

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIAS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

HENRIQUE CESÁRIO SANTANA

**A INTERAÇÃO ECONÔMICA SINO-BRASILEIRA E O IMPACTO NA POLÍTICA
EXTERNA DO BRASIL DURANTE O GOVERNO LULA**

GOIÂNIA

2021

HENRIQUE CESÁRIO SANTANA

**A INTERAÇÃO ECONÔMICA SINO-BRASILEIRA E O IMPACTO NA POLÍTICA
EXTERNA DO BRASIL DURANTE O GOVERNO LULA**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado à Escola de Direito, Negócios e
Comunicação. da Pontifícia Universidade Católica de
Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Relações Internacionais.
Orientador (a): Prof. Dr. Pedro Araújo Pietrafesa

GOIÂNIA

2021

Santana, Henrique Cesário. 2021.

Interação econômica sino-brasileira e o impacto na política externa do Brasil durante o governo Lula/ Henrique Cesário Santana. – Goiânia, 2021.
Total de folhas: 64 f. il.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Araújo Pietrafesa

Monografia (Curso de Graduação em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Goiânia, 2021.

1. Brasil. 2. China. 3. Política Externa. 4. Lula. I. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Escola de Direito, Negócios e Comunicação. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

HENRIQUE CESÁRIO SANTANA

**A INTERAÇÃO ECONÔMICA SINO-BRASILEIRA E O IMPACTO NA POLÍTICA
EXTERNA DO BRASIL DURANTE O GOVERNO LULA**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado à Escola de Direito, Negócios e
Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de
Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador (a): Prof. Dr. Pedro Araújo Pietrafesa

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Araújo Pietrafesa

Prof. Dr. Danillo Alarcon

Prof. Me. Giovanni Hideki Chinaglia Okado

AGRADECIMENTOS

Em reconhecimento a todo apoio durante a minha jornada acadêmica, mas também em todos aspectos da minha vida, agradeço aos meus pais, Elaine e Wolney, minha noiva, Letícia, e minha irmã, Heloísa.

Ao meu orientador Pedro, por toda sua disposição em me amparar não só no desenvolvimento deste trabalho, mas também em outras pesquisas desenvolvidas ao longo da graduação, que com toda a certeza me ajudaram muito em minha capacitação profissional e acadêmica.

À PUC Goiás e a todos os professores que compõem o departamento de Relações Internacionais, que ao longo desses quatro anos estiveram em contato comigo e influenciaram em minha formação.

Aos meus amigos do curso de Relações Internacionais, em especial Felipe, Rafael, Kelvin, Clarice, Caroliny e Raquel, que fiz durante esses anos e que me ampararam sempre que solicitados.

RESUMO

A segunda metade da década de 1990 e, principalmente, o início do século XXI marcaram o período de consolidação e de crescimento acentuado da parceria econômica sino-brasileira. A partir do governo Lula as relações entre os dois países tiveram seu patamar elevado. O objetivo do trabalho é avaliar se o aumento das interações econômicas entre Brasil e China proporcionou mudanças na política externa brasileira durante o governo de Lula dentro de arenas multilaterais. Esta é uma pesquisa qualitativa que utilizará como parâmetro principal a observação de três organismos internacionais, focando-se em três variáveis distintas. Serão exploradas as votações brasileiras na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) durante os anos de 2003 a 2010 abordando a temática política, os votos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) nos biênios de 2004/2005 e 2010/2011 analisando a temática de segurança e as propostas apresentadas pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) durante o governo Lula observando a temática comercial. Na AGNU em nenhum momento o Brasil alterou sua postura para votar contra as resoluções que condenavam violações de direitos humanos. A atuação brasileira no CSNU seguiu durante o período os princípios do acumulado histórico de sua política externa. Na OMC, a cooperação entre eles se ligou ao status semelhante que ambos ocupam dentro do organismo e como forma de aumentar o poder de barganha nas negociações. Conclui-se que os países apresentaram uma convergência de interesses nos organismos, porém, a congruência de ações da política externa brasileira com a chinesa não apresenta sinais de que estariam condicionadas a relação econômica que desempenham.

Palavras-chave: Brasil; China; Política Externa; Lula.

ABSTRACT

The second half of the 1990s, and especially the beginning of the 21st century, was the period of consolidation and accentuated growth of the Sino-Brazilian economic partnership. From the Lula administration onwards, relations between them had a high level. However, the relevance of this relationship was not the same for both sides. China represented a larger share of Brazilian exports than Brazil represented in Chinese international trade. The objective of the research is to assess whether the increase in economic interactions between Brazil and China provided changes in Brazilian foreign policy during Lula's government within multilateral arenas. This is qualitative research that will use as its main parameter the observation of three international organizations, focusing on three distinct variables. The Brazilian votes in the United Nations General Assembly (UNGA) during the years 2003 to 2010, addressing the political issue, the votes in the United Nations Security Council (UNSC) in the bienniums of 2004/2005 and 2010/2011, analyzing the security theme and the proposals presented by Brazil at the World Trade Organization (WTO) during the Lula's administration, observing the trade theme. At the UNGA, Brazil did not change its stance to vote against the resolutions that condemned human rights violations. During the period, Brazilian action at the UNSC followed the principles of the historical accumulation of its foreign policy. At the WTO, cooperation between them was linked to the similar status that both occupy within the organization and as a way of increasing their bargaining power in negotiations. In conclusion, the countries showed a convergence of interests in the organizations, however, the congruence of actions of Brazilian and Chinese foreign policy does not show signs that the convergence was conditioned by the economic relationship they perform.

Keywords: Brazil; China; Foreign Policy; Lula.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1- Transações econômicas entre o Brasil com China e EUA entre 2004 e 2014... 30

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Porcentagem de convergência de votos na AGNU entre Brasil e China entre 1995-2010.....	34
TABELA 2- Resoluções divergentes entre Brasil e o P-5 e seus votos no CSNU no biênio 2004/2005.....	38
TABELA 3- Resoluções divergentes entre Brasil e o P-5 e seus votos no CSNU no biênio 2010/2011.....	40
TABELA 4- Propostas brasileiras apresentadas junto à OMC entre 2003 a 2010 e suas temáticas.....	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA- Acordo Antidumping

AGNU- Assembleia Geral das Nações Unidas

CCP – Comissão de Construção da Paz

CSNU- Conselho de Segurança das Nações Unidas

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FOCALAL- Fórum de Cooperação América-Latina Ásia do Leste

GATT –Acordo Geral de Tarifas e Comércio

LDC- Estados Menos Desenvolvidos

MERCOSUL- Mercado Comum do Sul

OI – Organização Internacional

OMC- Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PT- Partido dos Trabalhadores

SCMA- Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias

SPS- Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

TBT- Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

TPI – Tribunal Penal Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NA APROXIMAÇÃO SINO-BRASILEIRA E OS SINAIS DA INTERDEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA.....	16
1.1 TRADIÇÃO DE ATUAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	16
1.1.1 POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO LULA (2003-2010).....	20
1.2 TRADIÇÃO DE ATUAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA.....	22
1.2.1 Política Externa Chinesa no Início do Século XXI.....	24
1.3 INTERDEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA.....	26
1.3.1 Análise Do Caso Sino-Brasileiro No Século XXI.....	28
2 CONVERGÊNCIA POLÍTICA SINO-BRASILEIRA EM MEIO AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: ANÁLISE DAS VARIÁVEIS POLÍTICA, SEGURANÇA E COMERCIAL.....	32
2.1 ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS: VARIÁVEL POLÍTICA.....	33
2.2 CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: VARIÁVEL SEGURANÇA.....	36
2.3 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: VARIÁVEL COMERCIAL.....	42
3 IMPACTOS DA RELAÇÃO ECONÔMICA E O ALINHAMENTO POLÍTICO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: CONVERGÊNCIA OU AUTONOMIA.....	48
3.1 IMPACTOS DA RELAÇÃO ECONÔMICA NA VARIÁVEL POLÍTICA.....	49
3.2 IMPACTOS DA RELAÇÃO ECONÔMICA NA VARIÁVEL SEGURANÇA.....	51
3.3 IMPACTOS DA RELAÇÃO ECONÔMICA NA VARIÁVEL COMERCIAL.....	54
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS.....	59

INTRODUÇÃO

A segunda metade da década de 1990 e, principalmente, o início do século XXI marcaram o período de consolidação e de crescimento acentuado da parceria econômica sino-brasileira. Com o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi enfatizada, até mesmo em seu discurso de posse, a necessidade de aproximação com a China (OLIVEIRA, 2006). O desejo de Lula era o da consolidação do Brasil como um ator global, sendo este o “destino maior” de sua política externa. Assim, em outra ocasião Lula (2003, p. 4) afirmou que “[d]a mesma forma que a integração nacional passa pela integração regional, estou convencido de que a aproximação com a Ásia e, em particular, com a China, será decisiva para o Brasil realizar esse destino maior”, demonstrando a importância da relação sino-brasileira para os objetivos internacionais brasileiros.

Durante os dois mandatos de Lula as relações econômicas sino-brasileiras se intensificaram. Em seu segundo mandato houve um aumento ainda mais significativo, de tal modo que em meio à crise econômica de 2008, que afetou consideravelmente as relações com os Estados desenvolvidos – maiores prejudicados pela crise –, as relações comerciais entre Brasil e China continuaram a crescer. Concomitante a isso, Pequim passou a observar o Brasil também como um destino para investimentos, em especial, em áreas de tecnologia, infraestrutura e energia (HAIBIN, 2010).

Notou-se que a partir do governo Lula as relações sino-brasileira tiveram seu patamar elevado. Contudo, a relevância desta relação não foi a mesma para os dois lados. A China se apresentava como um parceiro muito mais relevante para o Brasil do que o inverso (OLIVEIRA, 2004). A China ocupava uma parcela das exportações brasileiras mais considerável do que a ocupada pelo Brasil no comércio internacional chinês, além de ter uma grande concentração setorial em suas exportações para a China (COMEXSTAT, c2021). Evidencia-se, assim, que a relação sino-brasileira se encontrava em uma situação de interdependência assimétrica, em relação aos conceitos apresentados por Keohane e Nye Jr (1989).

Dessa forma, o objetivo do trabalho é avaliar se o aumento das interações econômicas entre Brasil e China, tendo o Brasil como lado mais dependente, proporcionou mudanças na política externa brasileira durante o governo de Lula em prol de um alinhamento com a política externa chinesa dentro de arenas multilaterais. Assim, a pergunta central que guiará este trabalho é: o aumento da relevância da China para a economia brasileira durante os governos de Lula fez com que o Brasil se alinhasse a China em organismos internacionais, especialmente

na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), na Organização Mundial do Comércio (OMC)?

Esta é uma pesquisa qualitativa que através de um estudo de caso buscará compreender se os fatores econômicos influenciaram uma maior aproximação da política externa brasileira com a chinesa. Para isso, utilizará como parâmetro principal a observação de três organismos internacionais, focando-se em três variáveis distintas. Serão exploradas as votações brasileiras na AGNU durante os anos de 2003 a 2010 abordando a temática política, os votos no CSNU nos biênios de 2004/2005 e 2010/2011 analisando a temática de segurança e as propostas apresentadas pelo Brasil na OMC durante o governo Lula, em relação a temática comercial. O recorte temporal escolhido engloba os dois mandatos do governo Lula, período no qual Brasil e China intensificaram suas relações comerciais. No caso do CSNU, por este ser um órgão eletivo, destacou-se os biênios no qual o Brasil foi eleito para o cargo de membro não permanente durante o governo Lula¹.

A escolha da observação da convergência política por meio da análise da atuação dos países em organizações internacionais (OIs) ocorre por este ser um meio recorrente para pesquisas de análise de política externa. Como destacado por Jeanne Hey (1995), a análise de votos na Organização das Nações Unidas (ONU) é uma metodologia comumente empregada para a observação de convergência de políticas externas por serem dados de fácil comparação, tanto pelo escopo temporal, mas principalmente entre Estados sobre um mesmo tema. Todavia, a utilização deste meio para a observação de convergência de política externas deve levar em conta que as votações na ONU representam parcialmente as ações da política externa dos Estados e, por isso, não devem ser tomadas como totalidade da atuação internacional deles (HEY, 1995). Assim, os dados analisados foram aprofundados e comparados com a tradição histórica da política externa brasileira para inferir se eventuais convergências nos organismos representam uma mudança de postura em prol de um alinhamento com a China.

Serão exploradas as votações na AGNU que tratam sobre assuntos de direitos humano. Dessa forma, comparou-se a convergência de votos entre Brasil e China durante o período de 2003 a 2010, totalizando 195 resoluções. Toma-se como convergentes votos em que os países se posicionaram iguais (ambos aprovem, abstenham, se ausentem ou rejeitem a resolução) e divergentes votos em que os países votem de forma diferentes, independentemente do posicionamento. A agenda de direitos humanos foi escolhida por este tema ser de bastante

¹Nota-se que no último biênio o mandato brasileiro no CSNU abarcou o último ano de governo de Lula e o primeiro ano de mandato de Dilma Rousseff, também afiliada ao Partido dos Trabalhadores, que possibilita a continuidade de análise do biênio mesmo com a alteração de presidente.

relevância e sensibilidade para a política externa dos dois países (CERVO, 2008; BADER, 2016). Será dado enfoque em especial em resoluções que tratem de violações de direitos humanos em países específicos, como os casos da República Islâmica do Irã, República do Congo e Mianmar.

Para a observação do CSNU, analisará as votações nos dois biênios no qual o Brasil foi membro não-permanente do CSNU durante o governo Lula, nos anos de 2004/2005 e 2010/2011. Totalizam-se 258 resoluções, sendo 253 aprovadas e cinco resoluções vetadas. Assim, tem-se como convergentes votos iguais de Brasil e China (ambos aprovem, abstenham ou rejeitem a resolução) e divergentes votos em que os países se posicionaram de forma diferente. A análise focará em temas nos quais o Brasil teve uma postura dissonante da maioria dos membros do CSNU, tais como: Situação do Líbano, Conflito no Sudão e sobre novas sanções à República Islâmica do Irã (ZIEMATH, 2016).

Em relação à OMC, por conta do caráter de votação consensual do organismo opta-se por explorar outros dados no lugar das votações. Serão abordados as propostas de agenda apresentadas pelo Brasil para destacar a convergência sino-brasileira na OI. No período de 2003 a 2010 o Brasil apresentou 79 propostas, contudo, alguns destes documentos ainda possuem o *status* restrito, não estando abertos ao acesso público. Sendo assim, serão observadas 40 propostas entre 2003 e 2010 que já possuem o caráter público. Toma-se como convergentes as propostas que Brasil e China apresentam em coalizão, demonstrando a defesa de interesses em conjunto, e como divergentes as propostas brasileiras apresentadas sem a participação chinesa. As propostas foram divididas por temáticas, destacando as principais sendo sobre o Acordo Antidumping (ADA, sigla em inglês) e medidas antidumping, acesso a mercado de produtos não agrícolas e sobre agricultura (OMC, c2021a).

Os dados das votações serão coletados nos sites oficiais da ONU, do CSNU e da OMC, bem como no *Harvard dataverse*, que apresenta os dados de votações na AGNU. Além disso, as informações a respeito da política externa de Brasil e China serão reunidas junto a documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e do Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China, bem como em autores que abordem esta temática.

Ademais, como referencial teórico este trabalho se ampara nos conceitos apresentados por Keohane e Nye Jr (1989) sobre interdependência assimétrica, sensibilidade e vulnerabilidade para observar o caso sino-brasileiro e a maneira como as relações econômicas entre os países se apresentam. Assim, permitindo apontar os principais fatores que tornam a relação entre os Estados uma relação de interdependência assimétrica. E também no conceito

de política externa apresentado por Hill (2003, p. 3, tradução nossa), sendo esta “a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais”². A política externa se liga primordialmente a atuação estatal, mesmo que com a advento da globalização outros atores³ tenham ganhado maior poder de ação. Portanto, utiliza-se a ação dos Estados dentro das OIs como referência para análise de convergência de política externa entre eles.

Outrossim, este trabalho também se ampara em pesquisas como a de Gustavo Flores-Macías e Sarah Kreps (2013), que se utilizaram de dados das votações da AGNU para identificar as consequências na política externa de Estados latino-americanos e africanos provocadas pelo aumento do comércio com a China, evidenciando que, à medida que os fluxos econômicos se intensificavam, os Estados eram mais propensos a convergirem suas políticas externas com a chinesa. Observa-se também o trabalho de Amâncio Oliveira e Janina Onuki (2013), que analisaram as votações na AGNU para destacar a força de coalizões regionais no redirecionamento das ações de políticas externas dentro de arenas multilaterais. Além, do estudo de Casarões e Vigevani (2014) que exploraram as votações no CSNU como parâmetro para observação das diretrizes da política externa brasileira em relação ao Estado de Israel.

