



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

YANG CHUQIAO

A POSIÇÃO ESTRATÉGICA DO MECANISMO DE COOPERAÇÃO DO BRICS NA
POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL (2009-2020)

CAMPINAS

2021

YANG CHUQIAO

A POSIÇÃO ESTRATÉGICA DO MECANISMO DE COOPERAÇÃO DO BRICS NA
POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL (2009-2020)

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Relações Internacionais, na área de concentração Instituições, Processos e Atores.

Orientador: Prof. Dr. Giuliano Contento de Oliveira

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA YANG CHUQIAO, E ORIENTADA PELO PROF. DR. GIULIANO CONTENTO DE OLIVEIRA.

CAMPINAS

2021

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

C472p Chuqiao, Yang, 1997-
A posição estratégica do mecanismo de cooperação do BRICS na política externa do Brasil (2009-2020) / Yang Chuqiao. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Giuliano Contento de Oliveira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Países do BRICS - Relações econômicas exteriores. 2. Brasil - Relações exteriores. 3. Brasil - Política e governo. I. Oliveira, Giuliano Contento de, 1979-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The strategic position of the BRICS cooperation mechanism in Brazil's foreign policy (2009-2020)

Palavras-chave em inglês:

BRICS countries - Foreign economic relations

Brazil - Foreign relations

Brazil - Politics and government

Área de concentração: Instituições, Processos e Atores

Titulação: Mestra em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Giuliano Contento de Oliveira [Orientador]

Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho

Wang Chengan

Data de defesa: 31-03-2021

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-2712-6386>

- Currículo Lattes do autor: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visu>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 31/03/2021, considerou a candidata Yang Chuqiao aprovada.

Prof. Dr. Giuliano Contento de Oliveira [Presidente da banca]

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho [Membro da banca]

Prof. Dr. Wang Cheng'an [Membro da banca]

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

*Dedico ao meu avô
no paraíso.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu avô no paraíso, acredito que você está me olhando no céu e me ama sempre. Aos meus pais pelo apoio, incentivo, compreensão e carinho incondicionais, seus apoios emocionais foram sempre indispensáveis para que eu conseguisse terminar o mestrado e viver sozinha no Brasil por estes dois anos.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Giuliano Contento de Oliveira pelo apoio durante a caminhada do mestrado, contribuiu muito para toda a minha formação no San Tiago Dantas.

Aos professores Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho, Tullo Vigevani, Wang Chengan, José Medeiros da Silva, pelas valiosas sugestões dadas a este trabalho e também a minha vida acadêmica.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual de Campinas.

Agradeço também aos meus melhores amigos, Ye Ningxin e Ye Xin pelas conversas nos momentos de felicidade, desespero e angústia, é um prazer dividir vários momentos importantes de vida com vocês.

RESUMO

No século XXI, o sistema internacional presenciou uma sutil alteração de suas estruturas de poder. Os chamados países emergentes ganharam notoriedade, com um destaque para os BRICS – sigla referente a Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A cooperação entre esses países coincide com o arranjo estratégico diplomático do Brasil de prioridade entre países do Sul, mas a nova presidência que se iniciou em 2019 revela uma mudança de paradigmas. O governo de Bolsonaro tem mostrado uma tendência de abandonar a tradição político-diplomática da cooperação Sul-Sul promovida pelo governo anterior. Diante disso, e considerando as crescentes e intensas relações econômicas entre Brasil e China ao longo das últimas décadas, a questão que orientou a realização dessa dissertação foi a seguinte: a coligação dos BRICS vai perder sua importância para o Brasil no âmbito da sua política externa, diante da mudança de governo no país? A partir de um referencial teórico neorrealista e de prática, analisa-se a política externa do atual governo brasileiro. As evidências sugerem que o grupo BRICS possui posição estratégica importante na política externa do Brasil, a despeito de mudança do governo de centro-esquerda para o de centro-direita, o que sugere que o BRICS não deixará de ser um importante mecanismo de cooperação para os diferentes governos brasileiros.

Palavras-chave: BRICS; Política externa; Brasil.

ABSTRACT

In the 21st century, the international system has seen a subtle change in its power structures. The so-called emerging countries gained notoriety, with an emphasis on the BRICS - acronym referring to Brazil, Russia, India, China and South Africa. Cooperation between these countries coincides with Brazil's strategic diplomatic arrangement of priority among countries in the South, but the new presidency that began in 2019 reveals a paradigm shift. Bolsonaro's government has shown a tendency to abandon the political-diplomatic tradition of South-South cooperation promoted by the previous government. In view of this, and considering the growing and intense economic relations between Brazil and China over the past decades, the question that guided the realization of this dissertation was the following: the BRICS coalition will lose its importance for Brazil under its foreign policy, given the change of government in the country? Based on a neorealistic theoretical and practical framework, the foreign policy of the current Brazilian government is analyzed. Evidence suggests that the BRICS group has an important strategic position in Brazil's foreign policy, despite the change in government from center-left to center-right, which suggests that the BRICS will continue to be an important cooperation mechanism for the different Brazilian governments.

Keywords: BRICS; Foreign policy; Brazil.

LISTA DE REPRESENTAÇÕES

Tabela 1 - A força do BRICS	22
Tabela 2 - Quota do FMI.....	22
Tabela 3 - Relação dos Grandes Países Periféricos (2019).....	37
Tabela 4 - A mudança dos países do BRICS do FMI de 2010.....	45
Tabela 5 - Mudança da reforma de cotas do FMI.....	53
Tabela 6 - Superávit comercial brasileiro (Cem milhões de dólares).....	69
Tabela 7 - Comércio entre estados brasileiros e China em 2019.....	71
Quadro 1 - As presidências do BRICS.....	16
Quadro 2 - As variáveis da cooperação.....	22
Gráfico 1 - Exportações Brasileiras em USD.....	19
Gráfico 2 - Exportações Brasileiras em US\$ em 2000.....	42
Gráfico 3 - Exportações Brasileiras em US\$ em 2016.....	42
Gráfico 4 - PIB do Brasil (2000-2019).....	45
Gráfico 5 - Variação do PIB em % (2009-2016).....	48
Figura 1 - A nota da embaixada da China.....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACR	Arranjo de Reservas de Contingência
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MRE	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PSDB	Partido da Social-Democrata Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

Introdução.....	11
Capítulo 1: BRICS: Mecanismo de cooperação e arcabouço teórico para a sua compreensão.....	14
1.1. Estudo sobre o BRICS.....	14
1.1.1 A origem do mecanismo do BRICS.....	15
1.1.2 Os tópicos principais do debate acadêmico.....	18
1.1.3 As variáveis da cooperação do BRICS.....	21
1.2. O BRICS à luz da teoria das relações internacionais.....	23
1.2.1 O BRICS à luz do Neorrealismo.....	24
1.2.2 O BRICS à luz da Teoria da Prática.....	27
Capítulo 2: O Brasil no mecanismo de cooperação do BRICS entre 2009 e 2018.....	33
2.1. A participação do Brasil no BRICS.....	33
2.1.1 Posicionamento do Brasil no BRICS.....	34
2.1.2 Demanda de interesses do Brasil.....	36
2.2. A política externa do governo anterior (2009-2018).....	39
2.2.1 Mudança: Autonomia pela diversificação.....	40
2.2.2 A cooperação do BRICS durante o governo PT.....	44
2.2.3 A cooperação do BRICS durante o governo Temer.....	48
2.3. Peculiaridade que o Brasil ganhou pelo BRICS.....	51
Capítulo 3. A relação entre o Brasil o grupo BRICS no período recente (2019-2020): o ajuste da política externa.....	55
3.1. O governo de direita de Jair Messias Bolsonaro.....	55
3.1.1 Ideologia do governo Bolsonaro.....	56
3.1.2 A incerteza do governo Bolsonaro.....	58
3.1.3 Fatores de influência da política externa.....	61
3.1.4 O ajuste do governo Bolsonaro.....	62
3.2. As relações Brasil-China: Desafio e cooperação.....	66
3.2.1 A importância da China para o Brasil.....	67
3.2.2 O Brasil diante da China e dos EUA.....	75
3.2.3 Conflitos políticos gerados pela pandemia de COVID-19 de 2020.....	77
3.3. As relações Brasil-BRICS e cooperação frente à pandemia de COVID-19.....	82
3.3.1 Brasil-Rússia.....	83
3.3.2 Brasil-Índia e Brasil-África do Sul.....	83
3.3.3 A primeira Cúpula do BRICS.....	84
3.3.4 A cooperação BRICS sob a pandemia COVID-19.....	86
Conclusão.....	90
Referências.....	93

INTRODUÇÃO

Ao fim do século XX e no início do século XXI, os países emergentes ganharam proeminência no sistema internacional. Tal movimento pode ser constatado por meio das rodadas de comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, dada a maior participação desses países e suas preocupações para garantir acesso a mercados. Entre os países emergentes, alguns se destacaram, como foi o caso do Brasil, da Rússia, da Índia, da China e da África do Sul, dando origem ao grupo BRICS¹.

O grupo BRICS oficializou, então, sua parceria no ano de 2006. Tal cooperação foi originada a partir da iniciativa e da prática nacional de desenvolvimento político e econômico em um contexto internacional. Mariano (2014) descreve que, por um lado, *diferente dos modelos tradicionais de cooperação internacional, o BRICS opta por um modelo institucional especial, sobretudo devido às questões relacionadas à heterogeneidade de seus membros e concorrência dentro dos países* (p.43). Silva (2011) acrescenta, por outro lado, que *os BRICS reúnem as motivações de cooperação multidimensionais, o que também leva à profunda reflexão sobre a teoria básica da origem da cooperação* (p.45).² Dentro da academia, as discussões sobre o desenvolvimento, características e política externa dos países do BRICS são constantes, mas, sistematicamente, as teorias acerca do bloco ainda são insuficientes para explicar sua formação e cooperação.

Em relação ao estudo do BRICS, a primeira reunião entre Brasil, Rússia, Índia e China – realizada em Ecaterimburgo, na Rússia, em 2009 – pode ser dividida em duas fases (a África do Sul foi incorporada ao grupo em 2011). A primeira fase do estudo discutiu questões de desenvolvimento, explorando as particularidades de cada país. A segunda fase, por sua vez, tratou de questões de cooperação, considerando interesses e demandas comuns.

O Brasil ainda enfrenta problemas estruturais como a desigualdade social, infraestrutura precária, inconsistência política da governança multipartidária, educação de baixa qualidade etc. Não obstante, desde o início do século XXI o Brasil tem se esforçado para ganhar influência estratégica nos assuntos internacionais. A cooperação com os outros países integrantes do BRICS refletiu uma transformação da estratégia global do Brasil nesse sentido. Trata-se da participação do Brasil em coligações de nações do Sul Global, propiciando visibilidade de suas demandas e interesses, agora em um contexto internacional mais horizontal.

¹ Sendo o S de South Africa, África do Sul, em inglês.

² XIUJUN, Xu. *The BRICS studies: Theories and Issues*. Beijing, 2016.

No contexto de formação do BRICS, a política externa do Brasil trabalhou com dois objetivos: i) superar seu status de “periferia” através da participação ativa e influente nas instituições e políticas internacionais; e ii) exercitar uma governança global diversificada, orientada pelo e, também, para o Sul global.

A formação dos BRICS, enquanto um novo desenvolvimento do multilateralismo, é uma iniciativa importante. Entretanto, a alteração da presidência brasileira entre os anos de 2009 e 2020 acompanhou modelos de política externa diferentes. Como um dos criadores do mecanismo BRICS, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) desempenhou um papel ativo na evolução dessa cooperação, e, depois de uma década, ainda existe uma visão generalizada que o BRICS é a herança do governo PT, que valorizou mais a cooperação Sul-Sul. Depois do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, no ano de 2016, o peso da cooperação BRICS enfraqueceu-se no âmbito da política externa brasileira. A situação gerou mais polêmica quando o presidente Jair Bolsonaro tomou posse, em 2019, e mostrou uma grande tendência diplomática aos EUA. Diante disso, a questão que motivou a realização deste trabalho foi a seguinte: *a coligação BRICS vai perder sua importância para o Brasil, devido a mudança recente de governo e a sua mudança de paradigma?*

Nesse sentido, partindo do questionamento sobre as políticas externas do Brasil para o BRICS durante os quatro governos diferentes, essa dissertação tem o objetivo de analisar a política externa do Brasil a partir do grupo BRICS. O trabalho se justifica pelas crescentes e intensas relações econômicas entre Brasil e China nas últimas décadas e pela transição do governo de centro-esquerda para o de centro-direita no período mais recente. Argumenta-se que o BRICS possui posição estratégica importante na política externa do Brasil, a despeito de mudança do governo de esquerda para o de direita.

Para a sua realização, o trabalho recorreu à revisão bibliográfica e ao levantamento e à análise de dados e indicadores selecionados sobre a política externa brasileira em fontes oficiais e de organizações não governamentais. A revisão bibliográfica indicou a necessidade de considerar o papel que o Brasil desempenhou na cooperação e situá-los na evolução do Brasil em relação à sua participação e influência nas instituições e políticas internacionais.

Além da introdução e conclusão, a dissertação possui três capítulos. No primeiro capítulo, são analisadas as principais teorias do Neorrealismo e da Prática, verificando-se as variáveis da cooperação e a competição dentro do mecanismo do BRICS. No segundo capítulo, analisa-se o posicionamento do Brasil no grupo BRICS, suas demandas e interesses, e como os diferentes governos brasileiros se utilizaram do BRICS em sua agenda política. No terceiro capítulo, por fim, discute-se o futuro das relações Brasil-BRICS e destaca-se as

relações Brasil-China durante o governo novo do presidente Jair Bolsonaro, procurando analisar a importância dos BRICS na sua diplomacia.

1. BRICS: Mecanismo de cooperação e arcabouço teórico para a sua compreensão

A pesquisa do BRICS começou nos estudos internacionais e regionais. Os tópicos de pesquisa se concentram principalmente na pesquisa comparativa, relacionando os próprios países do BRICS, e também estes com outras economias, procurando o caminho da cooperação política e econômica.

Um dos principais ganhos acadêmicos dentro do universo de pesquisas sobre cooperação e desenvolvimento foi a ampliação de uma perspectiva econômica para uma perspectiva político-econômica. Após o estabelecimento do mecanismo de reunião dos líderes do BRICS, os países-membros conseguiram uma transformação substancial de um conceito econômico em uma plataforma de diálogo e cooperação. O modelo novo também deixou em evidência muitos problemas teóricos e práticos que são difíceis de explicar com a teoria econômica. Alguns pesquisadores nas áreas de estratégia internacional, política internacional, relações internacionais, diplomacia etc., começaram a prestar atenção à pesquisa feita por esse bloco, e exploram a construção de mecanismos e o papel estratégico da cooperação do BRICS³.

1.1 Estudo sobre o BRICS

Desde o surgimento do acrônimo BRIC, em 2001, o desenvolvimento e a cooperação dos países do BRICS têm mostrado cada vez mais muitas mudanças e características novas, com os estudos relacionados ao tema crescendo gradualmente em uma direção diversificada e sistemática em vários níveis. Os objetos de pesquisa, perspectivas de pesquisa e métodos de pesquisa, as abordagens e os níveis de pesquisa evoluíram e se expandiram gradualmente, tornando a pesquisa do BRICS cada vez mais um campo de pesquisa emergente interdisciplinar.

Com o ajuste profundo da economia global e das economias dos países do BRICS, a força econômica entre os países do BRICS, incluindo Brasil e China, e as economias desenvolvidas, a começar pelos Estados Unidos, tendem a apresentar um novo padrão, e o novo ambiente econômico e político internacional fornecem muitos novos desafios e incertezas ao desenvolvimento e à cooperação dos países do BRICS.

No futuro, as discussões e debates sobre a dinâmica de desenvolvimento e cooperação, posicionamento, natureza, abertura e funções de cooperação dos países do BRICS ajudarão as

³ SMITH, J. A. *BRIC becomes BRICS: Emerging Regional Powers? Changes on the Geopolitical Chessboard*. Global Research, January 16, 2011.

peças a ter uma compreensão mais profunda sobre os países do BRICS, e fornecer novos materiais e descobertas para a inovação teórica da pesquisa sobre esse tema.

1.1.1 A origem do mecanismo do BRICS

A ideia do BRICS foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neil, em estudo de 2001, intitulado *Building Better Global Economic BRICs*. O termo fixou-se como categoria de análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. Em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento. A partir de então, passou-se a adotar a sigla BRICS.

O peso econômico do BRICS é certamente considerável. Entre 2003 e 2007, o crescimento dos quatro países representou 65% da expansão do PIB mundial. Em paridade de poder de compra, o PIB do BRICS já superava o dos EUA ou o da União Europeia⁴. Para dar uma ideia do ritmo de crescimento desses países, em 2003 o BRICS respondia por 9% do PIB mundial, e, em 2009, esse valor aumentou para 14%. Em 2010, o PIB conjunto dos cinco países (incluindo a África do Sul), totalizou US\$ 11 trilhões, ou 18% da economia mundial. Considerando o PIB pela paridade de poder de compra, esse índice é ainda maior: US\$ 19 trilhões, ou 25%. Em 2019, o PIB do BRICS atingiu US\$ 21,1 trilhões, 24.5% da economia mundial. Embora a taxa de crescimento da China esteja gradualmente desacelerando, as economias combinadas dos países do BRICS são maiores do que a zona do euro e, em breve, irão superar o PIB dos Estados Unidos⁵.

Tabela 1 - A força do BRICS.

<i>País</i>	Área (milhões de quilômetros quadrados)	População (100 milhões)	PIB (trilhões de dólares)	Posicionamento internacional

⁴ Instituto da pesquisa econômica aplicada. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁵ Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/%E4%B8%AD%E5%9B%BD>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

<i>Brasil</i>	851.49	2.09	1.86	Potência regional
<i>Rússia</i>	1707.54	1.44	1.65	Potência global
<i>Índia</i>	320.15	13.53	2.71	Potência regional
<i>China</i>	959.69	13.95	13.60	Potência global
<i>África do Sul</i>	122.10	0.577	0.36	Potência regional

Fonte: Banco Mundial – Elaboração: própria.

Desde a primeira cúpula, em 2009, o BRICS tem expandido significativamente suas atividades em diversos campos. Foi na área financeira que os então quatro países passaram a atuar de forma concertada, a partir da crise de 2008, no âmbito do G20, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, com propostas de reforma das estruturas de governança financeira internacional, em linha com o aumento do peso relativo dos países emergentes na economia mundial.

A área dos países do BRICS é responsável por 26,46% do território total do mundo e a população é responsável por 42,06% da população total do mundo. Segundo estimativas, o volume econômico total dos cinco países em 2018 representou aproximadamente 23,53% do total mundial e o volume total de comércio representou 16,30% do total mundial. O poder de voto dos cinco países no Banco Mundial é de 13,39%, e sua participação total no Fundo Monetário Internacional é de 14,84%⁶.

Quadro 1 - As presidências do BRICS.

Ano	Presidência dos países do BRICS	Cidade
2009	Rússia	Ecaterimburgo
2010	Brasil	Brasília
2011	China	SanYa

⁶ Instituto da pesquisa econômica aplicada. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conhecamos-brics.html>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

2012	Índia	Nova Delhi
2013	África do Sul	Durban
2014	Brasil	Fortaleza
2015	Rússia	Ufa
2016	Índia	Goa
2017	China	Xiamen
2018	África do Sul	Joanesburgo
2019	Brasil	Brasília
2020	Rússia	Online

Fonte: Wikipedia – Elaboração: própria.

A China assumiu a presidência dos países do BRICS em 2017. A nona reunião de líderes do BRICS foi realizada em Xiamen, Fujian, de 3 a 5 de setembro daquele ano. Na reunião de Xiamen, os líderes dos cinco países discutiram sobre a situação política e econômica global, a cooperação do BRICS e questões internacionais e regionais importantes, com foco no tema “aprofundar a parceria do BRICS e abrir um futuro melhor”. A reunião emitiu a “Declaração de Xiamen” para enviar um sinal positivo sobre o fortalecimento da parceria BRICS, melhorando a governança global e promovendo o desenvolvimento comum, e decidiu construir em conjunto a segunda “Década de Ouro” da cooperação do BRICS. Durante a reunião, também foi realizada uma reunião de diálogo entre os países em desenvolvimento.

Em 2019, o Brasil exerceu a presidência do BRICS, sob o mote “Crescimento Econômico para um Futuro Inovador”. Foram priorizadas iniciativas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação, economia digital, saúde, cooperação no combate ao crime transnacional, aproximação entre os setores privados dos cinco países e o Novo Banco de Desenvolvimento. A presidência brasileira organizou mais de cem reuniões ao longo do ano, inclusive 16 em nível ministerial. A Cúpula de Brasília, realizada em 13 e 14 de novembro de 2019, contou com a presença dos cinco Chefes de Estado e Governo.

A Rússia assumiu a próxima presidência do BRICS e realizou a décima segunda reunião dos líderes do BRICS em São Petersburgo, em 2020. No dia 27 de novembro, o décimo segundo encontro de lideranças do BRICS foi realizado de forma virtual devido ao surto de pandemia COVID-19, sob o tema “Parceria do BRICS para a Estabilidade Global, Segurança Compartilhada e Crescimento Inovador”. Vale destacar que a epidemia mudou o mundo inteiro em 2020, e também mudou o “BRICS”. Os líderes dos cinco países não apenas enfatizaram a importância da prevenção conjunta de epidemias na declaração da cúpula, mas, também, expressaram unanimemente sua atitude aberta em relação à cooperação na produção da nova vacina do coronavírus e na prevenção de epidemias.

1.1.2 Os tópicos principais do debate acadêmico

Ao longo dos anos, conforme evoluía a cooperação entre o BRICS, os debates acadêmicos foram acompanhando as mudanças dos países, suscitando, com o tempo, discussões cada vez mais diversificadas, envolvendo temas políticos, econômicos e cooperação.

Atualmente, o debate acadêmico concentra-se principalmente em três aspectos, a saber: i) a questão da cooperação entre os países; ii) a formalidade do mecanismo do BRICS; e iii) o papel do BRICS como desafiante da atual ordem internacional liderada pelos EUA.

Em relação ao posicionamento da cooperação, seriam os membros do BRICS parceiros econômicos ou aliados políticos? Ou os dois? Entre esses países, há variações conflituosas e diversificações nos sistemas político, cultural, religioso e em relação à segurança militar. Muitas dessas dissimilaridades são irreparáveis. Tantas diferenças dão suporte a uma perspectiva de que a cooperação do BRICS pode ter maior solidez se for de caráter econômico – a cooperação política de forma mais aprofundada não seria viável e nem mesmo necessária⁷.

Observando, então, os movimentos do grupo, vê-se que a cooperação econômica foi uma prioridade para a cooperação do BRICS. Um exemplo que ilustra essa priorização econômica foi o discurso do secretário-geral chinês Xi Jinping, o qual declarou na sétima reunião de líderes do BRICS que o bloco tinha o intuito de celebrar a parceria para um desenvolvimento comum. Além disso, é possível observar a intensificação das trocas comerciais entre o BRICS. O Brasil, por exemplo, já tem a China como sua principal importadora desde 2008, conforme o gráfico 1.

⁷ GLOSNY, Michael A. *China and the BRICS: A real (but limited) Partnership in a Unipolar World*. Policy vol.42, No.1, 2010, pp. 100-129.

Gráfico 1 - Exportações Brasileiras em USD.



Fonte: Ministério da Economia do Brasil.

Para outros países do BRICS, a fim de garantir a estabilidade e a sustentabilidade da cooperação e desempenhar um papel maior na comunidade internacional, eles também esperam estabelecer parcerias econômicas.

No contexto do aprofundamento da cooperação, embora os países concentrem-se na economia, não se pode evitar o transbordamento político. Por causa disso, nos últimos anos, as discussões acerca do BRICS passaram a abranger temas políticos⁸. Embora seja difícil estabelecer aliados políticos no contexto da competição política em alguns países do BRICS, tem sido uma tendência a cooperação incorporando questões políticas e de segurança à estrutura da cooperação. Do lado da Rússia, por exemplo, sobretudo depois da Crise na Ucrânia, valorizam-se muito os papéis políticos e estratégicos do BRICS, de modo a contar com esta plataforma para responder às ameaças e pressões dos países ocidentais, principalmente Estados Unidos e União Europeia, e manter o seu status internacional de um importante polo do mundo.

Outro possível enfoque acadêmico é a consideração sobre a formalidade do mecanismo do BRICS.

Após a segunda guerra mundial, os regimes internacionais como as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio

⁸ MARINO, Rich. *The Future BRICS: A synergistic Economic Alliance or Business as Usual?*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2014.

foram estabelecidos por economias desenvolvidas – lideradas pelos Estados Unidos. Essas instituições formais geralmente podem exercer maior influência devido a regulamentos e normas claras e grande capacidade de gerenciamento aos membros. Através dessas instituições, o status hegemônico e os interesses adquiridos dos países ocidentais podem ser mantidos.

Isso leva a dois pontos de vista sobre as perspectivas da institucionalização do BRICS: (1) os países do BRICS devem manter o atual formato de fórum informal e se tornar uma comunidade de interesses econômicos. De acordo com esse ponto de vista, os países do BRICS ainda não possuem a capacidade de formar um regime formal. O foco deve ser encontrar áreas em que a cooperação pragmática possa ser alcançada e avançar na cooperação. De fato, se não houver cooperação substantiva como apoio, a cooperação prematura institucionalizada pode se tornar um obstáculo. A estrutura de cooperação existente pode atender ao diálogo da cooperação do BRICS em todos os níveis, o fórum informal será mais flexível e é propício para aumentar a margem de ajuste de políticas em vários países; (2) os países do BRICS devem se comprometer a estabelecer organizações formais, ao invés de fóruns informais que têm pouca influência para os seus membros, o que afeta a eficiência de tomar decisões e também a execução da decisão do mecanismo.

