymaster, a nossa percepção abre espaço para o esvaziamento dos compromissos regionais, uma vez que as assimetrias existentes entre os integrantes do Mercosul é um fator relevante de manutenção e coesão do bloco. Uma vez inexistente a figura de um ator disposto a liderar não só política, mas também economicamente o processo de integração, como seria o caso brasileiro que é figura como a maior economia do bloco, os mecanismos desenvolvidos para fortalecimento dos integrantes acabam prejudicado.

Em que pese a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) em 2005, sinalizando a tentativa de redução das assimetrias intra-bloco e o reconhecimento da solidariedade regional como princípio institucional, a sua aplicabilidade ainda se demonstra insuficiente diante da disparidade econômicas e sociais enfrentadas na região (Desiderá Neto et al. ,2015).

A postura objetiva adotada pelo Brasil frente ao Mercosul ficou evidente no período analisado (2013–2022). Durante os governos de Lula e Dilma Rousseff, manteve-se uma estratégia de integração “seletiva”, pautada na busca por inserção internacional por meio de alianças Sul-Sul, com destaque para a atuação nos BRICS, G20, IBAS e nas Missões de Paz da ONU, como no Haiti (Mariano et al., 2021, p. 32). Ainda que o Mercosul fosse valorizado, a integração regional não ocupava o centro da agenda, sendo instrumentalizada para fins de projeção externa. A autonomia, nesse caso, era exercida pela diversificação de parcerias e pela defesa da multipolaridade.

Nos governos subsequentes, houve uma inflexão significativa. Com Michel Temer (2016–2018), observou-se o início de um processo de reconfiguração liberal da PEB, com maior ênfase na abertura econômica e menor compromisso com os espaços regionais. Já no governo Jair Bolsonaro (2019–2022), a inflexão foi mais acentuada, com uma aproximação explícita aos Estados Unidos e o progressivo abandono da retórica integracionista. O Mercosul, nesse contexto, foi tratado como obstáculo à liberdade de ação comercial, especialmente no que tange à TEC e à negociação de acordos bilaterais. Como apontam Mariano et al. (2021, p.p. 44–45), o resultado foi o esvaziamento das instituições regionais e o enfraquecimento da política externa como instrumento de projeção internacional.

Mesmo assim, o Brasil manteve as relações comerciais intrabloco, o que evidencia o caráter pragmático da sua política. A permanência no bloco atende a interesses econômicos, ainda que a motivação geopolítica tenha perdido centralidade. A despeito do alargamento do Mercosul, o aprofundamento institucional foi limitado, o que comprometeu sua coesão e continuidade como projeto político regional.

Diante desse breve apanhado, é possível inferir que a PEB oscila entre o desejo de liderança e a recusa em institucionalizar essa posição por meio de compromissos vinculantes. Essa dinâmica contribui para compreender os limites e as possibilidades da integração regional, bem como os dilemas enfrentados pelo Brasil ao tentar conciliar seus interesses nacionais com a construção de uma ordem regional estável e autônoma.

A análise da política externa brasileira no contexto sul-americano, portanto, evidencia o entrelaçamento entre autonomia e inserção internacional como variáveis fundamentais para compreender as escolhas do Brasil frente ao Mercosul. Esses dois

princípios norteadores constituem os pilares analíticos da atuação PEB e serão discutidos em maior profundidade nos próximos subcapítulos, com o objetivo de elucidar como moldam a orientação estratégica do país na arena internacional e regional.

3.2 AUTONOMIA

A definição de autonomia no cenário internacional surge a partir da formação dos Estados nacionais. Conforme Fonseca Jr. (1998, p. 361), “numa perspectiva histórica, apesar de ser um objetivo fundamental de qualquer Estado, também está passível de se adaptar aos interesses e posições de poder”.

A definição mais tradicional está atrelada à teoria do realismo, a qual defende que, diante do sistema internacional anárquico, “a soberania caracteriza a nação, em termos legais, como a recipiendária da lealdade extrema do indivíduo, como a força social mais forte, como a autoridade suprema que edita e faz cumprir as leis para o cidadão individual” (Morgenthau, 2003, p. 604).

Nesse sentido, a soberania condiciona a autonomia, posto que cada Estado soberano seja responsável por suas ações no plano interno, sem se imiscuir nos assuntos dos demais Estados. Tal postura corresponde ao respeito mútuo e à capacidade do Estado em perseguir seus interesses e crenças sem constrangimentos externos, sejam eles morais ou ideológicos. Assim, a autonomia é uma condição fundamental para que um Estado tome decisões de acordo com o interesse nacional e promova sua independência no sistema internacional.

É relevante destacar que a autonomia a partir da perspectiva epistemológica do Sul Global, não se resume tão somente a um viés estratégico, mas uma forma de resistência frente as estruturas de dominação impostas pelos atores do centro capitalista, sejam elas econômicas ou políticas. Conforme argumenta Briceño-Ruiz (2012), o pensamento latino-americano, principalmente o voltado a integração regional, desde suas origens, foi fortemente influenciado por uma crítica à ordem internacional liberal, especialmente no que diz respeito ao papel subordinado reservado à periferia no sistema capitalista global.

Nesse contexto, especialmente na América Latina, a autonomia é interpretada também como um conceito emancipatório, pois ao relacionar a defesa da

autodeterminação, a valorização das capacidades internas e a criação de espaços regionais autônomos, vai de encontro aos interesses geopolíticos e econômicos do centro capitalista, que estrutura suas relações com os países periféricos a partir da manutenção da dependência.

Sob a perspectiva crítica, ao olhar para o Sul Global, a autonomia, segundo Vigevani e Ramanzini Júnior (2014, p. 520-521), passa a ser uma característica em constante afirmação no cenário internacional, contrapondo-se à ausência de outras capacidades presentes em países desenvolvidos, como o poderio militar, a influência política ou mesmo o desenvolvimento econômico. Esta postura decorre da compreensão do conceito para além do reconhecimento jurídico de igualdade entre Estados soberanos, mas como uma capacidade de enfrentar e dirimir a dependência econômica frente a outros atores.

Jaguaribe (1979) descreve que o sistema internacional, em verdade, é caracterizado por uma estratificação em quatro níveis, em decrescente capacidade de autodeterminação². Partindo de uma compreensão em que existe a hierarquização, o primeiro nível é o da primazia geral, o segundo da primazia regional, o terceiro corresponde a autonomia e o último é o da dependência.

A primazia geral refere-se à capacidade do Estado de exercer poder, seja político, econômico ou militar de forma global. A primazia regional é compreendida pelo exercício de poder ou influência estatal em locais específicas, alinhando-se ou divergindo da primazia geral. Autonomia por sua vez, também reflete capacidade estatal, desta vez de na dimensão de imposições morais e materiais, no entanto não assegura a existência de conflitos na arena internacional. Por fim, a dependência é o estágio da maior parte dos países periféricos, em que o Estado possui soberania jurídica, mas seu exercício é condicionado pelas decisões de países detentores de autonomia e primazia. (Jaguaribe, 1979).

Portanto, conclui-se que a autonomia é um estágio superior à dependência, representando o primeiro passo para que um Estado periférico, mesmo sem garantias de

² Destacamos que autonomia difere de autodeterminação, uma vez que esta última é compreendida neste estudo como capacidade de um Estado se autodeterminar, exemplificado na escolha de forma de governo ou adoção de política a ser seguida, sem interferências externas.

resultados positivos, possa exercer sua capacidade através de decisores de meios para impor sanções morais e materiais a um potencial agressor.

No Brasil, conforme Giacalone (2012, p. 337), até os anos 1970, o debate acadêmico girava entre “autonomia de confronto” e “autonomia nacional”, ainda atrelados à visão realista. O debate tinha como objetivo encontrar meios para solucionar a dependência brasileira em relação aos países desenvolvidos. A primeira corrente foi caracterizada pela postura combativa, enxergando na autonomia o caminho para superar a dependência frente aos países do centro, através da revolução. A segunda corrente, abarca a compreensão de Jaguaribe, ao estabelecer o caminho para o fim da dependência através da manutenção de relações amistosas com os países do centro, enquanto internamente é implementado projeto de desenvolvimento nacional. Em síntese, a autonomia nacional visava não o enfrentamento direto, mas uma postura reformista para o alcance do desenvolvimento e consequentemente da autonomia.

Apesar desses debates acadêmicos sobre o exercício da autonomia na política externa, o contexto interno brasileiro, marcado pela ditadura militar, adotou uma política externa alinhada com os EUA. A percepção de que a influência econômica e política estadunidense no Brasil era crescente não impediu o governo da época de aprofundar o alinhamento com os EUA em busca de vantagens econômicas e nas áreas de segurança e defesa. Essa disposição comprometeu a ideia de autonomia em favor de “vantagens” no cenário internacional, em oposição à postura de outros Estados, que adotaram a política do não alinhamento propagada no Sul Global (Giacalone, 2012, p. 337).

O saldo desta postura brasileira foi positivo apenas num curto prazo, considerando a bipolaridade da Guerra Fria, representou a possibilidade de reconhecimento como aliado estadunidense de caráter estratégico na América do Sul, o acesso a tecnologias e a expansão das exportações brasileiras para os EUA. Em contrapartida, a longo prazo proporcionou a influência externa em assuntos nacionais, uma vez que propagou a dependência através da manutenção do desenvolvimento interno ao capital estrangeiro e fundamentalmente inibiu a possibilidade de desenvolvimento de iniciativas estratégicas para uma política externa autônoma (Cervo & Bueno, 2011).

Ainda segundo a autora, a maior parte dos estudos dedicados à análise de política externa na América Latina trata da “possibilidade do exercício de uma política externa

autônoma como meio de superar a condição de inserção econômica dependente” (Giacalone, 2012, p. 346).

O conceito de autonomia aqui adotado é condicionado pelos estudos de Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, uma vez que os autores contextualizam linguisticamente e historicamente os conceitos, apresentando quesitos fundamentais a partir de uma perspectiva crítica latino-americana. Ambos os pensadores formularam suas ideias em contextos marcados pela inserção periférica dos países da região no sistema internacional e buscaram refletir sobre caminhos possíveis para o fortalecimento da soberania e da capacidade de decisão dos Estados latino-americanos.

As premissas fundamentais adotadas por Jaguaribe (1979) e Puig (1980) para a construção e a compreensão do conceito de autonomia são duas: a primeira é que a ordem internacional não é anárquica, mas sim hierárquica, implicando a existência de centro e periferia e de dependência entre os atores. Conforme já explicitado, Jaguaribe (1979, p.93) define que no plano de autonomia, os países podem se encontrar em diferentes posições, apresentando as categorias de autonomia geral, autonomia setorial, autonomia regional e dependência.

Nesse sentido, os autores nos apresentam um contraponto ao mainstream das Relações Internacionais, com uma visão direcionada a partir da construção histórica das relações dos países latino-americanos frente aos demais, sublinhando a hierarquização, e por consequência a dificuldade de exercício da autonomia frente a ausência de poder e influência no sistema internacional.

Para Jaguaribe et al. (1969, p. 67, tradução nossa) a autonomia nacional e regional de decisões “significa em nível nacional e regional, tanto a disponibilidade de condições que permitam livremente a tomada de decisões feitas por pessoas e agências representativas do próprio sistema, quanto a resolução deliberada de pôr tais condições em exercício”

Nesse sentido, é possível compreender que para o autor, a autonomia perpassa diretamente por capacidade material, e vontade política. Ao articular condições objetivas, que permitem ou viabilizam a tomada de decisão de forma soberana pelo Estado, pode-se inferir que o exercício da autonomia é em verdade uma conquista política e estrutural dentro do sistema internacional hierarquizado.