Em relação à OMC, utiliza-se como referencial teórico o trabalho de Gonçalves (2016) para abordar a formação de agenda dentro do organismo e identificar a importância de coalizões de Estados na defesa de propostas de agenda. Dessa forma, explora-se então as propostas apresentadas pelo Brasil no organismo para identificar os interesses nacionais e em que grupo de países o Brasil se insere para defendê-los.

Tendo isso em vista, aponta-se que a hipótese defendida neste trabalho é a de que, à medida que as transações comerciais entre Brasil e China se intensificaram o Brasil buscaria alinhar sua política externa aos interesses chineses, uma vez que sua economia se tornaria gradualmente dependente do comércio chinês. Ressalta-se que, sustentado pelos resultados obtidos no trabalho de Flores-Macías e Kreps (2013), analisa-se o caso brasileiro a fim de identificar se esses resultados se replicariam no caso de um Estado de grande importância econômica mundial, mas que também estivesse em uma posição mais vulnerável economicamente em relação à China. Ademais, esta pesquisa contribui para a literatura ao analisar a aproximação sino-brasileira observando as interações entre os países em três

² “the sum of official externa relations conducted by na independet actor (usually a state) in international relations (HILL, 2003, p.3).

³ A globalização aumentou o poder de atuação de atores como empresas multinacionais, grupos sociais e organizações não-governamentais (OLIVEIRA, 2005).

organismos internacionais, perspectiva empírica ainda não abordada por estudos de política externa brasileira.

Por fim, aborda-se que o trabalho se divide em três principais capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro serão abordadas as características da tradição da política externa brasileira e chinesa bem como a as ações de suas políticas externa no período observado. Além disso, analisa-se a relação de interdependência assimétrica que se instaurou entre eles no século XXI. No segundo capítulo analisará a atuação brasileira nos três organismos internacionais aqui observados, apresentado os resultados comparados a atuação chinesa. Por fim, o terceiro capítulo explora os resultados evidenciando se a atuação entre eles demonstrou uma convergência de política externas.

1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NA APROXIMAÇÃO SINO-BRASILEIRA E OS SINAIS DA INTERDEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA

Este capítulo focará em apresentar a base teórica que guiou este trabalho. Deste modo, aborda-se através da perspectiva de Cervo (2008) as principais características que compõem o aglomerado histórico da diplomacia brasileira, que serviram de comparação a atuação brasileira nas OIs estudadas neste trabalho. Não obstante, destaca-se os elementos que compuseram a política externa do governo Lula através da análise de estudiosos do tema, tais como Vigevani e Cepaluni (2007), a fim de entender as diretrizes que guiaram a política externa neste período e quais as continuidades ou rupturas o país apresentou em suas ações no ambiente internacional.

Ademais, de modo semelhante ao proposto para a análise da política externa brasileira, busca-se através de autores como Bader (2016) compreender os padrões de atuação da política externa chinesa a partir do governo de Deng Xioping (1978-1992) para facilitar o entendimento sobre a atuação chinesa nas OIs. Por conseguinte, explora-se mais especificamente a política externa do país durante o século XXI, com destaque as estratégias internacionais implementadas por Hu Jintao (2003-2013) para melhor inserção internacional do país e, em especial, sua estratégia para o Brasil.

Por fim, pontua-se que serão explicitados os fatores que tornam a relação entre Brasil e China uma interdependência assimétrica. Assim, utilizou-se como referencial teórico para explicitar este conceito Keohane e Ney Jr (1989), abordando os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade. Em sequência se aprofunda nestes conceitos no âmbito da relação sino-brasileira, exemplificando através de dados os fatores que tornam a relação entre eles uma interdependência assimétrica.

1.1 TRADIÇÃO DE ATUAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa desempenha papel fundamental no alcance dos interesses do Estado no âmbito externo. É por meio desta que se desenvolvem os conteúdos a serem implementados pela diplomacia do país. Como é ressaltado por Cervo (2008), é papel da política exterior fornecer os pressupostos e parâmetros para que os diplomatas se amparem na hora de executarem suas ações. Dessa forma, caso a política externa não forneça esse conteúdo a atuação internacional do Estado estará sujeita a valores e interesses que podem não representar os valores e interesses nacionais (CERVO, 2008).

Sendo assim, com o passar de décadas os Estados adequam os preceitos de sua política externa, estabelecendo um padrão de conduta. Esse acumulado histórico é descrito por Cervo (2008, p. 26) como importante em duas funções “em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa [...] e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sucessão e até mesmo a mudanças de regime político”. Assim, a previsibilidade facilita as interações entre os Estados e permite que esse padrão acompanhe as mudanças de governo.

Ao longo da história da política externa brasileira são perceptíveis elementos de sua atuação que passam a se tornar inerentes à conduta da diplomacia. Como bem é apresentado por Cervo (2008), existem ressalvas quanto a este tipo de análise. Primeiramente, que esse aglomerado de elementos são identificações feitas em relação a condutas que se apresentaram de forma recorrente na atuação diplomática ao longo do tempo. Por conseguinte, esse fato não representa que esses elementos sejam passíveis de observação ao longo de toda a história ou estando presente na política externa em todos os governos brasileiros. Por fim, pode-se apontar que a identificação desses elementos “contribuem para fazer da política exterior política de Estado ao imprimir-lhe a lógica da racionalidade e ao dar prevalência à continuidade sobre a mudança, a causalidade sobre a ruptura” (CERVO, 2008, p.26). Assim, a identificação desse acumulado também serve como base para as escolhas das ações futuras da política externa.

Essa continuidade pode ser explicada pela manutenção de organizações que compõe o governo e que, apesar de sofrerem interferência dependendo do governo que lidere o país, apresentam certa autonomia de atuação. No caso do Brasil, é papel do poder executivo elaborar as diretrizes da política externa e da diplomacia a sua implementação, contudo, ao longo dos anos o Ministério das Relações Internacionais (Itamaraty) adquiriu maior autonomia em sua atuação, passando também a ter um papel maior na elaboração da política externa. Esta capacidade permitiu que políticas tivessem maior continuidade ao longo do tempo e de governos (MELLO, 2000, apud OLIVEIRA, 2005).

Corroborando a esta ideia, o processo organizacional, modelo de análise de política externa de Alisson (1990), apresenta a ideia de que o as decisões de atuação da política externa não são entendidas como decisões tomadas de forma conjunta pelo governo, sendo este um ator coeso e centralizado. Analisa-se o Estado como um organismo composto por diversas entidades que possuem interesses próprios e que as decisões são tomadas a partir das interações destas. Essas interações formam o que é denominado por ele de rotinas organizacionais, sendo estes processos já estabelecidos que influenciam e delimitam as decisões futuras dos gestores. Assim, os líderes do governo, embora possam influenciar nestas decisões, não tem poder de controlar

todo o processo de decisão. Deste modo, independentemente do governo, as diretrizes da política externa, em modo geral, apresentariam sinais de continuidades.

Esse processo pode ser identificado nas conclusões apresentadas por Miyamoto (2013) sobre a sua análise das políticas externas dos governos do regime militar (1964-1985). É destacado por ele que os cinco governos que lideraram o país durante este período apresentaram sinais de continuidades, mas também mudanças de prioridades nas ações da política externa do país. As continuidades podem ser entendidas devido às estruturas já pré-estabelecidas que compõem o governo. Assim, apesar da mudança de lideranças, pouco é possível alterar sobre os processos que compunham as decisões da política externa. Tendo em vista isso, “[o] que os governantes procuram, na impossibilidade de alterar as regras do jogo conforme suas vontades, é buscar nova inserção que lhes seja ou pareça mais favorável” (MIYAMOTO, 2013, p.16). Dessa forma, a mudança de prioridades estaria relacionada com a incapacidade de controlar o processo decisório, assim, tentando alterá-lo da forma que era possível.

Tendo isso em vista, é possível identificar alguns elementos que representam o acumulado histórico da política externa brasileira. Cervo (2008) destaca nove características do padrão de conduta da diplomacia brasileira, sendo elas: autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; juridicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa; parcerias estratégicas; pragmatismo; cordialidade no trato com vizinhos; desenvolvimento como vetor e; independência de inserção internacional.

Algumas dessas características se relacionam em sua concepção e no que representam para a diplomacia brasileira. A autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias são características que nem sempre fizeram parte da ação diplomática brasileira, mas que ganharam força desde o início do século XX. Elas se relacionam primordialmente ao juridicismo, uma vez que, por não ser um país que busca solucionar seus conflitos através dos meios militares, encontrou no direito internacional um meio para alcançar sucesso em seus litígios (CERVO, 2008). Como é reforçado por Ricupero (2017), caso o Brasil tivesse se pautado no uso da força para solucionar seus conflitos regionais, dificilmente possuiria toda a extensão territorial que hoje o compõe, sendo este fruto da aplicação do juridicismo na resolução dos embates fronteiriços.

Por conseguinte, a característica de uma ação externa cooperativa e a cordialidade com vizinhos também se liga à ideia de que um relacionamento de confrontação com os demais Estados, tanto em âmbito regional quanto mundial, não traria os benefícios para o país. Identificou-se que ações econômicas cooperativas poderiam apresentar ganhos para os objetivos do país e, portanto, a diplomacia deveria ser conduzida por esses meios. O foco no

multilateralismo e a busca por parcerias estratégicas se apresentam como alternativas viáveis de buscar no relacionamento com os demais Estados ganhos para o Brasil através da cooperação. O multilateralismo ganhou força, especialmente, a partir da segunda metade do século XX e com essa percepção da política externa brasileira foi dada maior importância a participação do país em organismos multilaterais (CERVO, 2008).

Ademais, a formação de parcerias estratégicas também ressalta as intenções de cooperação brasileira no meio externo. Contudo, destaca-se que parceiro estratégico “[...] atribui-se, em princípio, aquele Estado, bloco ou coalizão capaz de aportar elementos substantivos à expansão do comércio exterior, dos investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e tecnologia” (CERVO, 2008, p. 29). Ao longo do tempo, o Brasil contou parceiros estratégicos em âmbito bilateral, como seu relacionamento com os Estados Unidos da América (EUA) durante o século XX e a aproximação com a China nos anos 2000, mas também se destacam parceiros estratégicos em âmbito multilateral, em evidência o relacionamento com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e com o BRICS⁴ (CERVO, 2008).

Por fim, pontua-se que o padrão de conduta do país em relação a sua política externa focou-se, de modo geral, no pragmatismo. O enfoque dos relacionamentos externos foi tirar o máximo de proveito em prol do plano nacional. Assim, outras duas características podem ser destacadas. Primeiramente, o desenvolvimento nacional é o que pauta a política externa do país, sendo função dela obter no meio internacional materiais que corroborem para a evolução do plano de desenvolvimento nacional. Em sequência, outra característica ligada ao pragmatismo é uma ação internacional independente, uma vez que, para se obter o máximo de ganhos para o interesse nacional, é preciso possuir uma visão de mundo própria com autonomia para tomada de decisões de sua política externa (CERVO, 2008).

Deste modo, na próxima subseção serão analisados a política externa de Lula e as principais diretrizes que conduziram o interesse do país em seu governo. Assim, comparando ao apresentado no aglomerado histórico de atuação da política externa brasileira, visou-se entender como esses elementos se introduziram nas ações internacionais de seu governo.

⁴Arranjo de países em desenvolvimento formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul que resulta no acrônimo BRICS.

1.1.1 POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Tendo em vista o aglomerado histórico brasileiro, ao analisar a política externa do governo Lula é possível observar como esses elementos se introduziram nas diretrizes da política externa de seu governo. Além disso, compreender como a diplomacia brasileira lida com a estratégia de inserção internacional e sua visão de mundo. Assim, destacam-se os trabalhos de Laffer (2018), Mapa (2010) e Vigevani e Cepaluni (2007) nas considerações a respeito da atuação internacional brasileira durante este período.

A ascensão de Lula ao poder em 2003 gerou expectativas distintas em relação à condução da política externa em seu governo. É ressaltada que o planejamento de ação do governo Lula recebe críticas em relação à influência partidária na condução da política externa, mas também são apresentadas visões que corroboram uma ideia de que a política externa brasileira deu continuidade a seus padrões históricos de atuação.

Como é apresentada por Laffer (2018), a influência das ideologias constituintes do Partido dos Trabalhadores (PT) teriam afetado a forma como a atuação internacional brasileira foi direcionada. Segundo ele, pode-se apontar o surgimento de um fenômeno no governo de Lula que ele denomina de “partidarização” da política externa brasileira. Esta seria uma ação que ocorreria como uma forma de Lula dar uma resposta a ala mais extremista do PT, assim, passaria a buscar um redirecionamento da política externa brasileira. Este posicionamento causaria uma tentativa constante de ruptura com as ideias dos governos anteriores e representaria mais as visões partidárias do que os interesses nacionais (LAFFER, 2018).

Esta partidarização teria desencadeado algumas consequências. Primeiramente, a busca constante de ruptura com o passado teria transformado a política externa brasileira em uma política de governo e não de Estado, o que deturpa a sua essência. De outro modo, esse fenômeno também impactaria a percepção da política externa brasileira, que em consequência estaria realizando equívocos. Segundo Laffer (2018, p. 1198), esta falta de percepção e uma tentativa desmedida de liderança internacional “[p]ropicia, na incessante busca de prestígio, a inconsequência de muita agitação para poucos resultados”. Ou seja, o Brasil estaria se inserindo em diversos debates internacionais dos mais diversos assuntos, mas sem conseguir obter grandes ganhos, apenas pelo interesse de se apresentar como uma liderança internacional.

Contudo, pesquisadores como Mapa (2010), embora reconheçam de fato a influência do PT na estruturação da política externa do governo Lula, ressaltam que a ação internacional durante este período reflete em grande medida uma continuidade nas diretrizes adotadas na década de 1990, no período pós-Guerra Fria. Este fato é reforçado por Vigevani e Cepaluni

(2007), que apontam que houve uma alteração no enfoque da política externa brasileira, contudo, os paradigmas históricos se mantiveram com a ascensão de Lula.

Com um olhar mais específico às políticas externas dos governos de Lula e seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (FHC), observam-se diferenças contundentes. O último teve a política externa de seu governo descrita como “autonomia pela participação”, ou seja, o Brasil durante este período, embora tenha reforçado as práticas do multilateralismo e aderido a regimes e organismos internacionais com maior veemência, ainda centrava suas ações no fortalecimento de relações com países desenvolvidos e no seu entorno regional, em específico, as relações com o MERCOSUL. Já o primeiro teve sua política externa descrita como “autonomia pela diversificação”, desse modo, sua atuação visava aumentar as relações multilaterais brasileiras, em especial, com países do sul global a fim de aumentar a relevância internacional do país e reduzir assimetrias com Estados desenvolvidos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Assim, ressalta-se que o apesar dessas diferenças, as metas da política externa brasileira ainda se mantinham. O foco da política externa era a defesa dos interesses internos no âmbito internacional, em especial visando ao crescimento econômico brasileiro e respeitando a autonomia política nacional. O que se observa é uma alteração nos meios de ação da política externa para alcançar os resultados. Além dos fatores ideológicos que estruturaram a formação do PT⁵, alguns fatores externos também podem ter corroborado para que essa nova visão de atuação a partir do governo Lula fosse implementada. Vigevani e Cepaluni (2007) destacam os ataques de 11 de setembro, juntamente com a negociações da OMC na rodada de Doha, como os dois fatores preponderantes que impactaram toda a política internacional e, conseqüentemente, a política externa brasileira, sendo o primeiro acontecimento reforçado por Ferreira (2009) como determinante.

Com os atentados de 11 de setembro os esforços estadunidenses se voltaram para o combate ao terrorismo, na denominada “guerra ao terror” no Oriente Médio, o que reduziu a influência dos EUA na América do Sul. Desse modo, permitiu que o Brasil buscasse uma atuação de maior liderança na região e uma maior aproximação política com seus vizinhos regionais (FERREIRA, 2009). Apesar dos acontecimentos terem impactado a política externa brasileira, grande parte das diretrizes adotadas se ligam a ideologia partidária do governo de

⁵ O PT surge como partido político em defesa dos trabalhadores e das classes oprimidas, visando ao fim da desigualdade entre classes, da exploração de setores da população e da dominação das elites. Como apresentado em sua carta de princípios o partido também “manifesta [...] sua intensa solidariedade com todas as massas oprimidas do mundo” (PT, 1979)

Lula e que se representa, especialmente, no olhar mais preponderante de seu governo aos países em desenvolvimento, uma vez que estes, de modo geral, assemelhar-se-iam ao Brasil em suas necessidades e ajudariam no combate às assimetrias nas relações com os Estados desenvolvidos (MAPA, 2010).