Um dos debates mais acirrados dentro do meio acadêmico é se o papel do BRICS é de criador de uma nova ordem político-econômica ou o desafiante da ordem atual.

Um grande argumento a favor do BRICS como desafiante da atual ordem internacional sob hegemonia estadunidense se deu após o lançamento do chamado Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, no ano de 2015. Contudo, com o tempo, percebeu-se que não é exatamente esse o caso. Com o objetivo de compensar as lacunas na infraestrutura global e no desenvolvimento sustentável, o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS fornece liquidez através de troca de moeda para lidar com possíveis pressões de curto prazo sobre desequilíbrios externos, o que não caracteriza uma tentativa de mudar o sistema financeiro internacional existente.

Entretanto, um argumento da literatura é que a ascensão dos países do BRICS mudará inevitavelmente o equilíbrio entre as várias forças da comunidade internacional de vários domínios⁹. Nessa linha de argumentação, a quebra do equilíbrio de poder levará outras grandes potências a adotarem uma série de contramedidas até que um novo equilíbrio seja alcançado. De acordo com essa lógica, a ascensão dos países do BRICS também iniciará a

⁹ XIUJUN, Xu. *The BRICS studies: Theories and Issues*. Beijing. 2016.

transformação ou reconstrução da ordem mundial. Atualmente, as economias desenvolvidas ainda desempenham um papel de liderança na manutenção da ordem econômica mundial. Entretanto, para os países do BRICS que ainda estão no processo de ascensão, a futura ordem econômica mundial se desenvolverá em duas direções: uma é uma versão atualizada da ordem econômica existente; a segunda é estabelecer uma ordem paralela à ordem econômica mundial existente. De qualquer forma, os países-membros encontrarão desafios entre eles mesmos, e com países de fora. Tudo dependerá do jogo político entre os países do BRICS – transnacionalmente e domesticamente – e, também, principalmente, entre os países líderes da ordem atual¹⁰.

De acordo com os tópicos dos debates acadêmicos, como um novo objeto de pesquisa, as nações do BRICS causaram ampla controvérsia e desacordo na academia. Atualmente, as pesquisas sobre o BRICS envolvem principalmente três áreas: Economia do desenvolvimento, Economia global e Relações internacionais. É previsível que as controvérsias continuem a aparecer nos estudos acerca dos movimentos de cooperação do BRICS, mas são justamente essas controvérsias que contribuem para a riqueza do debate.

1.1.3 As variáveis da cooperação do BRICS

De ponto de vista da origem e desenvolvimento da cooperação, o BRICS superou a distância geográfica e a heterogeneidade entre eles. Uma forma de tentar explicar de que modo os membros iniciaram sua cooperação é através das chamadas variáveis de cooperação, como mostra o quadro 2:

Faz-se então necessário explicar cada uma das variáveis acima. O denominado ‘fator exógeno’ envolve o aumento dos riscos globais quando economias estão intimamente ligadas. Em outras palavras, se houver um problema na economia de um país ou região, é provável que ocorra um efeito dominó, ocasionando efeito contágio da crise rapidamente para outros países e regiões por meio da rede econômica global. A crise financeira de 2008, iniciada nos EUA, é um exemplo claro. Por causa dela houve um enorme impacto nas economias emergentes, incluindo desvalorizações cambiais e redução das reservas internacionais. Nesse contexto de ambiente externo, a cooperação do BRICS é uma cooperação transnacional de modo a reduzir riscos do sistema.

¹⁰ XIUJUN, Xu. *The BRICS studies: Theories and Issues*. Beijing, 2016.

Quadro 2 - As variáveis da cooperação.

Fator exógeno	Fator endógeno
Ambiente externo	Número de atores
Estrutura de poder do sistema	Complementaridade funcional
Ambiente institucional	Retorno esperado

Sob a estrutura de poder do sistema internacional existente, o PIB, o comércio, o investimento e outras variáveis econômicas mostram que embora o foco econômico mude para países emergentes, a dominação da economia ainda ficará concentrada nos países desenvolvidos. Os países emergentes contribuem com uma grande quantidade de riqueza para reduzir uma crise financeira global, mas as reformas das instituições da atual ordem internacional estagnaram e mostram uma inconsistência do poder e responsabilidade. No FMI, a soma das ações com direito a voto dos cinco países do BRICS é 14.84%, mas a quota dos EUA é 17.45%, ficando evidente a inconsistência do poder e responsabilidade afeta a governança global (Tabela 1).

Tabela 2 - Quota do FMI.

<i>País</i>	Quota	Peso dos votos
<i>Estados Unidos</i>	17.45	16.52
<i>Brasil</i>	2.32	2.22
<i>Rússia</i>	2.71	2.59
<i>Índia</i>	2.76	2.63
<i>China</i>	6.41	6.09
<i>África do Sul</i>	0.64	0.64

Fonte: FMI - Elaboração: própria.

Em terceiro lugar, tem-se o ambiente institucional internacional. O sistema de governança econômica mundial existente é baseado na ordem econômica dominada pelos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial, sob a liderança dos EUA. Os países ocidentais tiveram o poder de estabelecer agendas quando esse sistema de governança ainda era incipiente, o que também determina sua vantagem a longo prazo em comparação aos países em desenvolvimento. As economias emergentes e os países em desenvolvimento não participaram dessa formação de agenda devido a razões históricas, o que também os impede

de ter o mesmo poder de barganha que os países desenvolvidos¹¹. Somente uma reforma efetivamente do sistema de governança econômica existente é que se pode reduzir a desigualdade e permitir o desenvolvimento dos países emergentes.

Sob a estrutura exógena, as principais variáveis são o sistema internacional, o ambiente internacional e a pressão do sistema. Os fatores endógenos enfatizam a atração da própria cooperação para os atores, são as expectativas de cooperação conduzidas pelas demandas internas e consensuais dos atores, e é um modelo de cooperação de baixo para cima. Com o aumento geral da força, diante do impacto ambiental comum, sob a pressão do sistema internacional, os países do BRICS têm mais consistência interna. Dessa forma, pode-se procurar que as origens da cooperação do BRICS chegam uma consistência exógena.

No que se diz respeito aos fatores endógenos, o número de atores tem um impacto significativo na ação coletiva, uma vez que quanto maior o número de membros, mais difícil torna-se a realização da ação coletiva. A formação da cooperação do BRICS reflete o fato de que cinco países com status internacional semelhante podem evitar o dilema de ação coletiva. Esse ponto é relevante, pois gera controvérsias sobre as possibilidades da continuidade da expansão do grupo. De acordo com Jim O'Neil (2014), a expansão dos membros do BRICS não é razoável. Ele enfatiza que dentro dos países emergentes, somente os países do BRICS e os chamados MINT (México, Indonésia, Nigéria e Turquia) possuem potencial de desenvolvimento, mesmo enfrentando desafios inevitáveis de ação coletiva. Dentro do BRICS, a participação da África do Sul causa uma polêmica devido ao fato de o seu poder de influência ser ainda pequeno em comparação com outros países do BRICS. Contudo, como se trata da maior e mais importante economia no continente africano, sua participação aumenta a influência regional e global do BRICS em mais um continente.

Os países BRICS também cooperam pela complementaridade entre si. Enquanto alguns esperam maior eficiência econômica, outros esperam eficácia estratégica, melhorando seu status internacional. A cooperação do BRICS desenvolve a união dos países emergentes e procura o aprofundamento da cooperação econômica e estratégica.

1.2 O BRICS à luz da teoria das relações internacionais

Nos últimos dez anos, a cooperação prática promoveu o desenvolvimento compartilhado dos países do BRICS. Mas, ao mesmo tempo, a pesquisa sobre o mecanismo de cooperação dos países do BRICS também é muito fraca, e a falta de suporte teórico para a

¹¹ BEAUSANG-HUNTER, F. A.. *Globalization and the BRICS: Why the BRICS Will Not Rule the World For Long*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan, 2012.

cooperação do BRICS também se tornou uma deficiência e um gargalo para a cooperação do BRICS para melhorar sua eficiência e alcançar novos patamares.

Para tanto, esta seção analisa as perspectivas do neorrealismo e da teoria da prática sobre a cooperação e competição dentro dos países do BRICS com vistas a enriquecer teorias de cooperação relevantes e promover práticas de cooperação entre os países do BRICS. De acordo com a teoria do neorrealismo, as economias emergentes representadas pelos países do BRICS têm basicamente a mesma posição na atual estrutura internacional, ou apresentam alto grau de similaridade e comparabilidade, portanto, o BRICS também enfrenta concorrência estrutural e precisa fortalecer a sua cooperação. A teoria da prática, por sua vez, é uma teoria nova no campo de estudo das relações internacionais e é caracterizada pela filosofia chinesa, de modo que a análise da participação do Brasil no BRICS a partir dessa perspectiva pode fornecer um novo olhar para essa questão.

1.2.1 O BRICS à luz do Neorrealismo

De acordo com a teoria do neorrealismo, a força de um país ou o seu lugar na estrutura internacional é fator relevante na determinação do seu comportamento nacional e da sua política externa. Os fatores diversos, tais como potencial econômico, tamanho territorial e populacional e status internacional possibilitam que o BRICS esteja em uma posição consistente na arquitetura internacional atual e, portanto, devem ter políticas externas à altura. Isso significa que os países do BRICS não apenas podem fortalecer ainda mais a solidariedade e a cooperação por causa de interesses comuns, mas também competirão por objetivos comuns.

O realismo é o *mainstream* das relações internacionais e contribui imensamente no suporte aos ideais neorrealistas. Embora o neorrealismo não considere uma teoria propriamente dita de políticas externas, pode ser usado como teoria sistêmica para analisar o comportamento do Estado e a sua política externa. No ponto de vista do Kenneth Waltz (1979), um dos mais significativos ícones do neorrealismo, os resultados de grandes eventos no sistema internacional e os resultados das interações dos atores não podem ser explicados apenas por acontecimentos dentro de cada um dos Estados ou apenas de suas interações. O neorrealismo, então, afirma que os efeitos ambientais do sistema são os grandes responsáveis por restringir as ações dos atores e suas interações.

Através da perspectiva neorrealista do Waltz (1979), consideram-se três características na estrutura internacional: (1) Princípios de arranjo para os elementos do sistema internacional; (2) Funções da unidade; e (3) Forças da unidade.

A unidade básica da estrutura contemporânea internacional são os Estados Soberanos, não existindo uma autoridade supraestatal¹². Assim, de acordo com essa abordagem, cada país tem, de certa forma, o poder de decidir sua própria política externa e como se comportar. A consequência disso é uma anarquia internacional. Não importa quão diferentes sejam seus sistemas políticos, valores e tradições culturais, todos os Estados buscam seus próprios interesses e defendem a própria segurança nacional.

A anarquia na comunidade internacional é, por si só, uma restrição à tomada de decisão dos Estados. A variável mais importante que determina a política externa de um país e o comportamento do estado é o seu poder ou sua posição na estrutura internacional. Os membros do BRICS têm um alto grau de similaridade e comparabilidade entre si, com muitas demandas e proposições semelhantes. Isso significa que a cooperação entre essas economias irá apresentar características contraditórias, de cooperação e concorrência: de um lado, eles se unirão e se apoiarão ao almejar objetivos comuns, formando e fomentando mecanismos de coordenação internacional para as economias emergentes; de outro lado, por trás da cooperação, a concorrência surgirá justamente devido à impossibilidade de homogeneização.

A teoria realista indica que há concorrência entre o BRICS devido às suas demandas homogêneas. Esse tipo de competição é determinado pela estrutura política internacional e, portanto, seria difícil de evitar. Na totalidade, a competição entre o BRICS existe em muitos campos, como política, economia, energia e mercado.

Primeiramente, todos os países do BRICS são fortes, e precisam criar estratégias de autopreservação. No ponto de vista da política, historicamente os membros tornaram-se potências regionais ou mundiais em virtude de suas vantagens geográficas, populacionais e de recursos. Atualmente, a China propõe um sonho chinês de rejuvenescimento nacional.¹³ A Rússia usou o renascimento russo como base de sua estratégia diplomática desde o colapso da União Soviética em que o atual presidente Putin reforçou a dissuasão nuclear da Rússia e enfatizou que o país tivesse poder suficiente para defender sua soberania, segurança e interesses nacionais.¹⁴ A Índia, por sua vez, participou ativamente da formulação da agenda de desenvolvimento global das Nações Unidas pós-2015, aumentando assim sua posição na comunidade internacional. Além disso, a Índia nunca desistiu de ser membro do Conselho de

¹² WALTZ, Kenneth. *Teoria da política internacional*, 1979.

¹³ Em discurso, Xi Jinping defende realização de sonho chinês do rejuvenescimento da nação. Disponível em: <https://www.resistencia.cc/em-discurso-xi-jinping-defende-realizacao-de-sonho-chines-do-rejuvenescimento-da-nacao/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

¹⁴Rússia, em busca de seu espaço no novo contexto internacional. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/geografia/russia-busca-seu-espaco-no-novo-contexto-internacional.htm>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

Segurança da ONU. No século XXI, desde a constituição do governo FHC, o Brasil tem desempenhado um papel decisivo no cenário internacional, ao se declarar “defensor” dos interesses dos países em desenvolvimento, sem questionar a intenção das grandes regras e normas internacionais. Essa intenção é particularmente evidente, em vista da participação ativa do país na globalização e da sua diplomacia diversificada, além de mostrar interesse em ser membro do Conselho de Segurança da ONU.¹⁵

Além disso, China, Índia e Rússia têm grandes extensões de fronteira – inclusive, muito conflituosas historicamente. Com base em considerações geopolíticas, a relação competitiva entre esses três países precisa ser tratada com especial cautela. Nas relações entre China e Índia, o segundo resiste ao corredor econômico China-Paquistão, mas ela mesma coopera com o Japão, Vietnã e outros países para conter a China na questão do Mar da China Meridional. Não acaba aí: existe concorrência semelhante entre a China e a Rússia.

Em segundo lugar, desde a formação do sistema Yalta, a tendência geral da estrutura econômica internacional tem sido a integração gradual de países ao sistema econômico global capitalista liderado pelos Estados Unidos. A entrada da Rússia na OMC, após 20 anos de trabalho árduo em 2012, tornou-se um evento marcante para essa tendência. A julgar pelo estágio de desenvolvimento e pelas políticas industriais, a China e os outros países do BRICS estão em um período de rápido crescimento. Especial atenção é dada ao comércio de exportações e aos investimentos estrangeiros. Os produtos de exportação têm forte homogeneidade e a concorrência entre eles se fortalece gradualmente. Devido ao impacto da crise financeira internacional, países como Brasil, Índia, África do Sul iniciaram investigações antidumping sobre o comércio da China com muita frequência. Tomemos o Brasil como exemplo: desde o lançamento da primeira investigação antidumping contra produtos chineses em dezembro de 1989, em novembro de 2019, o Brasil iniciou 53 investigações antidumping contra produtos chineses, incluindo os produtos como tubos, laminados planos e alhos, conforme consta no portal online da OMC.

Por fim, os países do BRICS também estão enfrentando concorrência por recursos. O atual modelo de desenvolvimento econômico mundial suscita concorrência por recursos. O desenvolvimento econômico, considerando-se o sistema vigente, é inseparável do consumo de commodities, o que é ainda mais importante nos países do BRICS em que a ciência e a tecnologia são relativamente subdesenvolvidas. O crescimento econômico do BRICS é

¹⁵ Brasil, Índia, Japão e Alemanha exigem cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/brasil-india-japao-e-alemanha-exigem-cadeira-permanente-no-conselho-de-seguranca-da-onu/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

caracterizado por baixa eficiência e alto consumo de energia: a Rússia é um importante fornecedor de energia para a China, enquanto Brasil e África do Sul são importantes fornecedores de matérias-primas para a China. Mas, se os países do BRICS continuarem mantendo a taxa de crescimento econômico como no passado, o consumo de energia será enorme e a competição do BRICS por energia e outros recursos será inevitável.

Para concluir, à luz da teoria do realismo estrutural, pode-se dizer que as economias emergentes adotam mecanismos de cooperação como uma ferramenta para alcançar suas estratégias nacionais, mesmo com os países desenvolvidos ocidentais ainda dominando a comunidade internacional. Em contrapartida, o sistema internacional fornece certo espaço, ainda que restrito, para o desenvolvimento de países emergentes. A cooperação entre os países-membros é uma forma de política externa que permite a realização de seus próprios interesses domésticos.

Fundamentalmente, a cooperação entre os países do BRICS é a cooperação de poderosos Estados soberanos. Essa cooperação não pode se basear na coerção. Os membros não podem aceitar o domínio de um deles, mas, sim, aproveitar-se do benefício da cooperação, mesmo que isso venha com o custo da diminuição de soberania. Por esse motivo, a cooperação entre os países do BRICS é necessariamente uma cooperação que respeita os desejos de todos eles e serve aos seus respectivos interesses domésticos conforme a teoria do neorrealismo.

Entre os países-membros, existe concorrência e cooperação, interesses em comum e interesses divergentes. Em se tratando de cooperação, o BRICS converge em estratégia, mesmo que interesses e perspectivas de cada país tenha um certo grau de particularidade. É possível observar que, embora existam fatores contra a cooperação entre o BRICS, eles não são estruturais. Os países do BRICS não estão enfrentando contradições de soma zero, conflitantes e difíceis de conciliar, mas, sim, as questões de coordenação, comunicação e compromisso mútuo.

1.2.2 O BRICS à luz da Teoria da Prática

A Teoria da Prática aplicada neste trabalho é uma combinação de “virada de práticas” verificada nos estudos das relações internacionais no Ocidente e a filosofia tradicional chinesa. As três teorias principais das Relações Internacionais predominantes desde a década de 1990 – neorrealismo, neoliberalismo e construtivismo – possuem problemas quanto às essências dos seus conceitos principais e enfrentaram dificuldades na interpretação das práticas no relacionamento internacional. Nesse caso, alguns estudiosos chineses propuseram uma

estrutura teórica prática com características chinesas, baseada na fusão da cultura política chinesa. A teoria prática entende as relações internacionais como um processo prático, concentrando-se na investigação da relação entre os atores e a estrutura. Essa teoria observa e resume o processo básico das atividades práticas humanas e propõe condições, modelos e uma relação causal entre prática e identidade.

Combinando a “virada de práticas” e a filosofia chinesa, o acadêmico chinês Qin Yaqing propõe que o processo de prática é o de geração e interação das relações.¹⁶ Neste processo, poder, identidade e interesses recriam-se e desenvolvem-se. Mais concretamente, o processo e o relacionamento são os dois conceitos nucleares desta teoria. Isto significa que o processo do desenvolvimento das relações internacionais é essencialmente composto por práticas sociais, ou seja, práticas interativas contínuas que produzem significados sociais. Aproveitando-se da dialética chinesa com características inclusiva e complementar, Qin Yaqing propõe ainda que nem os objetos nem os sujeitos têm atributos substantivos, pois todos estão em um processo gerativo, onde os vários elementos se interpretam, definem-se e complementam-se para que, no fim, formem um consenso por meio da harmonia entre todos.

Participação na prática e reconhecimento de identidade são os dois principais conceitos dessa teoria. Ela sustenta que a participação do ator nacional e o reconhecimento da identidade do ator no sistema internacional podem estabelecer uma relação causal através da lógica da prática. Em outras palavras, a participação leva ao reconhecimento de identidade. De forma concreta, as atividades práticas dos países participantes do processo interativo do sistema internacional podem criar e consolidar continuamente o consenso internacional e, depois de confirmados pelo sistema internacional, esses consensos podem determinar uma nova identidade do país. Os países que usam novas identidades para participar de atividades práticas podem ter um impacto na manutenção do sistema internacional, promovendo possíveis mudanças em sua estrutura.¹⁷

De acordo com as diferentes etapas em que um país se une a um sistema internacional, a análise divide a participação em atividades práticas em cinco tipos diferentes: prática do discurso, prática de aliança, prática de aprendizagem, prática de cumprimento e prática de inovação.¹⁸

¹⁶ YAGING, Qin. *Relationship pattern and process construction: Incorporate the Chinese idea into the theory of international relations*. Chinese Social Sciences. Vol 3, 2009.

¹⁷ LIQUN, Zhu. *China's Practice Interpretation Model for Participating in the International System*. Diplomatic review. Vol 1, 2011.

¹⁸ SHANGTAO, Gao. *Practice Theory and Practice Mode—Analysis of the Process of China's Participation in the BRICS Mechanism*. Diplomatic review. Vol 1, 2015.

1) Prática de discurso: o ato de definição das atividades de prática do ator, processo que define o conteúdo da prática e que constrói uma estrutura cognitiva adequada para orientar ações concretas.¹⁹

2) Prática de aliança: o ato de mobilização que o ator realizou com outros para alcançar interesses específicos é a atividade de praticantes que têm como objetivo convencer a outra parte a aceitar, ajustar ou abandonar certas ideias, atitudes, hábitos ou comportamentos.

3) Prática de aprendizagem: o ato de imitação e aprendizagem do país no processo de participação no sistema internacional, é o comportamento dos participantes da prática imitar as normas de comportamento do grupo em resposta a um ambiente desconhecido ou incerto²⁰.

4) Prática de cumprimento: o ato de correção dos próprios comportamentos em função das normas preestabelecidas após a participação no sistema internacional, bem como o ajustamento das suas relações com outros atores no sistema internacional e a reformulação dos comportamentos mutuamente esperados.

5) Práticas de inovação: o ato de reformar ou inovar, de forma complementar, regras e agendas internacionais quando o ator participa no sistema internacional, constitui o objetivo mais importante e o resultado mais relevante do engajamento em prática do ator.

O sistema internacional atual é criado e guiado por países ocidentais. Para os países que aderiram posteriormente, o sistema internacional mostrou normatividade, permeabilidade e assimetria de poderes. A normatividade do sistema internacional significa que a participação do país na prática é um processo prático liderado pelo cumprimento de normas internacionais. A permeabilidade implica que o sistema é permutável, ou seja, os países podem escolher aderir ao sistema internacional e ajustar suas normas. A assimetria implica que alguns países possuem maior poder de decisão sobre a prática da participação dos Estados, o que faz com que este seja tanto um processo de aprendizagem quanto um processo de adaptação. A prática da inovação do país deve ser realizada com base no sistema existente. As restrições impostas pelo sistema internacional aos países dentro e fora do sistema e as oportunidades de permeabilidade por eles fornecidas são diferentes, o que constitui um ambiente diferente para os países participarem da prática.

Tomemos a China e o Brasil dentro do mecanismo do BRICS como o exemplo. O acadêmico chinês, Gao Shangtao utilizou a Teoria da Prática para analisar a participação da China na cooperação no âmbito do BRICS, o que serve de um bom exemplo que sustenta a

¹⁹ KLOTZ, Audie. *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*. Ithaca: Cornell University Press, 1995, pp.29-33.

²⁰ JOHNSON, Alastair Iain. *Social States: China in International Institutions 1980-2000*. New Jersey: Princeton University Press, 2008, pp.23-46.

viabilidade da presente pesquisa²¹. Conforme observa ele, impulsionada pelo ambiente internacional e pelos recursos internos disponíveis, a China engajou-se em práticas cooperativas, como práticas de discurso, de inovação e de aliança, ao participar no estabelecimento do mecanismo BRICS, chegou a consenso com outros parceiros que a China era um Estado-membro igualitário no desenvolvimento de atividades coletivas do grupo. Depois de o consenso ser confirmado no meio do BRICS, a China ganhou uma nova identidade no sistema internacional, isto é, o Estado-membro fundador do BRICS com direitos e deveres iguais. Com a evolução do BRICS, esta identidade vem sendo enriquecida e profundada, ampliando a influência da China sobre o sistema internacional.

De acordo com a Teoria da Prática, na prática inicial da participação da China no mecanismo do BRICS, podemos encontrar três tipos da prática: prática de discurso, práticas de inovação e práticas de aliança. A prática de discurso na participação da China no mecanismo do BRICS girava principalmente em torno do conceito inicial de BRICS, que o define como uma potência mundial emergente. Trata-se do primeiro mecanismo internacional global não liderada pelo Ocidente, com a China assumindo o papel de membro central. Esse é um fato que orientou as atividades da China internacionalmente.

Para a China, as práticas da inovação no início da participação no mecanismo BRICS são muito importantes. Por um lado, são determinantes para que o mecanismo do BRICS possa ser aceito pelos países relevantes. Por outro, é essencial para a transformação do conceito em realidade. A China deve construir um futuro melhor para o mecanismo imaginário do BRICS, a fim de atrair outros países para participar. Na imagem chinesa, a cooperação entre os países do BRICS estabelece principalmente mecanismos de reunião em vários níveis, incluindo reuniões de cúpula, reuniões de ministros das Relações Exteriores, representantes de alto nível dos assuntos de segurança nacional e reuniões de ministros das Finanças, aprofundar e consolidar de maneira abrangente a coordenação e cooperação entre países.

A participação do Brasil na cooperação no BRICS, por sua vez, foi marcada por um ambiente internacional não propício para a ascensão de Estados em desenvolvimento, mas foi viabilizada por recursos domésticos que sustentaram a implementação dessa estratégia diplomática do governo Lula. Primeiro, as atuais regras institucionais do sistema internacional não apoiam a ascensão do Brasil, o que incentiva o Brasil a fortalecer a cooperação com os países em desenvolvimento. Em segundo, a situação política, econômica e social do país à

²¹ SHANGTAO, Gao. *Practice Theory and Practice Mode—Analysis of the Process of China's Participation in the BRICS Mechanism*. Diplomatic review. Vol 1, 2015.