Puig (1980), ao descrever percurso e gradações para uma máxima autonomia, define o conceito como: “a máxima capacidade de decisão própria que se pode ter, levando em conta os condicionamentos objetivos do mundo real” (Puig, 1980, p. 149, tradução nossa).

Tendo em vista a conceituação de Puig, a autonomia se apresenta como a capacidade de decisão própria que o Estado pode exercer de maneira soberana, desde que reconheça e considere os condicionantes objetivos impostos pela realidade internacional, implicando condicionalidade do exercício da autonomia a conjuntura do sistema global.

Para ambos os autores, portanto, a autonomia é uma construção condicionada por fatores objetivos e subjetivos, uma vez que é necessária não só a capacidade material do Estado, que permitem a tomada de decisão, que por sua vez é condicionada a vontade política. Constitui, então um objetivo a ser perseguido pelos estados periféricos, que envolve percepções estratégicas e relacionais de desafios e oportunidades perante a dinâmica global.

A segunda premissa partilhada pelos autores é que o conceito de autonomia apresenta dois aspectos fundamentais: *estrutura e agência*. Puig enxerga a questão da estrutura ao passo que a obtenção da autonomia passa por etapas, que são descritas como:

- 1) o status formal de Estado soberano; 2) os benefícios materiais suficientes para elaborar e pôr em prática um projeto nacional; 3) a aceitação das políticas da potência em suas áreas de interesse estratégico em troca do exercício de autonomia em setores de igual importância para os países latino-americanos, como por exemplo, na escolha de seus modelos de desenvolvimento; e 4) a ruptura da dependência com o centro e ações de não obediência (Puig 1980:149-155 apud Vigevani & Júnior, 2014, p.7).

Jaguaribe, por sua vez, define o seu modelo de autonomia como um processo de desenvolvimento conjuntural (combinando desenvolvimento cultural, social, econômico e político) para o estabelecimento pleno de sociedades nacionais em termos autônomos. Em consequência, o autor relaciona os níveis dos atores no sistema internacional a sua capacidade de exercer a autonomia. Como já referido, acima da autonomia, vem a primazia regional, e neste ponto, defende que a integração regional pode ser um catalisador da autonomia dos Estados, desde que promova o desenvolvimento de suas sociedades, com um sistema coerente proporcionando a ampliação de seus recursos de

mercado e melhorando a produção e a produtividade, dessa forma, estimulando e construindo o desenvolvimento (Jaguaribe et al, 1969, p. p. 65-66; Jaguaribe 1979)

Para o autor, a estrutura é subdividida em componentes internas e externas. Apresenta, portanto, dois conceitos: o primeiro é a *viabilidade nacional*, definida como uma categoria relativa que pode variar de acordo com as circunstâncias históricas e socioculturais de cada país, podendo ser entendida como recursos humanos e naturais, bem como a capacidade de intercâmbio internacional (Jaguaribe, 1979, p.96), sendo a viabilidade nacional a condição interna que permite um comportamento dotado de autonomia.

O segundo conceito é a *permissibilidade internacional*, equivalente a componente externa, mais abstrata, pois, diz respeito às condições geopolíticas que um país ocupa e, diante das suas relações internacionais, à capacidade de deter e neutralizar riscos advindos de outros países, bem como à capacidade de exercer formas eficazes de coerção (Jaguaribe,1979, p.97).

Jaguaribe (1982) ao tratar de *agência*, apresenta dois subgrupos: o primeiro corresponde a autonomia técnico-empresarial que é a possibilidade de o Estado desenvolver indústrias autônomas, através de aliança desenvolvimentista e políticas protecionistas.

A segunda, é a autonomia pautada na relação “intra-imperial universal” como define o autor, ou seja, a capacidade de desenvolver relações com países do centro, mas com meios de trocas que não lhes sejam desfavoráveis, para não perpetuar relações de dependência. (Jaguaribe,1982, p.97).

Para Puig (1980) a *agência* corresponde à possibilidade de desenvolvimento de projetos autonomistas como um modelo de desenvolvimento interno ou mesmo o exercício de solidariedade estratégica com países que possuem interesses similares (Puig,1980). Ou, como expõe Jaguaribe (1982), a criação de alianças regionais contra os países do centro capitalista, além de integração política e econômica.

Nesse diapasão é possível perceber que o conceito de autonomia não é sinônimo de soberania como aduz a interpretação a partir do realismo, e sim a busca ativa para a

superação da condição de dependência, com o desenvolvimento de seus próprios modelos de desenvolvimento, o que pode agradar ou não grandes potências.

3.3 INSERÇÃO INTERNACIONAL

A inserção internacional é um termo multifacetado que, dentro das relações internacionais, busca compreender a participação e relevância de atores no cenário global. Para abordar esta questão em relação ao Brasil, é necessário entender tanto questões internas quanto externas. Perpassa primeiramente pela esfera interna, com a determinação do interesse nacional do Estado, para então direcioná-lo ao nível externo, ou seja, como alcançá-lo no cenário internacional.

A noção de interesse nacional frequentemente serve como ponto de partida para justificar as estratégias de inserção internacional dos Estados, mas, no caso brasileiro, revela-se como uma construção política e ideológica permeada por disputas internas. Embora seja possível identificar formulações que buscam articular esse interesse a projetos de desenvolvimento e autonomia, como propõe Fiori (2011), a ausência de consenso nacional sobre qual modelo de inserção deve ser perseguido fragiliza a ideia de que há um interesse nacional unitário e coeso. A experiência recente, conforme demonstram Cervo e Lessa (2014), evidencia que essa noção, quando descolada de um diálogo estruturado entre Estado e sociedade, torna-se vazia e incapaz de sustentar uma atuação internacional consistente. O suposto interesse nacional, assim, não é expressão direta da vontade coletiva, mas frequentemente o reflexo dos setores que detêm capacidade de orientar a política externa conforme seus próprios objetivos.

Portanto, a inserção internacional do Brasil não deve ser compreendida apenas em termos de relações interestatais formais, mas como processo que abrange os diversos atores que compõem essa sociedade, como organizações internacionais, empresas multinacionais e forças transnacionais. Como afirmam Lopes e Vellozo Júnior (2004), os modelos de inserção adotados pelo Brasil ao longo do tempo revelam um tensionamento entre a busca por autonomia e a reprodução de uma dependência estrutural.

O século XX assistiu à reconfiguração profunda do sistema internacional, marcada por conflitos, inicialmente pela Primeira Guerra Mundial (1914–1918), que não apenas enfraqueceu as potências tradicionais europeias, como abriu espaço para a ascensão dos Estados Unidos como novo ator central na ordem global. A Segunda Guerra Mundial

(1939–1945) consolidaria essa transição, dando origem a uma nova arquitetura institucional, nesse contexto surgiram organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), refletindo os interesses das potências vencedoras e estabelecendo normas para o funcionamento da economia mundial sob a lógica da Guerra Fria.

Paralelamente, a América Latina, e particularmente a América do Sul, enfrentava desafios próprios diante da nova conjuntura global. O Brasil, fortemente inserido no modelo agroexportador herdado do século XIX, mantinha sua economia ancorada na exportação de produtos primários, como café, borracha, algodão e açúcar. Essa inserção periférica no sistema internacional alimentava a acumulação capitalista nos países centrais e limitava a autonomia nacional (Paulani, 2012). A crise de 1929 e a consequente retração do comércio internacional expuseram a vulnerabilidade desse modelo e impulsionaram, já na década de 1930, a adoção de políticas de substituição de importações no Brasil, em especial a partir do governo de Getúlio Vargas. Inicia-se então um ciclo de industrialização voltado ao mercado interno, que alteraria gradualmente a composição da pauta exportadora brasileira, com a inclusão progressiva de bens manufaturados (Fiori, 2011).

É nesse novo contexto latino-americano que se insere a criação, em 1948, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), como um esforço institucional da ONU para repensar o desenvolvimento da região. Sob a liderança de Prebisch, a CEPAL elaborou a teoria centro-periferia e lançou as bases do pensamento estruturalista, segundo o qual o subdesenvolvimento não era uma etapa transitória, mas uma condição estrutural reproduzida pelas assimetrias do comércio internacional. Para superar essa condição, os países periféricos deveriam adotar estratégias de industrialização planejada, diversificação produtiva e fortalecimento do Estado nacional como agente econômico (Prebisch, 2000). O pensamento cepalino influenciou decisivamente a política externa e os projetos de desenvolvimento brasileiros nas décadas seguintes, orientando iniciativas que buscavam reposicionar o país na economia mundial e superar a dependência de produtos primários. Como destacam Lopes e Vellozo Júnior (2004), mesmo sob uma orientação externa voltada preferencialmente ao Norte global, a retórica e a prática da inserção internacional brasileira passaram a refletir uma preocupação contínua com o desenvolvimento autônomo.

As escolas derivadas dessa abordagem (como a Teoria Marxista da Dependência ou a Teoria do Subdesenvolvimento), concordam no entendimento de que a desigualdade de desenvolvimento é necessária para a manutenção do sistema capitalista, ao passo que os países do Norte Global só permanecem nesta posição através do desenvolvimento desigual e combinado. Ou seja, desenvolvimento e subdesenvolvimento não são processos evolutivos, mas o subdesenvolvimento é fruto do desenvolvimento dos países do centro capitalista.

A compreensão de que o subdesenvolvimento constitui um produto necessário do próprio desenvolvimento dos países centrais, e não uma etapa transitória dentro de uma lógica evolutiva, desafia frontalmente os paradigmas tradicionais que estruturaram a inserção internacional do Brasil ao longo do século XX. Ao reposicionar a centralidade da deficiência interna para as assimetrias sistêmicas, essa leitura estruturalista impôs uma reavaliação do papel do Estado periférico no sistema internacional.

Ainda que essas formulações tenham encontrado espaço em determinados momentos da política externa brasileira, sua incorporação se deu de maneira seletiva e, por vezes, instrumental. Como evidenciam Lopes e Vellozo Júnior (2004), mesmo nos períodos em que a retórica diplomática afirmava um compromisso com o desenvolvimento autônomo, a prática permaneceu atrelada a uma lógica de inserção subordinada, na qual o Norte global foi reiteradamente concebido como espaço privilegiado para a obtenção ou realização dos interesses nacionais. O resultado foi a consolidação de um modelo de desenvolvimento associado, que reproduzia a dependência e condicionava a política externa aos marcos estruturais da economia internacional.

O pensamento de Celso Furtado se insere nessa tradição, acrescentando a crítica ao modelo de modernização importado dos países centrais. Segundo Furtado (2013), o subdesenvolvimento não é resultado da ausência de crescimento, mas consequência da forma como esse crescimento se organiza nas periferias. Ele explica que as origens do subdesenvolvimento “são os aumentos de produtividade do trabalho engendrados pela simples realocação de recursos visando obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional” (Furtado, 2013, p. 86). Em outras palavras, trata-se de um fenômeno sistêmico, onde o desenvolvimento das economias centrais gera, por oposição, o subdesenvolvimento das periféricas.

Furtado descreve o Brasil como uma economia híbrida, composta por três setores: uma economia de subsistência, um setor exportador e um núcleo industrial voltado ao mercado interno. Embora esse núcleo industrial fosse relativamente diversificado, sua função principal era substituir produtos importados, e não transformar a base produtiva do país. Por isso, o desenvolvimento tecnológico não era prioridade, o que manteve a dependência estrutural (Furtado, 2013, p. 67).

Além disso, a industrialização das periferias não rompeu com a lógica da dependência, mas a reconfigurou. Borja (2011) aponta que essa industrialização levou à assimilação de padrões de consumo do centro sem uma transformação correspondente da estrutura produtiva. O resultado foi o que Furtado denominou “modernização sem mudança estrutural”, ou seja, uma modernização baseada na reprodução de padrões externos, que não rompe com as desigualdades internas.