Assim, aponta-se que a atuação da política externa brasileira durante o governo Lula visou à prevalência do multilateralismo, fortalecimento dos relacionamentos regionais, manutenção de boas relações com países em desenvolvimento, mas buscando também uma maior diversificação de parceiros político-econômicos (MAPA, 2010). Ressalta-se também que as principais críticas à política externa nesse período se direcionam ao excesso de esforços em ações que não representaram grandes resultados, principalmente, nas tentativas de liderança internacional brasileira (LAFFER, 2018). Por fim, cabe destacar que, embora houve ajustes nas ações da política externa do governo Lula em relação aos seus antecessores, os objetivos centrais da política externa se mantiveram. Em alguns casos pontua-se que durante o governo Lula algumas ações apenas se acentuaram em relação a ideias que já vinham sendo implementadas nos governos anteriores, a exemplo da aproximação com os países emergentes da Ásia, em especial a China (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; MAPA, 2010).

1.2 TRADIÇÃO DE ATUAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA

A política externa chinesa também demonstra um padrão de atuação ao longo de sua história. A partir da segunda metade do século XX a ascensão de Deng Xiaoping (1978-1992) ao poder transformou a percepção internacional de Pequim e, conseqüentemente, a sua forma de se relacionar com os atores do sistema internacional, contudo, elementos históricos da política externa chinesa também permaneceram.

Primeiramente, cabe pontuar que com Deng a China implementou uma nova forma de abordar sua política externa, procurou-se aderir reformas políticas e econômicas com uma abertura de mercado gradual em relação ao mundo. Essas medidas impulsionaram fortemente o crescimento econômico chinês na segunda metade do século XX e ratificaram a visão dos governantes chineses em torno de um crescimento econômico pacífico. Além disso, foi durante o seu governo que a China deu os primeiros passos para uma atuação mais presente em meio as OIs, embora mantivesse uma atuação ainda marginalizada. Para Deng, havia a necessidade de estabelecer uma ordem multipolar no sistema internacional e os organismos internacionais poderiam ser o meio para isto (BADER, 2016).

Corroborando essas questões, Jia (1999) resume em três principais alterações em relação à visão do governo chinês sobre o modo de atuação de sua política externa a partir de Deng. É destacado que a China deixou de ter uma atuação ideológica, baseada no marxismo, para uma visão mais pragmática sobre a defesa de seus interesses no âmbito internacional. Ademais, o governo chinês detinha uma postura mais reativa e cautelosa sobre a atuação internacional, dessa forma, com Deng a China passou a encarar a política externa como uma possibilidade de estabelecer relações de soma positiva, deixando de lado a visão de que o sistema internacional era projetado por relações do jogo de soma zero. Por fim, aponta-se uma nova percepção de utilização da política externa. Antes esta servia apenas para fins de segurança, uma vez que a China entendia o meio internacional como um ambiente hostil, com Deng passou-se a observar o sistema internacional como um meio de identificação com os Estados, além de também utilizar a política externa como forma de crescimento econômico.

Entretanto, elementos históricos da política externa chinesa também foram mantidos. Destaca-se os *Five Principles of Peaceful Coexistence* como os principais elementos que regem a política externa chinesa (BADER, 2016). Foram desenvolvidos pelos governos de China, Índia e Mianmar ainda na década de 1950 como elementos que estabeleceriam os padrões das relações entre eles. Cabe apontar que os “princípios da coexistência pacífica” se tornaram elementos inerentes às ações da política externa chinesa. Os princípios são descritos como: respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não agressão mútua, não interferência em assuntos domésticos alheios, igualdade e benefícios mútuos e coexistência pacífica (PRC, 2014).

Como é destacado por Panda (2014), a defesa dos princípios da coexistência pacífica por vezes embasou as ações do governo chinês em meio aos organismos internacionais, especialmente ao CSNU. Pequim se utiliza desses princípios, com enfoque na não interferência em assuntos domésticos e no respeito à soberania nacional, para criticar ações intervencionistas de Estados ocidentais. Como bem aborda o autor, a defesa da soberania nacional e a não ingerência nos Estados do sistema internacional é uma forma de se proteger de críticas e de possíveis interferências em torno de seus assuntos domésticos, tais como movimentos separatistas de províncias chinesas. Assim, é importante salientar como esse histórico de atuação se desenvolveu no século XXI, tendo em vistas as mudanças de liderança na China e, principalmente, a intensificação das relações com o Brasil nesse período.

1.2.1. POLÍTICA EXTERNA CHINESA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Posteriormente a Deng, tanto Jiang Zemin (1993-2003) quanto Hu Jintao (2003-2013) não alteraram em grande medida as ideias que Deng trouxe para a condução da política externa chinesa. A abertura de mercado e maior participação em órgãos internacionais- é durante o governo de Jiang que é oficializada a entrada chinesa na OMC- como a atuação pacífica, ainda foram o foco da política externa chinesa (GONÇALVES, 2011). Além disso, Jiang deu continuidade à visão de Deng da necessidade de um mundo multipolar no pós-Guerra Fria. Uma ordem internacional sem uma ou duas hegemônias favoreceria o crescimento dos Estados em desenvolvimento como também promoveria um ambiente mais estável para o sistema internacional.

Como fez Jiang, Hu Jintao acreditava que o melhor para o sistema internacional era o estabelecimento de uma sociedade harmônica para o crescimento dos países do sistema internacional. Assim, à medida que a China ganhava mais destaque, tanto no âmbito econômico como em meio as instituições internacionais, ela passaria a se mostrar como um porta-voz dos Estados em desenvolvimento, especialmente no suporte a uma ordem internacional mais democrática (BADER, 2016). Entretanto, o que se aponta é que, apesar de uma retórica de apoio aos Estados mais marginalizados, no âmbito dos organismos adotava uma postura pouco incisiva, haja vista que se beneficiava das estruturas dos organismos, portanto, tinha ações de suporte a elas. Tem-se como o caso da reforma de órgãos da ONU para a promoção de uma maior participação dos Estados em desenvolvimento que não tiveram o apoio chinês (BADER, 2016).

Durante as últimas décadas houve reclamações a respeito do posicionamento chinês nos organismos internacionais, “[...] a China estava se comportando como um ‘*free rider*’ [...], usufruindo dos benefícios de ser membro, sem fazer contribuições significantes para suas operações” (BADER, 2016, p.7, tradução nossa)⁶. Essa reclamação feita pelos países ocidentais se intensificou à medida que a China expandiu as suas capacidades. De outro modo, é destacado também que, especialmente após a ascensão de Hu Jintao ao poder, essa postura se alterou e a China buscou utilizar as arenas multilaterais de forma mais incisiva para defender seus interesses. Assim, o país deixou de lado uma postura de observador e ouvinte nos fóruns internacionais para uma de negociação e deliberação ativa nos organismos.

Outro ponto de mudança é que com o crescimento acentuado a China se tornou dependente de matérias primas do mercado externo, assim, sendo necessário buscar regiões que pudessem suprir a demanda para a produção chinesa e que ainda pudessem auxiliar na

⁶ “[...] China was behaving as a ‘free rider’ in international organizations, deriving the benefits of membership without making significant contributions to their operations” (BADER, 2016, p.7).

diversificação de parceiros. Hu Jintao, a fim de solucionar essas questões, buscou mercados historicamente alternativos às relações comerciais chinesas, como o continente africano e latino-americano. Ambas regiões representavam grande possibilidades de complementariedade de interesses com a China, uma vez que eram regiões ricas em bens primários e com escassez de capital (DELFIN, 2013).

Portanto, nota-se que durante o início do século XXI a principal força motriz para a política externa chinesa era o interesse econômico. Em busca de manter o seu crescimento acelerado a China empenhou-se em estabelecer relações comerciais com parceiros que nos séculos anteriores nem sempre apresentaram um relacionamento próximo, nestes casos se incluem os Estados latino-americanos. O rápido escalonamento das relações chinesas com esses Estados pode ter desencadeado consequências, como o aumento da dependência deles ao grande mercado chinês.

No caso específico brasileiro, ressalta-se que o país desempenha papel fundamental nos interesses chineses. O principal objetivo do governo de Pequim é encontrar maneiras de manter o seu alto crescimento, dessa forma, buscou-se expandir ainda mais os seus laços econômicos. Tendo isso em vista, o Brasil era um país singular aos interesses chineses na América Latina, haja vista que era um grande fornecedor das principais *commodities* de interesse chinês- produtos agropecuários, minérios e petróleo-, bem como tinha um grande mercado para os produtos chineses (LUCENA; BENNETT, 2013). Dessa forma, grande parte da estratégia chinesa foi aumentar os investimentos no país, a fim de ter maior controle sobre os segmentos de interesse. Contudo, como apontado por Andréa Lucena e Isabella Bennet (2013), o Brasil se demonstrou cauteloso quanto à participação de investimentos externos diretos chineses, permitindo-os apenas em casos em que o governo considerou benéfico para o país.

Destaca-se que o Brasil aumentou o protecionismo em relação ao setor agropecuário, exemplificado pela proibição de compra de terras brasileiras por parte de estrangeiros. No setor de minérios, as regulamentações se mostraram um grande impeditivo ao investimento externo, o que travou grande parte dos interesses chineses nesse setor. De outro modo, o setor energético se demonstrou como o de maior abertura para os investimentos chineses, uma vez que a aproximação era vista pelo governo brasileiro como vantajosa para o setor. Acreditava-se que parcerias entre empresas chinesas e empresas nacionais, como a Petrobras, eram uma ótima forma de acesso a capital e novas tecnologias (LUCENA; BENNETT, 2013).

1.3- INTERDEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA

Tendo em vista a aproximação chinesa do Brasil e como isso impactou nas relações dos países tornando-os grandes parceiros econômicos, é importante observar em que medida esta relação pode ter se estabelecido como uma relação de interdependência. Foram utilizados os conceitos elaborados por Keohane e Nye Jr (1989) a respeito da interdependência assimétrica para observar a relação entre Brasil e China. Assim, antes de adentrar no caso sino-brasileiro deve-se apresentá-los.

A partir da segunda metade do século XX surgiram novos parâmetros para o relacionamento entre Estados. O mundo pareceu viver em uma era de interdependência, seja pelo desenvolvimento tecnológico e de comunicações que promoveu uma redução de distâncias, seja pelo aumento das forças de novos atores no plano internacional, como OIs e empresas multinacionais, assim, observando um aumento, cada vez mais intenso, das relações entre os Estados (KEOHANE; NYE JR, 1989).

Tendo isto em vista, Keohane e Nye (1989) buscam explicitar como as relações internacionais se desenvolvem diante destes parâmetros, e, especialmente, as implicações quando se há uma interdependência acentuada. No caso deste trabalho cabe ponderar que o enfoque é feito em relação à interdependência econômica entre Estados, contudo, a interdependência pode-se amparar em outros tipos de relação.

Assim, os conceitos de dependência e interdependência apresentados por Keohane e Nye Jr (1989, p.8) são que

“[...] dependência significa um estado de ser determinado ou significativamente influenciado por forças externas. Interdependência, definida de forma mais simples, significa dependência mútua. Interdependência no mundo político refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre estados ou entre atores em estados diferentes”.

Entretanto, não é apenas o simples contato entre os atores que determina a interdependência entre eles. Esta se liga a interações que apresentem situações que, para a sua manutenção ou alteração, englobam restrições ou custos, demonstrando que o laço entre eles está condicionado a outros fatores (KEOHANE; NYE JR, 1989).

Assim, é necessário compreender que uma relação de interdependência nem sempre representa uma interação de benefícios igualmente distribuídos. Sendo ela uma relação que envolve custos, estes por vezes podem ser mais acentuados em um lado da balança do que em outro, assim, promovendo entre eles uma relação de interdependência assimétrica. Nestes casos, o lado mais forte da relação pode usufruir dessa força como meio de poder, especialmente, se utilizando do meio econômico como barganha para influenciar outras áreas (KEOHANE; NYE

JR, 1989). Para observar qual dos lados da relação apresentam menores custos em casos de alteração Keohane e Nye Jr (1989) adotaram duas dimensões para a análise das relações, sendo elas: sensibilidade e vulnerabilidade.

Sensibilidade diz respeito ao impacto que determinada mudança em um país irá afetar outro, ou seja, quais serão os custos e os efeitos que essa mudança acarretará neste Estado. Assim, quanto maior os custos para se adequar as mudanças ocorridas, maior será a sensibilidade de um Estado (KEOHANE; NYE JR, 1989). A sensibilidade pode ser representada em casos sociais, políticos, mas, especialmente econômicos. Um Estado que tem sua economia centralizada em apenas um produto e que a destina, em grande medida, para um mesmo importador apresenta uma maior sensibilidade do que um Estado que possui uma economia mais diversificada e que dispõe de uma boa distribuição de parceiros econômicos (KEOHANE; NYE JR, 1989).

Tendo em vista este conceito, Keohane e Nye Jr (1989) abordam que diante de um mundo cada vez mais interligado e interdependente, alternativas para relações entre os Estados são mais possíveis do que tempos atrás, portanto, apenas abordar a interdependência pelo conceito da sensibilidade não seria suficiente para inferir sobre os custos da interdependência, uma vez que este conceito não expressaria os custos de ajustes às mudanças. Assim, a vulnerabilidade é uma dimensão da interdependência que analisa justamente os custos de encontrar alternativas para se adequar às alterações. Dessa forma, a vulnerabilidade seria observada pelos custos que o Estado é exposto mesmo após se adequar às mudanças impostas pelo evento. Tendo isso em vista, a vulnerabilidade se apresenta de forma mais relevante que a sensibilidade, uma vez que o último representa o impacto imediato das mudanças, já o primeiro diz respeito aos impactos mesmo após as implementações das adequações. Assim, após se adequar ao evento, se os custos dele continuarem alto, demonstra-se que o Estado é mais dependente e mais exposto àquela situação (KEOHANE; NYE JR, 1989).

Por fim, tendo em vista os conceitos apresentados, na próxima seção abordará a relação sino-brasileira. Busca-se apontar como os aspectos econômicos se intensificaram entre Brasil e China durante o século XXI e como o fator econômico transformou essa interação em uma interdependência assimétrica, em que o Brasil ocupa o lado mais sensível da relação. Ademais, em que medida os conceitos de Keohane e Nye Jr. (1989) são observáveis na relação entre Brasil e China e como os fatores econômicos podem impactar na atuação da política externa brasileira.

1.3.1 ANÁLISE DO CASO SINO-BRASILEIRO NO SÉCULO XXI

O século XX apresentou diversas nuances na relação entre Brasil e China. A interação brasileira com os países asiáticos não teve grande destaque durante a maior parte do século. Boa parte das relações se restringiam ao Japão, ainda mais que em 1949 o Brasil rompeu as relações com a China continental após a vitória de Mao Zedong. Assim, somente em 1974, com a retomada das relações diplomáticas, a cooperação sino-brasileira iniciou a sua caminhada de aproximação (OLIVEIRA, 2004).

Contudo, cabe destacar que mesmo que as relações tenham sido reatadas, até a década de 1990 pouco se alterou na política externa de ambos os países para que houvesse uma convergência. O Brasil priorizava outros parceiros, especialmente os EUA, enquanto a China ainda possuía diversos problemas internos que não permitiam um olhar para outro lado do globo (CARDOSO, 2012). Assim, mesmo que a política exterior deles apresentasse grandes semelhanças, tais como o desejo de maior autonomia internacional, a defesa da soberania e integridade nacional e a oposição a ingerência externa, os países não estabeleciam meios de se aproximarem tanto econômica quanto politicamente (OLIVEIRA, 2004).

Uma maior aproximação brasileira com os países asiáticos somente se iniciou na década de 1990, especialmente a partir do governo de Itamar Franco (1992-1994). A Ásia passou a ser priorizada, uma vez que a região começou a apresentar um crescimento econômico elevado e que demonstrava potencial de parcerias com o Brasil. Além disso, iniciava-se uma perspectiva de que os países asiáticos, em especial a China, tinham congruência de interesses com o Brasil em relação ao posicionamento em organismos internacionais (OLIVEIRA, 2004). Mais especificamente, os objetivos dos países se ligavam à alteração e reforma de OIs (CARDOSO, 2012).

Os governos que lideraram tanto Brasil quanto China durante a década de 1990 acreditavam no potencial que a parceria poderia alcançar. Os países eram vistos como os principais Estados emergentes, líderes regionais, e com grande capacidade de atuação nos assuntos internacionais, além dos interesses congruentes em relação à alteração do sistema internacional, o que fazia com que uma aproximação entre eles fosse quase inevitável (HAIBIN, 2010). Em 1993 o então primeiro-ministro chinês, Zhu Rongji, definiu a relação entre Pequim e Brasília como uma “parceria estratégica”, o que elevou o patamar e as expectativas das relações entre os países (OLIVEIRA, 2004). Contudo, mesmo com a mudança dos discursos e os desejos explícitos de uma maior congruência política e econômica, pouco de concreto foi feito até o fim do século XX para que estes desejos fossem alcançados (HAIBIN, 2010).