época suscitou a busca por uma inserção internacional soberana por parte do governo então vigente. Finalmente, com base nessas condições, a estratégia diplomática relativamente agressiva de Lula, destinada a realizar o potencial do país, não apenas melhorou seu status internacional, mas também apoiou sua participação na prática de alianças que o uniu aos então outros três países.

Dessa forma, o Brasil foi ativo no estabelecimento do BRICS, com a sua prática de aliança tendo desempenhado um papel decisivo na fase inicial da cooperação. Na perspectiva da elite diplomática brasileira, o mecanismo de cooperação do BRICS era entendido como importante iniciativa global emergente e um novo desenvolvimento do multilateralismo, com o Brasil podendo destacar seu próprio status como uma nova grande potência e, ao mesmo tempo, obtendo uma plataforma importante para participar da governança política e econômica internacional – inclusive como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Do ponto de vista da teoria prática, na primeira era da presidência de Lula, o Brasil tentou cumprir seu desejo de se transformar em uma grande potência e deu prioridade à cooperação Sul-Sul no campo da política externa. Naquele momento, o país se encontrava em um ciclo de crescimento econômico com estabilidade política e social. Portanto, com apoio estratégico e forças econômicas, sociais e políticas, o Brasil tomou a iniciativa de participar da prática da aliança, uniu os países do BRICS para realizar a primeira cúpula e contribuiu para o estabelecimento formal do mecanismo. Por meio da prática do discurso, ele e outros membros do grupo chegaram a um consenso sobre cooperação e reforma e confirmaram o status do mecanismo como parceiro e reformador, para que o grupo pudesse se elevar pacificamente em um ambiente internacional assimétrico.

Na segunda fase, devido à deterioração das condições internas e externas, o Brasil, sob a liderança do governo Dilma, buscou obter benefícios econômicos para o desenvolvimento do próprio país e de todo o grupo. O Brasil aproveitou os novos recursos representados por direitos de propriedade intelectual e status internacional do mundo, participando ativamente de práticas inovadoras, reunindo o consenso alcançado pelo mecanismo e presidindo a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). Na sexta cúpula em Fortaleza, o Brasil implementou o mecanismo, consolidou o consenso sobre cooperação e reformas construtivas e os enriqueceu com um espírito de crescimento inclusivo.

Na terceira fase, período em que os países do BRICS surgiram no cenário internacional, o Brasil sofreu importante mudança política, transitando da centro-esquerda para a centro-direita, com uma aproximação ideológica aos EUA de Donald Trump. À medida

que os recursos práticos disponíveis diminuíram, o apoio do governo à participação do Brasil na cooperação do BRICS também diminuiu. Durante a administração do governo Temer, o Brasil ainda estava envolvido na cooperação, mas apenas através de práticas de conformidade.

Para concluir, como uma estrutura de análise teórica relativamente nova, a Teoria da Prática contribui para melhorar e avançar as estratégias diplomáticas dos poderes em desenvolvimento, revelando que, com base no aprendizado e cumprimento do acordo, o Estado usa ativamente práticas de discurso, práticas de aliança e práticas de inovação para reunir continuamente novos consensos e criar processos de prática internacional. Ao promover o desenvolvimento da teoria prática, o mecanismo do BRICS pode continuar melhorando e se desenvolvendo.

Na totalidade, o mecanismo da cooperação do BRICS ainda está no início de seu desenvolvimento, enfrentando dificuldades como a fragilidade de organizar e estruturar a cooperação de forma mais institucionalizada. Os cinco atuais países precisam reforçar a comunicação para conseguir gerar melhores resultados e abrir a próxima década de ouro do BRICS.

2. O Brasil no mecanismo de cooperação do BRICS entre 2009 e 2018

No século XXI, o sistema internacional presenciou uma mudança de estrutura. Os chamados países emergentes ganharam notoriedade, principalmente o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul. O BRICS, além de compor países fora do eixo eurocêntrico e estadunidense, são reconhecidos por sua estratégia de cooperação multilateral. De fato, o processo de consolidação do BRICS coincide bastante com o arranjo estratégico diplomático do Brasil de “prioridade Sul-Sul para cooperação”. O Brasil adota uma atitude participativa ativa em relação à cooperação do BRICS, que decorre não apenas de sua posição como identidade nacional, mas, também, dos arranjos diplomáticos em que o Brasil prioriza o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul desde o início do século XXI.

Conforme consta no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o MRE, a presidência do BRICS é rotativa. O Brasil é o presidente da cúpula de 2019. Mas como o novo presidente brasileiro Jair Bolsonaro tomou a posse em 1º de janeiro de 2020, a política externa do Brasil ainda está – no momento que este trabalho está sendo escrito – ajustando-se. O governo de Bolsonaro abandonou muito da tradição político-diplomática da cooperação Sul-Sul que era promovida pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que ficou quase quatro mandatos no poder e possuía postura ativa com relação a reformas de governança global. Indo em outra direção, o novo presidente, sendo muitas vezes chamado de “Trump tropical” – devido sua sintonia de pensamento com o Presidente americano Donald Trump –, concentrou-se em fortalecer as relações com os Estados Unidos, contrariando as ideias de cooperação multilateral.

A cooperação do BRICS é claramente um passo importante na transformação do sistema internacional. Como um relevante representante desse conjunto de países, o Brasil promoveu a cooperação bilateral e a cooperação multilateral. Tendo em vista esse alinhamento aos EUA, e o pouco apoio à China, existe grande incerteza se Bolsonaro promoverá a cooperação Sul-Sul ou não.

Este capítulo analisa o ajuste da política externa do novo governo brasileiro, reconhecido como “de direita”, em comparação com o governo Lula, descrito como “de esquerda”, frente a atuação do BRICS. Aqui, busca-se analisar se realmente a política externa brasileira está trilhando novo caminho sobre a cooperação do BRICS.

2.1 A participação do Brasil no BRICS

A participação ativa do Brasil na cooperação do BRICS não se deve apenas à sua identidade nacional, mas, também, está intimamente relacionada ao desenvolvimento

prioritário do Brasil nos arranjos diplomáticos de cooperação Sul-Sul. Está, também, relacionada ao surgimento do grupo de potências emergentes e à transformação do sistema internacional.

Do ponto de vista estratégico, o mecanismo de cooperação do BRICS fornece ao Brasil um importante caminho externo para o país avançar no desenvolvimento nacional e uma importante plataforma de cooperação multilateral para a sua participação internacional. Do ponto de vista dos efeitos da participação, o Brasil atingiu seus próprios objetivos de política na cooperação do BRICS, o que não apenas fortaleceu os laços econômicos e comerciais com várias potências emergentes importantes, como viabilizou ao país “dividendos econômicos” e aumentou a sua influência internacional.

Em 2016, contudo, a política externa brasileira, praticada pelo novo governo, foi ajustada, e o status da diplomacia no trabalho governamental foi marginalizado. Contudo, a cooperação com os países emergentes no nível de governança global continuou especialmente considerando a importância da China para a economia brasileira.

2.1.1 Posicionamento do Brasil no BRICS

O Brasil é um dos maiores países do mundo e está entre as maiores economias do mundo em termos de PIB. Em extensão territorial, só perde para a Rússia, Canadá, China e Estados Unidos. O Brasil está posicionado como exportador de matérias-primas como minério de ferro e soja entre os países do BRICS, e usa isso como sua principal vantagem internacional. Em termos econômicos, mesmo que tenha sofrido lento crescimento nos últimos anos, de acordo com os dados do Banco Mundial, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil foi de 1,84 trilhões de dólares, com o PIB per capita de 8752 dólares. Trata-se, pois, de um país de renda média-alta²². Segundo os dados de CIA dos EUA, o consumo das famílias representa 63,4% do PIB, o consumo do governo 20%, o investimento em capital fixo 15,6%, o investimento em estoques -0,1%, as exportações de bens e serviços 12,6% e as importações de bens e serviços -11,6%²³.

Como a 8ª maior economia do mundo e a 3ª maior economia do BRICS, o Brasil possui, comparativamente, maior direito de fala entre os países do BRICS. Comparado com Rússia ou China, sua influência externa é menos controversa na comunidade internacional, o que lhe propiciará legitimidade internacional. Por meio de uma política externa ativa e em

²² Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/cn/country/%E5%B7%B4%E8%A5%BF>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

²³ CIA. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/br.html>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

desenvolvimento desde o século XXI, o Brasil desempenhou um papel importante no G20, na OMC, na agenda sobre desenvolvimento sustentável, nas negociações sobre mudanças climáticas e na participação de manutenção da paz da ONU.

No que se diz respeito ao posicionamento do Brasil, antes de tudo, o Brasil possui um sistema industrial relevante, incluindo a Embraer, uma das quatro principais do mundo (as aeronaves regionais ocupam uma posição de liderança no mercado mundial de aviação), e a bioenergia e a tecnologia agrícola também estão na vanguarda do mundo.

Por outro lado, o volume de comércio do Brasil representa apenas 1.2% do comércio total do mundo²⁴. O enorme mercado interno é o principal suporte para a economia do Brasil. Em 2014, o Brasil foi o país que sofreu a maior redução nas exportações entre as grandes economias, em decorrência, principalmente, da queda dos preços das commodities. Com o resultado do ano passado, o Brasil caiu três posições no ranking das exportações mundiais de mercadorias, de 26^a para a 27^a²⁵.

A distribuição comercial do Brasil é relativamente equilibrada. Ásia, Estados Unidos, Europa e América Latina são seus principais compradores. Suas exportações de produtos manufaturados e produtos de alto valor agregado concentram-se principalmente nos países latino-americanos.

O Brasil tem uma forte voz internacional entre os países do BRICS, e sua influência externa é menos controversa na comunidade internacional, o que se reflete em muitos aspectos, como desenvolvimento sustentável, responsabilidade na proteção e governança da Internet.

Além disso, o Brasil não é um país com poder nuclear nem uma força armada forte, mas tem se esforçado para conseguir ser um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. O desenvolvimento do Brasil não é apenas potencial, mas também apresenta as desvantagens da desigualdade social, infraestrutura fraca e má qualidade da educação. O Brasil é um país grande, mais próximo do Ocidente em termos de cultura e geografia, mas mais consistente com os países em desenvolvimento em propostas econômicas e políticas. Em geral, a posição do Brasil nos países do BRICS é relativamente especial e importante, e sua influência está concentrada principalmente na força econômica e na prática de aliança. Embora o Brasil também mencione em discursos conceitos como multipolarização e a nova

²⁴Brasil patina no comércio global com apenas 1,2% das transações. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/01/1947897-brasil-patina-no-comercio-global-com-apenas-12-das-transacoes.shtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

²⁵ Brasil cai no ranking mundial de exportações. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/brasil-cai-no-ranking-mundial-de-exportacoes>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

ordem internacional, ele coloca mais ênfase no posicionamento estratégico da cooperação do BRICS para complementar e cooperar com os mecanismos internacionais existentes, em vez de desafiar ou entrar em conflito com o sistema existente.

No geral, o Brasil tem desempenhado um papel muito positivo na promoção da cooperação entre os países do BRICS. O Brasil sediou a segunda cúpula de líderes do BRICS, o que contribuiu para sua consolidação. Em meio à turbulenta situação de segurança internacional e à desaceleração econômica desfavorável dos países do BRICS, a nona Cúpula de Líderes desempenhou papel positivo na promoção da unidade, no aumento da confiança e na legitimação da cooperação. O Brasil não possui disputas geopolíticas ou territoriais com outros membros dos países do BRICS. Todos esses fatores estratégicos fornecem condições importantes para o Brasil desempenhar um papel ativo na cooperação dos países do BRICS.

2.1.2 Demanda de interesses do Brasil

O Brasil é o país mais próximo dos países ocidentais em termos de cultura e geografia, mas mais consistente com os países em desenvolvimento em propostas econômicas e políticas. Embora tenha sido chamado de "potência em potencial", ainda enfrenta problemas como a desigualdade social, infraestrutura precária, inconsistência da governança multipartidária, educação de uma baixa qualidade etc.

Atualmente, o Brasil tem se esforçado para ganhar influência estratégica nos assuntos internacionais, a concentração do país na cooperação com o BRICS reflete uma transformação da perspectiva estratégica global da elite brasileira desde o início do século XXI, o que faz o Brasil participar na cooperação do BRICS e dar visibilidade a suas próprias demandas e interesses.

O atual sistema internacional mostra as características de uma "estrutura hegemônica" dividida em três camadas: (1) algumas potências econômicas formam o centro do sistema internacional; (2) um grande número de pequenos, médios e microestados constituem as partes mais periféricas do sistema; e (3) entre esses dois tipos de países existe um número limitado de grandes países periféricos. O Brasil é uma dessas "potências periféricas", isto é, "países subdesenvolvidos, com grandes populações, territórios amplos, climas adequados, potencial econômico, sistemas industriais e um forte mercado interno"²⁶. Outros exemplos de países incluem a Argentina, a África do Sul, a Índia, o Irã, a Coreia do Sul e a Indonésia.

²⁶ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Inserção Internacional do Brasil*. Revista Economia e Sociedade, Vol. 17, Dezembro de 2001, pp. 3-6.

A partir desse modelo, o sistema internacional é um corpo complexo, cheio de conflitos, competições e cooperações. A interação de várias forças e grupos de interesse determina a forma do sistema internacional, mas este passou de uma estrutura unipolar para outra cada vez mais multipolar, embora sob a hegemonia dos EUA²⁷. Nesse sistema global, o importante desafio que o Brasil enfrenta é superar sua própria “vulnerabilidade externa”, refletida no déficit estrutural em transações correntes do balanço de pagamentos, na falta de capacidade técnica no nível tecnológico e nas forças armadas. No nível militar, manifesta-se como uma ausência do poder duro; no nível ideológico, depende da hegemonia cultural americana; e no nível político, reflete-se que o Brasil ainda não participou dos principais mecanismos internacionais de tomada de decisão²⁸.

Tabela 3 - Países Periféricos: indicadores selecionados (2019)

<i>País</i>	PIB (US\$ bi)	PIB Per Capita (US\$)	Taxa de crescimento anual do PIB (%)	IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)
<i>Argentina</i>	448,78	9028	-2,2	0,830
<i>Brasil</i>	1839,70	8752	1,1	0,761
<i>China</i>	1.4342,90	1.0099	6,1	0,758
<i>Índia</i>	2875,14	2044	4,2	0,647
<i>Indonésia</i>	1119,19	4175	5,0	0,707
<i>Irã</i>	445,34	5506	-8,2	0,797
<i>México</i>	1258,00	9997	-0,3	0,767
<i>Polónia</i>	592,16	1.5595	4,1	0,872
<i>África do Sul</i>	351,43	6130	0,2	0,705
<i>Tailândia</i>	543,65	8168	2,4	0,765
<i>Turquia</i>	754,41	9100	0,9	0,806
<i>Rússia</i>	1699,90	1.1510	1,3	0,824

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ibidem.*

Fonte: Banco Mundial – Elaboração: própria.

Comparado com outros países periféricos, o crescimento econômico do Brasil está em um ritmo apenas moderado, o PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano estão num nível médio. Nesse caso, a política externa do Brasil trabalha com dois objetivos reais: uma é superar seu status de periferia na estrutura internacional de poder, participar dos mecanismos internacionais de tomada de decisão, tanto quanto possível, refletir e até aumentar sua influência, enquanto outro é procurar uma participação na governança global diversificada e eficaz, a fim de alcançar o objetivo de romper as restrições da identidade nacional. De acordo com o desenvolvimento da história moderna do Brasil, o “Sonho das Grandes Potências” sempre foi o principal objetivo perseguido pelo país. O país desempenhou um papel importante na reconstrução da ordem internacional após a Primeira Guerra Mundial e na construção das Nações Unidas durante a Segunda Guerra Mundial. Por isso, a demanda do Brasil por status de grande potência realmente começou no início do século XX. Desde então, o Brasil tem procurado "reconhecimento internacional do seu papel como uma grande potência nos assuntos globais"²⁹.

Internamente, embora a força econômica do Brasil seja muito menor do que a das potências econômicas do mundo, o país possui vantagens em termos de escala populacional e territorial, recursos de natureza, estrutura econômica etc., o que reflete na capacidade do Brasil de superar as “potências periféricas” e se desenvolver mais extensivamente na participação global.

De acordo com os padrões de definição vigentes para “grandes potências”, o Brasil ainda não tem capacidade para entrar nos “grandes clubes de poder”, mas possui potencial para aumentar sua influência e prestígio e buscar se tornar uma potência global no futuro³⁰. O diplomata brasileiro Celso Amorim afirmou repetidamente que o Brasil tem um papel importante no cenário internacional, com múltiplas vantagens em termos de área territorial, democracia política, força econômica, etc. Se, por um lado, o Brasil é um país em desenvolvimento que enfrenta sérias vulnerabilidades econômicas e sociais, por outro, ele não é um país pequeno e não deve ter apenas a política externa de um país pequeno³¹. Pode-se

²⁹ SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. *Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*. International Affairs, Vol. 82, No. 1, 2006, pp. 21-40.

³⁰ FLEMES, Daniel. *O Brasil na Iniciativa BRIC: Soft Balancing Numa Ordem Global em Mudança?*. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol.53, No.1, 2010, p. 143.

³¹ AMORIM, Celso. *Brazil's Multilateral Diplomacy*, Remarks at the Second National Conference on Foreign Policy and International Politics. Brazilian Embassy in Washington, November 27, 2007.

demonstrar que, pelo menos nos últimos 20 anos, o Brasil se posicionou como um "grande país em desenvolvimento que pode desempenhar um papel importante"³². O "papel importante" mencionado aqui inclui tanto o papel de "líder regional" como "mudar o sistema global".

O Brasil promove o mecanismo de cooperação do BRICS para se juntar aos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Geograficamente falando, existem três países europeus entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, enquanto a África e a América Latina não têm um representante. Tornar-se um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU é uma das metas mais importantes para o Brasil avançar em seu objetivo de se tornar um ator relevante na arena global. Para alcançar esse objetivo, o Brasil tem promovido ativamente a reforma das Nações Unidas, além do governo Cardoso expressar repetidamente a esperança de que o Brasil se torne um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Se o Brasil se tornar membro permanente do Conselho de Segurança, ele representaria não apenas um país da América Latina, mas também o único representante do hemisfério sul. O Brasil tem a maior influência política e econômica da América Latina. Se o Conselho de Segurança for ampliado e conceder uma vaga à América Latina, o Brasil é o país com maior capacidade para assumir essa tarefa.

No entanto, o potencial do Brasil não é suficiente para ser reconhecido como uma grande potência, e a promoção conjunta de um grupo de países emergentes acelerará o processo de reforma da ONU e reduzirá a resistência externa. Ao mesmo tempo, os países do BRICS, cada vez desempenhando mais um papel importante na comunidade internacional, tornaram-se representantes dos países em desenvolvimento. Com a influência da plataforma de cooperação do BRICS, o Brasil pode expandir amplamente sua influência e voz na governança internacional, a fim de ganhar o apoio de uma pluralidade maior de países.

A cooperação do BRICS é a ideia principal da estratégia do Brasil para fortalecer a cooperação Sul-Sul, quando a relação entre potências emergentes era a prioridade máxima de sua diplomacia. Portanto, os contatos pragmáticos com países como Índia e China são estabelecidos, com o objetivo de promover a formação e consolidação de uma ordem mundial multipolar e estabelecer gradualmente laços econômicos, políticos e militares.

2.2 A política externa do governo anterior (2009-2018)

³² GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Inserção Internacional do Brasil*. Revista Economia e Sociedade, Vol. 17, Dezembro de 2001, pp. 3-6.

Para o governo do PT, de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) a Dilma Rousseff (2011-2016), a participação do Brasil no mecanismo de cooperação do BRICS não apenas decorreu de mudanças no cenário internacional, como, também, de uma escolha estratégica importante, tendo resultado da diplomacia brasileira e da cooperação Sul-Sul. Embora o Brasil tenha se beneficiado muito com o mecanismo de cooperação do BRICS, após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, o ajuste da política externa do governo Temer e as crises política e econômica do Brasil causaram mudanças do envolvimento do país em relação ao BRICS, condição que também traz alguns desafios para a transformação e aprimoramento do mecanismo de cooperação do BRICS.

O Brasil foi o presidente da cúpula BRICS de 2019. Mas como o novo presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, tomou posse em 1º de janeiro daquele ano, a política externa do Brasil ainda está se ajustando. Nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, muito da tradição político-diplomática da cooperação Sul-Sul foi abandonada.

Embora o mecanismo de cooperação do BRICS seja um importante legado político do PT, o mecanismo de cooperação do BRICS, de fato, beneficiou muito o Brasil. Portanto, continuar participando do mecanismo de cooperação do BRICS, especialmente promovendo a cooperação pragmática no âmbito do mecanismo do BRICS, deveria continuar sendo uma orientação importante para a política externa do governo brasileiro.

2.2.1 Mudança: Autonomia pela diversificação

Após a Guerra Fria, o Brasil, buscou uma mudança em seus status quo: de “tomador de regras” para “criador de regras”. Esse objetivo era estratégico para o Brasil, no sentido de ocupar uma posição de poder não só na região como também no sistema internacional³³.

O Brasil ocupa uma posição periférica no sistema internacional e assim como outros países intermediários, ele tem interesse no multilateralismo institucionalizado objetivando aumentar a sua capacidade de negociação e prevenir o unilateralismo das outras potências.

Pinheiro (2004) caracteriza a política externa brasileira a partir do conceito de institucionalismo pragmático. Segundo o autor, a preferência do Brasil pela institucionalização varia conforme a arena de negociação e suas configurações de poder³⁴. Um exemplo é a política externa durante o governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC), que pode ser entendida, em linhas gerais, pela busca da inserção do Brasil no cenário internacional

³³ XIUJUN, Xu. *The BRICS studies: Theories and Issues. The Selected Works of CASS*. International Studies, BeiJing, 2016.

³⁴ BARRETO, V. C. P., *Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos: princípios, alterações e continuidade*. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

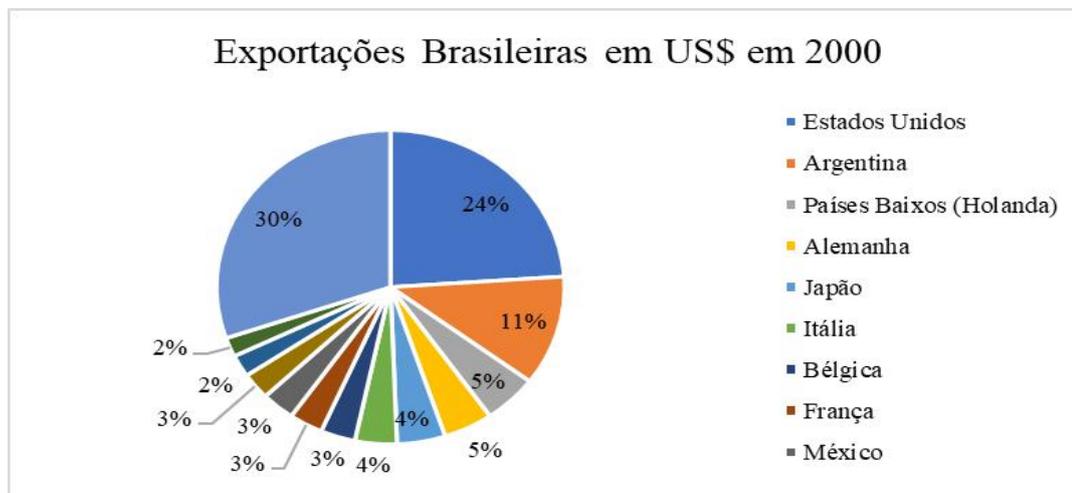
a partir de abertura econômica, comercial e financeira. Com FHC, o Brasil toma uma postura institucionalista, segundo a qual o país deveria buscar seu interesse nacional. Nessa época, o que limitava o Brasil ainda era uma falta de poder de barganha no sistema internacional anárquico.

Até então, a estratégia adotada foi a chamada “autonomia pela distância”³⁵, posição predominante da diplomacia brasileira ao longo da maior parte da Guerra Fria. Em seguida, adota-se a “autonomia pela integração”, com base na ideia de que se deve integrar o Brasil à política internacional para dela tirar proveito e promover seus interesses.

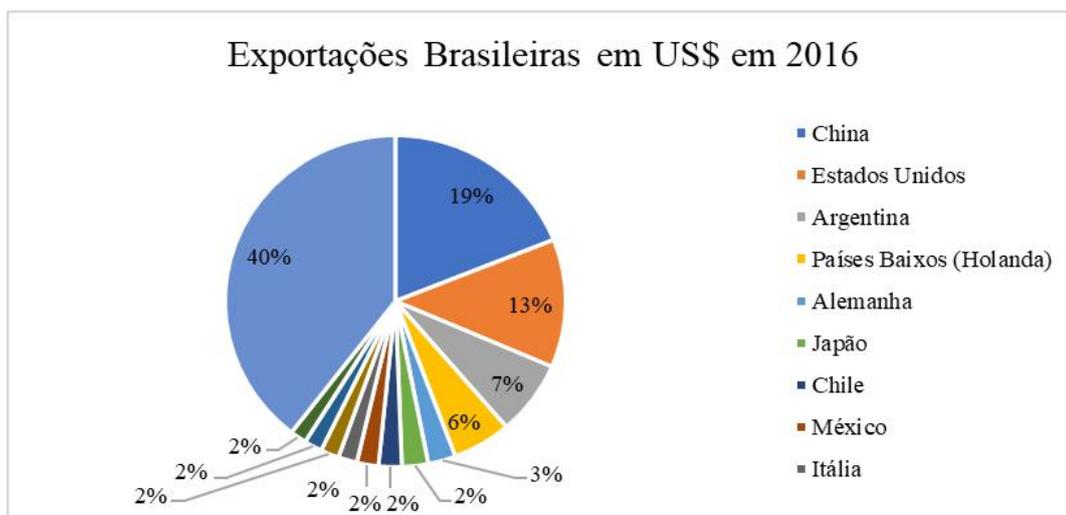
No governo de Luís Inácio Lula da Silva, comumente chamado de Lula, há uma tentativa de aumentar a influência do país nos órgãos internacionais tradicionais, como ONU (Organização das Nações Unidas), OMC e FMI, buscando modificar as estruturas que consolidaram hierarquias no sistema internacional, justamente em função da natureza dos desafios colocados pelas transformações globais e da retomada das discussões sobre os parâmetros de legitimidade internacional.