Esse padrão de desenvolvimento criou uma dependência cultural e tecnológica, na qual a imitação dos padrões do Norte bloqueia a capacidade das periferias de desenvolver um modelo próprio. Furtado (2013, p. 87) enfatiza que a modernização nos países subdesenvolvidos se manifesta pela “adoção de padrões de consumo sofisticados”, mas sem avanços na acumulação de capital e nos métodos produtivos. Assim, o subdesenvolvimento se perpetua.

Essa crítica à transposição dos modelos do Norte global para as periferias é essencial para entender a inserção internacional do Brasil. Furtado sustenta que o progresso técnico não se espalha espontaneamente; é necessário um aparato institucional e político capaz de induzir o desenvolvimento. No Brasil, porém, o excedente econômico tende a ser apropriado pelas elites, que consomem bens importados, reforçando a dissociação entre produção e consumo, característica central do subdesenvolvimento contemporâneo.

Esse fenômeno se agrava com a reprimarização da economia. Como observa Borja (2011, p. 112), o aumento da produção primária para exportação cria excedente suficiente para a importação de bens de consumo, mas sem transformação da estrutura produtiva. Em vez de diversificação autônoma, o que ocorre é a modernização aparente baseada na dependência de tecnologia e padrões externos.

Esse processo exige ainda constante absorção de progresso técnico produzido no centro, o que ocorre não por meio de desenvolvimento tecnológico próprio, mas por meio da entrada de empresas transnacionais que controlam esse fluxo. Como assinala Furtado (2013, p. 92), essas empresas preferem expandir-se globalmente a compartilhar seu poder por meio da transferência de tecnologia.

Após o fim da Guerra Fria, com a consolidação da hegemonia norte-americana e a emergência de uma ordem multipolar, abriu-se espaço para novas estratégias de inserção internacional. O Brasil buscou ampliar sua projeção global sem romper com as estruturas da dependência. A adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares em 1998, a participação na ECO-92 e a atuação em fóruns multilaterais demonstram a tentativa de projetar estabilidade e confiabilidade internacionalmente (Bernal-Meza, 2002).

Entretanto, essas estratégias continuaram sendo condicionadas pela lógica estrutural da dependência. A diversificação da inserção brasileira, embora tenha envolvido parcerias com a União Europeia, América do Sul, África e Ásia, manteve-se ancorada em uma estrutura produtiva baseada na exportação de commodities e na atração de investimento estrangeiro direto (IED), sem reverter as bases da vulnerabilidade externa (Cervo e Lessa, 2014). Como apontam Cervo e Lessa (2014), essa forma de inserção ampliou a margem de manobra diplomática, mas não foi capaz de consolidar um modelo autônomo de desenvolvimento, permanecendo presa aos marcos de uma dependência reconfigurada.

O Itamaraty, enquanto formulador técnico da política externa brasileira, assimilou esse modelo, elaborando distintas nomenclaturas para caracterizar sua atuação: “inserção equidistante”, “autonomia pela participação” e “autonomia associada”. Em essência, tratava-se de buscar o desenvolvimento nacional por meio da inserção coordenada aos grandes centros do capitalismo mundial, mantendo o Norte global como referência privilegiada (Lopes & Vellozo Júnior, 2004, p. 322). Todavia, essa estratégia também esteve voltada à ampliação da projeção internacional do país, sobretudo a partir da década de 1990, com a emergência do multilateralismo e da regionalização como dimensões centrais da ordem internacional.

Vigevani e Ramazini Júnior (2009, p. 37) destacam que o Brasil passou a atuar mais fortemente nos fóruns multilaterais não apenas pela busca de preservação ante riscos

de vulnerabilidade, mas também para aumentar seu poder relativo no sistema internacional. A constituição do Mercosul, nesse sentido, foi estratégica: além de uma plataforma comercial regional, o bloco tornou-se instrumento de projeção de influência brasileira na América do Sul. O Brasil passou a liderar a integração regional a partir de uma postura de potência em ascensão (Bernal-Meza, 2002, p. 44).

Contudo, a estrutura institucional do Mercosul, desenhada sob a lógica intergovernamental e com baixa institucionalização, pareceu atender aos interesses das elites brasileiras. Como apontam Vigevani e Ramazini Júnior (2009, p. 40), esse arranjo permitiu ao Brasil flexibilidade nas negociações internacionais, particularmente nas tratativas com a OMC, Estados Unidos e União Europeia, sem as amarras de uma integração mais profunda, como exigiria uma união aduaneira ou um mercado comum plenamente efetivo.

Na década de 1990, o direcionamento neoliberal levou à adoção de políticas alinhadas à “agenda de valores hegemônicos universalmente aceita” (Bernal-Meza, 2002, p. 37), marcada por abertura comercial, privatizações e rigidez fiscal. Esse alinhamento reforçou a inserção subordinada do país, expondo sua vulnerabilidade diante do capital internacional. A globalização, ao invés de oferecer uma plataforma para a transformação estrutural, escancarou a fragilidade produtiva e a dependência tecnológica e financeira do país (Paulani, 2012).

Na virada do século, o Brasil buscou reposicionar sua política externa a partir do conceito de universalismo ativo, que pressupõe autonomia decisória na ação externa (Cervo & Lessa, 2014, p. 139). O governo Lula, iniciado em 2003, adotou uma política externa pautada na diversificação de parcerias e no fortalecimento do eixo Sul-Sul. A ascensão da China, o boom das commodities e o dinamismo de novas economias emergentes proporcionaram ao Brasil maior margem de atuação. Parcerias com a África, o Oriente Médio e a Ásia foram intensificadas, reforçando um discurso de cooperação entre países em desenvolvimento. Como observam Lopes e Vellozo Júnior (2004, p. 238), tais iniciativas refletiam não apenas interesses econômicos, mas também desafios comuns diante da globalização, como a reforma da governança internacional e a busca por maior equidade nas relações econômicas.

No entanto, os limites estruturais persistiram. A ausência de uma estratégia articulada entre Estado, setor produtivo e aparato científico-tecnológico comprometeu a sustentabilidade da política externa. Cervo e Lessa (2014, p. 134) apontam que o Brasil não desenvolveu a inovação necessária para competir em um sistema econômico internacional cada vez mais exigente. Como resultado, assistiu-se a um processo de desindustrialização precoce, reprimarização da pauta exportadora e declínio da participação de bens manufaturados nas exportações brasileiras.

Essa dinâmica mais uma vez escancarou a fragilidade do pacto interno necessário para sustentar uma inserção internacional transformadora. O modelo de crescimento baseado no consumo, nos preços elevados das commodities e na ampliação do crédito interno esgotou-se com a crise econômica global e a mudança nos termos de troca. O setor industrial, que deveria liderar a transformação estrutural, perdeu espaço para setores primários e financeiros.

Os efeitos desse esvaziamento industrial foram imediatos: retração do crescimento econômico, perda de competitividade internacional e redução da confiança tanto do empresariado nacional quanto dos investidores estrangeiros. Como alertam Cervo e Lessa (2014, p. 135), essa crise de confiança abalou os fundamentos internos da emergência brasileira no cenário internacional.

A partir da perspectiva de Furtado, é possível afirmar que a política externa, enquanto instrumento de projeção internacional, não pode operar isoladamente. Ela deve ser expressão de um projeto nacional coerente, voltado à superação das assimetrias internas e ao fortalecimento da capacidade produtiva e tecnológica do país. Enquanto a política externa brasileira continuar pautada por modelos de desenvolvimento impostos ou inspirados pelos centros hegemônicos, sem adaptação à realidade da periferia, a dependência e o subdesenvolvimento seguirão sendo reproduzidos.

A inserção internacional do Brasil, portanto, deve ser repensada a partir de uma articulação entre autonomia, redistribuição, industrialização e inovação. É preciso recuperar a centralidade do Estado como indutor do desenvolvimento, ampliar o debate sobre os rumos da política externa e reconhecer que o lugar do Brasil no sistema internacional é condicionado, mas não determinado. Romper com a lógica de adaptação e formular uma estratégia própria é o desafio histórico que permanece, um desafio que,

como apontou Celso Furtado, exige não apenas uma análise crítica, mas também vontade política e projeto nacional

A partir da crítica estrutural da dependência e da tradição desenvolvimentista latino-americana, torna-se evidente que a inserção internacional do Brasil foi historicamente marcada por tensões entre autonomia e subordinação. Ao contrário das visões que associam automaticamente a participação nas dinâmicas globais ao progresso, o que se observou foi a reprodução, ainda que sob novas formas, da condição periférica do país. O subdesenvolvimento, como bem aponta Furtado, não é mera ausência de desenvolvimento, mas o produto de um sistema internacional que articula centro e periferia de modo funcional à manutenção das assimetrias.

Nesse contexto, a política externa brasileira revelou ambiguidades. Embora tenha havido esforços de diversificação e abertura de novas frentes de cooperação, especialmente no Sul global, tais movimentos não conseguiram transformar de forma estrutural a inserção internacional do país. A reprimarização da economia, o enfraquecimento da indústria nacional e a baixa densidade tecnológica da pauta exportadora confirmam que a dependência foi atualizada, não superada.

A compreensão de que o desenvolvimento deve orientar a inserção internacional, e não o contrário, resgata a centralidade do projeto nacional como eixo da política externa. Isso exige uma estratégia que vá além da adaptação aos fluxos globais e se paute por objetivos estruturantes, vinculados à transformação interna e à construção de capacidades autônomas.

É a partir dessa chave analítica que se deve observar o comportamento do Brasil no âmbito do Mercosul entre 2013 e 2022. Esse período, marcado por inflexões domésticas e mudanças significativas na ordem internacional — como a ascensão da China, o esvaziamento do regionalismo e as reconfigurações políticas internas nos países-membros — impôs desafios concretos à política externa brasileira. A forma como o Brasil formulou suas estratégias, assumiu (ou não) lideranças e redesenhou suas prioridades dentro do bloco revela muito sobre os limites e possibilidades de sua autonomia na América do Sul.

3.4 ESTRATÉGIAS E DECISÕES POLÍTICAS DO BRASIL NO MERCOSUL (2013-2022)

O período de 2013 a 2022 representou uma década marcada por intensas transformações no posicionamento do Brasil frente ao Mercosul, tanto no plano discursivo quanto nas ações concretas de sua política externa.

A partir da chave analítica orientada pelos conceitos de autonomia e inserção internacional, é possível perceber como as estratégias e decisões políticas adotadas pelos governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro expressaram distintas formas de articular o interesse nacional no interior do projeto regional sul-americano.

A abordagem proposta neste capítulo não busca apenas descrever fatos: trata-se de um mapeamento crítico, atento às nuances do comportamento externo do Estado brasileiro. Em outras palavras, pretende-se captar os fios que entrelaçam as escolhas diplomáticas ao longo do tempo, evidenciando rupturas e continuidades no compromisso brasileiro com a integração regional.

No ano de 2013, o governo Dilma Rousseff reforçou a importância da integração produtiva e de políticas sociais conjuntas no interior do bloco. Dilma, em discurso na Cúpula do Mercosul, defendeu o papel do FOCEM e da infraestrutura integrada, destacando que “a superação de assimetrias e o fortalecimento das cadeias produtivas regionais são condições essenciais para uma inserção internacional menos dependente e mais soberana” (Rousseff, 2013).

A mobilização do FOCEM como instrumento redistributivo e de promoção do desenvolvimento regional dá materialidade ao conceito de autonomia via cooperação sul-sul, conforme interpretado por Lima (2005) e Saraiva (2010). Ao evocar a superação das assimetrias, o governo aponta para uma leitura estrutural das desigualdades regionais, mobilizando a integração como instrumento de equidade. Esse entendimento remete à lógica cepalina de desenvolvimento, no qual a coordenação regional torna-se fundamental para romper os padrões de dependência periférica.