Como é abordado por Oliveira (2004), a relação brasileira com a Ásia estava muito mais ligada a ações reativas às investidas asiáticas do que a um ativismo brasileiro em estreitar as relações. Depois do interesse de países asiáticos, foi institucionalizada em 1999 a tentativa de aproximação entre Ásia e América Latina através do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL). Assim, ao fim do século foi possível notar uma “vontade política” dos países asiáticos, em especial da China, em aproximar com a América Latina e, conseqüentemente, com o Brasil, tanto pelo interesse político de alteração do sistema internacional, como também pelo interesse de acesso ao mercado dos Estados latino-americanos.

Destaca-se que a política exterior de Jiang Zemin, assim como a de Deng Xiaoping, concentrou-se na aproximação com países vizinhos e na relação com os EUA. Contudo, a partir de Hu Jintao regiões como a América Latina se tornaram interesse chinês e outras como África, intensificaram sua parceria, especialmente para a expansão econômica⁷. Além de fontes de recursos primários, seriam mercados onde os produtos chineses poderiam adentrar. Assim, observa-se que o século XXI é marcado por um crescimento bastante acentuado na relação sino-brasileira (CARDOSO, 2012).

Para o Brasil a diversificação de parceiros e a cooperação Sul-Sul se tornaram pautas prioritárias na política externa do governo de Lula, o que também compactuam para que uma aproximação com a China fosse bem-sucedida. Assim, aponta-se que ao longo da primeira década do século XXI, ambos os países tiveram um crescimento econômico acentuado. A China se tornou não somente um comprador dos recursos primários brasileiros, mas também um investidor no país (HAIBIN, 2010). Entre 2007 a 2009 a China investiu no setor energético brasileiro mais de 8 bilhões de dólares (GALLAHER; MYERS, 2020). Assim, o interesse chinês era o da consolidação como colaboradores internacionais.

No ano de 2009, apesar da crise econômica enfrentada pelo mundo que atingiu os grandes mercados no ano anterior, a relação brasileira com a China continuou em expansão, o que fez com que a China se tornasse o maior parceiro comercial do Brasil ocupando o lugar que anteriormente pertencia aos EUA (GRÁFICO 1)⁸. A relação sino-brasileira se tornou um

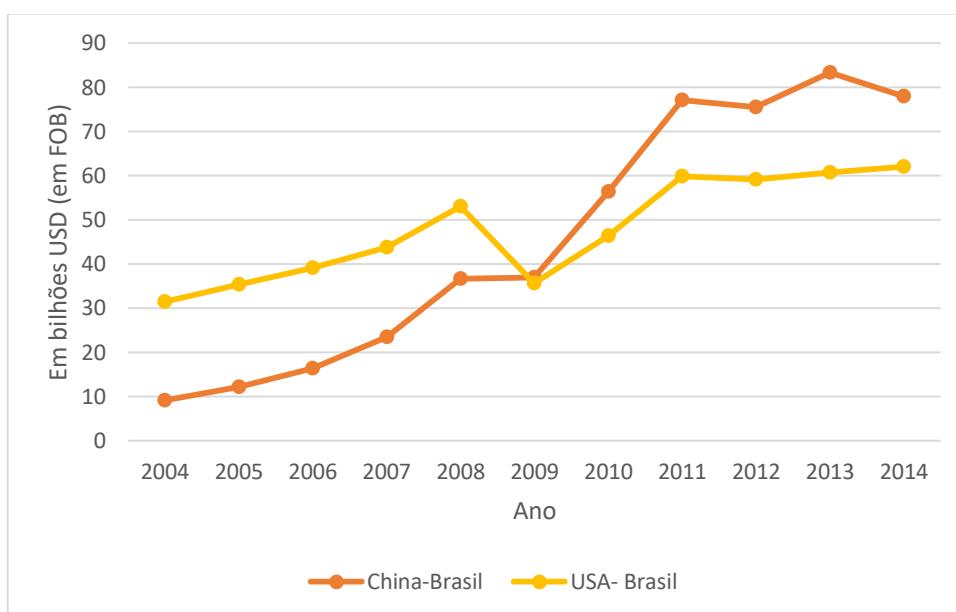
⁷ O somatório das importações chinesas com seus três principais parceiros econômicos na América Latina- Brasil, Argentina e Chile- e na África- Sudão, Angola e África do Sul- representavam cerca de 9 bilhões de dólares e 6 bilhões de dólares, respectivamente, em 2003. Em 2007 esses valores aumentaram para 26,5 bilhões de dólares com os parceiros latino-americanos e para 21,5 bilhões de dólares com os parceiros africanos (OEC, c2021).

⁸ O gráfico foi formulado a partir da somatória dos dados de exportação e importação do Brasil com China e EUA, respectivamente.

exemplo da Cooperação Sul-Sul, em que os países se auxiliam para a ocupação de posições mais relevantes no plano internacional (OLIVEIRA, 2004).

Contudo, como Oliveira (2004) aborda, a relação entre China e Brasil era vista de forma muito mais importante para Brasília do que era por Pequim, haja vista que a China representava para o Brasil economicamente muito mais do que o inverso. Estudos como o de Flavia Gomide (2017) comprovaram que a relação sino-brasileira se transformou em uma relação de interdependência assimétrica. Isto não significa que seja um relacionamento maléfico para eles, haja vista que as relações econômicas entre eles representavam uma complementaridade de produtos que não são supridos pelos seus mercados internos. Este fato só demonstra que a assimetria era fruto dessa maior dependência brasileira ao mercado chinês do que o inverso.

Gráfico 1- Transações comerciais (FOB) entre o Brasil com China e EUA entre 2004 e 2014.



Fonte: elaborado pelo autor com base em Comexstat (c2021)

Cabe pontuar alguns dados que exemplificam essa interdependência e como ela se transformou em assimetria. Destaca-se que no início do segundo mandato de Lula a China representava o destino de 7% das exportações brasileiras, já ao fim de seu mandato em 2010 essa fração das exportações englobava 15%, representando o principal destino das mercadorias brasileiras (COMEXSTAT, c2021). Outro dado importante é que os três principais produtos exportados pelo Brasil em 2010- minérios de ferro, óleo bruto de petróleo e grão de soja- tinham a China como principal importador. Além disso, em alguns casos o país asiático abarcava uma parcela considerável das exportações, como é o caso do comércio de minérios de ferro, em que

a China representava 57% das transações, seguido pelo Japão, possuindo 12% do mercado brasileiro. Nas negociações de grãos de soja essa parcela era ainda maior, a China era o destino de 65% das exportações do produto, seguida pela Espanha com 7%. No caso das exportações de petróleo a parcela do mercado brasileiro era mais dividida, com a China possuindo 25% do mercado e os EUA com 24%, contudo, ainda assim, os chineses também possuíam uma porção considerável do mercado de petróleo o que demonstrava a sua importância para a comercialização deste bem (COMEXSTAT, c2021).

Ao olhar o inverso do fluxo comercial, primeiramente cabe destacar que em 2010 o Brasil representava 2% das exportações chinesas, uma porcentagem bem menor do que o que a China representava para o Brasil (UNCOMTRADE, online). De outro modo, as importações brasileiras de produtos chineses são muito mais diversificadas do que as exportações brasileiras. Apenas a exportação de minérios de ferro para a China em 2010 representou um valor superior a 12 bilhões dólares, entretanto, somando os 50 principais produtos importados pelo Brasil provenientes da China o valor não supera os 10 bilhões de dólares (COMEXSTAT, c2021).

Esses dados demonstram que o Brasil possuía uma centralização setorial das exportações para a China, enquanto o país asiático demonstrava uma grande diversificação comercial com o Brasil. Esse fator implica em uma maior assimetria na relação do lado brasileiro, haja vista que, em caso de rompimento das relações com a China, a sensibilidade nos dois países seria considerável, contudo, o Brasil apresentava uma vulnerabilidade maior em relação à China do que o oposto. Isso seria proveniente principalmente da relevância que a China possuía para as exportações brasileiras, assim, como é exposto por Cornejo e Garcia (2010), a China é um país de improvável substituição para a América Latina e, conseqüentemente, para o Brasil, haja vista que nenhum outro país apresenta uma demanda tão grande dos produtos primários como os chineses, portanto, nenhum outro país poderia ocupar o lugar deste caso fosse necessário.

Portanto a partir do entendimento das relações econômicas entre Brasil e China, no próximo capítulo buscará averiguar a atuação deles dentro das arenas multilaterais, a fim de levantar evidências se a interação econômica teria implicado nas ações brasileiras dentro dos organismos.

2 CONVERGÊNCIA POLÍTICA SINO-BRASILEIRA EM MEIO AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: ANÁLISE DAS VARIÁVEIS POLÍTICA, SEGURANÇA E COMERCIAL.

Serão explorados neste capítulo a atuação da política externa de Brasil e China no âmbito de três organismos, AGNU, CSNU e OMC. Ao analisar a atuação diplomática deles, serão destacadas a congruência de políticas externa em três variáveis: política, com a análise de votações sobre direitos humanos na AGNU; segurança, com a observação das resoluções votadas no CSNU; comercial, com a abordagem das propostas apresentadas pelo Brasil na OMC. A investigação dos dados se desenvolveu nestes organismos no período de 2003 a 2010 nos casos da AGNU e da OMC e nos biênios de 2004-2005 e 2010-2011 no CSNU, período em que o Brasil atuou como membro não permanente no organismo.

Na AGNU serão analisadas a convergência política em 195 resoluções votadas no período, apresentando a porcentagem de congruência nas votações. Não obstante, destacou-se algumas das principais temáticas deliberadas no organismo, além aprofundar nas que apresentaram certa alteração de comportamento padrão brasileiro. Uma vez que o órgão possuiu uma facilidade de acesso a dados, comparou-se a atuação dos países e a convergência de votos sino-brasileira durante o governo Lula em relação ao seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), visando-se apontar continuidades e rupturas na atuação brasileira.

Em relação ao CSNU, serão exploradas as votações de 133 resoluções no biênio de 2004/2005 e 125 resoluções no biênio de 2010/2011. Das resoluções abordadas, destaca-se que 253 foram resoluções aprovadas e 5 foram resoluções vetadas. Ademais, tendo em vista que grande parte das resoluções votadas no organismo são aprovadas de forma consensual, além da porcentagem de congruência de votos, será dado enfoque as resoluções nas quais o Brasil apresentou um posicionamento dissonante da maioria dos membros, se abstendo ou até mesmo indo contrariamente a uma resolução. Assim, busca-se identificar os elementos que justificaram a postura brasileira e se estavam ligadas a uma convergência de política externa com a China. E com objetivo de comparação observou-se brevemente a atuação brasileira no biênio de 1998/1999, na qual o Brasil foi membro não permanente durante o governo FHC, destacando se a postura brasileira apresenta sinais de continuidade ou ruptura.

Por fim, na abordagem da OMC verificará 40 propostas de agenda apresentadas pelo Brasil no período de 2003 a 2010. Entre as propostas, há documentos apresentados em coalizão do Brasil e outros países, bem como documentos apresentados de forma autônoma pelo Brasil. Buscou-se constatar a porcentagem de convergência de propostas de Brasil juntamente a China,

além disso, evidenciar as principais temáticas nas quais os países fizeram coalizão, de modo a entender os interesses convergentes e os divergentes. Dessa forma, a análise das propostas focará principalmente nas que o Brasil apresentou em conjunto com os demais países, a fim de explicitar se a atuação do país no organismo condiz com os interesses da política externa, ou se estava aproximando-se dos interesses chineses. Por fim, destaca-se que serão abordados alguns dados de resoluções apresentadas no segundo mandato de FHC a fim de comparação.

2.1 ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS: VARIÁVEL POLÍTICA

A observação de votações da ONU é uma metodologia comumente empregada, estudos como o de Bailey, Strezhnev e Voeten (2015) e Oliveira e Onuki (2013) se utilizaram deste método para a observação de convergência de política externa entre Estados dentro da AGNU. Ressalta-se que a observação de votos na AGNU apresenta informações relevantes sobre a preferências dos Estados, bem como características do padrão histórico de suas políticas externas, além disso, possui uma grande capacidade analítica e comparativa quando observados sobre o mesmo tema (HEY, 1995).

Deste modo, explorou-se as votações de Brasil e China sobre a ótica dos direitos humanos, uma vez que o tema é bastante relevante para ambos os Estados. O Brasil apresenta em seu aglomerado histórica um padrão de respeito e promoção dos direitos humanos, já pelo lado chinês, apesar do discurso de defesa destes direitos, no âmbito internacional a China tem uma postura de não interferência em assuntos domésticos, mesmo em casos de violação de direitos humanitários (CERVO, 2008; BADER, 2016).

Assim, ao observar a convergência de votos sino-brasileira no período do governo Lula, nota-se que houve um aumento na porcentagem de convergência quando relacionada ao seu antecessor FHC (Tabela 1). Durante o governo de FHC a convergência de votos na AGNU foi de 63,4% nas 148 resoluções votadas no período. Já durante o governo Lula a convergência sobre para 71,9% nas 195 resoluções votadas. Demonstra-se, então, um aumento da convergência de votos que pode relacionar-se a um aumento da convergência política. Todavia, como apresentado, no período do governo Lula há um aumento de 47 resoluções votadas em relação ao de FHC, fator este que pode ter contribuído para o crescimento da porcentagem de convergência (VOETEN; STREZHNEV; BAILEY; 2020).

Tabela 1- Porcentagem de convergência de votos na AGNU entre Brasil e China entre 1995-2010.

Ano	Número de Votações sobre DH	%Votos Convergentes
1995	14	50
1996	17	58,8
1997	20	60
1998	17	58,8
1999	20	70
2000	17	70,5
2001	20	70
2002	23	69,5
2003	25	68
2004	20	70
2005	21	76,1
2006	28	67,8
2007	27	70,3
2008	26	65,3
2009	23	78,2
2010	25	80
% de Convergência de votos FHC		63,45
% de Convergência de votos LULA		71,9625

Fonte: elaborada pelo autor com base em Voeten, Strezhnev e Bailey (2020)

Tendo isso em vista, foi necessário adentrar ao conteúdo dos votos para averiguar como o Brasil tinha se comportado em relação à implementação de sua política externa. Observou-se, portanto, as resoluções em torno da violação de direitos humanos em países específicos, um dos principais temas votados. Destaca-se o caso da República Islâmica do Irã, este tema foi votado tanto durante o governo Lula, quanto durante o governo de FHC, excetuando-se o ano de 2002, o que facilitou a comparação. Em relação a esse caso, notou-se que durante o governo de FHC, Brasil e China mantêm uma postura divergente de votos. De 1995 a 1999 o Brasil votou favorável à resolução, em 2000 alterou seu voto e se absteve e em 2001 retomou o voto favorável à resolução. A partir do governo Lula, outro padrão de voto se iniciou com o Brasil adotando uma postura de abstenção em relação às votações sobre violações de direitos humanos no Irã. A China em todo o período se posicionou contrária à resolução

reforçando sua política de não intervenção em assuntos domésticos (VOETEN; STREZHNEV; BAILEY, 2020; PANDA, 2014).

Em outro caso de violação de direitos humanos o Brasil também alterou seu comportamento de votação a partir do governo de Lula. Nas resoluções a respeito das violações de direitos humanos na República Democrática do Congo, o Brasil ao longo do segundo mandato de FHC manteve uma postura favorável a condenações dos ataques ocorridos no país, enquanto a China apenas em 1999 votou contrária e nos anos de 2000, 2001 e 2002 se absteve. Com o início do governo Lula, em seu primeiro ano o Brasil manteve o voto favorável à resolução, mas em 2004 e 2005- últimas vezes que o tema foi votado na AGNU durante o mandato de Lula- o país alterou seu padrão e passou a se abster, postura convergente a da China (VOETEN; STREZHNEV; BAILEY; 2020).

Contudo, ressalta-se que a abstenção em determinadas votações foi uma postura comum brasileira, mesmo em casos de violações de direitos humanos em países específicos. Durante o governo de FHC, como já abordado, apontou-se que o país tinha uma posição favorável à resolução que condenava as violações de direitos humanos no Irã, sempre votando a favor da resolução, excetuando-se o ano de 2000, quando o país se absteve. Contudo, em relação à resolução que aborda tema semelhante em Cuba, ao longo de todo seu governo o Brasil se absteve nas votações, divergindo da China que sempre se posicionou contrária. Por outro lado, em relação às resoluções voltadas à situação de direitos humanos no Iraque e no Sudão o Brasil ao longo de todo governo FHC se posicionou votando a favor das resoluções que condenavam os ataques aos direitos humanos de grupos nesses países, enquanto a China se manteve abstendo nas votações em relação ao Iraque e se opondo em relação ao Sudão (VOETEN; STREZHNEV; BAILEY; 2020).