Durante os governos do PT, diante desse cenário de ascensão dos países emergentes, a política externa brasileira agiu buscando a autonomia de diversificação por meio de contatos diversos com mais países, contribuindo para a cooperação Sul-Sul, além de aumentar as relações comerciais com países periféricos com o a China, Argentina e México, como consta nos gráficos 2 e 3. Em 2000, Japão e Estados Unidos ocupavam a primeira e a segunda posições nas exportações do Brasil, com as exportações do Brasil sendo destinadas principalmente para países desenvolvidos. Já no ano de 2016, a China ocupou o primeiro lugar das exportações do Brasil, com o superávit comercial do Brasil com a China tendo atingido US\$ 11,77 bilhões, quebrando um recorde histórico e, também, o maior superávit nas relações de comércio exterior do Brasil com todos os países. Além disso, o Brasil importou um total de US\$ 23,36 bilhões de mercadorias chinesas, representando 16,99% das importações totais do Brasil.

³⁵ *Idem.*

Gráfico 2 - Exportações Brasileiras em US\$ em 2000.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores – Elaboração: própria.

Gráfico 3 - Exportações Brasileiras em US\$ em 2016.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores – Elaboração: própria.

Para elevar o poder de barganha nas negociações multilaterais e mudar o sistema hegemônico global do pós-guerra, o governo Lula enfatizou as seguintes políticas externas: (1) aprofundamento da Comunidade Sul americana das Nações; (2) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio; (4) manutenção de relações de amizade de desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos; (5) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6) campanha pela reforma do Conselho

de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7) defesa de objetivos sociais que permitiram maior equilíbrio entre Estados e populações³⁶.

Já no final do século XX e no início do século XXI, a política externa do Brasil adotou uma nova abordagem quando enfrentou os desafios da autonomia e intervenções externas. Uma das estratégias brasileiras para lidar com essa situação é a formação do grupo regional dos países da América Latina, na qual o Brasil ocupou uma posição de liderança. O país visou garantir seus interesses principais, ao passo que também buscou estimular que outros países da América do Sul buscassem seus próprios objetivos. Essa maneira da utilização do poder foi chamada “Hegemonia consensual³⁷”.

Pode-se afirmar, pois, que a cooperação na região dos países emergentes e a governança global construíram a política externa durante o governo do FHC e do Lula. Depois da crise financeira global do ano de 2008, o Brasil mostrou uma atitude de participação ainda mais ativa na agenda internacional da Organização Mundial do Comércio, a OMC, e do grupo das vinte maiores economias do mundo, o G20. Contudo, nada disso eliminou a importância do MERCOSUL e da UNASUL para o Brasil.

Durante esse período, as metas da estratégia externa do Brasil se refletiram, principalmente, nos três aspectos seguintes:

i) alcançar a integração política e econômica na América do Sul. Desde meados da década de 1980, a integração da América do Sul tem sido uma questão prioritária na política externa do Brasil, e a transformação da América do Sul em “um polo no futuro padrão multipolar” são o núcleo de sua estratégia regional³⁸;

ii) estimular o desenvolvimento econômico nacional através de uma ampla participação internacional. Numa pesquisa, entre as 6 principais questões consideradas “extremamente importantes”, as questões econômicas foram responsáveis por 4 delas, a saber: “promoção comercial, redução do déficit comercial” (73%), “Construção da Mercosul” (64%), “apoiando as negociações da OMC” (55%) e “integração de infraestrutura na América do Sul” (53%)³⁹;

iii) aumentar o reconhecimento do Brasil como potência dentro da comunidade internacional. A participação do país em assuntos globais angariaria influência no processo de

³⁶ 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, julho/dezembro 2007, pp. 273-335.

³⁷ BURGESS, Sean W. *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. University Press of Florida, 2009.

³⁸ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

³⁹ AMORIM, Celso. *Brazil's Multilateral Diplomacy”, Remarks at the Second National Conference on Foreign Policy and International Politics*. Brazilian Embassy in Washington, November 27, 2007.

tomada de decisão internacional. Esse ponto é interessante, pois embora as políticas externas do país em vários momentos históricos tenham sido diferentes e resultado em diversos ajustes em seu próprio posicionamento nacional, buscar o reconhecimento da comunidade internacional sempre esteve no núcleo da estratégia externa do Brasil.

As mudanças do sistema internacional dos últimos anos são positivas aos países emergentes. É um terreno fértil para sair do posicionamento de ‘semi-periferia’. Embora o sistema econômico e financeiro vigente ainda limite esses países a desempenhar os seus próprios papéis na governança global, a participação do BRICS representa uma forma de promover uma ordem de poder econômico mais bem distribuída.

2.2.2 A cooperação do BRICS durante o governo PT

No ano de 2001, o economista Jim O’Neil publicou o relatório intitulado ‘*Building Better Global Economic: BRICs*’ e propôs o conceito da sigla BRIC pela primeira vez, citando a primeira letra de Brasil, Rússia, Índia e China. Em seu artigo, o O’Neil apontou que, assim como as economias emergentes, os quatro países do BRIC vão ter mais oportunidades de desenvolvimento no futuro e se tornariam o motor do crescimento da economia global⁴⁰.

Em outro artigo, dessa vez do economista Dominic Wilson e intitulado ‘*Dreaming with BRICS: The path to 2050*’, ele prevê que no ano de 2050 os países do grupo BRIC deverão ser os líderes da economia global.

Atualmente, a governança global trabalha para responder aos desafios da globalização. A participação do BRICS pode contribuir de forma importante para o equacionamento dos problemas econômicos globais.

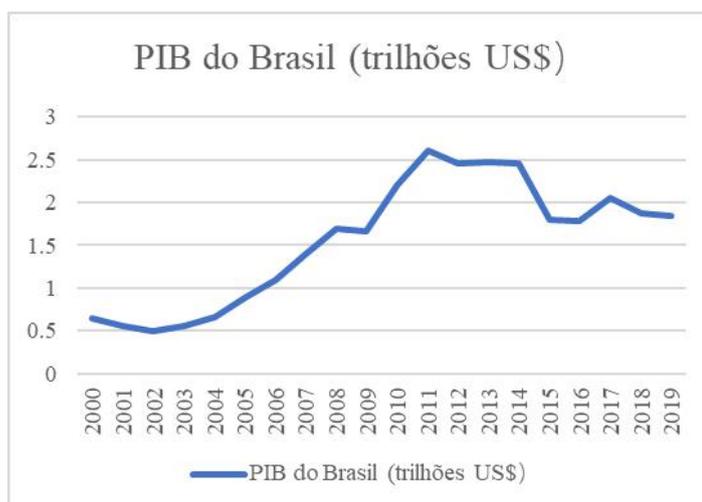
O mecanismo de cooperação do BRICS representa um novo desenvolvimento do multilateralismo. O Brasil ocupa uma posição importante onde pode explorar novos parceiros políticos e econômicos, ao mesmo tempo em que ganha uma plataforma importante para participar da governança internacional – ajudando o Brasil a se tornar um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Embora as perspectivas das forças pró-ocidentais para a cooperação entre os países BRICS no Brasil não sejam muito otimistas, o Brasil geralmente manteve a tendência de participar ativamente da cooperação.

Sendo o Brasil um ator-chave dentro do grupo do BRICS, o país criou condições favoráveis para o seu desenvolvimento, sobretudo a intensificação das relações comerciais,

⁴⁰ O’NEIL, Jim. *Building Better Global Economic BRICs*. Goldman Sachs Global Economics Paper, N. 66, 2001, p. 9.

acarretando principalmente o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Tal aumento pode ser observado abaixo:

Gráfico 4 - PIB do Brasil (2000-2019).



Fonte: Banco Mundial – Elaboração: própria.

De todos os governos, o do governo Lula foi o que mais demonstrou desejo de se juntar a esse grupo tão seletivo de países, desejando transformar o agrupamento em um mecanismo formal de coordenação política.

Tabela 4 - A mudança dos países do BRICS do FMI de 2010.

<i>Nação</i>	Quota	Crescimento	Direito de voto	Crescimento	Posição	Crescimento
<i>Brasil</i>	2.316%	0.533%	2.218%	0.504%	10	4
<i>Rússia</i>	2.706%	0.212%	2.587%	0.201%	9	1
<i>Índia</i>	2.751%	0.309%	2.629%	0.292%	8	3
<i>China</i>	6.394%	2.398%	6.071%	2.265%	3	3

Fonte: FMI – Elaboração: própria.

No final do governo Lula, o Brasil já se tornou o segundo país do BRICS a se destacar no FMI. A primeira posição, como mostra o gráfico, ficou com a China. O Brasil elevou o seu

status nas instituições financeiras internacionais e alcançou mais direitos de voto pela sua participação do sistema da cooperação do BRICS.

Em 2010, os líderes dos cinco países propuseram promover a cooperação pragmática em uma reunião em Brasília. Nesse ano, a economia brasileira encontrou forte recuperação, depois da recessão de 2009 provocada pelos efeitos da crise financeira global, o que ajudou o país a encontrar oportunidades de cooperação mais justas dentro do cenário da governança global econômica.

Durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, o mecanismo financeiro internacional promovida pelos países do BRICS enfraqueceu. Depois que a taxa do crescimento econômico interno do Brasil desacelerou, a insatisfação da classe média emergente com a falta de infraestrutura e a baixa qualidade dos serviços médicos e educacionais aumentou, e protestos sociais ocorreram gradualmente. No nível internacional, o Brasil enfrentou a pressão da fuga de capitais após a retirada da política de flexibilização quantitativa do Federal Reserve, bem como a competição da União Latino-Americana do Pacífico e os desafios de uma onda de protecionismo e fraca coesão dentro do Mercosul. Nesse contexto, o governo brasileiro passou a se concentrar nas demandas internas.

No ano de 2014, ocorreu a eleição de segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff e a 6ª Cúpula BRICS realizada no Brasil. Depois de ser reeleita com uma vantagem pequena, o governo Rousseff ainda deu muita esperança para a cooperação do BRICS, por quatro principais motivos.

Primeiramente, depois que o Brasil tinha entrado em recessão econômica em 2015, as questões de desenvolvimento interno foram mais importantes do que as questões diplomáticas. Isso ocorreu em um contexto, como já foi dito, em que os mercados dos países desenvolvidos também estavam se recuperando lentamente, e era difícil fornecer assistência ao crescimento econômico do Brasil.

Em segundo lugar, a Parceria Transpacífica e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento representavam um novo bloco econômico em que o Brasil não faria parte – que tinha, inclusive, o potencial de aumentar o poder econômico dos EUA. A cooperação econômica do BRICS, representada pelo Novo Banco de Desenvolvimento, era benéfica para a participação e influência do Brasil nos assuntos econômicos internacionais.

Em terceiro lugar, diante dos desafios da integração econômica da América Latina, o Brasil esperava que o mecanismo de cooperação do BRICS poderia oferecer mais oportunidades de desenvolvimento para a região. Durante a 6ª Cúpula BRICS, o Brasil, como

país de sede, convidou líderes sul-americanos a participar do encontro e dialogar com os líderes do BRICS, reforçando assim a liderança regional do Brasil.

Por fim, diante da nova situação dos Estados Unidos de retirada da política de afrouxamento monetário e altas de juros, a presidenta Dilma Rousseff e os líderes dos países do BRICS coordenaram suas posições e tentaram usar a influência da cooperação do BRICS para pressionar os Estados Unidos a implementar uma política monetária mais responsável. O Arranjo de Reservas de Contingência (ACR), construído pelo BRICS, também beneficiou a manter a segurança financeira dos membros do BRICS, que atendeu às necessidades estratégicas do Brasil.

Durante os governos Lula e Dilma, o Brasil adotou uma atitude pragmática na cooperação internacional. O país manteve uma posição de política coordenada com os países do BRICS. Na questão da crise da Ucrânia, por exemplo, o país absteve-se de votar resoluções relevantes da Assembleia Geral das Nações Unidas, minimizou a questão na sexta cúpula dos países do BRICS e declarou que o país concordou em negociar uma solução de longo prazo⁴¹.

Nesse período, além de promover ativamente a cooperação entre os BRICS, o Brasil também garantiu que diversidade e independência fizessem parte de sua estratégia diplomática. Embora atribuísse grande importância à cooperação do BRICS, o Brasil também estava tentando evitar que a cooperação do BRICS fosse o centro de sua política externa. Do ponto de vista das opções de política externa, embora o Brasil também mencione a multipolarização e a nova ordem internacional, o país deu maior ênfase ao posicionamento estratégico da cooperação do BRICS para complementar os mecanismos e cooperação internacionais existentes.

O que pode ser visto na sexta cúpula do BRICS foi uma tendência da estratégia de cooperação, mas não de conflito. A declaração afirmou claramente que o posicionamento do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS é de complementar e apoiar os mecanismos financeiros multilaterais e regionais no mundo em desenvolvimento global⁴². O governo de PT insistiu na complementaridade do Banco e no Arranjo de Reservas de Contingência ao sistema de Bretton Woods. Esse tipo de estratégia internacional que enfatiza a cooperação é propício para manter a natureza pacífica e construtiva da transformação do sistema

⁴¹Crise na Ucrânia não abala Brics. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/15231/Crise-na-Ucrania-nao-abala-Brics/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁴² VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza – 15 de julho de 2014.

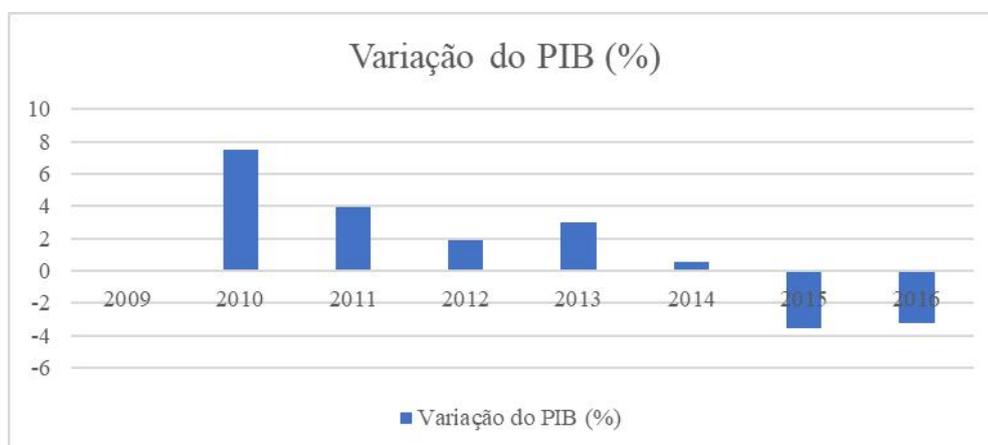
internacional, e também é propício para a evolução do BRICS como uma interação cooperativa e global.

2.2.3 A cooperação do BRICS durante o governo Temer

Em 23 de maio de 2016, a presidenta Dilma Rousseff sofreu um processo de *impeachment*. Em 31 de agosto do mesmo ano, ela foi afastada e a governança de 13 anos do PT, partido de centro-esquerda, foi encerrada. Posteriormente, o vice-presidente Michel Temer, que havia promovido vigorosamente o *impeachment*, assumiu a presidência e formou um governo de centro-direita com partidos de oposição, como o Partido Social Democrata Brasileiro. Durante a governança do Michel Temer, as mudanças no cenário político do Brasil não alteraram fundamentalmente a relação de cooperação entre o Brasil e o BRICS, mas o status desse bloco diminuiu na diplomacia brasileira, o que trouxe desafios para a transformação da cooperação do BRICS.

Embora o BRICS tenha sido um legado político do PT, seus benefícios para o Brasil eram incontestáveis. Portanto, continuar participando do grupo, especialmente promovendo a cooperação pragmática, continuava sendo uma meta importante da política externa, mesmo com o governo Temer. Em termos de desenvolvimento econômico, a importância dos países do BRICS para a economia brasileira foi imprescindível. Em termos de desenvolvimento do Brasil, a economia viveu a pior recessão da história em 2014, a taxa de crescimento econômico em 2014 foi quase zero, e foram dois anos consecutivos de crescimento negativo em 2015 e 2016.

Gráfico 5 - Variação do PIB em % (2009-2016).



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Elaboração: própria.

Para o governo Temer, a principal meta era recuperar a economia, como o presidente declarou quando participou da cúpula do BRICS em Goa, Índia, em outubro de 2016.

As relações do Brasil com o mundo são pilar importante de nossa estratégia de recuperação. Nela, os BRICS ocupam papel de relevo, como parceiros comerciais prioritários e fontes de investimento. Crescimento econômico depende, também, de modernização e inovação. Os chamados “ecossistemas de inovação”, que tiveram destaque durante a presidência chinesa do G-20, merecem ser traduzidos ao BRICS. Este é espaço oportuno para buscarmos complementaridades entre nossos sistemas nacionais de inovação. O BRICS tem papel significativo a desempenhar no progresso de nossas economias e na prosperidade global. Esse deve ser o cerne de nossa atuação. Atuação que deve guiar-se por nossas convergências.⁴³ (Michel Temer, 2016)

Do ponto de vista externo nesse período, a chegada de Trump ao poder trouxe muitas incertezas ao mundo. Nesse período, houve um debate a respeito da diminuição do status do BRICS na política externa do Brasil, o que trouxe desafios para a transformação e aprimoramento do mecanismo na segunda década de ouro.

Entre eles, o maior fator de influência é o reequilíbrio da política externa do governo Temer. O BRICS é fruto da cooperação Sul-Sul estimulada pelo PT, e o governo Temer acreditava que essa política era errada, o que de certa forma abalou a base da cooperação entre o Brasil e o BRICS. Eles acreditavam que a estratégia de cooperação Sul-Sul do PT colocou todas as barganhas na "desaceleração do Ocidente" e sacrificou as relações do Brasil com os países desenvolvidos, especialmente a perda do mercado mais importante do Brasil, como os Estados Unidos. A desaceleração da economia chinesa e a cooperação e competição inerentes às relações econômicas e comerciais China-Brasil trouxeram desafios adjacentes, principalmente por reduzir as expectativas estratégicas do governo brasileiro para o mecanismo de cooperação do BRICS. Com isso, o equilíbrio e os objetivos prioritários da política externa brasileira sofreram uma grande mudança, ou seja, o governo Temer não tratou mais a cooperação Sul-Sul como o governo anterior, mas priorizava parceiros tradicionais como Europa, Estados Unidos e Japão.

⁴³ Discurso do senhor Presidente da República, Michel Temer (2016-2019), durante encontro privado dos Chefes de Estado e de Governo do BRICS – Goa, 16 de outubro de 2016.

O ajuste da política externa do governo Temer enfatizou "manter um equilíbrio entre Norte e Sul"⁴⁴, o que difere da orientação política de "priorizar o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul" durante a gestão do PT, entre eles, "melhorar as relações com os Estados Unidos" se tornou um importante parte da diplomacia de Temer. Afetada pelas ideias de ajuste de política externa acima mencionadas, a cooperação Sul-Sul tinha uma tendência de ser desviada gradativamente da linha principal da política externa brasileira, mas a política isolacionista do governo Trump e os apelos do governo de Temer aos interesses dos EUA estavam claramente desalinhados. Isso fez com que a política externa do Brasil neste momento estivesse se ajustando constantemente.

A mudança no foco da política externa do governo Temer tinha duas influências para a cooperação entre o Brasil e os BRICS. A primeira foi que o Brasil mudou o foco das negociações do sistema de comércio multilateral liderado pela OMC para as negociações bilaterais de livre comércio, entre os quais o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Isso afastou o Brasil da posição defendida pelo BRICS de promoção de um sistema comercial multilateral global aberto. Em segundo lugar, à medida que o BRICS entra na segunda década do século XXI, sua transformação e aprimoramento também estavam na agenda.

Um dos objetivos é alcançar novos avanços na política e na segurança do BRICS. Entretanto, como o governo brasileiro estava politicamente próximo da Europa e dos Estados Unidos, e esperava até manter uma aliança com o segundo, o governo brasileiro estava mais disposto a posicionar o mecanismo de cooperação do BRICS no nível da cooperação econômica. Isso afetou a cooperação estratégica política entre o Brasil e o BRICS, especialmente no contexto em que o jogo sino-americano cresceu. O Brasil não queria que os países do BRICS mudassem de um equilíbrio suave para um equilíbrio difícil contra o sistema internacional liderado pelos EUA.

Além disso, as dificuldades econômicas do Brasil também afetaram sua cooperação com os outros membros do BRICS. O país continuou no grupo, mas as atividades tornaram-se mais fracas – alguns planos foram adiados porque o Brasil não tinha recursos para financiá-los nesse período. Um dos objetivos da transformação e aprimoramento do BRICS era de fortalecer a cooperação estratégica entre o grupo e a iniciativa “Roda da Seda”. No entanto, devido à falta de fundos, o Brasil reduziu significativamente sua assinatura do Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura. Em maio de 2017, o Brasil anunciou que o número de

⁴⁴ SHUANGRONG, He. *Brazil and the BRICS cooperation mechanism: strategic considerations, results evaluation and possible policy adjustments*. Global Governance, 2017, vol 8, pp. 26-29.

ações subscritas do AIIB havia sido reduzido das 318.000 ações (aproximadamente US \$ 3,1 bilhões) prometidas quando se tornou membro fundador do AIIB em 2015 para 50 ações⁴⁵.

Não obstante, é impossível negar a interferência das mudanças governamentais na relação sino-brasileira, sendo que o governo Lula foi o precursor da entrada do Brasil no BRICS, e o governo Rousseff fortaleceu e aprofundou esta cooperação⁴⁶. Durante o governo Temer, com uma diplomacia direcionada aos interesses do grupo, essas relações inicialmente cresceram, mas decaíram em consequência das mudanças governamentais no Brasil. É inevitável que o foco diplomático do Brasil se ajuste com o tempo e as mudanças de governo – e isso inclui uma mudança da cooperação Sul-Sul centrada no BRICS para os parceiros tradicionais como os Estados Unidos ou a Europa –, mas os elementos apresentados até agora indicam ser inegável a importância da posição do BRICS na construção de canais de cooperação entre seus países integrantes.

2.3 Peculiaridade que o Brasil ganhou pelo BRICS

Em dez anos, o BRICS como grupo e seus países-membros se desenvolveram. Xi Jinping(2016) comentou, ‘Nos últimos dez anos, a participação dos agregados econômicos dos cinco países na economia mundial aumentou de 12% para 23%, e a participação no comércio total de 11% para 16%, a proporção de investimento estrangeiro passou de 7% para 12%’⁴⁷. O mecanismo de cooperação do BRICS ficou mais complexo, tornando-se uma importante plataforma de diálogo e cooperação pragmática e de promoção da governança.

A cooperação prática dos países do BRICS trouxe diversos ganhos para o Brasil. A promoção e facilitação do comércio e do investimento é uma parte importante da cooperação do BRICS, e o Brasil utilizou muito desse mecanismo. Embora seja difícil determinar em que medida o BRICS tem promovido as exportações e investimentos do Brasil, não há dúvida de que a cooperação no âmbito multilateral e bilateral dos países do BRICS se reforça e se inter-relaciona mutuamente.

Em termos de comércio, os países do BRICS tornaram-se os principais destinos das exportações brasileiras nos últimos anos, de acordo com dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) do Brasil. A participação do BRICS nas exportações

⁴⁵ Projeto ratifica participação do Brasil no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/551050-PROJETO-RATIFICA-PARTICIPACAO-DO-BRASIL-NO-BANCO-ASIATICO-DE-INVESTIMENTO-EM-INFRAESTRUTURA>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁴⁶ MOLIN, E, D, D; CASTELLI, Y, L, P; NADAL, E, D. *O papel do BRICS nas relações diplomáticas entre Brasil e China*. Ideias, Campinas, SP, v.10, e¹⁹⁰⁰⁷, 2019.

⁴⁷Discurso de Xi Jinping no oitavo encontro de líderes do BRICS. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/world/2016-10/16/c_1119727543.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

brasileiras aumentou de 10,34%, em 2006, para 22,67%, em 2017, enquanto a participação do G7 nas exportações brasileiras caiu de 33,18% para 23,48% no mesmo período⁴⁸.

Em termos de investimentos, os países do BRICS, especialmente a China, tornaram-se uma importante fonte de investimentos para o Brasil. De acordo com dados da Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (SECEX) e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), de janeiro a julho de 2003, os investimentos mútuos diretos dos países do BRICS alcançaram US\$ 88,22 bilhões, dos quais o Brasil recebeu US\$ 17,806 bilhões, responsável por 20,18% do investimento mútuo total. Entre eles, o investimento da China no Brasil foi de US \$ 12,769 bilhões, respondendo por 71,71% do investimento total do BRICS no Brasil⁴⁹. De 2003 a março de 2019, o total do investimento estrangeiro direto da China no Brasil atingiu US\$ 71,3 bilhões, tornando-se a maior fonte de investimento do Brasil⁵⁰.