Em 2014, as declarações da presidente intensificam a tônica social da integração. Ao discursar na XLVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, Dilma afirmou que “a integração não pode ser apenas econômica, ela deve ter rosto humano” (Rousseff, 2014a).

A institucionalização da Instância Especializada da Mulher no Mercosul e o fortalecimento do Instituto Social do Mercosul ilustram a tentativa de atribuir densidade normativa à política externa brasileira. A integração, neste momento, assume contornos voltados a abordagens sociais, ao procurar incorporar pautas de gênero e desenvolvimento social ao projeto regional. Nesse ponto, a autonomia é entendida como capacidade de produção de valores compartilhados regionalmente, o que aproxima a inserção internacional de uma postura ativa e construtivista, no sentido de redefinir padrões de legitimidade.

Mesmo em 2015, sob forte crise política e econômica doméstica, o governo brasileiro manteve sua atuação no bloco. Na cúpula de Brasília, Dilma reiterou que “a agenda externa deve acompanhar nossos compromissos com a justiça social, a cooperação regional e a soberania nacional” (Rousseff, 2015). A negociação com a União Europeia, os esforços para a aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul e os avanços no Sistema de Solução de Controvérsias demonstram que a inserção internacional era pensada como um instrumento para dar coesão normativa ao bloco, sem renunciar à liderança brasileira. O Brasil buscava, por meio da integração, potencializar sua capacidade de ação internacional, operando a partir de uma diplomacia de projeção e construção institucional, em linha com o que Cervo e Lessa (2014) denominam de “inserção internacional ativa”.

Em 2016, com a ascensão de Michel Temer após o impeachment, inicia-se um novo ciclo de reconfiguração estratégica. Já em seu discurso de posse e nos pronunciamentos junto ao Itamaraty, Temer reforçou o compromisso com o pragmatismo e a abertura econômica, reposicionando o Mercosul como plataforma de inserção nos mercados internacionais (Silva, 2020).

Essa orientação foi reforçada pelo então chanceler José Serra, que afirmou que “o Mercosul não pode continuar a ser uma caricatura de união aduaneira” e que era necessário torná-lo “instrumento eficaz de ampliação do comércio e da cooperação econômica” (Serra, 2016). A crítica à paralisação institucional e à rigidez normativa do bloco revela uma mudança de racionalidade: substitui-se a integração como fim pela integração como meio para objetivos comerciais. Nesse sentido, a autonomia é reformulada como eficiência, e a inserção passa a se dar por meio da aderência aos padrões do mercado internacional.

Em 2017, na Cúpula de Mendoza, Temer afirmou que “o Mercosul deve ser mais ágil, mais moderno, mais voltado para o século XXI” (Temer, 2017), evidenciando o foco na convergência regulatória e acordos comerciais extrarregionais. Avançaram as tratativas com Canadá, Coreia do Sul, EFTA e, sobretudo, com a União Europeia. O chanceler Aloysio Nunes Ferreira, em seus discursos, destacou o papel do Brasil como articulador de consensos dentro do bloco, enfatizando o multilateralismo seletivo.

O ciclo entre 2016 e 2018 foi caracterizado por uma política externa que buscava recuperar a credibilidade internacional do país, enfatizando o cumprimento de regras, previsibilidade jurídica e interesse empresarial. A autonomia passou a ser concebida não como a construção de espaços regionais próprios, mas como a habilidade de se inserir nos padrões internacionais estabelecidos (Silva, 2020).

A assinatura, em 2019, do acordo Mercosul-União Europeia, mesmo com seus impasses posteriores, sintetiza essa guinada liberal-institucionalista na inserção internacional brasileira. O acordo foi apresentado como um marco de inserção competitiva do bloco nas cadeias globais de valor. No entanto, críticas internas apontaram para a ausência de salvaguardas sociais e ambientais, evidenciando o tensionamento entre os interesses nacionais e os compromissos multilaterais.

Com a ascensão de Jair Bolsonaro em 2019, há um reposicionamento mais radical. Em seu discurso na LIV Cúpula do Mercosul, o presidente afirmou: “Nosso objetivo é um Mercosul enxuto, eficiente e sem viés ideológico” (Bolsonaro, 2019). Essa retórica não apenas deslegitima a dimensão política e social da integração, mas introduz uma agenda de desregulamentação e flexibilização do bloco. Propostas de redução da TEC, acordos comerciais individualizados e ataque ao mecanismo do consenso apontam para um projeto de desintegração funcional (Saraiva; Silva, 2021). O então chanceler Ernesto Araújo, em discurso de posse, criticou o “globalismo” e exaltou uma nova política externa com base em valores nacionalistas, o que impactou diretamente a condução do Brasil no Mercosul (Araujo, 2019).

Durante a pandemia de Covid-19, em 2020, o governo brasileiro teve atuação limitada no Mercosul. Embora tenha apoiado a mobilização do FOCEM para ações sanitárias, ausentou-se de iniciativas coordenadas mais amplas. Bolsonaro declarou que

“devemos modernizar nosso bloco para que ele esteja sintonizado com o século XXI” (Bolsonaro, 2020), mas o discurso não se converteu em ações estruturantes.

A inserção internacional assumiu um viés empresarial e ideológico, enquanto a autonomia foi invocada para justificar a recusa em liderar mecanismos regionais cooperativos. Em outras palavras, o Brasil passou a operar na lógica de uma soberania defensiva, pouco inclinada à construção de bens públicos regionais.

Em 2021, o presidente voltou a criticar os mecanismos tradicionais de deliberação do bloco, insistindo que “o Mercosul precisa caminhar com mais liberdade” (Bolsonaro, 2021). A defesa de acordos bilaterais por fora do bloco e a tentativa de reduzir o papel da institucionalidade regional reafirmam um modelo de inserção centrado na lógica nacional-mercadológica. Conforme Pecequilo (2021), isso evidencia um “regionalismo mínimo”, onde a integração perde densidade política e converte-se em instrumento circunstancial. A ausência de lideranças diplomáticas propositivas, somada à marginalização da dimensão normativa do bloco, enfraqueceu sua capacidade de agir coletivamente.

Em 2022, a orientação se consolida com a oposição à reativação da Unasul, o rechaço a pautas ambientais multilaterais no âmbito regional e a tentativa de promover nova redução da TEC. Como observa Silva (2022), a retórica da autonomia torna-se uma justificativa para a ausência de compromissos vinculantes. Nesse cenário, o Brasil abandona sua vocação de liderança regional, e a inserção internacional torna-se fragmentada e reativa. A descontinuidade dos compromissos intergovernamentais e a substituição da diplomacia de Estado por uma retórica política marcadamente ideológica enfraqueceram a presença estratégica do Brasil no Mercosul.

Importa ainda ressaltar que ao longo da década analisada, estratégias como a defesa do setor automotivo (em acordos setoriais com Argentina), os embates em torno da reconfiguração da TEC, a construção de instrumentos como o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) e a reestruturação institucional do bloco também ilustram tensões entre pragmatismo comercial e agendas de autonomia estratégica, especialmente no período Dilma-Temer (Pecequilo, 2021; Mariano et al., 2019). Tais medidas demonstram que, para além da retórica presidencial, a política externa se expressa também em escolhas

técnicas e negociações silenciosas, que produzem impactos relevantes na articulação do Brasil com seus vizinhos.

Em síntese, a análise revela uma trajetória que oscila entre a tentativa de fortalecer um projeto regional autônomo e a adesão a uma lógica de fragmentação e desintegração. A forma como o Brasil compreendeu e aplicou os conceitos de autonomia e inserção internacional no âmbito do Mercosul foi condicionada por coalizões domésticas, orientações ideológicas e mudanças na estrutura do sistema internacional.

Em última instância, a política externa brasileira refletiu, ano após ano, as disputas em torno da definição do interesse nacional e da forma de projetá-lo para além de suas fronteiras. O Brasil, enquanto potência regional, se viu diante de escolhas recorrentes: liderar um projeto de coesão sul-americana ou adaptar-se às exigências externas do mercado global. A análise crítica desses caminhos revela que a autonomia, longe de ser uma condição natural, exige decisões políticas concretas, investimento institucional e visão estratégica de longo prazo.

4. IMPACTOS DA ASCENSÃO CHINESA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL

A consolidação da China como protagonista na ordem internacional contemporânea tem produzido efeitos significativos sobre a formulação das políticas externas em diferentes regiões do mundo. No caso da América do Sul, e particularmente do Brasil, esse processo tem influenciado não apenas os fluxos comerciais e financeiros, mas também a maneira como o Estado brasileiro se posiciona frente aos compromissos regionais assumidos nas últimas décadas. Este capítulo tem por objetivo examinar se – e de que forma – os vetores associados à ascensão chinesa condicionaram as decisões estratégicas do Brasil no âmbito regional, especialmente no que diz respeito à centralidade (ou à relativização) do Mercosul nas agendas diplomáticas e econômicas entre os anos de 2013 e 2022.

Neste sentido, busca-se compreender se a aproximação com o gigante asiático comprometeu o compromisso brasileiro com a consolidação do Mercosul como espaço privilegiado de articulação regional, ou se essa reconfiguração respondeu antes a uma estratégia de inserção internacional marcada pelo pragmatismo e pela busca por novos parceiros diante das limitações impostas pela ordem global.

A análise será conduzida à luz dos marcos teóricos já explorados ao longo do trabalho, com atenção à tensão entre autonomia e dependência, bem como aos efeitos do reposicionamento da China sobre as escolhas diplomáticas brasileiras. Ao colocar em perspectiva as prioridades adotadas por diferentes governos no período em questão, o capítulo pretende lançar luz sobre o lugar efetivo ocupado pelo Mercosul na política externa brasileira, em um cenário de transformação acelerada das dinâmicas internacionais.

4.1 ARTICULAÇÃO ENTRE AS DIMENSÕES COMERCIAIS DA PRESENÇA CHINESA E AS DECISÕES DA PEB

O exame das decisões da política externa brasileira entre 2013 e 2022 frente à crescente presença comercial da China demanda atenção especial às transformações estruturais no sistema internacional.

A análise da ascensão chinesa e seus impactos sobre a política externa brasileira demanda uma breve reflexão sobre o conceito de hegemonia. No campo das Relações Internacionais, a hegemonia pode ser compreendida como a capacidade de um Estado de estruturar a ordem internacional em conformidade com seus interesses, não apenas por meio da superioridade material, mas também pela produção de consensos e normas que legitimam sua posição dominante (Cox, 1987; Gill, 1990). Neste trabalho, a noção de hegemonia será mobilizada para iluminar os modos pelos quais a China, ao ampliar sua presença econômica, comercial e diplomática no Sul Global, passa a disputar formas de liderança sistêmica, ainda que de modo distinto do modelo norte-americano. Essa disputa, longe de ser apenas militar ou ideológica, manifesta-se por meio de instrumentos econômicos, institucionais e simbólicos que reconfiguram os centros de gravidade da ordem internacional e afetam diretamente a inserção de países periféricos, como o Brasil.

A projeção da China como principal destino das exportações brasileiras e fonte majoritária de superávit comercial consolidou um novo eixo econômico que moldou, de forma estrutural, as opções estratégicas da política externa brasileira. Essa ascensão, longe de representar apenas um realinhamento comercial, passou a operar como um vetor de condicionamento sistêmico, delimitando o escopo das decisões diplomáticas do Brasil, inclusive no que tange ao Mercosul. O que se observou, ao longo da última década, foi uma gradual *desregionalização* da política externa, resultado direto da centralidade atribuída à China nas agendas econômicas e políticas do país.