Ao analisar a postura durante o governo Lula destaca-se uma continuidade. Além das votações sobre a situação de direitos humanos no Irã e no Congo, nas votações sobre a República Popular Democrática da Coreia (RPDC) o Brasil também alterou sua postura. Nos anos de 2005, 2006, 2007 e 2010 o país votou a favor das resoluções, já nos anos de 2008 e 2009 o país se absteve. Em resoluções sobre outros países como Belarus, Uzbequistão e Mianmar o Brasil se posicionou sempre votando “sim” em todo o seu governo (VOETEN; STREZHNEV; BAILEY; 2020). Dessa forma, infere-se que é de costume do país abster-se em determinados casos de violações de direitos humanos em países específicos, mas que é mais comum uma postura de repúdio a violações de direitos humanos nas votações da AGNU.

Portanto, após a apresentação dos resultados das votações da AGNU, destaca-se a necessidade de comparação do padrão de votação nos casos observados. Ressalta-se que esse

aspecto foi retomado no capítulo 3, de forma que comparou a postura brasileira nas votações em relação ao acumulado histórico da política externa brasileira. Ademais, é necessário comparar também o padrão de comportamento diplomático brasileiro diante de outras variáveis. Dessa forma, após a abordagem política na AGNU, na próxima seção serão apresentados os dados das votações brasileiras no CSNU, destacando-se o fator segurança.

2.2 CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: VARIÁVEL SEGURANÇA

O CSNU é um organismo de grande relevância para a política externa brasileira. O Brasil é, depois do Japão, o Estado com maior número de participações como membro não-permanente no CSNU⁹, o que demonstra a relevância que a política externa brasileira dá à participação neste organismo (ZIEMATH, 2016). Ademais, a condição da China de integrante do P-5¹⁰ possibilita a comparação de seus posicionamentos no organismo. Destaca-se, então, que o Brasil foi eleito duas vezes membro do CSNU durante o governo Lula, nos biênios de 2004-2005 e no biênio de 2010-2011. Essa proximidade também permite que sejam comparados os resultados das votações brasileiras no organismo e entenda se houve alguma alteração de postura do início do governo para o seu final.

Algumas considerações sobre as votações do CSNU devem ser apresentadas. Ressalta-se que o órgão é composto por 15 membros, sendo cinco deles membros permanentes, composto pelo P-5, e 10 membros rotativos eleitos para mandatos de dois anos. Para aprovação de resoluções são necessários dois critérios: primeiramente que dentre os 15 membros que compõe o órgão ao menos 9 deles votem de forma afirmativa a resolução, em casos que a resolução não atinge o número de votos ela recebe o status de não adotada. Por último, que nenhum dos membros do P-5 votem contrariamente à resolução. Com a criação da ONU e do CSNU, os cinco membros permanentes que o compõe receberam o “direito ao veto”, ou seja, o poder de impedir a aprovação de qualquer resolução mesmo que esta tenha maioria entre os componentes do órgão (CSNU, online).

A possibilidade de veto por parte do P-5 expõe algumas percepções sobre o controle do organismo por estes. Em suma, acredita-se que os cinco membros permanentes dominem todo o funcionamento do CSNU e imponham as decisões para os membros não permanentes. Estes por mais que busquem deliberar sobre os assuntos debatidos no organismo, no fim, sabem

⁹ O Brasil, até o ano de 2021, ocupou dez vezes a condição de membro do Conselho de Segurança, situando-se atrás do Japão (eleito onze vezes) como país membro não-permanente com maiores participações no órgão.

¹⁰ O P-5 é formado pelos cinco membros permanentes que compõem o Conselho de Segurança das Nações Unidas, sendo eles: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia.

que terão que acatar as decisões propostas pelo P-5. Contudo, mesmo com a noção do poder que os membros permanentes possuem, a análise da participação dos membros eletivos ainda é satisfatória, uma vez que não impede que estes desempenhem um papel de destaque nas negociações no órgão, bem como expressem seus interesses nas votações, como nos casos de abstenções ou de votos contrários quando o seu interesse nas deliberações não foi alcançado (UZIEL, 2012).

Tendo isso em vista, expõe-se que a maior parte das resoluções aprovadas apresenta caráter consensual entre os membros do organismo. Nos períodos de análise apenas 5 resoluções foram vetadas. Ademais, a base de dados fornecidas pela biblioteca Dag Hammarskjold, das Nações Unidas, não inclui os dados das resoluções não adotadas, portanto, estas não serão abordadas no trabalho. Assim, serão explorados o posicionamento brasileiro em comparação aos votos do P-5 nos biênios de 2004/2005 e 2010/2011, em que são destacadas as resoluções nas quais os países apresentaram posicionamentos divergentes. Buscará evidenciar o padrão de votos do Brasil em relação à China, mas também em relação aos demais membros permanentes.

Dentre todas as 130 resoluções aprovadas no biênio de 2004/2005 destaca-se que mais de 94% foram aprovadas de forma unânime entre os membros. Em apenas 10 votações, sendo sete resoluções aprovadas e três vetadas, houve divergências de voto entre Brasil e algum dos membros do P-5 (TABELA 2). Nota-se que em apenas três destas o Brasil não apresentou voto favorável à agenda debatida, sendo nas resoluções 1559/2004, que trata sobre a situação no Oriente Médio, em específico sobre o caso do Líbano, 1593/2005 sobre os conflitos e a situação humanitária no Sudão, e a resolução 1646/2005, que trata sobre o estabelecimento da Comissão de Construção da Paz (CCP) (UN, 2005; UN, 2006).

Tabela 2- Resoluções divergentes entre Brasil e o P-5 e seus votos no CSNU no biênio 2004/2005.

Resolução	Brasil	China	EUA	França	Reino Unido	Rússia
1544/2004	Sim	Sim	Abstenção	Sim	Sim	Sim
1556/2004	Sim	Abstenção	Sim	Sim	Sim	Sim
1559/2004	Abstenção	Abstenção	Sim	Sim	Sim	Abstenção
1564/2004	Sim	Abstenção	Sim	Sim	Sim	Abstenção
240/2004	Sim	Sim	Não	Sim	Abstenção	Sim
313/2004	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
783/2004	Sim	Sim	Não	Sim	Abstenção	Sim
1591/2005	Sim	Abstenção	Sim	Sim	Sim	Abstenção
1593/2005	Abstenção	Abstenção	Abstenção	Sim	Sim	Sim
1646/2005	Abstenção	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor com base em United Nations (2005; 2006)

O Brasil, que no período tinha como representante permanente nas Nações Unidas o diplomata de carreira Ronaldo Sardenberg, apresentou justificativas para o posicionamento nestas resoluções. A resolução 1559/2004, que tratava sobre o Oriente Médio e a situação no Líbano, reforçava o apoio a eleições livres e justas no país, além de pedir a retirada de milícias libanesas e não libanesas do território. Brasil e China votaram de forma semelhante na resolução e sob uma mesma justificativa. O governo chinês reforçou as diretrizes de sua política externa ressaltando a defesa da soberania, independência e não interferência em assuntos domésticos. Dessa forma, destacou que a resolução abordava assuntos que diziam respeito a questões que deveriam ser decididas pelo povo libanês, por isso o país não votou a favor da resolução. De forma semelhante, o Brasil ressaltou a relevância que as relações bilaterais com o Líbano tinham para o governo e apontou que a resolução abordava questões exclusivas da jurisdição nacional do Líbano (UNSC, 2004).

Na resolução 1593/2005 Brasil, China, EUA, além da Argélia, se abstiveram da votação, que foi aprovada com 11 votos favoráveis, 4 abstenções e nenhum voto contra. A resolução tinha como foco principal redirecionar a situação do Sudão para a tutela do Tribunal Penal Internacional (TPI). Os EUA justificaram sua abstenção por não concordarem que o redirecionamento para o TPI seria a melhor forma de investigar e punir os crimes que vinham ocorrendo no Sudão, para eles o melhor mecanismo seria a de um tribunal híbrido na África. A China, por sua vez, se absteve na votação por acreditar que os responsáveis pela situação no

Sudão deveriam ser julgados por tribunais sudaneses, ou ao menos que o redirecionamento dos processos para o TPI tivesse o consentimento do governo sudanês. Por fim, o Brasil, embora concordasse com o redirecionamento para a tutela do TPI e acreditasse que este tivesse todas as condições para investigar e punir de forma adequada os responsáveis pela situação no Sudão, via limites para a negociação da aprovação de resoluções, que não foram respeitadas neste caso, bem como a presença de inconsistências jurídicas do direito internacional na resolução, por isso preferiu se abster na votação (UNSC, 2005a).

Por último, a resolução 1646/2005 é complementar à resolução 1645/2005, que foi aprovada por unanimidade e previa a formação de uma comissão para o estabelecimento de estratégias de recuperação e de missões de “*peacebuilding*” posteriormente a conflitos. A resolução 1646/2005 trata do funcionamento da CCP e indica os membros do P-5 como membros permanentes da comissão. A resolução foi aprovada com 13 votos e duas abstenções- de Brasil e Argentina- e foi a única resolução no biênio em que o Brasil votou diferente de todos os membros do P-5. A justificativa brasileira para a sua abstenção diz respeito a não concordância do atrelamento da nova comissão ao CSNU, o Brasil via a necessidade de a comissão ser responsável por estabelecer sua própria agenda e não atuar como um órgão subsidiário ao CSNU. Além disso, o país era contrário ao estabelecimento de membros permanentes na comissão, sendo favorável que todos fossem rotativos (UNSC, 2005b).

Outrossim, já no biênio 2010/2011, das 123 resoluções aprovadas mais de 92% foram por unanimidade, com apenas 9 resoluções apresentando divergência de votos. Dentre essas resoluções, em seis ocasiões o Brasil apresentou divergência de votos em relação a pelo menos algum dos membros do P-5 (TABELA 3). Em apenas duas o Brasil não votou a favor da resolução deliberada. Isto ocorreu na resolução 1929/2010, que trata da situação de proliferação nuclear do Irã, e na resolução 1973/2011, que aborda a situação na Líbia. Além disso, outras duas resoluções foram vetadas no período, uma vez pelos EUA, a resolução condenava a ocupação israelense em territórios palestinos, e em outra ocasião por China e Rússia, esta tinha como agenda o debate sobre a situação da Síria. Destaca-se que esta última contou com a abstenção brasileira (UN, 2011, UN, 2012).

Tabela 3- Resoluções divergentes entre Brasil e o P-5 e seus votos no CSNU no biênio 2010/2011.

Resolução	Brasil	China	EUA	França	Reino Unido	Rússia
1929/2010	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
1945/2010	Sim	Abstenção	Sim	Sim	Sim	Sim
1958/2010	Sim	Sim	Sim	Abstenção	Sim	Sim
1966/2010	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Abstenção
1973/2011	Abstenção	Abstenção	Sim	Sim	Sim	Abstenção
2023/2011	Sim	Abstenção	Sim	Sim	Sim	Abstenção
79/2011	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
612/2011	Abstenção	Não	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: elaborado pelo autor com base em United Nations (2011; 2012)

Neste biênio de 2010/2011 o Brasil tinha como representante permanente junto às Nações Unidas a diplomata de carreira, Maria Luiza Viotti, que ficou responsável por apresentar as ponderações brasileiras sobre os temas deliberados nas reuniões do CSNU. No período uma situação incomum ocorreu ao padrão brasileiro de votação. O Brasil votou contra uma resolução na qual todos os membros do P-5 votaram a favor. Esta situação, que também é a única na qual o Brasil divergiu de todos os membros permanentes em uma resolução no biênio, diz respeito ao programa nuclear do Irã e à aplicação de novas sanções ao país (UN, 2011).

A resolução 1929/2010, que foi aprovada com 12 votos favoráveis, uma abstenção e dois votos contrários, visava impor novas sanções ao Irã a fim de coibir o estabelecimento de um programa nuclear para fins bélicos no país. Apenas o Brasil e a Turquia se opuseram à resolução. Como justificativa para o voto brasileiro apontou-se que o país queria respeitar os resultados obtidos na Declaração de Teerã de 17 de maio¹¹ no qual Brasil e a Turquia foram protagonistas nas negociações com o Irã. Ademais, a diplomacia brasileira criticou a proposta de impor novas sanções ao Irã, como exposto por Viotti “sanções vão provavelmente levar ao sofrimento do povo do Irã e fará o jogo daqueles de todos os lados que não querem que o diálogo prevaleça” (CSNU, 2010, p.2, tradução nossa)¹². Por fim, a diplomata reforçou que o Brasil era

¹¹ Declaração assinada por Brasil, Turquia e Irã, na qual os países reafirmavam o compromisso com o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e asseguravam que o programa nuclear iraniano tinha como objetivo fins pacíficos. Além disso, a declaração dizia respeito a cooperação nuclear pacífica prevendo a troca de combustível nuclear do Irã (G1, 2010).

¹² “sanctions will most probably lead to the suffering of the people of Iran and will play into the hands of those on all sides who do not want to dialogue to prevail” (CSNU, 2010, p.2)

contrário à resolução, haja vista que esta desconsiderava todos os esforços feitos pelo país para negociar um acordo com o Irã (UNSC, 2010).

Na resolução 1973/2011, que tratava sobre a Líbia, o CSNU demandava um cessar-fogo imediato, além disso, estabelecia uma zona de exclusão aérea no país e permitia a utilização de “todas medidas necessárias” para a proteção de civis. A agenda foi aprovada por 10 votos favoráveis, contra 5 abstenções, nas quais se incluem os votos de Brasil, China e Rússia, os dois últimos apresentaram justificativas semelhantes. Embora a questão da Líbia e os ataques humanitários ocorridos no país sejam de grande preocupação para Brasil, Rússia e China, a resolução apresentada ainda deixa em aberto diversas questões importantes, como exposto pelo representante russo, sobre a forma que a utilização da força é permitida e qual o seu limite, além da preocupação apresentada pela China, sobre a permissão da utilização da força quando ainda não se esgotaram todas as possibilidades de ação (UNSC, 2011a).

O Brasil seguiu na mesma direção e justificou sua abstenção não como um desinteresse sobre o caso, mas ao contrário, como um interesse em encontrar a melhor solução para o país. Assim, a abstenção está relacionada à permissão de utilização do uso da força como forma de solucionar o problema. O país acreditava que essa medida somente iria acentuar as tensões que já existiam no país (UNSC, 2011a).

Por fim, a resolução 612/2011, na qual tratava sobre a situação da Síria e condenava a utilização da força contra civis, bem como os ataques aos direitos humanos da população por autoridades sírias, acabou sendo vetada com 9 votos a favor, quatro abstenções e 2 votos contrários, de China e Rússia, que vetaram a resolução. O representante russo justificou o seu veto como uma ação em respeito à soberania nacional e integridade territorial síria. Além disso, apontou a resolução como uma medida unilateral e acusatória contra Damasco com a qual não poderia concordar. A China reforçou o discurso russo sobre a proteção da soberania, independência e defesa da integridade territorial síria e abordou que a oposição à resolução também se relacionou com a crença do país de que a melhor forma de solucionar conflitos era através do diálogo. A aplicação de sanções e utilização da força só iriam piorar a situação do país (UNSC, 2011b).

O Brasil, por sua vez, não apresentou uma justificativa em específico para a sua abstenção, mas destacou a falta de diálogo e negociação para apresentação de uma proposta que atendesse a interesses mais diversos. Por fim, reforçou sua preocupação com a situação Síria e apontou que a única forma de solucionar o problema era através de um diálogo nacional inclusivo que visasse a reformas políticas (UNSC, 2011b).

Por fim, vale destacar que a atuação brasileira no CSNU nos biênios durante o governo Lula apresentou sinais de maior autonomia das decisões brasileiras do que no biênio anterior no governo de FHC. Enquanto nos anos de 2004/2005 o Brasil se absteve em três resoluções e nos anos de 2010/2011 foram duas abstenções e um voto negativo, no biênio de 1998/1999 o Brasil votou de forma favorável em todas as resoluções do período (UN, 1999; UN, 2000).

Dessa forma, apresentada a atuação brasileira no CSNU e exploradas as principais resoluções do período é possível identificar características da ação da política externa brasileira em torno da temática de segurança. Como forma de complementar a análise trabalhada neste trabalho, na próxima seção e última do capítulo serão abordadas a apresentação de propostas em meio a OMC. Assim, permitindo observar o comportamento brasileiro diante da temática comercial.