Em termos de cooperação, a criação do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS em julho de 2014 possibilitou um progresso substancial na institucionalização dos países-membros. Além disso, a troca de moedas funcionais entre os países do BRICS e o estabelecimento do mecanismo de reserva de emergência também proporcionaram ao Brasil mais canais de financiamento e fundos de desenvolvimento.

Em segundo lugar, as demandas do Brasil na governança global tiveram mais impacto. Como um grupo de países emergentes, o BRICS tornou-se uma importante força na governança global e alcançou um certo grau de promoção da reforma dos mecanismos de governança, defendendo os interesses dos países em desenvolvimento e aumentando a sua voz e representatividade no sistema internacional. O Brasil se beneficiou com isso, pois a cooperação do BRICS reforçou a importância do Brasil na governança global.

Depois que o BRICS tomou forma, a eficiência de negociação dos cinco países nas duas instituições rapidamente avançou, e eles rapidamente tomaram a decisão coletiva de injetar capital no FMI, o que acabou resultando na organização. As ações e direitos de voto do Brasil no FMI melhoraram significativamente, perdendo apenas para a China em crescimento. Segundo o Banco Central, o aumento se deu no âmbito da 14ª Revisão Geral de Cotas do FMI. Ao final do processo de integralização de cotas por parte dos países-membros, concluído em

⁴⁸ Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil (2017).

⁴⁹ Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (2003).

⁵⁰ China passa a ser a maior fonte de investimentos do Brasil. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/2019-04/28/c_1124427384.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

2016, a participação no total das cotas do Brasil no organismo subiu de 1,78% para 2,32%⁵¹. Luís Balduino, ex-diretor do Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços do Itamaraty, afirmou certa vez que, não fosse pelo bloco, as reformas de 2010 não seriam implementadas, o que é uma manifestação concreta da atuação geral do BRICS⁵².

Tabela 5 - Mudança da reforma de cotas do FMI.

<i>País</i>	Antes da reforma			Reforma de 2010			
	Quota	Direito a voto	Lugar	Quota	Crescimento	Direito a voto	Lugar
<i>África do Sul</i>	0,859	0,854	25	0,640	-0,219	0,634	34
<i>Brasil</i>	1,395	1,375	18	2,316	0,921	2,218	10
<i>China</i>	3,718	3,650	6	6,394	2,676	6,071	3
<i>Índia</i>	1,911	1,886	13	2,751	0,84	2,629	8
<i>Rússia</i>	2,732	2,690	10	2,706	-0,026	2,587	9
<i>BRICS</i>	10,615	10,455	...	14,807	4,192	14,139	...

Fonte: FMI – Elaboração: própria.

Além disso, o mecanismo de cooperação do BRICS melhorou a imagem do Brasil domesticamente e perante a comunidade internacional. Existe uma forte correlação entre o desenvolvimento do G20 e a formação do BRICS: esses dois importantes mecanismos têm dado ao Brasil um posicionamento mais preciso de sua identidade internacional. Por um lado, participar do G20 é um reconhecimento da condição de economia emergente do Brasil, por outro, ingressar no BRICS reflete a importante representação do Brasil entre as economias

⁵¹Brasil é agora o décimo maior cotista do FMI. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-02/brasil-e-agora-o-decimo-maior-cotista-do-fmi>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁵² PIMENTAL, José Vicente de Sá. *Debatendo o BRICS*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 50, pp. 467 – 469, pp. 60 – 61.

emergentes. Isso vai ao encontro do status do Brasil como “*um grande país em desenvolvimento que pode desempenhar um papel importante*” (Zhou zhiwei)⁵³.

Ronaldo Mota Sardenbergo, ex-representante do Brasil nas Nações Unidas, confirmou que a relevância do BRICS para a influência internacional do Brasil se reflete em: (1) ganhar reconhecimento global; (2) aumentar a eficácia da política externa; e (3) propiciar um status de participação mais justa nos países do BRICS⁵⁴.

No que diz respeito à questão da adesão permanente no conselho das Nações Unidas, o Brasil alcançou o apoio da maioria dos países em desenvolvimento e do Reino Unido, França e Rússia para ser o membro permanente do Conselho de Segurança, o reconhecimento da comunidade internacional da filiação permanente do Brasil atingiu um pico histórico.

Os objetivos da política brasileira para a cooperação do BRICS baseavam-se principalmente em considerações de desenvolvimento econômico e participação internacional, que são altamente consistentes com os objetivos gerais da política externa do Brasil do período em questão.

Verifica-se, assim, que o mecanismo de cooperação internacional do BRICS constitui elemento importante da política externa e da estratégia internacional do Brasil durante o período analisado. Pode-se afirmar, pois, que o mecanismo do BRICS ocupou posição estratégica na política externa do Brasil entre 2009 e 2018, ainda que de forma mais importante durante os governos Lula e Dilma, de centro-esquerda.

⁵³ ZHIWEI, Zhou. *Brazil's International Strategy Research: Concept, Practice and Evaluation*. Jinyang Academic Journal 2019 Issue 4.

⁵⁴ PIMENTAL, José Vicente de Sá (org.), *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília: FUNAG, 2013, pp. 503 – 504.

3. A relação entre o Brasil o grupo BRICS no período recente (2019-2020): o ajuste da política externa

O Brasil, como a presidência da Cúpula do BRICS de 2019, mas com o novo presidente brasileiro Jair Bolsonaro tomou a posse em 1º de janeiro desse ano, a política externa do Brasil ainda está se ajustando. O governo de Bolsonaro abandonou muito da tradição político-diplomática da cooperação Sul-Sul que promovida pelo governo do Partido dos Trabalhadores, o chamado PT, que ficou quase quatro mandatos no poder e que na última década e promoveu ativamente reformas de governança global. Indo em outra direção, o novo presidente, sendo muitas vezes chamado de “Trump tropical” – devido sua sintonia de pensamento com o Presidente americano Donald Trump - concentrou-se em fortalecer as relações com os Estados Unidos, contrariando as ideias de cooperação multilateral.

A cooperação dos BRICS é claramente um passo importante na transformação do sistema internacional. Como um relevante representante desse conjunto de países, o Brasil promoveu a cooperação bilateral e a cooperação multilateral. Tendo em vista esse alinhamento com os EUA, e o pouco apoio à China, fica discutido que Bolsonaro irá promover a cooperação Sul-Sul.

Bolsonaro, ao ser eleito, altera a política externa do país para conversas mais “moderadas”, o que pode ser visto em várias conversas com o embaixador chinês. Em discurso, o presidente elogiou a China afirmando ser um parceiro grande. E depois de encontrar-se com Trump, Bolsonaro declarou que vai visitar a China em 2019. Ademais, durante a Cúpula dos BRICS em Brasília, após reunião com o presidente da China, Xi Jinping, o presidente brasileiro afirmou que o país asiático faz "cada vez mais faz parte do futuro do Brasil". Existe uma inconsistência nos discursos de política externa do governo Bolsonaro. Enquanto inicialmente as relações com os EUA foram privilegiadas, as ações posteriores expuseram a impossibilidade de rejeitar o multilateralismo.

3.1 O governo de direita de Jair Messias Bolsonaro

Em 28 de outubro de 2018, foram produzidos os resultados do segundo turno das eleições presidenciais brasileiras, com o candidato presidencial de extrema-direita Jair Bolsonaro a vencer com 55,13% de aprovação. Antes disso, a legitimidade do governo de Temer após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff era polêmica, nesse caso, se a eleição de Bolsonaro pode devolver a situação política do Brasil à ordem após dois anos de caos tornou-se uma questão de controvérsia acadêmica.

Ao mesmo tempo, a ascensão de Bolsonaro também mudou o cenário competitivo do Brasil dominado pelo PT e pelo Partido Social-democrata desde 1994, a situação do padrão de poder político pode sofrer uma remodelação profunda, enquanto a identidade de extrema direita de Bolsonaro mostra a ecologia política do Brasil está claramente "virada para a direita" e que há uma possibilidade maior de ajuste nas relações internas e externas do Brasil.

No campo da política externa, seja o próprio presidente Bolsonaro ou outros grandes formuladores de política externa como o ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, muitos sinais de ajuste foram lançados entre palavras e ações, o que contrasta com a diplomacia brasileira desde o novo século. De fato, o presidente Bolsonaro e o chanceler Araújo criticaram reiteradamente a cor "ideológica" da política externa do PT de esquerda no ciclo governista (2003-2016), mas, do ponto de vista atual, as preferências diplomáticas do Brasil podem virar ao outro extremo durante o mandato de Bolsonaro - em essência, é também uma operação "ideológica".

Em particular, o Bolsonaro colocou o governo de esquerda, o socialismo e o marxismo como os alvos das críticas em sua plataforma de campanha, o que fortaleceu ainda mais o julgamento do mundo exterior sobre o "grande ajuste" da diplomacia brasileira. No entanto, considerando as limitações da ampla força nacional do Brasil e da influência internacional, ainda pode-se prever que a diplomacia do Brasil reflete as preferências ideológicas pessoais de Bolsonaro, enquanto mantendo um certo grau de pragmatismo e flexibilidade.

3.1.1 Ideologia do governo Bolsonaro

A eleição presidencial de 2018 é um divisor de águas na política brasileira, marcada por três pontos de virada cruciais com base na análise de Borges e Albala (2018): primeiro, a ascensão de um candidato populista de direita incondicional, Jair Bolsonaro; segundo, a polarização sem precedentes do eleitorado e o surgimento de uma força política de extrema direita, do ponto de vista ideológico; e terceiro, o declínio dos partidos políticos centrais tradicionais, como o PSDB.

Mesmo que pareça, porém, essa conversão à direita não é inesperada. Como sugerem estudos anteriores, o fato de a política eleitoral ter sido dominada pela esquerda desde o início do século XXI não impediu a direita de ter considerável espaço de manobra para influenciar governos, e a onda conservadora de direita nunca deixou de influenciar a política brasileira agenda (Faganello, 2015; Hunter & Power, 2019; Mariano & Gerardi, 2019; Marques, 2019; Quadros & Madeira, 2018).

De acordo com Santos e Tanscheit (2019), a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018 marca a ascensão da nova direita no Brasil, que, diferente da posição autoritária da antiga direita durante o regime militar de 1964–85 e do neoliberalismo econômico da direita moderada, caracteriza-se pela combinação de autoritarismo e neoliberalismo. Bolsonaro se rotulou como candidato ao Anti-Petismo (relativo a contra o Partido dos Trabalhadores), articulando um discurso moral que combina a condenação da corrupção e a defesa de agendas conservadoras para resgatar a suposta perversão dos valores cristãos pelo PT e pela esquerda.

Desde que Bolsonaro chegou ao poder em 2019, a política externa do Brasil mudou para uma posição conservadora de direita, dado que ao longo de todo o período democrático a política externa brasileira se manteve estável e de caráter de alinhamento entre os países do sul. Atualmente, os principais membros da equipe decisão de política externa do Brasil incluem o ministro das Relações Exteriores, o presidente do Comitê de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados, Flávio Eduardo de Oliveira Santos, e o Assessor Internacional do Presidente da República, Felipe Martins. Além disso, o presidente Jair Bolsonaro tem grande respeito ao viés ideológico do suposto filósofo de extrema-direita, Olavo de Carvalho, que reside nos Estados Unidos e tem relacionamentos com Donald Trump e Steve Bannon, o ex-estrategista-chefe da Casa Branca⁵⁵.

Durante a eleição de 2018, a estreita comunicação entre a equipe de campanha do Bolsonaro e alguns membros do governo dos Estados Unidos despertou a atenção generalizada do exterior. O filho de Bolsonaro, Carlos Bolsonaro (membro federal da Câmara dos Representantes), fez uma viagem especial aos Estados Unidos para alcançar os conselhos do Bannon. Depois que Bolsonaro venceu a eleição, Bannon fez um julgamento de que “*as relações EUA-Brasil estão enfrentando um ponto de inflexão*” (2019).

A América Latina tendeu tanto à esquerda, com governos seguindo o modelo cubano que por causa disso a vitória de Bolsonaro é um ponto de inflexão e um grande marco no movimento popular no âmbito global (Steve Bannon, 2019).

⁵⁵ Steve Bannon on Hong Kong, Covid-19, and the War with China Already Underway. Disponível em: <https://www.thewirechina.com/2020/05/24/steve-bannon-on-hong-kong-covid-19-and-the-war-already-underway/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

Tanto no pensamento quanto no discurso, Steve Bannon é um dos principais construtores do chamado Trumpismo, caracterizado pela onda nacionalista que controla a mídia de extrema direita e que ajudou Trump a elaborar sua visão do *America First* em 2015 e 2016. Bannon auto intitula-se nacionalista econômico, mas ele também é um "anti-globalista". Outras categorias binárias simplificadoras que sustentam a ideologia Bannon são: 1. Nacionalistas são sacralizados, globalistas, desprezados. 2. A propriedade é louvada, a pobreza evidencia desqualificação. 3. A religião é sempre abençoada, e o secularismo injuriosamente incriminado. 4. O cristianismo é equacionado com piedade e civilização⁵⁶. Ele é o principal defensor das políticas externas que os Estados Unidos devem colocar seus próprios interesses acima de todos os outros países, além de considerar a China como a primeira “ameaça”.

Outrossim, analisar Olavo de Carvalho é uma pista para a perspectiva ideológica de Bolsonaro. O filósofo argumentou que os Estados Unidos são um verdadeiro modelo de democracia moderna por apresentar uma oscilação pendular entre a esquerda progressista e a direita conservadora. Para Olavo, o conservadorismo havia sido banido da vida pública brasileira, sem espaço na mídia, nas eleições e na política⁵⁷.

Influenciado por essa ideologia e comprometidos em promover a aliança conservadora global, o presidente Bolsonaro e o ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, criticaram repetidamente a ideologia da política externa do ciclo dominante do PT (2003-2016). A preferência diplomática do Brasil é possivelmente virar ao outro extremo durante o mandato de Bolsonaro. Em particular, o presidente foi continuamente crítico ao governo de esquerda, ao socialismo e ao marxismo na oposição, o que fortalece ainda mais a perspectiva de um possível “grande ajuste” da diplomacia brasileira.

3.1.2 A incerteza do governo Bolsonaro

Do ponto de vista da identidade de Bolsonaro, desde o anúncio de sua candidatura até sua presidência, diversos meios de comunicação no Brasil e no exterior lhe deram rótulos como “fascista”, “fanático de ditadores” e “racista”. Olhando para seu currículo político de 26 anos na Câmara dos Deputados, ele sempre foi um ferrenho crítico do governo do Partido dos Trabalhadores, o que também o fez conquistar o apoio de muitos partidos intermediários. Enquanto a corrupção política se tornou uma questão central de preocupação para o povo

⁵⁶ ALEXANDER, Jeffrey C. *Raging Against the Enlightenment: The Ideology Of Steve Bannon*. Sociol, Antropol. vol.8 no.3 Rio de Janeiro Sept./Dec. 2018.

⁵⁷ SCHUTTE, G, R; FONSECA, B, C, D; CARNEIRO, G, S. *Jogo De Dois Níveis Voltado Ao Eleitorado: Uma Análise Da Política Externa Bolsonarista*. Revista Conjuntura Global v. 8, n. 2 (2019).

brasileiro, a rara “ficha limpa” e “tolerância zero” à corrupção de Bolsonaro atendeu aos anseios da maior parcela do eleitorado à época.

A eleição de Bolsonaro representou, para muitos brasileiros, a possibilidade de trazer ordem após dois anos de caos e colocar fim ao reinado lulo-petista. Afinal, a legitimidade do governo Temer após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff estava gerando polêmica e, além disso, a ascensão de Bolsonaro mudou o cenário competitivo do Brasil dominado pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Social-Democrata desde 1994. O padrão de poder político pode encontrar ajustes mais profundos e a identidade de direita de Bolsonaro mostra que existe uma inconsistência quando tenta fazer ajustes nas políticas externas do Brasil.

A inconsistência do novo presidente do Brasil foi demonstrada em suas atitudes mistas em relação à China. Bolsonaro é conhecido como o "Trump tropical" e certa vez afirmou que a China está comprando o Brasil, em vez de comprar do Brasil⁵⁸. O presidente, em fevereiro de 2018, tornou-se o primeiro candidato presidencial brasileiro a visitar Taiwan desde o estabelecimento de relações diplomáticas entre a China e o Brasil, em 1974⁵⁹. No entanto, Bolsonaro ajustou suas observações sobre a China na última parte da eleição, dizendo que continuará a fazer negócios com o país assim que for eleito, pois a China é *um parceiro muito importante*⁶⁰.

Em verdade, os comentários hostis de Bolsonaro sobre a China despertaram preocupações entre os gigantes agrícolas e mineradores brasileiros, quando 40% das cadeiras do Congresso brasileiro estão controladas pelas principais famílias agrícolas do País. Esses importantes apoiadores do Bolsonaro deixaram claro que o novo governo brasileiro deve manter suas relações com a China.

Diante do cabo de guerra entre sua política externa e a equipe econômica, Bolsonaro permaneceu em silêncio sobre a China durante seus primeiros meses no cargo. Mas ele não pareceu censurar seus colegas conselheiros antiglobalistas, que continuavam denunciando a “ameaça chinesa”. O chanceler Araújo, por exemplo, em discurso para diplomatas brasileiros, declarou que o Brasil não “venderá a alma” para manter as exportações de soja e minério de

⁵⁸ “A China está comprando o Brasil”, diz Bolsonaro. Disponível em: <https://www.epochtimes.com.br/china-esta-comprando-brasil-diz-bolsonaro/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁵⁹ República Popular da China critica Bolsonaro por sua visita a Taiwan. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/republica-popular-da-china-critica-bolsonaro-por-sua-visita-a-taiwan/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁶⁰ Bolsonaro reforça China como principal parceiro comercial do país. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/03/16/internas_economia,743305/bolsonaro-reforca-china-como-principal-parceiro-comercial-do-pais.shtml. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

ferro. Além disso, sugeriu que a longa estagnação da economia brasileira estava de alguma forma relacionada à parceria comercial com China⁶¹. Não obstante, outros funcionários do governo têm lutado para manter uma linha direta aberta com o governo chinês. Com o objetivo de aumentar as exportações para a China e outros mercados asiáticos, a ministra da Agricultura, Tereza Cristina, foi duas vezes a Beijing. O vice-presidente Hamilton Mourão, por sua vez, também visitou a capital chinesa, com a promessa de atrair mais investimentos para os setores de tecnologia, comunicações e infraestrutura do Brasil.

Embora o general e vice-presidente tenha feito comentários polêmicos, ele teve que ser um contraponto quando o ministro Araújo e os conservadores expressaram sua posição pró-americana e contra a China. Isso causou uma inconsistência com o presidente e com o grupo “ideológico” da PEB. A PEB vice-presidencial de Mourão, algo inteiramente novo no Brasil, vai se afirmando, na medida em que os militares exercem maior influência sobre o governo (Rosevics, 2019). Vale mencionar a recusa de intervenção militar estrangeira na Venezuela quando chefiou a delegação brasileira na reunião do Grupo de Lima. Observa-se uma disputa pelo espaço da formulação das prioridades da PEB, em temas cruciais, como o tratamento da crise da Venezuela e as relações com a China.

Para concluir, a governança do governo Bolsonaro estará sujeita a muitas restrições. Senão, vejamos.

Em primeiro lugar, a julgar pelos resultados das eleições parlamentares, os partidos políticos tradicionais ainda controlam o parlamento. Embora o partido de centro-esquerda ainda seja forte após a derrota, o poder do *establishment* permanece, o que restringirá o governo de Bolsonaro. Em particular, o PT se revelou uma forte oposição e tem o potencial de reprimir a administração de Bolsonaro no parlamento. Além disso, o Brasil tem um sistema legal relativamente sólido, um departamento judicial forte e governos locais autônomos, o que também restringirá o governo Bolsonaro.

Em segundo lugar, Bolsonaro carece a experiência de governar. A maioria dos membros de sua equipe de governo entrou no centro de poder pela primeira vez e sua capacidade de governar será testada. O forte posicionamento pró-americano de funcionários conservadores vai causar alguns conflitos com os parceiros da cooperação Sul-Sul.

Por fim, em terceiro lugar, o Brasil introduziu reformas neoliberais na década de 1990, mas elas acabaram desencadeando uma situação econômica bastante adversa. Atualmente, a situação econômica do Brasil está se deteriorando, os riscos financeiros estão aumentando e a

⁶¹ “A novos diplomatas, Araújo diz que país não venderá alma para exportar minério de ferro e soja”, Folha de S. Paulo, 11 março 2019.

recuperação econômica é frágil. Diante disso, a política econômica neoliberal de Bolsonaro dificilmente tende a viabilizar a retomada do crescimento econômico sustentado do Brasil.

3.1.3 Fatores de influência da política externa

A política externa de qualquer país não é constante, mas faz os ajustes necessários de acordo com as mudanças da conjuntura nacional e internacional. Basicamente, a fim de manter a estabilidade da política externa, transmitindo um tipo de previsibilidade e credibilidade à comunidade internacional, a maioria desses ajustes são ajustes finos. No entanto, depois que Bolsonaro chegou ao poder, a mudança na política externa do Brasil foi substancial. Essa alteração está relacionada aos três fatores a seguir.

O primeiro fator são as próprias características e estilo de comportamento de Bolsonaro, além da influência de sua equipe diplomática. Bolsonaro formou-se na academia militar e serviu no Exército, mantendo uma relação estreita com os militares e defendendo a ditadura dos governos militares do Brasil, que vigorou entre 1964 e 1985. Além disso, ao contrário dos políticos tradicionais da cena política brasileira, Bolsonaro é um líder nacional que admira Trump, mas não possui as habilidades diplomáticas necessárias. Com o poder real em suas mãos, Bolsonaro vai realizar ajustes importantes nos assuntos internos e externos do país.

O segundo diz respeito aos fatores econômicos. O Brasil e Estados Unidos têm relações econômicas e comerciais muito próximas. Embora a China tenha se tornado o maior parceiro comercial do Brasil a partir de 2008, o comércio entre os Estados Unidos e o Brasil também está aumentando constantemente⁶². Por exemplo, em 2019, o Brasil era o segundo maior parceiro comercial dos Estados Unidos na América Latina (depois do México). Em 2018, o volume de comércio bilateral entre Brasil e Estados Unidos atingiu US\$ 103,9 bilhões, com o comércio de mercadorias tendo alcançado US\$ 70,7 bilhões e o comércio de serviços atingido US\$ 33,2 bilhões⁶³. Também em 2018, os investimentos diretos dos EUA no Brasil somaram US\$ 70,9 bilhões, enquanto os investimentos diretos do Brasil nos EUA totalizaram US\$ 39,8 bilhões⁶⁴.

Após as eleições gerais brasileiras em outubro de 2019, Eduardo Bolsonaro disse que os Estados Unidos logo irão substituir a China e se tornarão o parceiro comercial mais

⁶² China supera os Estados Unidos e torna-se maior parceiro comercial do Brasil. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-05-04/china-supera-estados-unidos-e-torna-se-maior-parceiro-comercial-do-brasil>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁶³ “U.S. Relations with Brazil: Bilateral Relations Fact Sheet,” U.S. Department of State, October 4, 2019.

⁶⁴ Congressional Research Service, “U.S.-Brazil Trade Relations,” April 3, 2020.

importante do Brasil. Mesmo que o governo Bolsonaro não consiga eliminar seu relacionamento com a China por completo, fica claro como existe um desejo e tentativa de mudanças importantes nesse âmbito.

O terceiro corresponde aos fatores políticos. Durante os governos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff, a relação entre Brasil e Estados Unidos encontrou contradições e atritos. Por exemplo, o presidente Lula e o presidente venezuelano Chávez e outros líderes latino-americanos uniram forças para fazer com que a proposta dos Estados Unidos de estabelecer uma Área de Livre Comércio das Américas em 2005 fosse inútil⁶⁵. Outro exemplo é que a espionagem da Agência de Segurança Nacional dos EUA, e-mails, telefonemas e mensagens de presidente Dilma Rousseff com o presidente mexicano então Nieto foram monitorados, que causou a presidente Rousseff cancelou seu plano de visitar os Estados Unidos em outubro de 2013⁶⁶.

Desde a segunda metade do século XX, a esfera tradicional de influência dos Estados Unidos na América Latina vem se expandindo e, portanto, a influência dos Estados Unidos sobre o Brasil nos campos da política, economia, cultura e diplomacia não pode ser subestimada. Na verdade, independentemente das mudanças nas relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos, a elite da sociedade brasileira jamais mudará seus sentimentos pró-americanos. Assim sendo, é concebível que essa parcela da população espere ver o Brasil sob Bolsonaro abandonar a política externa do governo do PT e aumentar o desenvolvimento das relações com os Estados Unidos. Como disse o ministro das Relações Exteriores, Araújo, logo após Bolsonaro chegar ao poder, Bolsonaro venceu as eleições presidenciais porque os brasileiros “querem uma mudança na política externa do Brasil.”⁶⁷ Os brasileiros mencionados por Araújo obviamente não pertencem, em sua maior parte, à classe de baixa renda que apoia o governo do PT, mas, sim, a elite.

3.1.4 O ajuste do governo Bolsonaro

No dia primeiro de janeiro de 2019, o novo presidente eleito Jair Bolsonaro tomou posse. Ele mostrou uma forte tendência diplomática em relação aos Estados Unidos durante o

⁶⁵Chávez vence batalha inútil com espada do Mercosul. Disponível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0711200509.htm>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁶⁶ Decisão de Dilma agrava mal-estar, mas não abala relação com EUA. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/decis%C3%A3o-de-dilma-agrava-mal-estar-mas-n%C3%A3o-abala-rela%C3%A7%C3%A3o-com-eua/a-17099347>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁶⁷ ARAUJO, Ernesto. “Bolsonaro Was Not Elected to Take Brazil as He Found It,” Bloomberg, January 7, 2019. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-01-07/brazil-s-bolsonaro-brings-foreign-policyrevolution-says-araujo>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

primeiro ano de seu mandato. Nesse período, os países-parceiros do eixo sul, tal como o BRICS, sobretudo a China, começaram ver que teriam menos espaço de diálogo com o Brasil.