A retórica da “complementaridade produtiva”, intensificada nos governos petistas, propunha uma leitura otimista do vínculo sino-brasileiro, sugerindo que os diferentes perfis econômicos dos dois países seriam mutuamente benéficos. A China, com sua ampla demanda por commodities, e o Brasil, com sua capacidade de oferta de recursos naturais, teriam se encontrado em uma simbiose vantajosa. Contudo, essa narrativa desconsiderava os termos desiguais sobre os quais se deu essa aproximação, e omitia os riscos de uma integração econômica marcada por assimetrias profundas. Como apontam Hiratuka (2016) e Rolo (2022), tal narrativa funcionou como uma cortina de fumaça para encobrir o fato de que a estrutura da pauta exportadora brasileira permaneceu fortemente reprimarizada, reforçando a vulnerabilidade externa e o enraizamento de um modelo econômico pouco dinâmico e tecnologicamente estagnado.

Os dados do ComexStat (2024) ilustram essa tendência com clareza. Em 2021, a China respondeu por 31,3% das exportações brasileiras, somando US\$ 88 bilhões. Destes, aproximadamente 80% foram representados por apenas três produtos: soja (41,2%), minério de ferro (20,1%) e petróleo bruto (16,5%). Tais números revelam não apenas uma dependência perigosa em relação a um mercado específico, mas também uma elevada concentração da pauta exportadora em itens de baixo valor agregado, altamente sensíveis a oscilações externas. A aparente bonança comercial máscara, assim, uma fragilidade estrutural: a perda progressiva de complexidade produtiva e a ausência de uma estratégia nacional voltada à agregação de valor e ao fortalecimento de setores industriais estratégicos.

Quando contrastada com os dados das exportações brasileiras para o Mercosul, a assimetria se torna ainda mais evidente. Em 2022, os produtos manufaturados representaram 61% da pauta exportadora do Brasil para os países do bloco regional, em nítido contraste com os apenas 6,7% destinados à China³ (Rodrigues; Ribeiro, 2023; Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2023). Essa diferença não é trivial. Ela evidencia que o comércio intrarregional possui maior densidade tecnológica, maior potencial de encadeamentos produtivos e maior capacidade de gerar empregos qualificados e externalidades positivas. Apesar disso, o Mercosul vem sendo sistematicamente esvaziado no plano político e comercial, enquanto a relação com a China é intensificada, mesmo que sobre bases desiguais — conforme alertam análises críticas sobre os efeitos da especialização exportadora em bens primários nas relações bilaterais (Pereira; Castro, 2022).

Essa decisão não se deu ao acaso. O avanço da agenda sino-brasileira foi acompanhado por um recuo deliberado da prioridade atribuída à integração regional, sobretudo após o fim do segundo governo Dilma Rousseff. Como destaca Pecequilo (2020), o aprofundamento das relações bilaterais com a China não foi complementado por uma estratégia regional coordenada. Ao contrário, promoveu uma lógica bilateralizada e funcional aos interesses de setores exportadores específicos — notadamente o agronegócio e a mineração —, que encontraram na China um mercado

³ Segundo o IEDI (2023), os produtos manufaturados compreendem bens da indústria de transformação, com destaque para automóveis, autopeças, produtos químicos e máquinas, altamente demandados pelos países da América do Sul. Em contraste, a pauta de exportações para a China em 2022 foi composta em mais de 90% por produtos básicos — como soja, minério de ferro e petróleo —, o que indica baixa complexidade produtiva e reduzido valor agregado.

cativo e em expansão, sem a necessidade de negociações multilaterais ou compromissos de integração regional.

Essa reconfiguração comercial também teve efeitos sobre os fluxos de investimentos. Segundo Ribeiro (2023), entre 2009 e 2021, mais de 70% dos investimentos diretos chineses no Brasil concentraram-se em setores como energia, infraestrutura logística e mineração — setores de baixa intensidade tecnológica e pouco propensos à difusão de inovação ou desenvolvimento de capacidades internas. Esse padrão de investimento pouco transforma a estrutura produtiva brasileira. Ao contrário, a cristaliza em uma posição subordinada, limitando as possibilidades de avanço na cadeia de valor e comprometendo a articulação de políticas de industrialização.

Além do viés econômico, os impactos desse padrão também se fazem sentir no plano político-institucional. A política externa brasileira, em vez de se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, tem operado sob uma lógica reativa, voltada à facilitação comercial e à atração de capitais. A atuação diplomática passa a ser determinada por pressões de setores econômicos hegemônicos no campo doméstico, como o agronegócio, que moldam as prioridades internacionais do país. Como afirma Gastaldi (2022), o Brasil passa a adotar uma política externa *seletiva e rebaixada*, na qual os compromissos regionais são negligenciados sempre que se interpõem aos interesses comerciais com a China.

O esvaziamento do Mercosul, nesse contexto, não se dá apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos. A despeito da retórica da “integração produtiva”, o bloco passa a ocupar um lugar marginal nas prioridades do Itamaraty. A redução da participação do Mercosul nas exportações brasileiras, de 16% em 1998 para 6% em 2022 (Rolo, 2022), é sintomática desse processo. Mais do que um dado econômico, trata-se de um indicador da erosão do projeto geopolítico de construção de um espaço regional autônomo e cooperativo.

Essa mudança de paradigma está longe de ser neutra. A substituição do eixo regional sul-americano por uma lógica de inserção bilateral com a China carrega implicações profundas para a autonomia estratégica do Brasil. Conforme argumenta Furtado (2013), a dependência periférica não se esgota na dimensão comercial — ela abrange também a dimensão político-institucional, ao minar a capacidade do Estado

nacional de definir e implementar projetos próprios de desenvolvimento. A crescente centralidade da China não apenas desloca a prioridade do Mercosul, mas reconfigura os termos do debate sobre soberania, indução estatal e planejamento estratégico de longo prazo.

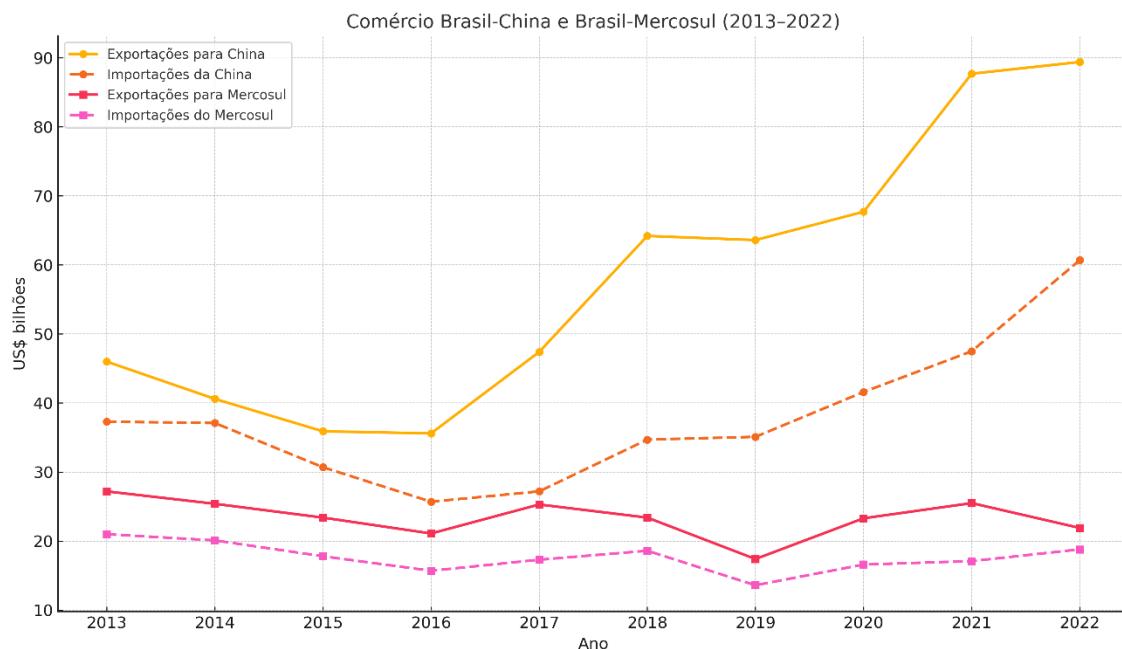
Complementarmente, Escudé (2021) destaca os riscos geopolíticos de uma inserção internacional marcada por acordos fragmentados, desprovidos de institucionalidade regional robusta. A China, ao adotar uma estratégia de regionalização difusa — marcada por investimentos bilaterais e parcerias pontuais com países-chave — enfraquece os mecanismos de governança regional e dificulta a formulação de uma voz política comum na América do Sul. A consequência disso é o isolamento relativo do Brasil em relação a seus vizinhos e a perda de capacidade de ação conjunta em fóruns multilaterais.

Portanto, a articulação entre as dimensões comerciais da presença chinesa e as decisões da política externa brasileira para o Mercosul não é apenas uma questão de redirecionamento comercial. Trata-se de uma inflexão estratégica, com implicações diretas sobre o papel regional do Brasil, sua autonomia decisória e sua capacidade de liderar projetos coletivos no Cone Sul. A China opera, nesse sentido, como um fator de (des)articulação regional, ao passo que sua presença econômica desloca o Brasil de um papel articulador para uma posição funcional, marcada por sua condição de fornecedor de recursos e consumidor de tecnologia.

Portanto, a inserção comercial do Brasil na dinâmica sino-centrada não é neutra nem espontânea. Ela é resultado de escolhas políticas, reforçadas por interesses econômicos internos e condicionadas por uma estrutura internacional assimétrica. A ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, articulado e coordenado, deixa o Brasil vulnerável a pressões externas e limita sua capacidade de projetar poder na vizinhança. A política externa, nesse cenário, torna-se refém das contingências comerciais, perdendo sua dimensão estratégica e enfraquecendo seu potencial como instrumento de transformação estrutural.

A progressiva *desregionalização* da pauta exportadora brasileira e a concentração das trocas com a China não se trata apenas de uma reorientação quantitativa, mas de uma mutação estrutural nas prioridades da política externa. Essa mudança pode ser claramente

observada na evolução comparativa das exportações brasileiras para a China e para o Mercosul, conforme ilustra o Gráfico 1 a seguir.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do ComexStat/MDIC, 2024.

4.2 A NOVA CONDIÇÃO DO BRASIL DIANTE DO MERCOSUL E DA CHINA: DEPENDÊNCIA, AUTONOMIA OU REALINHAMENTO?

A ascensão da China como eixo gravitacional das dinâmicas econômicas internacionais tem produzido impactos profundos sobre os marcos tradicionais de inserção internacional do Brasil. Esse processo não se restringe a uma reorientação do fluxo comercial ou à ampliação de oportunidades de investimento, mas atinge o núcleo da formulação estratégica do Estado brasileiro. Ao colocar em tensão a centralidade da América do Sul como espaço privilegiado de ação diplomática, a emergência chinesa obriga a reavaliar o lugar ocupado pelo Mercosul nas agendas externas do Brasil e, com isso, reposiciona a própria condição do país no sistema internacional.

A partir de 2013, as escolhas estratégicas dos diferentes governos evidenciaram, com maior nitidez, um deslocamento em curso: da aposta na institucionalidade regional para uma inserção global centrada em relações bilaterais com grandes potências, em especial com a China. Esse movimento coincide com o enfraquecimento das estruturas regionais – como a Unasul, a Celac e o próprio Mercosul – e com a crescente priorização

de acordos pontuais voltados a garantir superávits comerciais e atrair investimentos. Tal processo exige ser analisado à luz da tríade: dependência, autonomia e realinhamento.

No plano discursivo, os governos que se sucederam no período 2013–2022 mantiveram, em diferentes graus, uma retórica de valorização do Mercosul e da integração sul-americana. Contudo, na prática, a política externa foi progressivamente se descolando dessas referências, adotando posturas cada vez mais pragmáticas e voltadas ao curto prazo. Durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, por exemplo, ainda se buscava preservar o ideário sul-americano, mas já se observavam sinais de esvaziamento do protagonismo regional do Brasil, sobretudo diante do aprofundamento da crise econômica doméstica, da retração dos investimentos regionais e da intensificação das tensões com países vizinhos. Simultaneamente, aprofundava-se a cooperação com a China, com destaque para a reativação da COSBAN e os projetos no âmbito do BRICS.