2.3 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: VARIÁVEL COMERCIAL

A OMC é a única OI responsável por tratar de regras do comércio internacional. Assim, além de abordar questões legais sobre o comércio entre Estados, ela também promove um espaço de debate entre as nações para a negociação de acordos comerciais e para solução de controvérsias no âmbito comercial. O organismo foi fundado em 1995 após a institucionalização do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês), acordo que foi firmado ainda em 1948 e deu os primeiros passos para uma regulamentação do comércio internacional. Ademais, a OMC também ampliou o escopo de atuação, uma vez que o GATT teve seu foco mais direcionado para bens, a OMC atua na regulamentação do comércio de serviços e sobre a proteção de propriedade intelectual (OMC, c2021b).

Diferentemente dos organismos internacionais observados anteriormente, a OMC possui em seu processo decisório o caráter consensual, ou seja, os membros não devem apresentar discordâncias em relação a aprovação de um acordo. Dessa forma, para a observação da convergência sino-brasileira no organismo foram abordados outros elementos em vez das votações no organismo. Observou-se no período de 2003 a 2010 as propostas elaboradas pelo Brasil no organismo.

Propostas são documentos apresentados em conjunto ou individualmente que expõem temas que mereçam a deliberação dos membros da OI segundo aqueles que os apresente. As propostas dizem respeito a artigos de acordos negociados, bem como sobre temáticas que devam ser incluídas na agenda da OI. Elas explicitam temas de interesse dos países, como no caso brasileiro, foram apresentadas propostas sobre a restrição de acesso a mercados, medidas *antidumping* e redução de tarifas. Ressalta-se que na maioria das vezes as propostas são

aplicadas em conjuntos com outros Estado para aumentar o poder de coerção do documento e ganhar força para que este seja negociado (GONÇALVES, 2016).

Ao longo do período observado o Brasil apresentou 79 propostas- em conjunto ou sozinho-, contudo, alguns destes documentos ainda possuem o status restrito, não estando abertos ao acesso público. Sendo assim, foram observadas 40 propostas entre 2003 e 2010 que já possuem o caráter público. Buscará destacar entre essas propostas a formação de coalizões entre o Estado brasileiro e chinês, a fim de averiguar se dentro do âmbito econômico os países têm apresentado convergência de interesses.

Por último, cabe uma ressalva quanto à análise dentro da OMC. O Brasil é um dos membros formadores da OI, todavia, a China ingressou apenas em 2001. Portanto, diferentemente das demais organizações em que foi possível comparar dados de governos anteriores, no caso da OMC a observação se restringiu apenas ao período do governo de Lula.

Dentre as 40 propostas feitas no período destaca-se que em 19 oportunidades Brasil e China apresentaram propostas em coalizão. Esse número representa 47% das propostas em que o Brasil atuou. Ao retirar as propostas apresentadas pelo Brasil individualmente e explorar apenas as feitas em coalizão este número sobe para 65,5%, ou seja, aproximadamente dois terços das propostas apresentadas pelo Brasil envolvendo outros países é em coalizão com a China (OMC, c2021a). Ao destacar as temáticas por trás das propostas apresentadas é possível observar que a sinergia de ações entre Brasil e China se concentram em temáticas específicas (TABELA 4).

A maior parte das propostas brasileiras apresentadas juntamente aos chineses diziam respeito à temática de medidas *antidumping* e do Acordo *Antidumping* (ADA, sigla em inglês). Ressalta-se que esta temática incorporou quase a metade das propostas apresentadas pelo Brasil, e assim, das 19 propostas apresentadas em conjunto com a China, 13 diziam respeito a este tema. As demais propostas em conjunto tratavam das temáticas: Acordo sobre Agricultura, Agenda da Rodada de Doha, Fatos Disponíveis (Investigações arbitrárias), Partidos afiliados e sobre a diversificação do Secretariado da OMC. Assim, explorou-se mais a fundo algumas das propostas para entender a agenda de interesse comum entre os países (OMC, c2021a).

A proposta sobre Acordo sobre Agricultura datou de setembro de 2003 e contou com a participação de mais 18 países além de Brasil e China¹³. A proposta tinha como objetivo “[...] estabelecer um sistema justo de comércio orientado para o mercado através de uma reforma

¹³ Os países que participaram da proposta formavam o grupo G-20 e são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Venezuela.

fundamental na agricultura” (OMC, 2003a, p.1). Dessa forma, algumas diretrizes da proposta tratavam da redução de apoio doméstico ao comércio pelos Estados desenvolvidos, diminuição de tarifas facilitando o acesso ao mercado dos Estados desenvolvidos e focar na eliminação de subsídios para exportação (OMC, 2003a). O interesse dos países em desenvolvimento na temática agrícola levou à formação de uma coalizão de Estados que ficou conhecida como G-20¹⁴.

Tabela 4- Propostas brasileiras apresentadas junto à OMC entre 2003 a 2010 e suas temáticas.

Temas	Nº de propostas	Propostas em conjunto entre Brasil e China
Acordo sobre a agricultura	1	1
Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, sigla em inglês)	1	0
Medidas antidumping e Acordo Antidumping (ADA, sigla em inglês)	18	13
Agenda de Doha	1	1
Fatos disponíveis (Investigações arbitrárias)	2	2
Solução de controvérsia	1	0
Acesso à mercados de produtos não-agrícolas	5	0
Partidos afiliados	2	1
Comércio e Meio ambiente	1	0
Acordo de Subsídios e medidas compensatórias (SCMA, sigla em inglês)	2	0
Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, sigla em inglês)	3	0
Tratamento Especial e Diferencial	2	0
Diversificação do Secretariado da OMC	1	1

Fonte: elaborado pelo autor através dos dados da OMC (c2021a)

Em outro ponto, como demonstrado, grande parte das propostas apresentadas tratavam do Acordo *Antidumping* e em sua maioria Brasil e China se posicionaram de forma convergente

¹⁴ Coalizão de Estados em desenvolvimento para a defesa de propostas de reformas na temática da agricultura, contrapondo interesses especialmente dos países desenvolvidos.

sobre o tema. As propostas versavam sobre problemas que ainda se apresentavam no acordo e, então, apresentaram soluções para eles. Uma dessas propostas foi sobre o compromisso de preços. Esta medida seria uma forma de substituir a aplicação de taxas *antidumping* e ainda impediria a prática de *dumping*. Contudo, foi apontado pela proposta que o acordo apresentava ambiguidade em relação ao que era considerado “compromissos voluntários satisfatórios”, além de não definir em que situações as autoridades seriam obrigadas a aceitar o compromisso de preços. Algumas das soluções apresentadas abordam que as autoridades deveriam apresentar publicamente os motivos e os critérios utilizados para a não aceitação da medida, além de estabelecerem uma melhor definição de aplicação do compromisso de preço nas exportações, tomando como base o mérito individual dos produtos (OMC, 2003b).

Outra proposta que vale ser aprofundada é a apresentada por Brasil e China juntamente com outros 25 países¹⁵ para tratar da agenda debatida na Rodada de Doha. A proposta se apresentou como um conjunto de interesses dos Estados em desenvolvimento, dessa forma, tratava de questões como o problema de desenvolvimento, assim ressaltando a necessidade de apoio técnico e de capacitação para lidar com as limitações dos Estados em desenvolvimento e dos Estados menos desenvolvidos. Ademais, apresentava a importância para a reforma de comércio de produtos agrícolas, da redução de barreiras não tarifárias, de impulsionar o comércio de serviços e a reestruturação do sistema de solução de controvérsias do organismo (OMC, 2003c). Desse modo, entende-se os principais temas de interesse comum entre Brasil e China.

De outro modo, em outras temáticas Brasil e China não apresentaram convergência de interesses por meio das propostas. Alguns temas não apresentaram coalizão entre os países nenhuma das vezes que apareceram, em especial vale destacar as propostas sobre acesso a mercados sobre produtos não-agrícolas, que ao longo do período foi tema de cinco propostas brasileiras, mas que em nenhuma a China fez parte do grupo de países que defendia a proposta. Ademais, outros temas, com menor recorrência, também não apresentaram ações em conjunto entre os países, sendo eles: Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, sigla em inglês), Solução de Controvérsia, Comércio e Meio Ambiente, Acordos de Subsídios e Medidas Compensatórias (SCMA, sigla em inglês), Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, sigla em inglês) e Tratamento Especial e Diferencial. Buscou-se elucidar algumas das propostas que não apresentam coalizão entre os países (OMC, c2021a).

¹⁵ Os países que compuseram a proposta foram: Argentina, Bolívia, Botswana, Brasil, Chile, China, Colômbia, Cuba, República Dominicana, Equador, Gabão, Guatemala, Honduras, Índia, Malásia, México, Marrocos, Nicarágua, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

Todas as propostas que tratam sobre o acesso a mercado de produtos não agrícolas não apresentaram coalizão sino-brasileira. As propostas dessa temática, geralmente, englobam países de todos os status da OMC¹⁶. A exemplo disso, em julho de 2007 foi apresentada uma proposta sobre esta agenda composta pelos Estados do Grupo Africano¹⁷, Canadá, Comunidades Europeias, grupo de Estados Menos Desenvolvidos¹⁸ (LDC, sigla em inglês), o grupo de Estados em desenvolvimento NAMA -11¹⁹, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão e Suíça. A proposta tinha como objetivo encontrar soluções para as barreiras não-tarifárias, uma vez que estas atrapalhavam o bom funcionamento do mercado e o acesso a oportunidades por todos os Estados da OMC. Dessa forma, apresentou-se procedimentos para a discussão dentro da OMC em casos de aplicação de barreiras não-tarifárias. Todavia, a proposta acreditava na necessidade de sempre encontrar uma solução de mútuo acordo por todas as partes (OMC, 2007a).

Por fim, em outras resoluções nas quais não houve coalizão, as temáticas apresentam interesses muito específicos do Brasil. Em setembro de 2007 o Brasil apresentou uma proposta em conjunto com a Argentina para tratar de tratamento Especial e Diferencial. O intuito da proposta era reafirmar a necessidade de algumas medidas de tratamento especial e diferencial para Estados em desenvolvimento em negociações relacionadas à pesca. Em outra proposta o Brasil apresentou a necessidade de uma melhor formulação do Artigo 6o do Acordo de Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS) para uma implementação efetiva deste. Deste modo, foram sugeridos procedimentos para a melhor aplicação do acordo. Apesar de ser uma proposta apresentada exclusivamente pelo Brasil é descrito em seu texto o apoio que o país recebeu de alguns países, como Argentina, Chile, Peru, Paraguai e Quênia, além dos representantes das Comunidades Europeias (OMC, 2007b).

¹⁶ Dentro da OMC os países se dividem de acordo com seu grau de desenvolvimento podendo ser: Estados desenvolvidos, em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

¹⁷ Grupo formado por 44 membros da OMC situados no continente africano: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camarão, Cabo Verde, República Centro Africana, Chade, Congo, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Suazilândia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Ilhas Maurício, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, África do Sul, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.

¹⁸ Composto pelos países mais pobres que integram a OMC, o grupo é formado por 35 países (Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboja, República Centro-Africana, Chade, República Democrática do Congo, Djibuti, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Laos, República Democrática Popular da Coreia, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Myanmar, Nepal, Níger, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Tanzânia, Togo, Uganda, Iémen e Zâmbia), 8 observadores (Butão, Comores, Etiópia, São Tomé e Príncipe, Somália, Sudão do Sul, Sudão e Timor-Leste) e três países não membros da OMC ou observadores (Eritreia, Kiribati e Tuvalu).

¹⁹ Grupo formado por Estados em desenvolvimento: Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Namíbia, Filipinas, África do Sul, Tunísia e Venezuela.

Tendo em vista o que foi apresentado, notou-se que a atuação dos países nos três organismos apresenta sinais de convergência. Nos dois primeiros, AGNU e CSNU, identificou-se um aumento da proximidade brasileira com a China a partir do governo Lula, passando a apresentar mais votações em semelhança a China. No último, a atuação sino-brasileira na OMC apresenta um grau elevado de congruência, com o Brasil apresentando cerca de um terço de suas propostas em conjunto com os chineses.

O próximo capítulo identificará se os elementos de congruência encontrados nos três organismos estão relacionados ao aumento da dependência econômica brasileira em relação a China. Assim, retoma-se os conceitos apresentados no primeiro capítulo e aprofundará nas ações brasileiras de forma a entender quais os fatores estimularam as ações brasileiras e se de algum modo o Brasil deixou de lado sua tradição de atuação na política externa em prol de um alinhamento com a China.

3 IMPACTOS DA RELAÇÃO ECONÔMICA E O ALINHAMENTO POLÍTICO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: CONVERGÊNCIA OU AUTONOMIA

Neste capítulo retomará alguns dos conceitos anteriormente apresentados. Destaca-se que a análise da relação de interdependência complexa sino-brasileira, conceito introduzido por Keohane e Nye Jr. (1989), de forma a explorá-lo diante dos resultados obtidos nos organismos estudados. Dessa forma, buscará correlacionar se a relação de interdependência complexa existente entre Brasil e China impactou nos resultados de convergência política nos organismos.

Assim, sendo esta uma pesquisa qualitativa, serão aprofundados os principais temas de continuidade ou ruptura apresentados nas ações da política externa dos países nas OI, para analisar as variáveis política, segurança e comercial. Sendo assim, relembrou-se também o acumulado histórico da política externa dos países e as principais diretrizes estabelecidas para elas no período observado. No lado brasileiro, o governo de Lula destacou-se pela sua tentativa de se tornar um ator de importância global, além de sua política externa focada na diversificação de parceiros, especialmente do sul global. E pelo lado chinês, o governo de Hu Jintao, marcado também pela busca de novos parceiros para diversificar as origens de suas importações, mas também pela expansão para novos mercados (LAFFER, 2018; BADER, 2016).

Deste modo, ao retomar as principais estratégias de inserção internacional de seus governos é possível evidenciar se as ações brasileiras dentro dos organismos representaram uma aplicação destas estratégias, ou se de algum modo a relação econômica na qual eles estavam inseridos impactou em suas ações, de modo que o Brasil esteve mais propenso a deixar suas diretrizes de lado em prol de um alinhamento com a China.

Portanto, o capítulo se estrutura na análise dos três organismos separadamente e busca-se identificar os fatores motivadores da congruência entre os países. Primeiramente, explora-se a atuação na AGNU, justificando a mudança de postura brasileira em algumas resoluções. Em sequência, destaca-se a atuação dos países no CSNU. Observa-se algumas das principais resoluções, abordando em especial aquelas nas quais o Brasil possuiu uma postura de autonomia, a fim de evidenciar os motivos dessa postura divergente brasileira. Por fim, analisa-se a atuação na OMC, tendo em vista o caráter especial do modelo de votação da OI, busca-se explorar as temáticas apresentadas nas propostas a fim de evidenciar os fatores propiciadores de convergência e de divergência em determinadas temáticas.

3.1 IMPACTOS DA RELAÇÃO ECONÔMICA NA VARIÁVEL POLÍTICA

Retoma-se que a hipótese apresentada no trabalho é a de que o fator econômico, ou seja, a interdependência assimétrica na qual a relação econômica sino-brasileira se estabeleceu influenciaria um alinhamento da política externa do Brasil com a da China nas arenas multilaterais observadas. Assim, a evidência de um possível alinhamento seria a alteração dos padrões históricos de atuação da política externa brasileira em prol de uma postura favorável aos interesses chineses. Deste modo, como já apresentado, houve um aumento da convergência de votos entre Brasil e China no governo Lula em relação ao seu antecessor em mais de 8%, contudo, esse fator por si só não simbolizou um alinhamento da política externa brasileira, foi necessário observar se o Brasil alterou seu padrão de atuação em alguma das resoluções.

Os principais temas analisados foram o de resoluções que condenavam a violação de direitos humanos em países específicos. Alguns países se destacaram nos resultados encontrados- Irã, Congo e RPDC-, uma vez que durante o governo Lula houve uma alteração de postura em comparação com àquela implementada por FHC. Anteriormente o Brasil costumava votar de maneira favorável e passou a se abster em algumas dessas resoluções durante o governo Lula.

As principais críticas direcionadas à política externa de Lula diziam respeito ao excesso de esforços implementados pelo governo em se estabelecer como uma liderança mundial, assim se inserindo em diversos debates nos quais não eram evidentes os ganhos para o Brasil (LAFFER, 2018). A atuação brasileira na AGNU em certos momentos também representou esta tentativa desmedida de se estabelecer como um “*global player*”. Como é destacado por Ronaldo Silva (2017) em seu artigo sobre as políticas externa de direitos humanos brasileiras, a postura brasileira nos votos sobre violações de direitos humanos em países específicos durante o governo Lula se alternava, ora como postura de Estado- repudiando estas ações- ora como postura de governo- se abstendo quando o país envolvido interferia nos interesses do governo.