Ao ter o poder em mãos, Bolsonaro cumpriu o que prometeu em relação à política externa: abandonou a direção diplomática da cooperação Sul-Sul promovida pelo governo do PT na última década, mostrando uma atitude negativa e cética em relação à cooperação multilateral.

Sua primeira ação nesse âmbito foi fortalecer as relações bilaterais com os Estados Unidos. Antes de encontrar-se com Trump, Bolsonaro havia expressado concordância com a política de imigração de Trump e a construção do muro de fronteira EUA-México, durante a visita do presidente. Além disso, o Brasil tomou uma série de medidas unilaterais com relação ao fim da necessidade de visto a turistas norte-americanos, a cotas isentas de impostos sobre as importações de trigo dos EUA e a abertura das bases de lançamento de satélites para os EUA. Em contrapartida, os Estados Unidos reconheceram o país latino-americano como “um grande aliado da OTAN” e apoiaram o pedido de adesão do Brasil à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶⁸.

Na parte regional, Trump e Bolsonaro pressionam conjuntamente a Venezuela. O presidente norte-americano advertiu que os Estados Unidos poderiam aplicar sanções ainda maiores contra a Venezuela, enquanto exigia que os militares venezuelanos não apoiassem mais o presidente Maduro. Bolsonaro abriu a fronteira entre Venezuela e Brasil e permitiu que suprimentos de ajuda entrassem no país em crise.

É possível perceber, além disso, o ceticismo do governo Bolsonaro em relação ao multilateralismo. Sobre a questão da mudança climática, Bolsonaro havia sugerido durante a eleição que o Brasil se retiraria do Acordo de Paris em seu mandato⁶⁹. Embora ele tenha, posteriormente, recuado desta decisão, ainda renunciou a presença do Brasil na Organização da Conferência Global do Clima de 2019. Ele afirmou que a governança climática global é prejudicial à soberania do país sobre a floresta amazônica e sobre as reservas naturais, pois limita o desenvolvimento econômico nacional. Quando discutiu sobre os episódios de incêndio na região norte do Brasil, fez duras críticas às opiniões do presidente francês

⁶⁸EUA oficializam Brasil como aliado preferencial extra-Otan. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/eua-oficializam-brasil-como-aliado-preferencial-extra-otan-23846554>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁶⁹“Se não mudar, saímos fora”, diz Bolsonaro sobre Acordo de Paris. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2018-12-13/jair-bolsonaro-acordo-paris.html>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

Emmanuel Macron, o qual havia proposto uma cúpula do G7 para discutir o que chamou de "crise internacional".

No outro hemisfério, as relações exteriores do governo Bolsonaro reduziram a cooperação Sul-Sul fortalecidas pelos acordos comerciais do governo Lula e Dilma. Com os diversos impasses da Rodada Doha, o Brasil teve a necessidade de firmar novos acordos comerciais bilaterais e regionais. O novo governo propôs lançar um acordo comercial bilateral com alta flexibilidade, alto valor econômico e tecnológico e se esforçou para aderir ao Acordo de Parceria Transpacífica Abrangente e Progressiva – envolvendo países da América Latina como México, Chile e Peru. Nas negociações comerciais, em fevereiro de 2019, a OMC discutiu regras especiais e diferenciais de tratamento. O Brasil não escolheu ficar com a China e a Índia, mas emitiu uma declaração conjunta com nove países da América Latina como Argentina e Chile, fazendo uma declaração de “repensar” a conexão específica entre questões de desenvolvimento e tratamento especial e diferenciado⁷⁰.

Além disso, é importante analisar a política externa do novo governo para a China em específico. A declaração do presidente Bolsonaro durante sua eleição causou especulações que a sua atitude de maior proximidade com os EUA afetaria negativamente as relações sino-brasileiras. Entretanto, segundo os dados do MRE, o comércio total do Brasil em 2018 alcançou US\$ 420,7 bilhões – um aumento de 13,7% em relação a 2017 e o maior valor em quase cinco anos – e a China continua mantendo a posição de principal parceiro. Em 2019, o volume comercial bilateral entre os dois países ultrapassou os US\$ 100 bilhões. A China é o mercado de exportação mais significativo do Brasil para soja, minério de ferro e carne. A influência dos grupos de interesse desses segmentos, tal como a empresa brasileira Vale, acaba representando pressões políticas que faz com que dificilmente o Brasil reduza tanto suas relações com a China.

Bolsonaro, ao ser eleito, alterou a política externa do país para relações mais “moderadas”, o que pode ser visto em várias conversas com o embaixador chinês. Em discurso, o presidente elogiou a China afirmando ser um parceiro importante. Depois de encontrar-se com Trump, Bolsonaro declarou que visitaria a China em 2019. Ademais, quando Xi Jinping foi ao Brasil para a 11ª Cúpula dos BRICS, parecia claro que Bolsonaro havia abandonado sua inflexível narrativa pró-EUA. Em encontro privado com outros países do BRICS, o presidente brasileiro se desculpou por criticar a China durante a corrida

⁷⁰ Declaração do Grupo de Lima – 4 de fevereiro de 2019.

presidencial⁷¹. Durante a Cúpula do BRICS em Brasília, após reunião com o presidente da China, Xi Jinping, o presidente brasileiro afirmou que o país asiático faz “cada vez mais faz parte do futuro do Brasil”⁷²..

Poucos dias após a cúpula do BRICS, Bolsonaro se reuniu com o chefe da Huawei no Brasil, e a gigante da tecnologia chinesa assumiu a liderança na promoção do desenvolvimento de redes 5G. Isso, obviamente, ignora a posição dos Estados Unidos, que impôs sanções à Huawei, mas ainda tenta pressionar o Bolsonaro para proibir a empresa de participar do leilão de espectro 5G no Brasil⁷³. Além disso, a delegação brasileira cedeu às posições da China e da Rússia na Venezuela e ao afastamento do boliviano Evo Morales (que aconteceu durante a reunião dos chefes de estado do BRICS em Brasília), evitando levantar o assunto durante o encontro. Como resultado, nenhuma menção à turbulência na América do Sul foi feita na declaração final⁷⁴.

A partir dos fatos mencionados, o que se pode concluir é que há grande inconsistência nos discursos de política externa do governo Bolsonaro. Enquanto, inicialmente, as relações com os EUA foram privilegiadas, as ações posteriores expuseram a impossibilidade de rejeitar o multilateralismo.

A diplomacia equilibrada do governo Bolsonaro entre as grandes potências não é incomum na história do Brasil. Por exemplo, nos primeiros dias da Segunda Guerra Mundial, o governo Vargas adotou uma estratégia de equilíbrio entre os Estados Unidos e a Alemanha, o que não apenas garantiu a receita comercial com a Alemanha, como também adquiriu a ajuda dos Estados Unidos para lançar as bases da indústria pesada do país, atribuindo viabilidade ao processo de industrialização do Brasil por meio século. De um ponto de vista pragmático, as estratégias diplomáticas do governo Bolsonaro podem se espelhar nas do período Vargas. Esta é, talvez, a escolha mais racional para a diplomacia brasileira contemporânea.

A grande diferença entre a política externa de Vargas e de Bolsonaro é que na do primeiro o multilateralismo era buscado como uma forma de fugir da exclusividade comercial do eixo norte-sul, enquanto que na segunda o multilateralismo ocorre por ser inevitável e pelo presidente sofrer pressão do setor privado.

⁷¹“Com afagos mútuos, Bolsonaro e Xi Jinping assinam nove atos”. *Correio Braziliense*, 13 November 2019.

⁷²“China cada vez mais faz parte do futuro do Brasil”, diz Bolsonaro. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/13/bolsonaro-recebe-presidente-da-china-no-itamaraty-antes-de-cupula-de-lideres-do-brics.ghtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁷³ STUENKEL, O. *In Spite of Bolsonaro, China Quietly Deepens its Influence in Brazil*. *Americas Quarterly*, 12 November 2019.

⁷⁴ Ministério das Relações Exteriores, “*11th BRICS Summit – Brasília Declaration*”, 14 November 2019.

Entretanto, a antiglobalização permanece como a principal força motriz da nova política externa do Brasil, refletida nas atitudes de Bolsonaro em relação a novos e antigos parceiros, sua crescente suspeita do multilateralismo e seus esforços para mudar a ordem regional da América do Sul.

3.2 As relações Brasil-China: Desafio e cooperação

Dentro das relações Brasil-BRICS, ganham destaque as relações Brasil-China. A parceria estratégica entre a China e o Brasil atraiu cada vez mais a atenção da comunidade internacional. Como as duas importantes economias do mecanismo de cooperação dos BRICS, o Brasil e a China têm sua cooperação estratégica representada na cooperação do BRICS e têm um impacto significativo na consolidação da cooperação do grupo.

Desde 2020, ocorreram alguns episódios incomuns nas relações bilaterais Brasil-China, diante da ofensiva contra a China durante a epidemia do COVID-19. Não obstante, o vice-presidente Hamilton Mourão comparou a relação bilateral em questão a “um casamento inevitável”, quando visitou na China e evidenciou a determinação em cooperar com a China. No entanto, as relações bilaterais entre Brasil e China continuarão avançando de forma constante e não retrocederão devido a um único incidente. Essa tendência geral é determinada pelos dois fatores a seguir:

Em primeiro lugar, a base política das relações entre os dois países ainda não foi abalada. Qualquer tipo de relação bilateral está baseada na política e, até o momento, a base política da relação entre Brasil e China continua forte. Por exemplo, a parceria estratégica abrangente estabelecida pelos dois países em julho de 2014 ainda é um consenso importante de ambas as partes; os dois lados participam regularmente de comitês bilaterais de coordenação e cooperação de alto nível, o BRICS, as Nações Unidas, o G20 e outros mecanismos bilaterais e multilaterais.

Em segundo lugar, o mercado, o investimento e a tecnologia da China podem dar uma enorme contribuição para o desenvolvimento econômico do Brasil, assim como as commodities produzidas no Brasil e exportadas cumprem papel importante para o desenvolvimento chinês. Atualmente, o Brasil é o oitavo maior parceiro comercial da China e a China é o maior parceiro comercial do Brasil. De acordo com as estatísticas da Alfândega da China, em 2019 o volume do comércio bilateral entre a China e o Brasil foi de US\$ 115,342 bilhões, as exportações da China foram de US \$ 35,544 bilhões, as importações foram de US

\$ 79,798 bilhões e o superávit do Brasil foi de US \$ 44,3 bilhões⁷⁵. Se o governo brasileiro desejar acelerar o desenvolvimento econômico, deve aproveitar ao máximo as oportunidades trazidas pelo rápido desenvolvimento econômico da China e manter relações estreitas com seu maior parceiro comercial.

Nesse período especial de 2020, a cooperação entre o Brasil e a China no quadro multilateral enfrenta muitos desafios, mas existem mais oportunidades de cooperação, deixando o saldo dessa cooperação positivo.

3.2.1 A importância da China para o Brasil

Desde o estabelecimento da parceria entre o Brasil e a China, em 1993, a cooperação a longo prazo entre os dois países se limitou a um padrão dominado pelas relações comerciais. À medida que a prioridade da estratégia internacional do Brasil mudou para a cooperação Sul-Sul, durante a administração de Lula, a relação entre o Brasil e a China se aprofundou e se expandiu gradualmente com influência global, oficializando-se como uma parceria estratégica abrangente em 2012.

Com o aprofundamento da cooperação, os desafios nas relações sino-brasileiras também começaram a surgir e precisam ser resolvidos através do fortalecimento da coordenação estratégica. Como as duas maiores economias do BRICS, o Brasil e a China têm um impacto significativo na consolidação da cooperação do grupo.

O comércio bilateral Brasil-China teve um forte desempenho de 2017 a 2019, principalmente considerando a conjuntura internacional recente e a situação de disputas comerciais sino-americanas. Em 2018, o comércio bilateral total ultrapassou a marca de US\$ 100 bilhões pela primeira vez, atingindo US\$ 102,14 bilhões. O Brasil se tornou o primeiro representante no comércio latino-americano com a China. Em 2019, o valor do comércio Brasil-China foi praticamente o mesmo de 2018⁷⁶.

Do ponto de vista das exportações do Brasil para a China, houve taxas de crescimento de mais de 30% em 2017 e 2018, respectivamente, atingindo a escala de US \$ 66,68 bilhões, em 2018. Em comparação, embora o crescimento das exportações da China para o Brasil esteja em alta, a taxa de crescimento é relativamente estável.

⁷⁵Ministério das Relações Exteriores da China. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680974/sbgx_680978/. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁷⁶ China é maior parceiro comercial do Brasil no mundo. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/11/china-e-maior-parceiro-comercial-do-brasil-no-mundo>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

Percebe-se que a disputa comercial sino-americana tem desempenhado um papel significativo no aumento das exportações do Brasil para a China. É importante notar que o Brasil não só manteve um superávit no comércio com a China, mas a proporção do superávit no superávit total do comércio exterior do Brasil tem se expandido rapidamente nos últimos quatro anos, respondendo por cerca de 27,3%, em 2016, 33,2%, em 2017, 53,8%, em 2018, e 62,4%, em 2019.

Verifica-se, portanto, que a China se tornou uma importante força motriz do comércio exterior do Brasil nos últimos anos, uma importante fonte de receita cambial para o Brasil, além de desempenhar um papel importante para a atividade econômica do país.

No comércio bilateral entre a China e o Brasil, o desempenho de produtos agrícolas chama a atenção. Em 2013, as exportações agrícolas do Brasil para a China totalizaram US\$ 22,88 bilhões. A China substituiu a UE como o maior mercado de exportação agrícola do Brasil, respondendo por 22,9% do total das exportações agrícolas do Brasil (a UE representou 22,1%). Em 2018, as exportações agrícolas totais do Brasil para a China foram de cerca de US\$ 35,44 bilhões, e a participação da China aumentou para 35%. Em 2019, escalão valor do comércio agrícola entre os dois países caiu para US \$ 31,01 bilhões, uma queda ano a ano de 12,5%, mas a participação da China permaneceu em relativamente alta, de 32%⁷⁷.

Do ponto de vista das exportações agrícolas brasileiras, soja, carne bovina, frango e carne suína são os quatro principais produtos exportados para a China. Nos últimos dez anos, a soja representou cerca de 75% do total das exportações agrícolas do Brasil para a China. As exportações de soja do Brasil para a China, por sua vez, excederam o total das exportações de soja do Brasil para outros mercados. Em 2011, a participação da China nas exportações totais de soja do Brasil atingiu 67,1%. Em 2018, aumentou para 82,2%. Embora tenha caído em 2019, ainda manteve uma proporção de 78,5%. Isso mostra a importância da China para as exportações de soja do Brasil. Em 2019, as exportações de soja do Brasil para a China somaram aproximadamente US \$20,5 bilhões, e a soja representou aproximadamente 32,6% das exportações totais do Brasil para a China⁷⁸.

As exportações de carne bovina para a China também cresceram de forma substancial e rapidamente. Em 2019, cerca de 494.000 toneladas de carne bovina foram exportadas para o país asiático, sendo o valor de exportação de cerca de US\$ 2,67 bilhões. O volume e valor de exportação aumentaram 53,2% e 80,1% a partir de 2018, respectivamente. A China foi

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Principais Produtos Exportados do Brasil para China. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/principais-produtos-exportados-do-brasil-para-china/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

responsável pelo total das exportações de carne bovina do Brasil. A proporção passou de 2,3%, em 2018, para 4,3%, em 2019, e se manteve como o maior destino das exportações da carne bovina brasileira⁷⁹.

Já o valor das exportações de carne de frango para a China foi de aproximadamente US\$ 1,23 bilhão, em 2019, uma taxa de crescimento anual de 53,7%. No caso da carne suína, a referida taxa foi de 101,4%, em 2019, atingindo US\$ 610 milhões⁸⁰.

Os produtos agrícolas são e tendem a permanecer sendo os principais produtos de exportação do Brasil para a China. É particularmente importante que o Brasil tenha basicamente mantido um superávit em seu comércio com a China nos últimos dez anos. Em 2019, o superávit chegou a US\$ 28 bilhões, respondendo por cerca de 55% do seu superávit anual de comércio exterior (aproximadamente US\$ 50,9 bilhões).

Tabela 6 - Superávit comercial brasileiro (Cem milhões de dólares).

	País	2017	2018	±% (em comparação com ano passado)	2019	±% (em comparação com ano passado)
	<i>Balança comercial</i>	669.90	586.59	-12.44	480.36	-18.11
1	<i>China</i>	201.67	294.76	46.16	280.87	-4.71
2	<i>Holanda</i>	73.53	113.77	54.73	79.88	-29.79
3	<i>Cingapura</i>	20.89	29.28	40.16	22.48	-23.22
4	<i>Irã</i>	25.19	22.28	-11.55	20.76	-6.82
5	<i>Chile</i>	15.79	30.07	90.44	19.87	-33.92
6	<i>Hongkong (China)</i>	21.04	19.53	-7.18	18.29	-6.35
7	<i>Panamá</i>	6.23	19.12	206.90	17.98	-5.96
8	<i>EAU</i>	23.21	14.73	-36.54	16.96	15.14

⁷⁹ Ministério do Comércio da República Popular da China. Relatório dos intercâmbios econômicos e comerciais entre a China e os países de língua portuguesa. Disponível em: <http://tga.mofcom.gov.cn/article/sjzl/zp/202009/20200903002219.shtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁸⁰ Principais Produtos Exportados do Brasil para China. <https://www.fazcomex.com.br/blog/principais-produtos-exportados-do-brasil-para-china/>

9	<i>Colômbia</i>	10.65	10.88	2.16	16.54	52.02
10	<i>Turquia</i>	13.51	18.33	35.68	15.79	-13.86
Totalidade		411.71	572.75	39.11	509.42	-11.06

Fonte: Exportações e investimentos – Itamaraty – Elaboração: própria.

Os principais produtos importados pelo Brasil da China são produtos mecânicos e elétricos, produtos químicos e equipamentos de transporte. Em 2019, os três tipos de produtos acima importaram um total de US \$ 24,32 bilhões, representando 69,0% do total das importações brasileiras da China. Além disso, têxteis e matérias-primas, metais básicos e produtos também são as principais categorias de importações do Brasil da China, todas representando mais de 5% das importações. Com exceção de alguns produtos, como equipamento de transporte, a maioria das principais categorias de produtos importados da China retomou o crescimento, mas o aumento nas importações é inferior a 10%. Entre as principais categorias de bens, apenas as importações de produtos mecânicos e elétricos aumentaram ligeiramente acima de 10%. De modo geral, no contexto de declínio contínuo nas importações e exportações do comércio exterior brasileiro, o comércio bilateral de importação e exportação entre a China e o Brasil também diminuiu, mas o declínio foi significativamente menor do que o declínio geral nas importações e exportações⁸¹.

Ademais, o investimento chinês no Brasil está crescendo rapidamente e o Brasil gradualmente se tornou um importante mercado para o investimento chinês no exterior. De 2007 a 2018, o valor total do investimento pretendido da China no Brasil foi de aproximadamente US \$102,5 bilhões, e o valor do investimento implementado foi de aproximadamente US \$ 58 bilhões, resultando em uma taxa de implementação do investimento foi de aproximadamente 56%. Além disso, o Brasil respondeu por 49% do investimento real da China na América Latina durante esse período, muito à frente do Peru (17%), que ficou em segundo lugar⁸².

O número de projetos de investimento intencional da China no Brasil totalizou 199 no ano de 2019, sendo a taxa de execução de cerca de 73%. Do ponto de vista da distribuição

⁸¹Ministério do Comércio da República Popular da China. Disponível em: http://www.mofcom.gov.cn/article/zt_dsgjhz/fbdt/202011/20201103017831.shtml. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁸² Investimentos Chineses no Brasil: Panorama, Desafios e Oportunidades. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/investimentos-chineses-no-brasil/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

industrial do investimento, os projetos antes de 2010 estavam concentrados principalmente em indústrias de recursos, como petróleo, mineração e soja. Por exemplo, a indústria de energia representou cerca de 45% do investimento da China no Brasil em 2010 (anunciado). Agricultura e mineração representaram, cada um, 20%⁸³.

De 2010 a 2013, embora as três indústrias acima ainda sejam áreas importantes para o investimento da China no Brasil, o crescimento da classe média brasileira e o amplo mercado de consumo interno têm feito as empresas chinesas começarem a dar mais atenção ao mercado de bens de consumo do Brasil, com a manufatura começando a se tornar um foco da China para investimentos no Brasil: desde 2014, energia e infraestrutura tornaram-se novas áreas de interesse dos investimentos chineses. Do ponto de vista do modelo de investimento, o investimento tipo *greenfield* tornou-se a modalidade mais importante, ultrapassando os investimentos na modalidade fusões e aquisições.

Tabela 7 - Comércio entre estados brasileiros e China em 2019.

Estado	Comércio com a China	Taxa de crescimento	Exportação (Dólares)	Taxa de crescimento	Importação (Dólares)	Taxa de crescimento
<i>Pará</i>	8,97 bilhões	16,3	8,83 bilhões	16,2	0,14	25,5
<i>Mato grosso</i>	5,06 bilhões	59,9	4,81 bilhões	59,3	0,25	71,5
<i>Amazonas</i>	3,87 bilhões	9,0	79,97 milhões	133,6	3,79	7,8
<i>Goiás</i>	3,04 bilhões	51,5	2,58 bilhões	54,1	0,46	51,9
<i>Mato Grosso do Sul</i>	1,91 bilhões	6,3	1,57 bilhões	7,8	0,33	-0,3
<i>Rondônia</i>	0,66 bilhões	33,2	0,1 bilhões	162,8	0,56	22,0
<i>Tocantins</i>	0,66 bilhões	39,8	0,62 bilhões	47,1	46,14 milhões	-15,7
<i>Distrito Federal</i>	42,84 milhões	56,1	8,96 milhões	198,2	33,88 milhões	38,6
<i>Amapá</i>	17,13 milhões	-42,8	8,88 milhões	-60,3	8,25 milhões	8,8
<i>Roraima</i>	/	/	/	/	5,12 milhões	-26,8

⁸³ Ministério do Comércio da República Popular da China. Relatório dos intercâmbios econômicos e comerciais entre a China e os países de língua portuguesa. Disponível em: <http://tga.mofcom.gov.cn/article/sjzl/zp/202009/20200903002219.shtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

<i>Acre</i>	1,64 milhão	47,1	0,7 milhão	23,7	0,94 milhão	71,4
<i>São Paulo</i>	18,73 bilhões	-25,1	7,02 bilhões	-48,4	11,71	2,9
<i>Paraná</i>	7,57 bilhões	6,3	5,08 bilhões	5,7	2,49	7,5
<i>Rio Grande do Sul</i>	6,80 bilhões	-1,8	5,58 bilhões	-1,8	1,22	-2,1
<i>Santa Catarina</i>	7,68 bilhões	-10,5	1,59 bilhões	-54,7	6,09	20,1
<i>Rio de Janeiro</i>	17,61 bilhões	6,7	14,42 bilhões	25,0	3,19	-35,8
<i>Minas Gerais</i>	8,44 bilhões	7,8	6,77 bilhões	9,0	1,67	3,3
<i>Espírito Santo</i>	1,79 bilhões	-11,2	0,63 bilhões	-32,9	1,16	7,6
<i>Bahia</i>	2,91 bilhões	-9,1	2,30 bilhões	-8,7	0,61	-10,6
<i>Pernambuco</i>	0,41 bilhões	10,6	13,44 milhões	47,1	0,39	9,6
<i>Maranhão</i>	0,97 bilhões	71,1	0,92 bilhões	76,7	48,52 milhões	6,9
<i>Ceará</i>	0,46 bilhões	-22,1	45,85 milhões	10,4	0,41	-24,6
<i>Alagoas</i>	0,32 bilhões	16,9	2,91 milhões	-80,0	0,31	22,4
<i>Sergipe</i>	20,83 milhões	10,5	0,68 milhão	-34,9	20,15 milhões	13,1
<i>Paraíba</i>	99,85 milhões	-7,5	7,80 milhões	141,6	92,05 milhões	-12,1
<i>Piauí</i>	0,46 bilhões	79,7	0,27 bilhões	15,5	0,19	267,1
<i>Rio Grande do Norte</i>	32,34 milhões	38,7	3,08 milhões	-15,9	29,25 milhões	48,8

Fonte: Departamento Econômico e Comercial da Embaixada da República Popular da China na República Federativa do Brasil⁸⁴ – Elaboração: própria.

Tome como exemplos o estado mais desenvolvido economicamente do Brasil, São Paulo, o agregado econômico do estado é responsável por 33% do PIB do Brasil, as exportações da China para o estado de São Paulo respondem por 38% do total das exportações da China para o Brasil e as exportações do estado de São Paulo para a China respondem por 12,5% do total das exportações do estado de São Paulo. No ano de 2019, o Estado de São

⁸⁴Relatório do comércio entre estados brasileiros e China em 2019. Disponível em: <http://br.mofcom.gov.cn/article/ztdy/202004/20200402952202.shtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

Paulo exportou 18,73 bilhões de dólares para a China. O equivalente a 40,1% desse valor foi gerado por 15 produtos, entre os quais açúcares (de cana e sacarose), aviões, automóveis, álcool, carnes desossadas de bovino, suco de laranja e café, como ser o principal fornecedor externo do Estado de São Paulo, a China responde por 18,72% do valor das importações paulistas, seguido logo atrás pelos Estados Unidos (17,43%) e Alemanha (9,41%).