Nesse momento, o Brasil pareceu buscar uma estratégia de duplo engajamento: preservar os vínculos com o entorno regional enquanto abria novas frentes de articulação com potências extrarregionais. Contudo, essa lógica foi perdendo sustentação com o agravamento das crises políticas internas e o crescente peso da China como parceiro indispensável para a recuperação econômica. Como assinala Pecequilo (2020), o Estado brasileiro passou a operar sob uma lógica de resposta às pressões externas e aos interesses imediatos de grupos econômicos domésticos, em detrimento de uma política externa coerente e propositiva.

Com a chegada de Michel Temer ao poder, a inflexão tornou-se mais evidente. O novo governo promoveu uma reorientação explícita da política externa, reduzindo a ênfase na integração sul-americana e priorizando agendas de liberalização econômica e acordos comerciais com blocos externos. A retórica de “regionalismo aberto” e a tentativa de firmar acordos com a União Europeia e o EFTA revelam essa reconfiguração. Ao mesmo tempo, a China manteve e ampliou sua presença como principal destino das exportações brasileiras e como investidora-chave em setores estratégicos. Essa dupla movimentação – retração regional e intensificação da dependência chinesa – explicita o novo eixo de prioridades do Brasil.

No governo Bolsonaro, a relação com o Mercosul foi ainda mais fragilizada, marcada por choques ideológicos com governos vizinhos, descaso pelas instâncias de

coordenação política regional e uma retórica nacionalista que se distanciava da construção coletiva de uma agenda sul-americana. Ainda que tenha havido momentos de reaproximação tática, como a defesa da redução da TEC ou a busca por maior flexibilidade nas negociações externas do bloco, o núcleo da política externa bolsonarista priorizou o alinhamento ideológico com os Estados Unidos e uma inserção global fragmentada, com forte viés comercialista.

Entretanto, mesmo nesse contexto, a China se manteve como principal parceiro comercial, o que demonstra uma continuidade estrutural que transcende as alternâncias de governo. A despeito da retórica anti-China presente em segmentos do governo Bolsonaro, os dados apontam para a intensificação do vínculo sino-brasileiro. Isso indica que a relação com a China passou a operar como uma espécie de “invariável estratégica”, que se impõe mesmo diante de oscilações políticas e ideológicas. Essa constatação reforça a ideia de que o Brasil ingressou em um novo padrão de dependência funcional, no qual decisões de política externa passam a ser condicionadas por fatores exógenos e pressões sistêmicas.

A noção de realinhamento geopolítico torna-se, portanto, uma categoria útil para pensar esse reposicionamento. Não se trata apenas de uma substituição de parceiros, mas de uma reconfiguração mais ampla do lugar do Brasil na ordem internacional. O país, que outrora buscava afirmar-se como articulador de uma agenda regional autônoma, passou a atuar de forma dispersa e reativa, inserindo-se na lógica de uma nova ordem sino-centrista sem, contudo, articular um projeto nacional que oriente essa inserção.

Pecequilo e Carmo (2022) observam que a erosão do papel articulador do Brasil na América do Sul é concomitante à fragmentação institucional do Mercosul, à perda de densidade das suas instâncias decisórias e à ausência de projetos estruturantes comuns. A priorização de acordos bilaterais com potências como China, União Europeia e EUA, além da flexibilização dos compromissos regionais, indicam que a agenda externa brasileira passou a ser moldada por interesses setoriais e conjunturais, em detrimento de uma estratégia regional integrada.

O resultado dessa trajetória é a consolidação de um padrão de inserção que mistura traços de dependência e pragmatismo, sem um horizonte de desenvolvimento autônomo. A relação com a China assegura, de fato, superávits comerciais e aportes de capital em

setores estratégicos, mas ao custo de uma crescente vulnerabilidade diante de oscilações externas, como queda de preços das commodities ou mudanças no desejo chinês por investimentos em infraestrutura. Ao mesmo tempo, a desconexão com o Mercosul fragiliza a capacidade do Brasil de exercer influência regional e de articular uma agenda coletiva nos fóruns multilaterais.

Celso Furtado (2013) já advertia que o desenvolvimento autônomo exige não apenas crescimento econômico, mas capacidade de decisão soberana e articulação institucional. O que se observa, no caso brasileiro, é um enfraquecimento dessa capacidade, tanto no plano doméstico quanto na projeção externa. A dependência funcional em relação à China se soma à fragmentação regional para produzir uma condição de vulnerabilidade estratégica, na qual o país possui margens reduzidas de ação autônoma, mesmo sendo formalmente soberano.

É nesse sentido que a nova condição do Brasil não pode ser compreendida apenas em termos dicotômicos — autonomia ou dependência —, mas exige o reconhecimento de um processo de realinhamento com implicações ambíguas. Por um lado, a China representa uma oportunidade concreta de diversificação de parcerias, financiamento de longo prazo e inserção em cadeias de valor globais. Por outro, essa aproximação tem ocorrido sob termos assimétricos, sem planejamento nacional consistente e com efeitos deletérios sobre a coesão regional.

A política externa brasileira, nesse cenário, parece ter abdicado de sua função estratégica para se converter em instrumento de adaptação. A ausência de coordenação interministerial, a desinstitucionalização do Itamaraty e o enfraquecimento das políticas industriais e de planejamento agravam essa tendência. O Brasil encontra-se, assim, em uma encruzilhada: ou rearticula um projeto nacional que lhe permita redefinir os termos de sua inserção internacional, ou continuará a operar como elo frágil de uma ordem global que se reorganiza sem sua participação efetiva.

4.3 A ASCENÇÃO DA CHINA COMO FATOR DE PRESSÃO E (RE)ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A emergência da China como potência global não apenas transformou a estrutura do sistema internacional, mas também reconfigurou os vetores de formulação das políticas externas dos países periféricos, especialmente aqueles com estruturas produtivas

fragilizadas, elevada exposição externa e limitada capacidade de diversificação tecnológica. No caso do Brasil, essa transição geoeconômica gerou um processo contínuo e cumulativo de reorientação da política externa, marcado pela substituição de prioridades regionais por vínculos estratégicos com o Leste Asiático, com destaque para a centralidade crescente da China.

Esse processo de reorientação não foi inteiramente consciente ou linear. Pelo contrário, como aponta Granja (2021), o Brasil passou a responder de forma reativa à intensificação da presença chinesa em sua economia, sem que houvesse uma política de Estado articulada capaz de moldar proativamente essa nova configuração. A inserção do país na nova ordem sino-centrada foi, em grande medida, condicionada por fatores externos — como a crise financeira de 2008, a estagnação da demanda nos países desenvolvidos e o colapso das estratégias regionais de integração —, mas também por fatores domésticos, como a desindustrialização, a primarização das exportações e o esvaziamento institucional do Itamaraty.

Desde o início do século XXI, mas especialmente a partir de 2009, quando a China supera os Estados Unidos como principal parceiro comercial do Brasil, a dependência em relação à economia chinesa passou a operar como fator estruturante da política externa brasileira. Essa dependência se expressa em várias dimensões. No plano comercial, como demonstrado por Leite, Pomeranz e Bicalho (2021), observa-se uma concentração crescente das exportações em commodities de baixo valor agregado. No plano dos investimentos, verifica-se o predomínio de fluxos orientados a setores extractivos e de infraestrutura, sem articulação com políticas de inovação, transferência de tecnologia ou encadeamentos produtivos locais.

Em termos institucionais, a intensificação das relações bilaterais sino-brasileiras ocorre paralelamente ao desmonte progressivo dos espaços regionais de concertação. A Unasul torna-se inoperante; a CELAC perde centralidade; o Mercosul é tensionado por divergências internas e por iniciativas de flexibilização comercial. A política externa brasileira, nesse contexto, abandona o discurso da construção de uma “pátria grande” latino-americana e passa a operar com base em um cálculo pragmático de maximização de benefícios econômicos imediatos, frequentemente subordinado às pressões de setores como o agronegócio, a mineração e a infraestrutura.

O resultado é a emergência de um novo padrão de inserção internacional: fragmentado, reativo e bilateralizado. A relação com a China torna-se central, mas não se traduz em ganhos estratégicos de longo prazo. Como observa Saraiva (2021), a cooperação econômica intensifica-se, mas sem coordenação interministerial, sem estratégia nacional e sem articulação com políticas públicas de desenvolvimento. A diplomacia brasileira, antes reconhecida por sua densidade institucional e capacidade de negociação multilateral, passa a operar sob uma lógica instrumental, voltada à facilitação comercial e à atração de capitais, com baixa capacidade de indução.

Essa lógica de rebaixamento estratégico da política externa é reforçada pelo “pragmatismo forçado” (Granja, 2021) que marcou as gestões de Temer e Bolsonaro. No primeiro caso, a busca por investimentos chineses para compensar a crise fiscal levou à venda de ativos estratégicos — como no caso da CPFL para a State Grid⁴ — sem contrapartidas em termos de conteúdo local ou inovação tecnológica. No segundo caso, a retórica antichinesa de segmentos do governo coexistiu com uma intensificação das exportações para o país asiático, sobretudo durante a pandemia. Essa contradição escancara a falta de coerência entre discurso e prática, revelando uma política externa guiada por urgências conjunturais e disputas ideológicas internas, mais do que por uma estratégia nacional articulada.

A ascensão chinesa, portanto, atuou como vetor de pressão estrutural. Não apenas ofereceu oportunidades — como investimentos, acesso a mercados e financiamento de longo prazo —, mas também impôs limites, condicionalidades e assimetrias. Essa pressão não foi necessariamente explícita ou coercitiva. Na maioria dos casos, manifestou-se de forma indireta, por meio da reorganização dos fluxos comerciais globais, da reconfiguração das cadeias de valor, da mudança nos centros de decisão geoeconômica e da disputa por influência em regiões periféricas. O que muda, nesse contexto, é o campo de possibilidades da política externa brasileira: o que é viável, o que é prioritário, o que é aceitável.

⁴ A aquisição da CPFL pela estatal chinesa State Grid entre 2016 e 2017, mediante compra da participação da Camargo Corrêa e posterior OPA, ilustra a crescente presença da China em setores estratégicos brasileiros. Segundo Granja (2021), trata-se de uma privatização indireta que transfere o controle de ativos nacionais a estatais estrangeiras, sem contrapartidas produtivas, reforçando padrões de dependência e limitando a autonomia estratégica do país

Celso Furtado (2000; 2013) oferece elementos importantes para compreender essa realidade. Para o autor, a dependência não se limita ao plano econômico. Ela envolve dimensões políticas, institucionais e epistemológicas. Um país dependente é aquele que, mesmo quando formalmente soberano, estrutura suas decisões estratégicas com base em imperativos externos. A adaptação brasileira à nova centralidade chinesa revela esse padrão. As escolhas de política externa não emergem de um projeto nacional robusto, mas da necessidade de responder a estímulos externos. O Estado deixa de ser sujeito para tornar-se objeto das transformações do sistema internacional.

A reorientação da política externa brasileira, nesse sentido, não pode ser interpretada apenas como uma mudança de prioridades ou de parceiros. Trata-se de uma mutação mais profunda, que envolve o deslocamento do papel do Brasil no tabuleiro global. O país deixa de atuar como articulador regional — papel que assumiu com relativa firmeza durante os anos 2000 — para converter-se em parceiro funcional de uma potência global, com pouca ou nenhuma capacidade de barganha estratégica. Essa conversão foi facilitada pela ausência de um projeto nacional, pela fragilização institucional do Itamaraty e pela hegemonia de setores econômicos cuja lógica de curto prazo conflita com as exigências de uma inserção soberana.