No caso do Irã o Brasil durante o governo Lula buscou um alinhamento com o governo de Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013). Sendo o Irã motivo de grande interesse e preocupação global, uma possível intermediação brasileira nas negociações com ele poderia elevar o status e importância global do Brasil. Assim, no segundo mandato de Lula buscou se inserir em um papel de destaque internacional negociando com o Irã um acordo sobre o seu programa nuclear. Por consequência, mesmo que o governo de Ahmadinejad fosse criticado internacionalmente pela forma violenta como reprimia ações de opositores, o Brasil passava a fechar os olhos para

estas questões e não expor um posicionamento contrário ao país na AGNU. Assim, a postura brasileira nas votações sobre este tema se importava mais sobre quem era a acusação do que sobre o conteúdo delas (KOIFMAN, 2011).

No caso do Congo e da RPDC a estratégia brasileira também era a mesma, na tentativa de se aproximar de diversos países, fez com que o governo deixasse de lado questões humanitárias em votações na AGNU. Como apontam Lima e Melo (2010), as estratégias de aproximação envolviam a abertura de embaixadas, viagens presidenciais, além de acordos de cooperação, principalmente em áreas econômicas. Todas essas estratégias se voltavam ao interesse brasileiro de fortalecer o comércio exterior do país, especialmente com países do sul global.

No caso da RPDC o Brasil tentou uma aproximação política, mesmo o país sendo acusado de possuir campos de concentração para dissidentes, além da prática de diversas outras violências. O governo de Lula abriu uma embaixada na capital norte-coreana, além da mudança de votos na AGNU como tentativa de reduzir as cobranças sobre as acusações de violações de direitos humanos que o país recebia (KOIFMAN, 2011). Em relação ao Congo, o Brasil tentou durante o governo Lula estabelecer política de reaproximação com países africanos, visando especialmente ao fortalecimento das relações econômicas, assim, o país tentou tratativas até mesmo com países que possuíam governos antidemocráticos e que sofriam acusações de violações de direitos humanos (LIMA; MELO, 2010). A mudança da postura de votações na AGNU sobre o Congo também exemplifica uma tentativa de não se envolver nas críticas sobre violações de direitos humanos no país, como forma de não interferir nos interesses particulares brasileiros.

Apesar desta mudança de postura nas votações como forma de não recriar possíveis parceiros políticos e econômicos e, de certo modo, tentar estabelecer relações de diálogo com eles, o Brasil não foi contra a tradição da política externa brasileira. Em nenhum momento o Brasil alterou sua postura para votar contra as resoluções que condenavam violações de direitos humanos, o Brasil só se absteve em momentos que achou mais conveniente para as estratégias de inserção internacional do país. A postura brasileira é diferente da apresentada pela China que recorrentemente vota de forma contrária a essas resoluções. Pequim se ampara no argumento que é contrário a interferência em assuntos domésticos, mas que pode ser visto como uma forma de se proteger de possíveis críticas às próprias violações de direitos humanos que ocorrem em seu país (PANDA, 2014).

Assim, tendo em vista o caráter deliberativo das resoluções apresentadas na AGNU, foi necessário comparar os resultados encontrados nas votações do CSNU, uma vez que esta

possui caráter mandatório. Portanto, com a capacidade de imposição das resoluções no CSNU é importante observar se a postura mais autônoma do Brasil se manteve ou se as decisões do país se alinharam com a da China ou de outras grandes potências.

3.2 IMPACTOS DA RELAÇÃO ECONÔMICA NA VARIÁVEL SEGURANÇA

De modo semelhante ao já apresentado na análise das votações da AGNU, a abordagem do CSNU também buscou a observação de resoluções de destaque para entender a postura de Brasil e China no órgão. Como já evidenciado, a grande maioria das resoluções do CSNU são aprovadas com unanimidade, o que evidencia que, quando um tema chega ao nível de votação, este já foi debatido e negociado pelos membros do conselho arduamente. Portanto, deve-se entender que nem sempre um voto favorável a uma resolução significa um apoio total a ela, e de mesmo modo, uma abstenção ou até mesmo um voto negativo nem sempre representa uma contrariedade total à resolução (UZIEL, 2012).

No caso brasileiro explorou-se, portanto, o processo decisório que embasou o posicionamento contrastante ao P-5 em determinadas resoluções para identificar se a postura brasileira esteve ligada a um comprometimento da tradição da política externa brasileira, ou a interesses específicos do governo e um alinhamento com o interesse chinês. A análise destas resoluções se justifica pelo caráter histórico do posicionamento brasileiro de votar com a maioria e de forma afirmativa as resoluções. O país busca apoiar resoluções mesmo que seu interesse não tenha sido totalmente atendido. Esta postura é uma forma do país cooperar em âmbito multilateral, além de fortalecer o organismo (UZIEL, 2012).

Assim, ao analisar as resoluções 1559/2004 e 1593/2005 nota-se que as justificativas para as abstenções brasileira se assemelham. Em ambos os casos o Brasil não demonstrou um descontentamento total com as propostas de resoluções apresentadas, pelo contrário, expôs-se uma grande preocupação com o tema debatido. Contudo, por não apresentar total satisfação com os resultados obtidos nas negociações anteriormente a votação preferiu se abster- o que demonstra essa não aprovação-, mas não gera uma tensão que um voto negativo poderia representar. Assim, o país se manteve apoiado no seu histórico diplomático, no caso do Líbano defendendo a soberania nacional e a não ingerência, e no caso do Sudão o respeito ao juridiscismo e a defesa do direito internacional. Ademais, embora em ambos os casos o país tenha votado igualmente à China, a postura brasileira não destoa de sua tradição exposta no acumulado histórico da política externa brasileira por Cervo (2008)

Ademais, a resolução 1646/2005 sobre a CCP demonstra uma continuidade nesta postura de demonstrar insatisfação com o resultado das negociações sobre a resolução. Neste caso o Brasil votou de forma diferente a todos os membros do P-5 e de grande parte dos demais membros do CSNU, se abstendo juntamente apenas com a Argentina. É verdade que o país votou a favor da resolução 1645/2005, que teve aprovação unânime, sobre a criação da CCP, contudo, a abstenção na resolução seguinte demonstrou a frustração do país diante das negociações sobre a CCP. A resolução 1646/2005 garantia os membros do P-5 como membros permanentes da CCP. Como expõe Ziemath (2016), diante desta proposta o Brasil encontrou-se em uma divergência de interesses, haja vista que deveria escolher se defenderia o multilateralismo e a criação da CCP ou se defenderia a igualdade jurídica entre Estados e votaria contra a resolução. Assim, o país apoiou a criação da comissão e apenas demonstrou seu descontentamento em relação ao estabelecimento de membros permanentes.

No biênio de 2010/2011 a resolução 1929/2010 representa um marco da tentativa brasileira de se colocar como uma liderança mundial. A resolução que visava à aplicação de novas sanções econômicas ao Irã por conta de seu programa nuclear foi a primeira vez que o Brasil votou sozinho com outro membro não permanente de forma negativa a uma resolução aprovada (ZIEMATH, 2016). A negativa foi uma resposta ao descaso feito pelos membros do P-5 as negociações intermediadas por Brasil e Turquia com Irã sobre o acordo de não proliferação nuclear que se apresentou pela Declaração de Teerã. No dia seguinte à declaração o P-5 apresentou uma proposta que se tornaria a resolução 1929/2010 (UZIEL, 2012). Apesar do voto negativo a resolução, o Brasil sempre se apresentou disposto a cooperar e respeitar o direito internacional seja qual fosse a decisão tomada pelo CSNU (ZIEMATH, 2016).

Ademais, nesse mandato o Brasil ainda se absteve em outras duas oportunidades na resolução 1973/2011 sobre a Líbia e na resolução 612/2011 sobre a Síria, vetada pela China e Rússia. Brasil e China se posicionam de forma semelhante no caso Líbio, contudo, as justificativas para tal posicionamento não representaram um alinhamento da postura brasileira à chinesa. O Brasil buscou respeitar o seu princípio de defesa de soluções pacíficas de controvérsias, dessa forma, acreditava-se que a permissão de uso da força o qual a resolução concedia ia além do necessário para as organizações que lidavam com a situação, assim, mantendo a sua tradição diplomática (ZIEMATH, 2016).

Já em relação ao caso sírio, a China reforçou a tradição de sua política externa apresentando a justificativa de respeito à soberania nacional para o veto na resolução. O Brasil destoou do posicionamento chinês, uma vez que apenas se absteve da resolução, mas demonstra que embora não tenha se alinhado ao posicionamento chinês o país também não estava satisfeito

com a resolução votada. A abstenção foi uma demonstração de insatisfação com a condução das negociações que levaram à resolução. Além disso, de forma semelhante ao caso líbio, o interesse brasileiro era o de uma solução pacífica para o caso, a qual não se via representada na resolução apresentada (ZIEMATH, 2016).

Dessa forma, mesmo que a abstenção demonstre uma não aprovação da resolução, não é possível inferir um alinhamento brasileiro com a China em relação a temática síria. Como aborda Uziel (2012), o P-5 adotam critérios para estipular em que temáticas são de maior interesse e que valham maiores esforços para influenciar negociações e até mesmo adotarem o veto, desse modo, o sírio é de grande interesse para a China. Para o Brasil, de acordo com a justificativa apresentada no CSNU, a sua abstenção se ligou mais a uma falta de negociação do que, propriamente, a outro fator.

Tendo em vista estas questões, destaca-se que, em suma, a atuação brasileira no CSNU seguiu durante o período os princípios do acumulado histórico de sua política externa. Todavia, como coloca Ziemath (2016), é possível notar uma postura mais autônoma durante o governo Lula, exemplificado pelos casos de abstenção, demonstrando uma discordância mais moderadas com as negociações, até mesmo na resolução 1929/2010, em que o país se posicionou contrariamente a todos os membros do P-5 votando contrariamente à resolução.

Assim, diante dos dados estudados, não é possível identificar uma alteração do padrão brasileiro em busca de uma maior aproximação com a China. Destaca-se que a análise dos votos e os debates públicos no organismo não explicitam todas as dinâmicas envolvidas nas negociações anteriores à apresentação das resoluções. Dessa forma, não evidencia os interesses explícitos brasileiros em cada tema, os ganhos obtidos nas negociações ou até mesmo a intenção de se abster ou votar contrariamente a uma resolução, desejo qual não se concluiu dentro do CSNU para evitar constrangimentos políticos ou não atrapalhar as dinâmicas do órgão (UZIEL, 2012).

Ademais, tendo explorada as características da atuação no CSNU, no próximo subtópico, analisa-se o comportamento brasileiro dentro da OMC. Destacando as características históricas da política externa brasileira e as diretrizes da política externa de Lula observa-se se os temas de convergência entre Brasil e China estiveram ligados a um alinhamento da política externa brasileira a chinesa e os fatores que fizeram com que os países divergissem em outros temas.

3.3 IMPACTOS DA RELAÇÃO ECONÔMICA NA VARIÁVEL COMERCIAL

No caso da OMC analisa-se as propostas apresentadas pelo Brasil a fim de identificar em que medida os interesses brasileiros se assemelhariam aos interesses chineses. Assim, explora-se as principais temáticas das propostas apresentadas pelo Brasil a fim de averiguar se os temas de convergência se ligam às diretrizes do acumulado histórico da política externa brasileira ou se a atuação brasileira na OI tem se condicionado aos interesses chineses.

Como evidenciado, dentre as propostas apresentadas em conjunto com outros países, cerca de 66% delas Brasil e China as apresentam em coalizão. Destaca-se que a busca por coalizões para a apresentação de propostas é um meio de atuação recorrente dos representantes brasileiros na OI, ora em conjunto com os países do MERCOSUL, ora com outra gama de Estados, que em grande medida se encaixam no grupo de Estados em desenvolvimento. Esta é vista como uma forma de, principalmente, disseminar o tema abordado e ganhar mais peso nas deliberações (GONÇALVES, 2016).

Outro ponto importante na adoção de coalizões leva em conta o caráter consensual das decisões do organismo. Dessa forma, no momento das negociações o estabelecimento de uma coalizão se apresenta como meio de pressão aos demais Estados, e, além disso, também atua como forma de manutenção da posição dos integrantes da coalizão, fazendo com que a proposta não perca força ao longo das negociações à medida que os Estados poderiam estabelecer acordos bilaterais caso negociassem seus interesses individualmente (GONÇALVES, 2016).

Nota-se, então, que Brasil e China estabeleceram uma postura de convergência de interesses na medida do possível na OMC. Ambos os países possuíam modelos de desenvolvimento com enfoque diferentes, o que influenciou a defesa de interesses dentro da OMC. A China apresentou seu grande crescimento nas últimas décadas devido à importância que o país deu ao comércio internacional, já o Brasil expôs um planejamento de expansão de seu mercado interno dando menos prioridade ao comércio internacional. Outro ponto de contraste entre eles dizia respeito à força que cada um possuía no mercado internacional. O Brasil era um grande produtor de bens agrícolas e por consequência era um grande exportador deste tipo de produtos. Por outro lado, a China era a uma das principais importadoras de bens agrícolas, o que os colocavam em lados opostos na mesa de negociação (THORSTENSEN; OLIVEIRA, 2012).

Apesar de lados opostos, na arena de debate da OMC, Brasil e China apresentaram convergência de interesses dentro da temática de reforma do comércio agrícola e foram peças determinantes na formação da coalizão do G-20. Como dito, o Brasil possuía grande relevância neste tema, e, portanto, teve uma postura mais incisiva no debate sobre o assunto. Como aponta Vera Thorstensen e Ivan Oliveira (2012), as maiores reivindicações do país foram o fim dos subsídios agrícolas e a redução de tarifas para o acesso a mercados, especialmente o de países desenvolvidos. A China, embora apresentasse menor interesse no tema, reforçou o apoio a este debate participando de propostas do tema em coalizão com o Brasil, especialmente no grupo de países do G-20.

Ademais, expõe-se que nesta temática o Brasil não alternou sua postura, uma vez que era uma temática de bastante recorrência em propostas brasileiras, até mesmo anteriormente ao governo Lula. Como visto, propostas sobre a reforma do comércio agrícola também foram recorrentes no governo de FHC, sempre em coalizão com o MERCOSUL, mas também com países de outros continentes, em grande maioria Estados em desenvolvimento (OMC, c2021a). O que observou foi que neste tema o Brasil procurou se estabelecer como liderança no tabuleiro de negociações, haja vista o grau de relevância que possuía no comércio internacional neste setor.

Sobre a postura chinesa nas negociações cabe uma ressalva. O fato da China ter aderido à OMC posteriormente a sua criação fez com que o país buscasse nos seus primeiros anos não se posicionar como se fosse um dos membros mais antigos, desse modo, não buscou liderar negociações, como foi o caso da temática da agricultura, e também em torno do acesso a mercado de bens não-agrícolas (THORSTENSEN, 2010). Este último que foi tema de cinco propostas durante o governo Lula e em nenhum dos casos China e Brasil convergiram os interesses. A divergência de interesses pode ser explicada pelo atrelamento da política tarifária brasileira a um bloco regional. Sendo o Brasil integrante do MERCOSUL, o país aderiu a uma Tarifa Externa Comum, deste modo o estabelecimento de tarifas esteve interligado ao interesse do bloco (THORSTENSEN; OLIVEIRA, 2012). Esta questão pode explicar o distanciamento de ações conjuntas em propostas sobre o acesso a mercado de produtos não-agrícolas, bem como o do acordo TBT.

Ademais, com relação a temática de defesa comercial, destacando medidas antidumping e acordo antidumping, esta foi a questão que mais apareceu nas propostas brasileiras durante o período observado e em dados absolutos a que mais apresentou coalizões sino-brasileira. Porém, como bem ressalta Thorstensen e Oliveira (2012), Brasil e China apresentavam interesses diferentes neste tema. Por conta do alto crescimento e da

competitividade das exportações chinesas, Pequim era o principal alvo de reclamações sobre medidas antidumping na OMC. As ações chinesas, inclusive, foram alvo de pedidos de investigação do governo brasileiro tanto no segundo mandato de FHC como durante o governo de Lula, mas nenhum caso seguiu para o sistema de solução de controvérsias.

O Brasil nesta abordagem, embora se inserisse em coalizões de propostas sobre a temática, possuía uma postura aquém quando se comparado a Estados de seu mesmo status, como a própria China e Índia, que se utilizavam muita mais dos mecanismos da OMC para proteção de seus interesses comerciais. A China possuía grande interesse na temática, esse interesse se liga primordialmente ao fato do país ter sido o principal alvo de investigações, portanto, tornando o tema bastante sensível ao governo chinês e de grande interesse dentro da OI (THORSTENSEN; OLIVEIRA, 2012).