Por serem dois países grandes e relevantes, a cooperação mútua entre o Brasil e a China em vários campos passou a afetar o desenvolvimento do sistema internacional e da economia mundial. Os países das Nações Unidas e o BRICS também assistiram a um crescimento constante. Embora a situação internacional ainda enfrente muitas incertezas, a cooperação econômica e comercial Brasil-China continua avançando. As razões se refletem principalmente em dois aspectos abaixo discutidos.

Em primeiro lugar, a estrutura comercial Brasil-China é altamente complementar. A razão fundamental para os avanços na cooperação econômica entre os dois países e o crescimento acelerado das relações bilaterais de comércio e investimento entre Brasil e China nos últimos dez anos decorrem, em grande medida, da relação econômica altamente complementar entre os dois países, embora assimétrica do ponto de vista do grau de complexidade econômica das pautas de exportações dos países.

Embora as exportações do Brasil para a China tenham se diversificado, elas estão concentradas principalmente em produtos a granel e produtos intensivos em recursos, representando entre 80% e 90% das exportações totais do Brasil para a China, das quais soja e minério de ferro são duas, o que pode representar mais de 70% das exportações do Brasil para a China⁸⁵. Já as exportações da China para o Brasil são principalmente de produtos manufaturados com alto valor agregado, e os tipos de produtos são muito diversos, cobrindo produtos de ponta, como maquinário elétrico, instrumentos, eletrodomésticos, equipamentos de comunicação, equipamentos de gravação, máquinas de escritório e processadores automáticos de dados⁸⁶.

Comparando o comércio Brasil-China com o comércio Brasil-EUA, o volume do comércio Brasil-China em 2019 é cerca de 1,7 vezes o tamanho do comércio Brasil-EUA. A

⁸⁵Principais Produtos Exportados do Brasil para China. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/principais-produtos-exportados-do-brasil-para-china/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁸⁶ Comércio externo da China e efeitos sobre as exportações brasileiras. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/28377-comercio-externo-china-efeitos-exportacoes-brasileiras>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

participação da China no comércio exterior, exportações e importações do Brasil é de 25,2%, 29,2% e 20,2, respectivamente. Os Estados Unidos responderam por 14,9%, 13,2% e 17% dos três itens acima, respectivamente. Isso mostra que para o Brasil, pelo menos no plano comercial, a China possui peso mais relevante do que os Estados Unidos⁸⁷. Isso decerto sustenta as boas expectativas da cooperação econômica e comercial Brasil-China.

Em segundo lugar, a agenda de reforma econômica do Brasil é altamente consistente com as ideias de cooperação inter-regional do “Cinturão e Rota” da China. Embora o Brasil ainda não tenha assinado um acordo de cooperação “Cinturão e Rota” com a China, as reformas econômicas que o Brasil está promovendo são altamente consistentes com a orientação política dessa iniciativa. Atualmente, o Brasil está em um ciclo de reformas econômicas. A diversificação dos produtos de exportação, a promoção da cooperação internacional da capacidade produtiva, o aumento do valor agregado da manufatura brasileira e a atração de investimentos estrangeiros tornaram-se os objetivos centrais da reforma econômica brasileira. Obviamente, as políticas econômicas da China e do Brasil têm um alto grau de compatibilidade⁸⁸.

Além disso, os dois países são membros fundadores do Banco de Desenvolvimento do BRICS e do Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura, e a circulação da moeda provavelmente se tornará um importante avanço nas relações bilaterais futuras. Em geral, as relações Brasil-China deram um salto de desenvolvimento nos últimos dez anos, tornando-se uma parte importante das relações entre as grandes potências no contexto global.

Embora a situação macroeconômica global e o ambiente comercial enfrentem desafios e incertezas, com base nas características da cooperação econômica e comercial Brasil-China, no período do governo Bolsonaro as relações econômicas e comerciais Brasil-China ainda apresentam forte resiliência e grande potencial.

Se as relações China-Brasil forem definidas meramente como relações econômicas e comerciais, as mudanças recentes na política brasileira não trarão muito impacto. Os sinais de abertura econômica e cooperação pragmática lançados pelo governo Bolsonaro até agora podem ser capazes de ativar o potencial da cooperação econômica e comercial Brasil-China.

Por meio de acordos de cooperação tais como BRICS, o Brasil não só se tornou um importante fulcro do sistema diplomático envolvendo Brasil e China, mas a cooperação entre

⁸⁷Exportações do Brasil para os Estados Unidos. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/exportacoes-do-brasil-para-estados-unidos/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁸⁸ ZHIWEI, Zhou. *A cooperação econômica e comercial entre a China e o Brasil está melhorando continuamente*. Maritime China, pp. 56-57.

a China e esses países, incluindo o Brasil, lançou um forte impulso positivo para a reforma do sistema global, que tem exercido importante pressão de reforma sobre o antigo sistema dominado pela Europa e pelos Estados Unidos.

Entretanto, ainda que com base em interesses econômicos, o governo Bolsonaro, a despeito de apresentar um forte aspecto ideológico contrário às relações Sul-Sul e às relações Brasil-China, tem demonstrado pragmatismo em relação à China e também ao mecanismo de cooperação do BRICS.

3.2.2 O Brasil diante da China e dos EUA

Em 7 a 10 de março de 2020, Bolsonaro visitou os Estados Unidos novamente. Durante esse período, Trump reiterou que os Estados Unidos apoiam a adesão do Brasil à OCDE e pediu a outros Estados-membros da OCDE que trabalhem com os Estados Unidos para ajudar o Brasil a alcançar essa meta. Além disso, os dois países também assinaram a iniciativa *American Growth*, a *Trillion Trees Initiative* e o *2020-2030 Science and Technology Work Plan*. Durante esta visita, quase 20 das pessoas que acompanharam Bolsonaro testaram positivo para o novo coronavírus depois de retornarem à China. Por isso, o ex-ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta, que foi demitido por Bolsonaro, chamou a visita de “viagem de coronavírus”⁸⁹.

Para se aproximar dos Estados Unidos, o Brasil tomou atitudes controversas. No nono dia após a posse de Bolsonaro, o Brasil anunciou sua retirada do Pacto Global das Nações Unidas para a Migração Segura, Ordenada e Regular⁹⁰. Em 18 de maio de 2020, Trump ameaçou se retirar da Organização Mundial da Saúde. Bolsonaro também afirmou, em 5 de junho do mesmo ano, que o Brasil também estava considerando se retirar da organização⁹¹.

Depois que Bolsonaro assumiu o poder, as relações entre o Brasil e os Estados Unidos melhoraram substancialmente. Em certo sentido, Bolsonaro e Trump trabalharam juntos para elevar o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos a um nível sem precedentes. No

⁸⁹ PINCHETA, Rob; SIAD, Arnaud. *Bolsonaro's March Visit with Trump Was A 'Corona Trip,' Says Brazil's Former Health Secretary*. CNN, May 14, 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/05/13/americas/bolsonaro-us-visit-corona-trip-intl/index.html>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁹⁰ CHILD, David. *Bolsonaro Threatens to Withdraw Brazil from UN Migration Pact*. Aljazeera, 10 Jan 2019. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2019/01/bolsonaro-threatens-withdraw-brazil-migration-pact-190109190423306>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁹¹ Bolsonaro ameaça retirar Brasil da OMS a exemplo dos EUA. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/politica-bolsonaro-oms-idBRKBN23C357-OBRDN>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

entanto, a relação entre Brasil e Estados Unidos pode ser efêmera. Este julgamento é baseado nos dois fatores a seguir.

Em primeiro lugar, deve-se considerar que as diretrizes estratégicas e as medidas de política de diversos países da América Latina nas relações externas costumam sofrer mudanças devido a mudanças de governo, que oscilam da esquerda para a direita e carecem da coerência necessária. Quando o Partido dos Trabalhadores estava no poder, a relação entre Brasil e Estados Unidos baseava-se numa amizade cautelosa. Portanto, ao se prever as perspectivas de desenvolvimento das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, devem ser consideradas as mudanças de política ocasionadas pela mudança de governo. Bolsonaro afirmou que buscará a reeleição em 2022, mas com as críticas advindas do manejo da pandemia de 2020, sua permanência cargo é incerta. Além disso, os fatores políticos domésticos nos Estados Unidos também são uma variável enorme. Portanto, a direção da política externa do Brasil no período pós-Bolsonaro é altamente incerta.

Em segundo lugar, é difícil dizer que a relação entre o Brasil e os Estados Unidos é baseada na cooperação de ganhos mútuos⁹². Na relação entre Brasil e Estados Unidos, por um lado Trump considera Bolsonaro como *a esperança dos brasileiros* e elogiou muito as relações bilaterais entre Estados Unidos e Brasil após a chegada de Bolsonaro à presidência, mas, por outro lado, quando enfrenta os interesses econômicos dos Estados Unidos, Trump adere firmemente à “América primeiro” e ignora as perdas econômicas do Brasil⁹³.

Com os esforços de Bolsonaro, Trump abandonou sua decisão de impor tarifas sobre produtos brasileiros de aço e alumínio em dezembro de 2019. No entanto, durante a segunda visita de Bolsonaro aos Estados Unidos, em março de 2020, Trump não assegurou que os Estados Unidos não imporão tarifas ao Brasil. Isso também mostra que o aprimoramento das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos pode não permitir que os Estados Unidos façam concessões satisfatórias ao Brasil no campo econômico⁹⁴.

Sobre a questão das relações com a China, a atitude de Bolsonaro foi significativamente aliviada nos últimos meses, desde atitude negativa inicial do princípio

⁹² As trocas entre os países devem ser baseadas nesse arranjo, caso contrário, tais relações bilaterais inevitavelmente encontrarão retrocessos.

⁹³ McCOY, Terrence. *In Brazil, Trump Tariffs Show Bolsonaro's 'America First' Foreign Policy Has Backfired*. Washington Post, December 2, 2019. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/in-brazil-trump-tariffs-show-bolsonaros-america-first-foreign-policy-hasbackfired/2019/12/02/3ecb0960-1513-11ea-80d6-d0ca7007273f_story.html. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

⁹⁴ Bolsonaro chega aos Estados Unidos para encontro com Trump. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/07/bolsonaro-chega-aos-estados-unidos-para-encontro-com-trump.ghtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

"uma China"⁹⁵ à recente ênfase em "a China é um grande parceiro". Entre eles estão os motivos da pressão coletiva dos grupos de interesse hegemônicos no Brasil e a atuação ativa da diplomacia chinesa, mas, o mais importante, é a realidade da dependência econômica do Brasil da China.

Por exemplo, depois que Bolsonaro venceu a eleição presidencial, algumas mudanças importantes começaram a ocorrer em sua posição em relação à China. Em 5 de novembro de 2018, ele disse ao Embaixador da China no Brasil que o Brasil dá grande importância ao desenvolvimento das relações com a China e trata a China como um grande parceiro. O governo brasileiro expandiria ativamente a cooperação com a China e melhoraria continuamente a qualidade da cooperação bilateral. Em 19 de março de 2019, Bolsonaro anunciou, logo após seu encontro com Trump na Casa Branca, que visitaria a China no segundo semestre de 2019. De 24 a 26 de outubro de 2019, Bolsonaro fez uma visita oficial à China. Durante a visita à China, Brasil e China assinaram 11 importantes documentos de cooperação bilateral, que incluem comunicação de política, energia, agricultura, ciência e tecnologia e intercâmbio cultural. Trata-se do maior número de documentos de cooperação bilateral assinados pelos dois países ao mesmo tempo. Em 13 de novembro de 2019, o presidente Xi Jinping conversou com o Bolsonaro em Brasília por ocasião do 11º encontro de líderes dos países do BRICS no Brasil. Este foi o segundo encontro entre os líderes dos dois países em menos de um mês. Durante esta visita, o Brasil e a China assinaram 9 acordos de cooperação abrangendo agricultura, investimento, transporte, justiça e mídia⁹⁶.

Até o presente momento, o governo Bolsonaro tem mantido uma relação de equilíbrio com os EUA e a China. O governo Bolsonaro segue o caminho político dos Estados Unidos, mas trata a China como o seu parceiro comercial mais importante, como de fato o é.

3.2.3 Conflitos políticos gerados pela pandemia de COVID-19 de 2020

É inegável que o surto e a propagação da epidemia do novo coronavírus em todo o mundo é o maior evento de desastre em 2019-2020, o que também causa os novos desafios para as relações Brasil-China. As atitudes do governo Bolsonaro geram ainda mais conflitos para a relação diplomática durante esse período.

⁹⁵ Uma China: Existe apenas uma China no mundo, Taiwan faz parte da China e a República Popular da China é o único governo legal que representa toda a China.

⁹⁶“China cada vez mais faz parte do futuro do Brasil”, diz Bolsonaro. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/13/bolsonaro-recebe-presidente-da-china-no-itamaraty-antes-de-ocupula-de-lideres-do-brics.ghtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

A pandemia do Covid-19 de 2020 não é inédita. O mundo já testemunhou uma pandemia global semelhante cem anos atrás, no processo de conquista das Américas. Mais de 90% dos índios brasileiros perderam a sua vida devido a doenças trazidas pelos colonizadores europeus. A história nos conta que embora os surtos epidêmicos de larga escala tenham sido repentinos e crescentes, eles não duram muito e desapareceram em cerca de dois anos.

Ao findar do primeiro ano do governo de Jair Messias Bolsonaro, sua popularidade girava em torno de 30%. A pandemia do novo coronavírus contribuiu para piorar esse índice. O presidente apresentou atitudes muito negativas acerca da prevenção das medidas de prevenção e contenção do vírus, fazendo com que fosse fortemente criticado em âmbito internacional e também nacional. A revista médica britânica *The Lancet*, uma das mais conceituadas da área, apontou que o presidente Bolsonaro é a “maior ameaça” à luta contra o coronavírus no Brasil⁹⁷. Ao mesmo tempo, o ex-ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta tomou medidas muito elogiadas pela imprensa, mas extremamente reprovadas por Bolsonaro. Assim, a pandemia foi mais um fator de turbulência para um governo já controverso.

Atualmente, as várias reformas em discussão no Brasil pararam devido à situação epidêmica. A economia, que já não ia muito bem, entrou em recessão, vendo crescer a taxa de desemprego. Na ausência de isolamento efetivo e de medidas unificadas e eficazes de prevenção de epidemias, a situação epidêmica no Brasil continua a se deteriorar, e a cada dia novos fatos e informações tornam a situação mais complicada.

Além disso, do mal-estar gerado por Bolsonaro nas relações com a China se agravou no contexto da “corona crise”. Assim, não há dúvidas de que as relações bilaterais entre Brasil e China enfrentam desafios de diferentes (e novos) níveis.

Por causa da atual pandemia, a situação política no Brasil também enfrentou instabilidade: dois ministros da saúde já renunciaram por não concordarem com opiniões do presidente. Mais tarde, Sérgio Moro, o ministro da Justiça e Segurança Pública que ganhou enorme notoriedade nacional na Operação Lava Jato, deixou a sua pasta no dia 24 de abril devido a decisão de Bolsonaro de trocar o diretor-geral da Polícia Federal. Com a demissão de ministros, o governo de Bolsonaro caiu na maior crise desde que assumiu o cargo, já a popularidade de Bolsonaro continua piorando em todos os indicadores, tanto a presente, quanto a percepção do futuro. Comparada a fevereiro, a reprovação subiu de 36% para 50%.

⁹⁷Bolsonaro é a maior ameaça à luta contra a Covid-19 no Brasil, diz 'Lancet'. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/bolsonaro-a-maior-ameaca-luta-contra-covid-19-no-brasil-diz-lancet-24417316>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

O contexto político brasileiro é relevante para as relações bilaterais entre Brasil e China. Em reação a uma mensagem ofensiva contra a China postada na internet por um dos filhos do presidente Bolsonaro Embaixada da China no Brasil respondeu: “Que dê uma guinada o mais rapidamente possível, já que a história nos ensina que quem insiste em atacar e humilhar o povo chinês, acaba sempre dando um tiro no seu próprio pé”. Do ponto de vista formal, as reações chinesas foram inéditas para as relações sino-brasileiras.

O primeiro-ministro da saúde, demitido posteriormente por Bolsonaro, Luiz Henrique Mandetta, ligou para o embaixador chinês Yang Wanming. Além de pedir desculpa pelos comentários agressivos, o ex-ministro também tentou dar suporte aos laços de cooperação e amizade entre os países nesse importante período em que o Brasil tenta enfrentar a proliferação da pandemia. Naquela época, o ministro estava lutando para reparar as relações com a China, a fim de viabilizar a compra de equipamentos de proteção individual e ventiladores, muito disputados pela alta de demanda durante a pandemia⁹⁸.

⁹⁸ Embaixada da República Popular da China no Brasil. Disponível em: <http://br.chineseembassy.org/chn/gdxw/t1767520.htm>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

Figura 1 - A nota da embaixada da China.

NOTA DA EMBAIXADA DA CHINA

Em 18 de março, o deputado federal Eduardo Bolsonaro fez acusações desfundamentadas anti-China no seu Twitter, atacando as medidas tomadas pelo governo chinês no combate ao COVID-19 e difamando o nosso sistema político. Estamos extremamente chocados por tal provocação flagrante contra o governo e povo chinês. Manifestamos nossa profunda indignação e forte protesto pela atitude irresponsável do deputado Eduardo Bolsonaro.

Como deputado federal e figura pública especial, as palavras do Eduardo Bolsonaro causaram influências nocivas, vistas como um insulto grave à dignidade nacional chinesa, e ferem não só o sentimento de 1.4 bilhão de chineses, como prejudicam a boa imagem do Brasil no coração do povo chinês. Geram também interferências desnecessárias na nossa cooperação substancial. Tal comportamento é totalmente errôneo e inaceitável, veementemente repudiado pelo lado chinês. O Embaixador Yang Wanming já comunicou ao chanceler Ernesto Araújo a nossa posição solene. Temos pleno conhecimento da política externa brasileira com a China e acreditamos que nas suas linhas não houve qualquer mudança.

Ao mesmo tempo, opomo-nos às difamações e insultos contra a China impostos por qualquer um e sob qualquer forma. A parte chinesa não aceitou a gestão feita pelo chanceler Ernesto Araújo à noite do dia 18. O deputado Eduardo Bolsonaro tem que pedir desculpa ao povo chinês pela sua provocação flagrante. O lado chinês defende sempre e de forma resoluta os seus princípios e jamais será ambíguo e tolerante com qualquer prática que afronte os seus interesses fundamentais. Esperamos que alguns indivíduos do lado brasileiro, na sua minoria, abandonem as suas ilusões e muito menos subestime a nossa resolução e capacidade de salvaguardar os nossos próprios interesses.

Ao longo do ano passado, com o esforço conjunto dos dois países, o relacionamento sino-brasileiro tem se desenvolvido de forma saudável e estável. O Presidente Xi Jinping e o Presidente Jair Bolsonaro efetuaram uma troca de visitas, conseguindo alcançar novos consensos sobre as relações bilaterais. O Diálogo Estratégico Global China-Brasil foi realizado com pleno sucesso, fazendo com que a nossa confiança política mútua fosse consolidada.

Desde o surto do COVID-19, os nossos dois países têm mantido contatos estreitos e amistosos. O Presidente Bolsonaro manifestou a solidariedade para com o governo e povo chinês, razão pela qual o lado chinês agradece muito. Atualmente, de acordo com o pedido do Ministério de Saúde do Brasil, estamos ajudando o país a adquirir os materiais médicos mais urgentes da China.

Ao longo do último dia, temos recebido apoio e solidariedade de todos os setores da sociedade brasileira. Ao manifestarmos a nossa gratidão, percebemos que os que atrapalham o desenvolvimento das relações bilaterais se limitam a uma minoria na população brasileira, enquanto a maioria esmagadora está em defesa da nossa fraternidade. Esperamos que o Itamaraty possa tomar ciência do grau de gravidade desse episódio e alertar o deputado Eduardo Bolsonaro a tomar mais cautela nos seus comportamentos e palavras, não fazer coisas que não condizem com o seu estatuto, não falar coisas que prejudiquem o relacionamento bilateral e não praticar atividades que danifiquem a nossa cooperação. Temos a certeza de que o Itamaraty certamente vai levar em consideração o quadro geral das relações sino-brasileiras e envidar esforço junto conosco para salvaguardar o ambiente favorável do nosso relacionamento.

EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA
CHINA NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL



Fonte: Embaixada da China.

O vice-presidente Hamilton Mourão defendeu, no dia 29 do abril de 2020, uma maior aproximação comercial entre Brasil e China. Segundo ele, os dois países “têm um casamento inevitável” em razão da capacidade nacional de produção de alimentos e da necessidade dos chineses de garantir o abastecimento da população⁹⁹.

Durante o período da pandemia em 2020, a China é também o país que mais tem oferecido ajuda ao Brasil no combate ao covid-19. Até o final do maio desse ano, mais de 60 províncias e municípios, assim como empresas chinesas, doaram ou vão doar materiais de saúde ao Brasil, com um valor total superior a US\$ 6 milhões. Outro ponto importante da

⁹⁹Mourão: “O Brasil e a China têm um casamento inevitável”. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/mourao-o-brasil-e-a-china-tem-um-casamento-inevitavel/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

cooperação dos dois países é a produção da vacina contra o coronavírus. Como o governo de São Paulo anunciou no dia 11 de junho, há uma parceria entre o Instituto Butantan e a Sinovac Biotech, farmacêutica chinesa que está desenvolvendo um dos 10 protótipos de vacinas mais avançadas do mundo contra o novo coronavírus. O desenvolvimento conjunto de vacinas entre China e Brasil significa que os dois países alcançaram uma maior cooperação em saúde.

Nos próximos meses, o Brasil vai tomar a decisão sobre o seu posicionamento na disputa de 5G de Huawei entre os EUA e a China: proibir ou não a participação da chinesa Huawei nos leilões das frequências relacionadas a 5G. O Brasil estava originalmente programado para iniciar a licitação de construção 5G em março de 2020, mas, devido ao impacto da nova epidemia de coronavírus, o tempo de licitação foi adiado para 2021, o que também fez o Brasil ficar para trás de outros países da América Latina no progresso da construção global de 5G. Segundo o vice-presidente Mourão, não temeria “consequências” caso o país permita a participação da fornecedora chinesa na implantação do 5G¹⁰⁰.

Nesse momento complexo, apesar de uma situação desfavorável, a cooperação Brasil-China ainda pode vislumbrar uma oportunidade de se intensificar. Abaixo, alguns exemplos de como isso pode se dar:

(1) *Cooperação de suprimentos médicos.* O Brasil tem uma enorme lacuna em equipamentos médicos ao enfrentar o surto da pandemia global. O país já solicitou às empresas chinesas vendas e doações de materiais médicos como máscaras, roupas de proteção, camas de hospital e ventiladores. Com a atual melhoria da prevenção e controle da epidemia na China e a retomada acelerada do trabalho das empresas, haverá grande produção desse material, intensificando o comércio e a colaboração entre Brasil e China.

(2) *Cooperação em infraestrutura.* Em 2018, os investimentos em infraestrutura do Brasil representaram 1,82% do PIB, muito abaixo do valor recomendado pela ONU, de 5,2%¹⁰¹. Sob o impacto da epidemia, a infraestrutura de saúde atrasada fará com que mais cidadãos fiquem em uma situação de mais vulnerabilidade. No Brasil, 37% das pessoas vivem em locais sem equipamento de tratamento de esgoto, e as más condições de saneamento exacerbam o risco de transmissão de doenças; a segurança de habitação em muitas regiões é

¹⁰⁰Mourão diz não temer EUA com presença da Huawei no 5G do Brasil. Disponível em: <https://teletime.com.br/04/08/2020/mourao-diz-nao-temer-eua-com-presenca-da-huawei-no-5g-do-brasil/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

¹⁰¹Os investimentos em infraestrutura em 2018 e as projeções para 2019. Disponível em: <https://www.tecnologica.com.br/portal/artigos/81855/os-investimentos-em-infraestrutura-em-2018-e-as-projecoes-para-2019/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

inadequada e quase 6% da população do Brasil vive em favelas, aumentando consideravelmente a possibilidade de transmissão de agregação viral. Nessa situação, a experiência chinesa, sobretudo a experiência da construção do hospital em campanha como o Huoshenshan construído em dez dias, ajudaria muito a melhora de infraestrutura no Brasil e até toda a América Latina, durante a pandemia. Espera-se que a colaboração em infraestrutura de saúde seja um novo ponto de crescimento para a cooperação em infraestrutura “Cinturão e Rota” entre o Brasil e a China.

(3) *Cooperação em inteligência e desenvolvimento tecnológico.* Durante a pandemia global, a economia virtual se tornou foco na vida cotidiana nas grandes cidades. No Brasil, a proporção de usuários da Internet representa 70% da população nacional, porém a maioria das pessoas ainda está completamente imersa na economia “física” e não é totalmente capaz de substituí-la por uma economia virtual. Se a China e o Brasil puderem aproveitar a oportunidade de fortalecer a cooperação no campo da economia digital, os aplicativos de reunião, *delivery*, pagamento online e até o entretenimento, será possível não apenas aliviar a pressão econômica, mas também abrir ainda mais o canal de cooperação de comércio eletrônico do Brasil e adicionar um novo mecanismo para a cooperação comercial e de investimentos China-Brasil.

(4) *Cooperação agrícola.* O Brasil e os Estados Unidos atualmente mantêm estreita cooperação em muitas áreas de política externa, enquanto o presidente e a extrema-direita do país se inclinam para os Estados Unidos, ainda existe uma concorrência comercial entre eles. O Brasil desempenha um certo papel de “substituto” no fornecimento de produtos agrícolas para a China, especialmente na importação de grandes produtos agrícolas, como soja e milho. Como maior parceiro comercial do Brasil, a China deve fortalecer a cooperação com o Brasil em âmbito agrícola.