Apesar disso, é necessário reconhecer que a China também representa uma oportunidade real de reposicionamento, desde que o Estado brasileiro seja capaz de operar estrategicamente esse vínculo. Gonçalves (2017) destaca que a qualidade da inserção internacional não depende apenas do parceiro externo, mas sobretudo da capacidade do país receptor de formular e coordenar políticas públicas que orientem os fluxos externos em benefício de objetivos internos. Isso implica fortalecer a institucionalidade estatal, recompor a capacidade técnica e diplomática, e reconstruir uma visão estratégica de desenvolvimento. Sem isso, qualquer aproximação será, inevitavelmente, assimétrica e reproduutora da dependência.

A experiência brasileira entre 2013 e 2022 mostra que essa condição ainda não foi superada. A reorientação da política externa em direção à China ocorreu sem planejamento, sem controle social e sem articulação com políticas estruturantes. O Brasil passou a ocupar, de forma passiva, uma posição na nova ordem geoeconômica global, abandonando seu papel histórico de liderança regional e sua ambição de protagonismo no Sul Global. A política externa tornou-se funcional à lógica de extração e exportação de

bens primários, e o Mercosul foi gradualmente substituído por uma lógica bilateralizada e fragmentária.

Conclui-se, portanto, que a ascensão da China atuou, sim, como fator de pressão e (re)orientação da política externa brasileira. Essa influência não foi neutra. Ela moldou os marcos de decisão, reconfigurou prioridades e condicionou o escopo de atuação diplomática do país. Mais do que isso, expôs as fragilidades internas da formulação de política externa no Brasil, evidenciando que a dependência contemporânea não decorre apenas de fatores exógenos, mas também da ausência de um projeto nacional capaz de negociar de forma soberana os termos de inserção internacional. Cabe, agora, à política externa brasileira reencontrar-se com sua tradição de formulação estratégica, resgatando os princípios da universalidade, do multilateralismo e da autodeterminação, de modo a transformar uma dependência de fato em uma parceria de escolha.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste estudo permite afirmar, com base sólida, que a ascensão da China no sistema internacional exerceu impactos significativos sobre a condução da Política Externa Brasileira para o Mercosul, no intervalo entre 2013 e 2022. Esses impactos extrapolaram os limites de um reposicionamento pontual e refletiram transformações estruturais no padrão de inserção internacional do Brasil. Mais do que alterações conjunturais, identificaram-se mudanças nos marcos orientadores da PEB e, sobretudo, na forma como o Brasil passou a articular — ou desarticular — seus compromissos com a integração regional.

A hipótese que norteou esta investigação, segundo a qual a crescente presença chinesa nas dinâmicas econômicas globais condicionou os direcionamentos adotados pelo Brasil no âmbito do Mercosul, foi confirmada a partir do cruzamento de evidências empíricas, análise de dados comerciais e da leitura crítica dos discursos diplomáticos. Tais elementos apontaram, de modo consistente, para um esvaziamento progressivo da agenda regional em benefício de uma aproximação estratégica e funcional com a China.

O recurso à Análise de Política Externa como referencial teórico mostrou-se adequado para captar a complexidade do processo decisório que envolve a política externa. A APE permitiu escapar de explicações reducionistas ou mecanicistas, compreendendo a política externa como resultante de múltiplos vetores — externos, domésticos e perceptivos. Neste contexto, a reorientação da PEB não deve ser entendida como simples resposta às pressões sistêmicas, mas sim como produto da convergência entre os interesses econômicos imediatos, a redefinição das bases político-institucionais dos governos em exercício e a ausência de um projeto nacional robusto de desenvolvimento vinculado à integração regional.

A relação com a China, ao longo da década analisada, intensificou-se de forma vertiginosa. A pauta exportadora brasileira foi gradualmente concentrada em produtos primários, especialmente soja, minério de ferro e petróleo, conforme apontam os dados do Ministério do Desenvolvimento, Industria, Comércio e Serviços /ComexStat e os estudos de Rolo (2013), refletindo um processo de reprimarização que tem sido alvo de críticas de diversos autores. Ao mesmo tempo, observou-se uma presença cada vez mais

incisiva de investimentos chineses no Brasil, sobretudo em setores considerados estratégicos, como infraestrutura, energia e logística.

Essa combinação de fatores contribuiu para aprofundar o grau de dependência econômica do Brasil em relação à China. Enquanto isso, os fluxos comerciais com os países do Mercosul se mantiveram estagnados ou sofreram retração proporcional, demonstrando uma redução significativa na densidade econômica e política do projeto integracionista sul-americano. A regionalização, que outrora foi eixo estruturante da inserção internacional do país, passou a ser secundarizada frente ao pragmatismo da agenda extrarregional.

Essa inflexão se refletiu diretamente sobre os princípios que historicamente orientaram a PEB. A autonomia — concebida, neste trabalho, como a capacidade de o Estado formular e executar uma política externa independente, mesmo diante de assimetrias sistêmicas — foi tensionada. A ascensão chinesa, embora tenha oferecido novas possibilidades de interação econômica, não se traduziu, para o Brasil, em maior autonomia estratégica, como também discutido por Oliveira (2010) e Pereira (2007), que analisam os riscos de uma inserção subordinada frente ao gigante asiático. Pelo contrário, o país passou a exibir uma inserção subordinada, dependente da demanda chinesa por commodities e da atração de investimentos externos como motores de crescimento.

Já no que se refere à inserção internacional, também houve deslocamentos relevantes. A tradicional aposta brasileira em uma inserção articulada à integração regional, com base em parcerias sul-sul e construção de coalizões no entorno imediato, foi substituída por uma lógica orientada à bilateralização das relações econômicas e diplomáticas. Isso significou, na prática, a desarticulação de uma estratégia regional sustentada e a priorização de agendas de curto prazo, ainda que essas comprometessem a posição do Brasil como articulador político regional.

Ao observar os diferentes ciclos presidenciais, nota-se que o primeiro mandato de Dilma Rousseff ainda procurou sustentar retoricamente os compromissos com o Mercosul. Contudo, mesmo nesse período, os dados já indicavam o fortalecimento do eixo sino-brasileiro. Com Michel Temer, essa tendência se consolidou com maior nitidez. O governo adotou uma política de abertura comercial centrada na liberalização e na busca

por acordos extrarregionais, o que enfraqueceu ainda mais o papel do bloco sul-americano.

No governo Bolsonaro, essa inflexão transformou-se em ruptura. A retórica crítica ao Mercosul, somada à aproximação volátil com os Estados Unidos, foi registrada em discursos oficiais do presidente Jair Bolsonaro nas Cúpulas do Mercosul (Itamaraty, 2020), como também discutido por Cervo e Lessa (2020). e à manutenção da pauta comercial com a China, evidenciou a ausência de uma estratégia regional coerente. Mesmo nos momentos de tensão ideológica com a China, os dados mostram que o comércio bilateral não foi comprometido, reforçando a natureza funcional da dependência estabelecida.

Dessa forma, é possível sustentar que a trajetória da PEB para o Mercosul, no período delimitado, oscilou entre a inflexão e a ruptura. O afastamento do projeto regional não decorreu apenas de fatores internos ou de oscilações ideológicas entre governos. Ele esteve profundamente associado à reconfiguração estrutural do sistema internacional e à emergência da China como principal parceiro comercial brasileiro. Esse realinhamento comprometeu a coerência da política externa, enfraqueceu a capacidade de articulação regional e sinalizou uma tendência de desconstrução dos fundamentos clássicos da diplomacia brasileira.

A principal contribuição deste estudo está, justamente, na demonstração de que os vetores estruturais da ascensão chinesa influenciaram decisivamente as escolhas estratégicas do Brasil no plano regional. A política externa não operou segundo um roteiro de fortalecimento da autonomia ou de aprofundamento da integração regional. Ao contrário, revelou-se reativa, desarticulada e permeável às oportunidades conjunturais de ganho imediato, em detrimento de um projeto nacional de longo prazo.

A análise dos discursos oficiais, dos dados comerciais e dos posicionamentos diplomáticos permitiu identificar com clareza que o Brasil passou a priorizar uma inserção funcional, voltada a atender à lógica do mercado global e à atração de capitais, mas sem uma arquitetura estratégica que conferisse robustez ao papel do país no cenário sul-americano. Essa constatação evidencia o esvaziamento da vocação integracionista do Brasil, como demonstrado nas análises de Saraiva (2020) e Vigevani & Cepaluni (2009),

que apontam para uma crescente desarticulação da política externa regional brasileira., que por décadas foi eixo da sua projeção internacional.

Todavia, reconhecem-se algumas limitações. A ausência de documentos internos do Itamaraty e o acesso restrito a deliberações políticas de alto nível limitaram a compreensão da totalidade dos fatores decisórios. Além disso, o recorte temporal adotado não contempla os primeiros anos do governo Lula III, que poderá inaugurar uma nova fase ou tentar recompor os elos perdidos com a integração regional.

Para além do diagnóstico, este estudo aponta a necessidade de investigações futuras que explorem a atuação do Brasil nos mecanismos regionais sob a nova conjuntura política, bem como estudos comparativos com outros países da América do Sul, igualmente confrontados com o desafio de equilibrar autonomia, desenvolvimento e inserção internacional em um sistema em franca transição. A ascensão da China continuará a figurar como variável estruturante das relações internacionais e, portanto, exige respostas que articulem estratégia, soberania e regionalismo.

Assim, espera-se que esta dissertação contribua para o debate contemporâneo sobre os rumos da política externa brasileira, especialmente no tocante à integração sul-americana, oferecendo uma reflexão crítica sobre os desafios colocados à formulação de uma política externa que seja, de fato, autônoma, coerente e promotora de um projeto nacional em consonância com os interesses do país e da região.

6. REFERENCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política externa do governo Bolsonaro: ideologia, desmonte institucional e alinhamento automático aos EUA. *Revista Carta Internacional*, Brasília, v. 15, n. 3, p. 1-28, 2020. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1225>. Acesso em: 10 jan. 2024.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Inserção internacional do Brasil: do alinhamento à autonomia. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Itamaraty e a política externa brasileira: da tradição à globalização. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.
- ALMEIDA, Rafael. A China e o novo regionalismo na América do Sul: implicações para a política externa brasileira. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 38-57, jan./fev. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/84618>. Acesso em: 15 jan. 2024.
- ALVES, André Luiz Reis. Regionalismo e política externa brasileira: de Sarney a Lula. In: SARAIVA, Miriam Gomes (org.). *O lugar do Brasil na América do Sul: a construção da integração*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 79-100.
- ALVES, André Luiz Reis. Política Externa Brasileira e Regionalismo Sul-Americano: entre a institucionalização e o intergovernamentalismo. *Carta Internacional*, v. 16, n. 2, p. 1-27, 2021. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1359>. Acesso em: 20 jan. 2024.
- AMORIM, Celso. Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da posse como Ministro das Relações Exteriores. Brasília, 2 jan. 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/discursos-do-ministro/discorso-do-ministro-celso-amorim-por-ocasiao-da-posse-como-ministro-das-relacoes-exteriores>. Acesso em: 20 jan. 2024.
- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.
- ARAÚJO, Bruno. A Ascensão da China e os desafios para a inserção internacional brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/9m34xfsTQh5v4LbNzqv8yKd>. Acesso em: 21 jan. 2024.
- BANCO MUNDIAL. Exportações de bens e serviços (% do PIB) – Brasil. Banco Mundial, 2023. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=BR>. Acesso em: 10 fev. 2024.
- BARBOSA, Rubens Ricupero. O Brasil, a China e os EUA: desafios da política externa brasileira. *Revista Interesse Nacional*, n. 45, p. 24-30, out./dez. 2022. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/o-brasil-a-china-e-os-eua-desafios-da-politica-externa/>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BARROS, Pedro da Motta Veiga de; CARELLI, Rodrigo. Comércio e desenvolvimento: os desafios da política comercial brasileira. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2021. p. 389-414.