Dessa forma, infere-se que apesar dos países ocuparem o mesmo status de países em desenvolvimento, a atuação deles dentro do organismo demonstra certa autonomia. O Brasil apresenta uma continuidade de postura e não demonstra se alinhar aos interesses chineses. Ambos os países se posicionaram de forma conjunta quando as propostas apresentadas envolviam temas que convergiam interesses e necessitavam da formação de coalizões para ganhar força, como é o caso do estabelecimento da coalizão do G-20. Como Thorstensen e Oliveira (2012, p.465) pontuam sobre a atuação dos países do BICS²⁰ nas negociações da Rodada de Doha

“[a]pesar de apresentarem interesses convergentes, em função de sua condição comum de países em desenvolvimento e de, não raro, defenderem propostas conjuntas, especialmente Índia e Brasil, os integrantes do BICS não conseguiram superar as diferenças em seus interesses comerciais para se apresentarem como grupo negociador coeso na rodada”.

Assim, observa que dentro da OMC os países ainda possuíam divergências de interesses em temas específicos, e que as propostas em conjuntas se ligavam principalmente ao status comum dos Estados dentro da OI. Ressalta-se, portanto, que a postura dos países dentro da OMC é mais incisiva em temáticas que apresentem maior interesse para cada um, como o caso brasileiro sobre a reforma do comércio agrícola e para a China em relação às medidas antidumping. A cooperação entre eles se liga ao status semelhante que ambos ocupam dentro do organismo e como forma de aumentar o poder de barganha nas negociações.

²⁰ Arranjo político formado por Brasil, Índia, China e África do Sul.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi avaliar se o aumento das interações econômicas entre Brasil e China proporcionou mudanças na política externa brasileira durante o governo Lula em prol de um alinhamento com a política externa chinesa dentro de arenas multilaterais. Dessa forma, analisou-se a atuação brasileira em três organismos, AGNU, CSNU e OMC e se comparou a sua atuação à chinesa, a fim de observar se com o aumento das relações econômicas o Brasil passou a alinhar-se com a China.

Amparado no trabalho de Flores-Macías e Kreps (2013), que constaram que em relações de dependência de Estados latino-americanos e africanos com a China, esses países apresentaram um alinhamento de suas políticas externas com Pequim. Assim, a hipótese defendida no trabalho era a de que diante de uma relação de interdependência assimétrica, na qual o Brasil ocupava o lugar de maior vulnerabilidade, o país estaria condicionado a alinhar sua política externa a chinesa.

Cabe apontar que diante dos estudos desenvolvidos não foi possível comprovar esta hipótese. De fato, os países apresentaram uma convergência de interesses nos organismos e como demonstrado nas interações na AGNU, durante o governo Lula houve um aumento da convergência em votações. Porém, a congruência de ações da política externa brasileira com a chinesa não apresenta sinais de que estariam condicionadas à relação econômica que desempenham.

Na AGNU evidenciou-se que o aumento da convergência não simbolizava um aumento do alinhamento com a China. Alguns casos nos quais o Brasil alterou sua postura se apresentaram na verdade como uma estratégia brasileira de inserção internacional e o interesse claro da política externa de Lula de posicionar o Brasil como um “*global player*”. Assim, a mudança de votos era uma forma de não desestabilizar a relação com os Estados que o Brasil buscava se aproximar. Outro ponto de destaque é que o país não alterou o padrão histórico recente de votos do país. As abstenções em certos temas de violação de direitos humanos em países específicos também aconteciam durante o governo FHC e se repetiram no governo Lula. A continuidade de ações também se nota no fato de que em nenhum dos dois governos o Brasil ter se posicionado contrariamente à votação neste tema.

Em relação ao CSNU o país continuou demonstrando a tentativa de se posicionar como liderança global. Durante o governo de Lula o país alterou sua postura para ações de mais autonomia, que se exemplificou pelas abstenções e um voto negativo nas resoluções votadas durante os dois biênios. Embora algumas das abstenções brasileiras tenham se alinhado ao voto

chinês, não se evidenciou uma tentativa de defesa dos interesses chineses, o país em todas as resoluções se amparou no acumulado histórico diplomático do país para tomar as decisões no organismo. Ademais, expõe-se que durante o governo de Lula o Brasil também se posicionou de forma contrária não só a China, mas também como aos demais membros do P-5, em duas ocasiões. Esta foi uma situação incomum a política externa brasileira, que reforçam o argumento de ações mais autonômicas no organismo.

Na OMC identificou que em grande medida os países apresentavam convergência na defesa de propostas no organismo. Essa congruência de interesses ligava-se ao status de país em desenvolvimento na qual ambos estavam inseridos. Apesar disso, por conta do modelo de desenvolvimento distinto que se utilizavam, ambos tinham uma maior atuação quando o tema refletia interesses prioritários de seus países, como o tema da agricultura para o Brasil e as medidas antidumping para a China. Dessa forma, não se inferiu que o Brasil dentro do organismo condicionava suas propostas aos interesses chineses.

Por fim, cabe salientar que como descrito a análise estabelecida neste trabalho evidencia apenas um fragmento da atuação diplomática brasileira, assim, não sendo possível inferir que este resultado se aplique em todos os aspectos da política externa. Ademais, a pesquisa se restringiu a apenas três organismos em que, como apontados, apresentam documentos os quais não foram possíveis de serem acessados nesta pesquisa o que limitou a análise. Além disso, observação de dados de votações e propostas não representam a totalidade do que foi debatido e negociado até que chegue no resultado final. Deste modo, muitos dos elementos que implicariam na tomada de decisão são de difícil acesso ou impossíveis de serem analisados, o que também impacta em um melhor entendimento sobre o que impactou para o resultado observado. Apesar dessas limitações, explorar a fundo o processo decisório brasileiro e chinês nos três organismos através de discursos, atas de reunião, entrevistas são uma possibilidade apresentar melhores resultados sobre as ações tomados pela política externa dos países nos organismos.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G. T. “Modelos conceituais e a crise dos mísseis de Cuba”. In: BRAILLARD. P. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1990, p. 2016- 246.
- BADER, J. A. How Xi Jinping Sees the World... and Why. **Asian Working Group**, n.2, 2016. p. 1-16.
- CARDOSO, D. China-Brasil: A Strategic Partnership in na Evolving World Order. **Springer**, n. 30, 2012. p.35-51.
- CASARÕES, G; VIGEVANI, T. O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz? **História**, São Paulo, v.33, n. 2, 2014, 150-188.
- CERVO, A. L. No Brasil: da teoria à prática. In: CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. Editora Saraiva, 2008. p.7-31.
- COMEX STAT. Exportação e Importação Geral. c2021. **COMEXSTAT**. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso em 21 de ago de 2021.
- CORNEJO, R; GARCIA, A. N. China y América Latina: recursos, mercados y poder global. **Nueva Sociedad**, n. 228, 2010, p. 79-99
- DELFIN, Y. T. Introducción. In: DELFIN, Y. T. **América Latina y El Caribe-China: Recursos Naturales y Medio Ambiente**. 2013, p. 7-13.
- FERREIRA, W. Política Externa do Governo Lula: coalizões ao sul como alternativa multilateral. **Revista Debates**, v. 3, n.1, 2009. p. 100-125.
- FLORES-MACIAS, G. A; KREPS, S. E. The foreign poicy consequences of trade: China’s comercial relations with Africa and Latin America, 1992-2006. **The Journal of Politics**, v. 75, n. 2, 2013. p. 357-371.
- G1. Leia a íntegra do texto do acordo de troca de combustível nuclear do Irã. **G1**. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/05/acordo-ira-turquia-brasil-de-troca-de-combustivel-nuclear.html>. Acesso em: 20 de nov de 2021
- GALLAGHER, K. P; MYERS, M. **China-Latin America Finance Database**. 2020. Disponível em: https://www.thedialogue.org/map_list/. Acesso em: 19 de out de 2020.
- GOMIDE, Flávia M. **Comércio Brasil e China: Uma Relação de Interdependência**. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- GONÇALVES, A. M. A. Foreign Policy of People’s Republic of China under Deng, Jinag and Ju: a conservative trend. **Centro Argentino de Estudios Internacionales**, 60ª ed. 2011.
- GONÇALVES, P. T. C. A formação de agenda na OMC: um estudo a partir do Brasil. **Anais do Seminário de Relações Internacionais de Graduação e Pós-Graduação: Repensando interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no século XX**, 2016. Disponível em:

http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1474728045_ARQUIVO_artigoABRI2016-pascoalgoncalves.pdf. Acesso em: 20 de out de 2021.

HAIBIN, Niu. **Emerging Global Partnership: Brazil and China**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasil, n. 53. 2010, p. 183-192.

HEY, J. A. K. Foreign Policy in Dependent States. In: NEACK, L; HEY, J. A. K; HANEY, P. J. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation**. New Jersey: Prentice-Hall, 1995. P. 201- 2013.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. Editora: Palgrave Macmillan, 2003.

JIA, Q. From Self-imposed Isolation to Global Cooperation: The Evolution of Chinese Foreign Policy Since the 1980. **IPG**, 1999. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-1999-2/artjia.pdf>. Acesso em: 15 de out de 2021.

KEOHANE, Robert O; NYE JR, Joseph S. Interdependence in World Politics. In: KEOHANE, ROBERT, O; NYE JR, JOSEPH S. **Power and Interdependence**. 2ª ed. Harper Collins Publishers, 1989.

KOIFMAN, F. O Estado brasileiro e o posicionamento em relação aos Direitos Humanos no plano das Relações Internacionais (2003-2010). **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**. 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300329972_ARQUIVO_FabioKoifman.pdf. Acesso em: 20 de out de 2021.

LAFFER, C. **Relações Internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, 2018.

LIMA, M. F. da C; MELO, V. D. S. Revalorização Do Lugar Da África: Política de Desenvolvimento e as Relações Sul-Sul no Governo Lula da Silva. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, v. 1, n.1. 2010. p.127-155.

LUCENA, A. F; BENNET, I, G. China in Brazil: the quest for economic power meets Brazilian strategizing. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, 2013. p.38-57.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. Discurso do Presidente da República na solenidade de abertura do Seminário “Brasil – China: Um salto necessário”. Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 30 de abr. de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/expresidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/30-04-2003discurso-presidente-rep-luiz-inacio-lula-da-silva-solen-abertura-sem-brasilchina.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

MAPA, D. de M. Inserção Internacional no Governo Lula: interpretações divergentes. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, 2010. p.34-79.

MYAMOTO, S. Política Externa Brasileira: 1964-1985. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, 2013. p.3-19.

OLIVEIRA, A. J; ONUKI, J. Mercosul e Brics: a convergência na Assembleia Geral das Nações Unidas. **Revista de estudos sobre espacio y poder**, v. 4, n.1, 2013, p.87-106.

OLIVEIRA, H. A. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista Brasileira de Política Internacional**. n. 47, 2004. p.7-30.

_____. O conceito de Política Externa. In: OLIVEIRA, H. A. **Política Externa do Brasil**. Editora Saraiva, 2005.

_____. O Brasil e a Ásia. In: Oliveira, H. A; LESSA, A. C. (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Editora Saraiva, 2006. [Sempre que houver repetição dos autores, não escreve o nome deles novamente por extenso. Em vez disto, digite seis underlines. Revise isto em todas as referências.]

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Agriculture: Framework Proposal. 2003a. OMC. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=33993,21519,15319,3096,1060,8805,103230,107393,8983,36536&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 01 de nov de 2021.

_____. Market access for non-agricultural products. 2007a. **OMC**. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=66793,76234,83194,58446&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 01 de nov de 2021.

_____. Proposal on Price undertakings. 2003b. **OMC**. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=33993,21519,15319,3096,1060,8805,103230,107393,8983,36536&CurrentCatalogueIdIndex=7&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 01 de nov de 2021.

_____. Result list. c2021a. **OMC**. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?DataSource=Cat&query=%40CountryConcerned%3dBrazil+AND+not+%40DocumentType%3dNotification+AND+not+%40Symbol%3dWT%2fDS*+AND+not+%40Symbol%3d*DSB*&Language=English&Context=ScriptedSearches&languageUIChanged=true. Acesso em: 28 de out de 2021.

_____. Special and differential treatment. 2007b. **OMC**. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=66793,76234,83194,58446&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 01 de nov de 2021.

_____. The Doha Agenda: Towards Cancun. 2003c. **OMC**. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=33993,21519,15319,3096,1060,8805,103230,107393,8983,36536&CurrentCatalogueIdIndex=8&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 01 de nov. de 2021.

_____. What is the WTO? c2021b. **OMC**. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm. Acesso em 28 de out de 2021.

PANDA, A. Reflecting on China's Five Principles, 60 Years Later. 2014. **The Diplomat**. Disponível em: Reflecting on China's Five Principles, 60 Years Later – The Diplomat. Acesso em 29 de set de 2021.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Carta de Princípios do Partido dos Trabalhadores, 1979. **PT**. Disponível em: <https://pt.org.br/carta-de-principios-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 20 de set de 2021.

RICUPERO, R. Introdução. In: RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017. p. 27-37.

SILVA, R. Descontinuidades na Política Externa de Direitos Humanos Brasileira Pós-Redemocratização. **Anais do I Seminário da Pós-Graduação Relações Internacionais Contemporânea**, 2017. Disponível em: https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/3067/Semin%C3%A1rio%20da%20Especializa%C3%A7%C3%A3o%202017_246-270.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 de out de 2021.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). China, c2021. **OEC**. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/chn>. Acesso em: 15 de nov de 2021.

THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (PRC). The Five Principles of Peaceful Coexistence. 2014. **PRC**. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbdt_665378/t1179045.shtml. Acesso em: 20 de set de 2021.

THORSTENSEN, V. CHINA – Lider das Exportações Mundiais e Também Membro da Omc: desafios e oportunidades para o Brasil. **FGV**. 2010. Disponível em: [https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/4c9770fd75b6c\(1\).pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/4c9770fd75b6c(1).pdf). Acesso em: 11 de nov de 2021.

THORSTENSEN, V; OLIVEIRA, I. T. M (org). **Os BRICS na OMC: Políticas Comerciais Comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Brasília: IPEA, 2012.

UNCOMTRADE. UN Comtrade database, c2017. **UNCOMTRADE**. Disponível em: UN Comtrade | International Trade Statistics Database. Acesso em: 10 de out de 2021.

UNITED NATIONS (UN). Index to proceedings, 1999, **United Nations Publication**. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/s53.pdf>. Acesso em: 19 de out de 2021.

_____. Index to proceedings, 2000, **United Nations Publication**. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/s54.pdf>. Acesso em: 19 de out de 2021.

_____. Index to proceedings, 2005, **United Nations Publication**. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/s59.pdf>. Acesso em: 19 de out de 2021.

_____. Index to proceedings, 2006, **United Nations Publication**. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/s60.pdf>. Acesso em: 19 de out de 2021.

_____. Index to proceedings, 2011, **United Nations Publication**. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/s65.pdf>. Acesso em: 19 de out de 2021.

_____. Index to proceedings, 2012, **United Nations Publication**. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/s66.pdf>. Acesso em: 19 de out de 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). 5028th Meeting, 2004. **United Nations**. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/PV.5028>. Acesso em: 22 de out de 2021.

_____. 5158th Meeting, 2005a. **United Nations**. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/PV.5158>. Acesso em: 22 de out de 2021.

_____. 5335th Meeting, 2005b. **United Nations**. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/PV.5335>. Acesso em: 22 de out de 2021.

_____. 6335th Meeting, 2010. **United Nations**. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/PV.6335>. Acesso em: 22 de out de 2021.

_____. 6498th Meeting, 2011a. **United Nations**. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/PV.6498>. Acesso em: 22 de out de 2021.

_____. 6627th Meeting, 2011b. **United Nations**. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/PV.6627>. Acesso em: 22 de out de 2021.

UZIEL, E. O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Revista Política Externa**, v. 21, n. 1: 2012.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n.2, 2007, p.273-335.

VOETEN, Erik; STREZHNEV, Anton; BAILEY, Michael. United Nations General Assembly Voting Data. **Harvard Dataverse**. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/LEJUQZ>. Acesso em: 16 de nov de 2020.

ZIEMATH, Gustavo K. da S. **O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)**. Brasília: FUNAG, 2016.

RESOLUÇÃO n°038/2020 – CEPE

ANEXO I APÊNDICE ao TCC


Termo de autorização de publicação de produção acadêmica

O(A) estudante Henrique Cesário Santana do Curso de Relações Internacionais matrícula 20181004300736 telefone: (62)983124433 e-mail Henrique06cesar@gmail.com na qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei n° 9.610/98 (Lei dos Direitos do autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado A interação econômica sino-brasileira e o impacto na política externa brasileira durante o governo Lula, gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG, MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 16 de dezembro de 2021.

Assinatura do(s) autor(es): 

Nome completo do(s) autor(es): Henrique Cesário Santana

Assinatura do professor-orientador: PEDRO ARAUJO  Assinado de forma digital por PEDRO ARAUJO PIETRAFESA:99617633191
PIETRAFESA:99617633191 Dados: 2021.12.17 08:00:03 -03'00'

Nome completo do professor-orientador: Pedro Araújo Pietrafesa