BEIGUELMAN, Paula. A China no século XXI: uma potência em transição. São Paulo: Contexto, 2020.

CAMPOS, André. Exportações brasileiras para a China cresceram 18 vezes em 20 anos. *Agência Brasil*, 11 out. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-10/exportacoes-brasileiras-para-china-crescem-18-vezes-em-20-anos>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CASTRO, Ana Célia; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. A China no século XXI: Estado desenvolvimentista e crescimento econômico. In: CASTRO, Ana Célia (org.). *A China em transição: desafios e perspectivas para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012. p. 15-40.

CEPAL. *Aceleração do crescimento com estabilidade macroeconômica e redução da pobreza: o caso do Brasil*. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/aceleracao-do-crescimento-com-estabilidade>. Acesso em: 17 jan. 2024.

CEPAL. *Panorama da inserção internacional da América Latina e do Caribe 2022: a região em frente às tensões da globalização*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2022. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/48211>. Acesso em: 3 fev. 2024.

CHINA, Ministério das Relações Exteriores. China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. Pequim, 2016. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml. Acesso em: 6 jan. 2024.

COSTA, Wilton. A reprimarização da pauta de exportações brasileiras: características, causas e consequências. *Revista Economia Ensaios*, v. 36, n. 2, p. 159-181, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/68845>. Acesso em: 9 jan. 2024.

COX, Robert W. *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press, 1987.

CUNHA, André. O Brasil e a nova configuração da economia política internacional. *Carta Internacional*, v. 17, n. 1, p. 45-63, 2022. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1462>. Acesso em: 10 jan. 2024.

DIRETORIA DE TEMAS ECONÔMICOS (MRE). Brasil-China: 50 anos de relações diplomáticas. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/economia/balanco-50-anos-relacoes-brasil-china>. Acesso em: 8 fev. 2024.

DOS SANTOS, Rafael. *Conflito sino-americano e as estratégias da China para o século XXI*. Curitiba: Appris, 2023.

DUARTE, Rubens. China e América do Sul: a diplomacia da integração na lógica das redes. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/yZFY3YZDD9QbhFsHHLyDLXB>. Acesso em: 12 jan. 2024.

FERNANDES, Gustavo Simões. As estratégias da China para a América do Sul e o papel do Brasil. *Boletim Meridiano* 47, v. 22, n. 118, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://seer.unb.br/index.php/MED/article/view/36282>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FERNANDES, Gustavo Simões. O giro da Ásia e as alternativas à dependência na periferia: o caso da América do Sul. In: COUTO, Alfredo Saad-Filho et al. (org.). *Crises contemporâneas e alternativas para a periferia*. São Paulo: Elefante, 2023. p. 255-280.

FREIXO, Adriano. A inserção internacional da China e seus impactos sobre o Brasil e a América Latina. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 72, p. 99-120, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/162994>. Acesso em: 21 jan. 2024.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

GARCIA, Eugênio Vargas. O Brasil e a China no sistema internacional: estratégias comparadas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 62, n. 1, p. 1-22, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/6NLSzrDqf4W5zVTR6rSPZVh>. Acesso em: 12 jan. 2024.

GAZETA DO POVO. Íntegra: discurso de Jair Bolsonaro na abertura da Assembleia Geral da ONU. *Gazeta do Povo*, 20 set. 2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/discurso-bolsonaro-onu-assembleia-geral-2022>. Acesso em: 10 jan. 2024.

GIACALONE, Rita. China y América Latina: la construcción de una relación estratégica. *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, n. 120, p. 65-87, 2018. Disponível em: https://www.cidob.org/en/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/120/china_y_america_latina_la_construccion_de_una_relacion_estrategica. Acesso em: 7 jan. 2024.

GILL, Stephen. American Hegemony and the Trilateral Commission. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

GONÇALVES, Williams. A geopolítica do Atlântico Sul e a inserção internacional do Brasil. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 207-226.

GONÇALVES, Williams. O novo contexto internacional e os dilemas da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/GpKNtZHbBGtbPHHqJNS8Kxj>. Acesso em: 18 jan. 2024.

HIRST, Mônica. Brasil-Estados Unidos: a difícil busca pela confiança mútua. *Revista Interesse Nacional*, n. 41, p. 42-47, out./dez. 2021. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/brasil-eua-dificil-busca-confianca>. Acesso em: 22 jan. 2024.

HIRST, Mônica. A política externa brasileira em tempos de incerteza. *Revista Carta Internacional*, v. 14, n. 2, p. 4-25, 2019. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1034>. Acesso em: 14 jan. 2024.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Carta IEDI n. 1297: Exportações da Indústria de Transformação em 2022*. São Paulo, 17 mar. 2023. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1297.html. Acesso em: 22 jun. 2025.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Indicadores de comércio exterior. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2024.

JAGUARIBE, Hélio. *Um estudo crítico da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

JAGUARIBE, Hélio. Desenvolvimento e democracia: experiências latino-americanas. *Revista Estudos Avançados*, v. 5, n. 13, p. 83-98, 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qZhT43M6LzFcBZfCgr5dDzw>. Acesso em: 18 jan. 2024.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia brasileira e o regionalismo pós-liberal. In: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica (org.). *O Brasil na América do Sul: integração regional e identidade internacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 57-88.

LIMA, Maria Regina Soares de. Institucionalização e crise da integração regional na América do Sul. *Revista Conjuntura Austral*, v. 12, n. 58, p. 11-26, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/113785>. Acesso em: 19 jan. 2024.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e a América do Sul: os desafios do regionalismo. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 62, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/VxNVb3bsWbTb8zLhtH6kZBh>. Acesso em: 9 jan. 2024.

MALAMUD, Andrés. Presidencialismo e integração regional: uma combinação perigosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, p. 141-160, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Ybk3wh4v6JfGqhtg9SRhTZK>. Acesso em: 22 jan. 2024.

MARTINS, Carlos Eduardo. A China, a nova Rota da Seda e a América do Sul. *Boletim Meridiano* 47, v. 21, n. 113, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://seer.unb.br/index.php/MED/article/view/31876>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MEDEIROS, Eduardo. As relações comerciais Brasil–China e a reprimarização da pauta de exportações brasileiras. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 59, n. 2, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/3Vz6zF7gRtKj7G3FsSHW7LK>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MELLO, Frederico. Inserção internacional e dependência: uma análise crítica da política externa brasileira recente. *Revista Carta Internacional*, v. 17, n. 1, p. 1-20, 2022. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1452>. Acesso em: 9 jan. 2024.

MENDONÇA, Renata Vieira da Costa. A diplomacia brasileira frente ao avanço chinês na América do Sul: da retórica à realidade. *Revista Conjuntura Austral*, v. 10, n. 51, p. 90-108,

2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/91028>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MERCOSUL. Declaração Presidencial sobre a COVID-19. Reunião extraordinária por videoconferência dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL. 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/declaracao-presidencial-sobre-covid-19>. Acesso em: 25 jan. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Política Externa Brasileira – Discurso do Ministro Ernesto Araújo no Itamaraty. Brasília, 2 jan. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/discursos/discursos-do-ministro/discursos-de-posse-do-ministro-ernesto-araujo>. Acesso em: 24 jan. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Política Externa Brasileira – Discurso do Ministro Carlos França na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Brasília, 22 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/imprensa/discursos-artigos-e-entrevistas/discursos-do-ministro/discursodo-ministro-carlos-franca-no-senado-federal>. Acesso em: 2 fev. 2024.

MIRANDA, Guilherme. A política externa do governo Bolsonaro: rupturas e continuidades. *Revista Carta Internacional*, v. 14, n. 2, p. 26-45, 2019. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1035>. Acesso em: 16 jan. 2024.

MOREIRA, Maurício Mesquita. A ascensão da China e o futuro das exportações brasileiras. *Texto para Discussão BID*, n. IDB-TN-1341, 2019. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publicacao/ascensao-da-china-e-o-futuro-das-exportacoes-brasileiras>. Acesso em: 18 jan. 2024.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. A política externa brasileira e a América do Sul: do Pan-americanismo à Unasul. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 227-253.

PECEQUILO, Cristina S. A política externa dos Estados Unidos: continuidade e mudanças de Bush a Obama. São Paulo: Saraiva, 2010.

PECEQUILO, Cristina S. A política externa brasileira no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, p. 136-153, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/k7smv7QFjvNc8vfpbCmyQzg>. Acesso em: 18 jan. 2024.

PECEQUILO, Cristina S.; DO CARMO, Luis Fernando A. Brasil-China: uma parceria estratégica global em construção. *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n. 23, p. 19-36, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/51491>. Acesso em: 20 jan. 2024.

PEREIRA, Frederico G. de M.; CASTRO, Ana Luíza Matos de. Relações econômicas entre Brasil e China nas duas primeiras décadas do século XXI: uma perspectiva a partir dos desafios contemporâneos para a reindustrialização brasileira. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 2, p. 599-624, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/fYZQv7YX4QzqNwV8VZqtqwL>. Acesso em: 22 jun. 2025.

PUIG, Juan Carlos. *Doctrina y realidad en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1980.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. O conceito de autonomia na política externa brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, p. 5-22, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/QxSg7dbFgS9KpPfJH5tSKrC>. Acesso em: 9 jan. 2024.

RODRIGUES, Aline Aparecida; RIBEIRO, Carlos Eduardo França. *A importância da América do Sul para as exportações brasileiras: uma análise da pauta exportadora entre 2002 e 2022*. Foz do Iguaçu: UNILA, 2023. Disponível em: https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/7645/GT17-037_A_importancia_da_America_do_Sul_para_as_exportacoes_brasileiras.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

SARAIVA, Miriam Gomes. A política externa brasileira para a América do Sul: atores e interesses. In: SARAIVA, Miriam Gomes (org.). *O lugar do Brasil na América do Sul: a construção da integração*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 13-36.

SARAIVA, Miriam Gomes. A política externa brasileira e a América do Sul: caminhos e perspectivas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, p. 5-25, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/BVCTtVmRPzwdTk7qsc5GJLs>. Acesso em: 14 jan. 2024.

SARTI, Flávia. Brasil-China: a relevância das exportações de produtos básicos. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22, n. 3, p. 1-27, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/dL4fcSRqt7p7HLsZhzkqW6z>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SILVA, André Luiz Reis da. A nova geopolítica sul-americana: entre a China e os Estados Unidos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 65, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/XZRJKC9vQ9hVzCnzPbHMWCz>. Acesso em: 9 jan. 2024.

SILVA, Elson. A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma: entre o regional e o global. *Revista Conjuntura Austral*, v. 9, n. 45, p. 33-52, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/78128>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SILVA, José Graziano da. China e América Latina: comércio e investimento como vetores de aproximação. *Revista Estudos Internacionais*, v. 4, n. 1, p. 6-22, 2016. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/12296>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SILVA, Rafael Antonio Duarte. Política externa brasileira no governo Dilma Rousseff: entre a ascensão e a crise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n. 2, p. 1-19, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/X5PVLpzG5Fx7ZnXzDqqXxCJ>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2023: Investing in sustainable energy for all*. Genebra: United Nations, 2023. Disponível em: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>. Acesso em: 17 jan. 2024.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A ascensão da China e o novo papel do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, p. 5-24, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/dBkTk4WpG9gNvXQh8JLzSnq>. Acesso em: 15 jan. 2024.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *Globalização e a nova geopolítica mundial: a inserção do Brasil no sistema mundial*. 4. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

WTO – World Trade Organization. World Trade Statistical Review 2023. Genebra: WTO, 2023. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2023_e/wts2023_e.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.