Por serem dois países muito relevantes, a cooperação mútua em vários campos se tornou um fator importante que afeta o desenvolvimento do sistema e economia internacional. O desenvolvimento de mecanismos multilaterais proporcionou oportunidades preciosas para o Brasil e a China. Decerto a pandemia representa um teste importante das relações Brasil-China

3.3 As relações Brasil-BRICS e cooperação frente à pandemia de COVID-19

Nesta seção, discute-se brevemente cada uma das relações bilaterais do Brasil com os demais membros do BRICS, bem como a cooperação do bloco frente à pandemia de Covid-19 deflagrada em 2020.

3.3.1 Brasil-Rússia

Desde o início do século XXI, a relação entre Brasil e Rússia se desenvolveu rapidamente, o Brasil e a Rússia concordam basicamente com suas visões políticas e posições de princípio em questões internacionais importantes. Por exemplo, a Rússia apoia a eleição do Brasil para um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e apoia a reforma do sistema internacional, tendo a reforma da ONU como o seu núcleo.

Brasil e a Rússia também têm boas condições básicas para a cooperação econômica e comercial. Primeiro, porque ambos os países estão enfrentando as tarefas e os objetivos da modernização doméstica. Eles promovem vigorosamente a reforma estrutural econômica, a participação da integração econômica regional e a atribuição de importância à alta tecnologia na modernização. Segundo, porque ambos os países têm um sistema operacional diversificado, um sistema industrial relativamente complexo e abundantes reservas de energia.

Embora as relações bilaterais entre o Brasil e a Rússia estejam se desenvolvendo sem problemas, e o mecanismo de cooperação bilateral esteja funcionando normalmente, em comparação com outros países, a relação entre os dois países têm uma motivação endógena relativamente fraca. O estabelecimento do mecanismo nacional do BRICS fornece uma nova plataforma para o desenvolvimento profundo das relações Brasil-Rússia. Entretanto, se o governo Bolsonaro ainda estiver tentando manter um “equilíbrio” entre a China e os Estados Unidos, no caso de uma escalada no jogo político entre os Estados Unidos e a Rússia, ele poderá adotar uma postura inclinada em relação aos Estados Unidos. No início de 2019, Bolsonaro manifestou insatisfação com a participação da Rússia no exercício militar venezuelano. Nesse caso, as relações entre Brasil e Rússia possivelmente esfriam¹⁰².

3.3.2 Brasil-Índia e Brasil-África do Sul

No que diz respeito às relações entre Brasil e Índia e Brasil e África do Sul, em 2003 foi criado um fórum de cooperação entre os três, que ficou conhecido como IBAS. Os países ganham expressividade devido à capacidade produtiva dos mesmos e considerável aumento de participação no comércio internacional.

¹⁰² Crise na Venezuela: O pequeno grupo que vê em Bolsonaro um caminho para derrubar Maduro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47126238>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as trocas comerciais entre Brasil e Índia ganharam notoriedade nos últimos tempos, passando de menos de US\$ 500 milhões, em 2000, para cerca de US\$ 7,7 bilhões, em 2010¹⁰³.

A aproximação entre Índia e Brasil também é expressada nos diversos acordos de cooperação assinados, acarretando em posições conjuntas em decisões e assuntos importantes, e no posicionamento de ambos em organizações internacionais importantes como o Conselho de Segurança da ONU e a Organização Mundial do Comércio (OMC), reivindicando uma nova ordem internacional que questiona a sua atual composição. Ao que tudo indica, o futuro dessa aproximação é promissor, já que ao longo dos anos os elementos econômicos também acarretaram em laços políticos, culturais e sociais.

Com relação à África do Sul, devido ao apartheid o país acabou se tornando um exemplo de relacionamento com o Brasil. Por muito tempo, o comércio entre os dois países têm sido o fator mais importante para manter o interesse do Brasil nos países africanos. A África do Sul ainda está se esforçando para redefinir sua imagem interna e internacionalmente como um país que respeita todos os outros países, indivíduos e culturas. As prioridades estratégicas de ação internacional da África do Sul, como remodelar a imagem do país após o apartheid, defendendo os direitos humanos e juntando-se a organizações regionais e multilaterais, incluindo parcerias com o Brasil, contribuíram significativamente para esse objetivo.

No geral, o Brasil e a África do Sul estão tentando exercer maior influência e status na situação global. Portanto, nesse sentido, a relação entre os dois países tem se mostrado benéfica para ambas as partes¹⁰⁴.

3.3.3 A primeira Cúpula do BRICS

O Brasil, como o país rotativo da XI Cúpula do BRICS, basicamente deu continuidade ao estilo temático de responder conjuntamente à nova revolução industrial instaurada pela África do Sul, em 2018, enfatizando a colaboração dos países do BRICS no campo da inovação tecnológica.

No dia 14 de novembro de 2019, os líderes dos cinco países realizaram a Décima Primeira Cúpula do BRICS em Brasília, sendo o Brasil o presidente rotativo da Cúpula nesse

¹⁰³ Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

¹⁰⁴ FERRARO. F.; GRECHI. P. A. *Relações bilaterais entre Brasil e África do Sul: do período colonial à política africana do Presidente Lula*. Revista Perspectiva. v. 7, n. 13 (2014).

ano. Dados os muitos dividendos explícitos e as tradições diplomáticas “multilaterais” obtidas com a “Cooperação do BRICS”, o Brasil optou por continuar seu relacionamento de colaboração com os países emergentes no nível de governança global e ciência e tecnologia.

A referida cúpula é realizada sob o tema “BRICS: crescimento econômico para um futuro inovador”, segundo a “Declaração Brasília”. Além de enfatizar a cooperação multilateral, os países ainda reafirmaram o compromisso de combater o uso indevido das atividades criminosas e terroristas. Atualmente, a cooperação da tecnologia ocupa um lugar cada vez mais importante no BRICS. A agenda de cooperação é determinada por interesses comuns para os cinco países, reforçando a cooperação da economia e tecnologia e fomentando a criação do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS.

A “Declaração de Brasília”, alcançada na cúpula, tem um total de 73 itens, entre cooperação econômica e reforma do sistema multilateral, com resultados importantes. Em termos de cooperação econômica, a declaração enfatizou a importância da abertura de mercados, do ambiente de negócios e comércio justo e não discriminatório, das reformas estruturais, da concorrência efetiva, da promoção do investimento e inovação, da construção de infraestruturas e do financiamento do desenvolvimento. Os líderes dos países do BRICS reiteraram que o comércio internacional baseado em regras, transparência, não discriminação, abertura e inclusão é muito importante¹⁰⁵.

Com relação à reforma do sistema multilateral, a declaração destacou que o atual sistema multilateral global precisa ser fortalecido e reformado com urgência, incluindo as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional e outras organizações internacionais.

Assim, os países do BRICS continuarão seus esforços para promover o desenvolvimento do sistema multilateral em uma direção mais inclusiva, democrática e representativa, e aumentar a participação das economias emergentes e dos países em desenvolvimento na tomada de decisões em assuntos internacionais. Os líderes dos países do BRICS estão empenhados em promover o desenvolvimento da ordem internacional em direção a uma multipolaridade mais equitativa, justa, igual e mais representativa.

O efeito coeso da China e da Índia nas economias emergentes e nos países em desenvolvimento não pode ser ignorado. O fato de a China e a Índia serem dois importantes importadores de recursos dentro do mecanismo de cooperação do BRICS é a principal razão pela qual o Brasil não está disposto a se retirar da cooperação do BRICS. China e Índia são os

¹⁰⁵ Declaração de Brasília. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21083-declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

principais países demandantes de recursos. Rússia, África do Sul e Brasil são importantes exportadores e os países do BRICS têm certa relação simbiótica.

Os países do BRICS têm se tornando cada vez mais relevantes em termos de tecnologia, investimento e mercados. A adesão aos países do BRICS dá ao Brasil a oportunidade de relação privilegiada com seus países-membros.

Diante disso, o Brasil deve continuar mantendo sua adesão ao BRICS e atuar como uma ponte entre as relações Norte-Sul, as relações sino-americanas, e a relação entre os países do BRICS e a América Latina.

3.3.4 A cooperação BRICS sob a pandemia COVID-19

A pandemia COVID-19, em 2020, por um lado trouxe desafios e cooperação para a cooperação do BRICS, em razão dos seus efeitos deletérios sobre os países em termos econômicos e humanitários, mas, por outro lado, lançou as bases para o aprofundamento da cooperação entre os países.

Enquanto relevantes economias no mundo, o BRICS também carrega a responsabilidade com relação ao equacionamento do problema. No dia 28 de abril de 2020, os ministros das Relações Exteriores dos cinco países discursaram em uma reunião on-line extraordinária, tendo o ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, presidindo a conferência. Durante as discussões, os países indicaram tendências à cooperação¹⁰⁶:

i) Os membros concordaram em continuar fornecendo apoio multilateral às atividades de prevenção e tratamento contra os males causados pelo novo coronavírus, bem como em criar condições favoráveis para o fornecimento de remédios e materiais de diagnóstico, preparações imunobiológicas e equipamento médico;

ii) Os países do BRICS concordaram em alocar US\$ 15 bilhões ao Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), para que se pudesse criar um instrumento de empréstimo especial para apoiar o fortalecimento econômico dos cinco países e ajudar a cobrir as despesas de emergência geradas pela pandemia.

iii) O ministro do Exterior da China, Wang Yi, apelou que todos os membros do Brics apoiassem firmemente o multilateralismo, o sistema internacional centrado nas Nações Unidas e os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas. Ademais, a Reunião enfatizou que os países do BRICS devem aderir ao multilateralismo, fortalecer a solidariedade

¹⁰⁶Five-member BRICS Works Out Ways to Combat the COVID-19 Pandemic. Disponível em: <https://www.indepthnews.net/index.php/sustainability/health-wellbeing/3572-five-member-brics-works-out-ways-to-combat-the-covid-19-pandemic>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

e cooperação, conduzir pesquisas sobre medicamentos e vacinas para lidar com a pandemia global, manter a segurança da saúde pública mundial e se esforçar para mitigar os efeitos negativos do surto.

Os países do BRICS tomaram muitas medidas para combater a pandemia de covid-19, juntamente a OMS. A Índia enfatizou o fortalecimento de sua indústria farmacêutica. Como um dos maiores produtores mundiais de medicamento, a Índia exportou recentemente os medicamentos para Rússia e Brasil, lançando as bases para o estabelecimento de uma aliança farmacêutica liderada pelos países do BRICS na Índia, que também pode explorar ativamente a produção de vacinas. A China fortaleceu sua resposta transcontinental à pandemia, fornecendo máscaras, luvas, roupas de proteção, capas de sapatos e kits de teste para os seus parceiros do todo mundo. No continente africano, a África do Sul, atualmente na posição de presidente rotativa da União Africana, está participando do desenvolvimento de uma resposta pan-africana à nova epidemia de pneumonia coronária. No continente da África, as medidas contra a pandemia da África do Sul têm sido altamente elogiadas pela Organização Mundial da Saúde e são consideradas um modelo para a epidemia nos países africanos.

Depois de demonstrar sua força relativa prestando assistência humanitária, aos países do BRICS coloca-se o desafio de cooperar com a Organização Mundial da Saúde, a Europa e América do Norte para coordenar ações e se tornar parte da luta global contra a epidemia. Atualmente a Europa e a América do Norte foram severamente afetadas e os países do BRICS podem ter que reativar os mecanismos de resposta a desastres existentes e alocar recursos e ativos para responder a uma série de desastres naturais (incluindo a pandemia de vírus), especialmente para emergentes economias e países do sul.

A pandemia de COVID-19 trouxe enormes desafios para a economia mundial. Isso porque a pandemia não é apenas uma crise de saúde pública, mas mudou profundamente a forma e os princípios das trocas de Estado para Estado. Existem crescentes incertezas nas relações internacionais: os países precisam buscar mais e novos pontos de convergência para cooperar. E, nessa perspectiva, os países do BRICS têm interesses internacionais semelhantes, sendo os promotores da democratização das relações internacionais, bem como os defensores e praticantes do multilateralismo.

Para ajudar os Estados-membros a lidar com a epidemia, as autoridades relevantes do Ministério das Finanças e do Banco Central dos países do BRICS realizaram uma videoconferência, em maio de 2020, para trocar opiniões sobre a resposta conjunta à nova epidemia e à melhoria da reserva de emergência do BRICS.

O Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS planeja fornecer aos países-membros US\$ 60 bilhões em empréstimos para ajudá-los a responder à epidemia e restaurar suas economias¹⁰⁷. Por exemplo, em março, o método acelerado foi aprovado para fornecer à China um total de 7 bilhões de RMB em empréstimos de assistência de emergência¹⁰⁸; no final de março, ela assinou um acordo de empréstimo com a Índia no valor total de US\$ 3,5 bilhões; em julho, anunciou um empréstimo de US\$ 1 bilhão para apoiar o Brasil, quando o governo brasileiro fornece subsídios emergenciais para grupos de baixa renda¹⁰⁹.

A Cúpula do BRICS do ano de 2020 foi realizada online no dia 27 de novembro, o fortalecimento da cooperação em áreas como saúde e inovação e o aproveitamento das vantagens de diversos países no combate à epidemia serão um dos temas importantes. Diante da complicada situação internacional, segundo o relatório de cooperação e desenvolvimento do BRICS (2019), os países do BRICS também expressarão sua posição comum por meio de consultas, continuarão a promover o processo de globalização econômica e regionalização e ajudarão a transformar a ordem política e econômica internacional em uma direção mais justa e razoável¹¹⁰.

Embora os países do BRICS tenham alcançado cooperação em muitas agendas internacionais, eles continuarão a ver racionalmente as diferenças dos Estados-membros em questões específicas. A cúpula de Brasília não incluiu a reforma do sistema financeiro internacional, negociações comerciais multilaterais, conferências sobre o clima e outras questões globais como áreas principais. Isso reflete que o Brasil não está abandonando sua identidade como uma economia relevante e está alinhado com outras questões de governança global e com as posições dos outros quatro países-membros.

O BRICS é um mecanismo de cooperação internacional aberto, e os países se candidatam voluntariamente a adesão quase todos os anos. A questão da expansão continuará a testar a flexibilidade e inovação do mecanismo. De uma perspectiva de longo prazo, a expansão ou ajuste dos membros do BRICS é uma questão importante para a sua afirmação ainda maior em âmbito global.

¹⁰⁷ Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS: Empréstimo de ajuda emergencial aprovado de US \$ 6 bilhões para COVID-19. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/2020-07/21/c_1126265729.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

¹⁰⁸ Método acelerado: A modalidade de empréstimo bancário tem como características: baixo custo, agilidade no pagamento e longo prazo.

¹⁰⁹ Banco do Brics aprova US\$1 bilhão em novos empréstimos a Rússia e Índia. Disponível em: <https://br.rbth.com/economia/84468-banco-do-brics-emprestimos-russia-china>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

¹¹⁰ REPORT ON BRICS COOPERATION AND DEVELOPMENT (2019).

O BRICS pode ser considerado um mecanismo de cooperação aberto porque, tanto em seu espírito quanto em sua composição, a expansão de seus membros ajudará a expandir sua influência internacional. Em segundo lugar, porque a adesão da África do Sul é um exemplo para a adesão de outros países. Por fim, com o bom desenvolvimento do mecanismo de cooperação do BRICS, o interesse de outros países em adesão aumentará, e essa demanda não deve ser ignorada por muito tempo. A ampliação desse mecanismo não só ajudará a fortalecer a vitalidade dos países do BRICS e de outros possíveis Estados-membros.

A institucionalização da cooperação do BRICS ainda é uma tarefa importante de longo prazo. Como qualquer mecanismo internacional, o crescimento do BRICS é um processo que vai do informal ao formal, do simples ao complexo. A prática de dez anos de cooperação do BRICS mostra que o espírito do BRICS de “abertura, tolerância, cooperação e ganhos mútuos” é correto e consistente com a realidade. O mecanismo de cooperação do BRICS tornou-se parte importante da reforma e manutenção da ordem internacional. A mudança de governo de cada um dos Estados-membros não levou ao colapso da cooperação entre os países, e o mecanismo ainda tem fortes capacidades e potencial de desenvolvimento. Claro, o mecanismo de cooperação do BRICS está apenas no estágio inicial e ainda enfrenta o dilema da estrutura de governança imperfeita e capacidades organizacionais fracas. Somente reformando e melhorando continuamente o modelo de cooperação do BRICS podemos nos adaptar aos requisitos do momento e alcançar uma realização mais rápida e melhor em todos os países

Conclusão

Durante os governos Lula, o grupo BRICS se tornou uma iniciativa global e importante, sendo um novo representante do multilateralismo.

Atualmente, o Brasil ocupa uma posição de destaque no grupo BRICS, a partir da qual pode expor os seus interesses, ao mesmo tempo em que ganha uma plataforma considerável para participar da governança política e econômica internacional, o que pode vir a ajudar o Brasil a se tornar um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Até o momento, de todos os governos, o governo Lula foi o que mais demonstrou desejo de se juntar a esse grupo tão seletivo de países. Além disso, o país tentou influenciar a mudança da ordem internacional, após a iniciativa da Rússia de transformar o grupo do BRIC virtual em um grupo de G4. Assim, fica claro que o presidente Lula desejava atualizar o BRICS para um mecanismo formal de coordenação política.

Nos governos Lula, impulsionado pelo apoio estratégico e pelos poderes econômicos e políticos, o Brasil tornou a iniciativa de se engajar na prática de aliança, unindo os BRICS para o estabelecimento do mecanismo do BRICS. Pela prática de discurso, alcançou, junto com os outros membros do grupo, consensos de cooperação e reforma, definindo a identidade do mecanismo como parceiro para que este agrupamento pudesse ascender no ambiente atual que controlado mais pelos países desenvolvidos.

Durante o primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff, diante do efeito adverso provocado pela crise financeira internacional e da desaceleração econômica do Brasil, a busca pela reforma do sistema financeiro internacional promovida pelos países do BRICS enfraqueceu. Por causa disso, o foco da política do governo Rousseff mudou para a dimensão doméstica, com redução da importância da política externa relacionada ao BRICS.

No ano de 2014, mesmo depois de ser reeleita com uma vantagem menor, o governo Rousseff ainda deu muita esperança para a cooperação do BRICS. Essa esperança, contudo, não foi concretizada. Com a recessão econômica em 2015, as questões internas foram mais importantes do que as questões diplomáticas para o governo brasileiro. A insatisfação da classe média com a falta de infraestrutura doméstica e a baixa qualidade dos serviços médicos e educacionais aumentou, e protestos em larga escala ocorreram.

Na sequência, o Brasil passou por transformações causadas pelo impeachment da então Presidente Dilma Rousseff, e a ascensão à presidência de Michel Temer, mesmo com poucas implicações ao longo do mandato. O ajuste da política externa do governo Temer enfatizou “manter um equilíbrio entre Norte e Sul”, diferindo da orientação política de priorizar o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul durante a gestão do PT.

“Melhorar as relações com os Estados Unidos” se tornou uma importante parte da diplomacia de Temer. Afetada pelas ideias de ajuste de política externa acima mencionadas, a cooperação Sul-Sul tinha uma tendência de ser desviada gradativamente da linha principal da política externa brasileira, mas a política isolacionista do governo Trump e os apelos do governo de Temer aos interesses dos EUA estavam claramente desalinhados. Portanto, a política externa do Brasil neste momento estava ajustando constantemente. Não obstante, o governo Temer não alterou a cooperação do Brasil com o BRICS.

Em primeiro de janeiro de 2019 o novo presidente eleito Jair Bolsonaro tomou posse de seu mandato no Brasil. Sendo o primeiro presidente de direita vencedor desde a restauração do governo civil no fim da década de 1980, ele já foi apelidado de “Trump tropical”, dada sua inclinação às ideias de Donald Trump, o presidente estadunidense.

A grande diferença entre a política externa anterior e a realizada pelo governo Bolsonaro é que, antes, o multilateralismo era buscado como uma forma de fugir da exclusividade comercial do eixo norte-sul, enquanto no governo Bolsonaro o multilateralismo ocorre por ser inevitável. Fato é que a antiglobalização permanece como a principal força motriz da nova política externa do Brasil, refletida nas atitudes de Bolsonaro em relação a novos e antigos parceiros, sua crescente suspeita em relação ao multilateralismo e seus esforços para mudar a ordem regional da América do Sul.

A atitude do governo Bolsonaro em relação à cooperação do BRICS se refletiu na Décima Primeira Cúpula do BRICS, realizada em Brasília, no dia 14 de novembro de 2019, sendo o Brasil o presidente rotativo da Cúpula neste ano. Diante das vantagens explícitas e das tradições diplomáticas “multilaterais” obtidas com a “Cooperação do BRICS”, o Brasil optou por continuar seu relacionamento de colaboração com os “países emergentes” no âmbito da governança global e ciência e tecnologia, inovação e economia digital (temas desta cúpula).

A cúpula foi realizada sob o tema “BRICS: crescimento econômico para um futuro inovador”, segundo a “Declaração de Brasília”. Além de enfatizar a cooperação multilateral, os países ainda reafirmaram o compromisso de combater o uso indevido das atividades criminosas e terroristas. Atualmente, a cooperação da tecnologia ocupa um lugar cada vez mais importante no mecanismo do BRICS. A agenda de cooperação é determinada por interesses comuns para os cinco países, reforçando a cooperação da economia e tecnologia e fomentando a criação do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS. Segundo a declaração de Brasília, novos temas como inovação tecnológica se tornarão um dos focos da futura

cooperação do BRICS, um sinal que a cooperação do BRICS pode enveredar em direção a uma cooperação econômica e tecnológica.

A cooperação do BRICS ainda é um processo em construção, impulsionado pelo ambiente do sistema internacional e pelas condições de recursos nacionais e estrangeiros. O Brasil tem promovido uma série de atividades de participação e prática para o estabelecimento do mecanismo BRICS, o que consolidou o consenso sobre a formação do mecanismo BRICS e a participação na cooperação e ação coletiva. No entanto, o Brasil mantém uma atitude cautelosa em relação à extensão da cooperação do BRICS nos campos político e de segurança. Durante os governos do Partido dos Trabalhadores, a cooperação Sul-Sul com os países do BRICS ocupou um lugar importante nas políticas externas brasileiras, enquanto durante o governo Temer e, até o momento, durante o governo Bolsonaro, as políticas externas para o BRICS não foram profundamente alteradas devido à relação cooperação econômica estreita do país com os países do BRICS, sobretudo a China.

Não obstante, pode-se dizer que o status do BRICS na política externa brasileira decaiu no período mais recente. Isso traz alguns desafios para a transformação e o aprimoramento do mecanismo durante o governo Bolsonaro. Em certa medida, isso simboliza sinais desfavoráveis à cooperação entre o Brasil e o BRICS. Além da orientação de política externa de cada governo eleito, a extensão do ajuste dependerá principalmente do andamento do mecanismo do BRICS, para verificar se ele pode trazer mais benefícios para o Brasil e atender às necessidades e expectativas estratégicas do país.

Referências

- AGÊNCIA BRASIL. Brasil é agora o décimo maior cotista do FMI. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-02/brasil-e-agora-o-decimo-maior-cotista-do-fmi>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- ALBUQUERQUE, J.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S. *Sessenta Anos de política Externa Brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ALEXANDER, J. Alexander. *Raging against the enlightenment: the ideology of steve bannon*. Sociol. Antropol. V. 8, N. 3, Rio de Janeiro Sept./Dec. 2018.
- ALJAZEERA. *Bolsonaro Threatens to Withdraw Brazil from UN Migration Pact*. Aljazeera, 10 Jan 2019. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2019/01/bolsonaro-threatens-withdraw-brazil-migration-pact-190109190423306>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- ALTEMANI, H. *Brasil e China: uma nova aliança não escrita?*. (In): Rev. Bras. Polit. Int., N. 53, V. 2, 2010, pp. 88-106.
- AMERICAS QUARTELY. “In Spite of Bolsonaro, China Quietly Deepens its Influence in Brazil”. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/article/in-spite-of-bolsonaro-china-quietly-deepens-its-influence-in-brazil/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- AMERICAS QUARTELY. Making Sense of Bolsonaro’s Foreign Policy at Year One. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/article/making-sense-of-bolsonaros-foreign-policy-at-year-one/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- AMORIM, C. *Brazil’s Multilateral Diplomacy: Remarks at the Second National Conference on Foreign Policy and International Politics*. Brazilian Embassy in Washington, November 27, 2007.
- AMORIM, C. *Brazil’s Multilateral Diplomacy*”. In Remarks at the Second National Conference on Foreign Policy and International Politics, Brazilian Embassy in Washington, 27 November 2007.
- BARRETO, V. *Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos: Princípios, alte-rações e continuidade*. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010.
- BAUMANN, R.; ARAÚJO, R.; FERREIRA, J.; FILGUEIRAS, M. *O Brasil e os demais BRICS. Comércio e Política*. Rio de Janeiro: Editora do IPEA, 2010.
- BBC. Crise na Venezuela: O pequeno grupo que vê em Bolsonaro um caminho para derrubar Maduro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47126238>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- BBC. Governo Bolsonaro: Ex-embaixador dos EUA defende entrada do Brasil na Otan,

- aliança militar de potências ocidentais. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46055776>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- BEAUSANG-HUNTER, F. *Globalization and the BRICS: Why the BRICs Will Not Rule the World For Long*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- BECARD, D.; BARROS-PLATIAU, A.; OLIVEIRA, C. *O Brasil, a China e a VI Cúpula do BRICS*. Contexto int. [online]. 2015, vol.37, n.1 [cited 2021-01-14], pp.81-112
- BLOOMBERG. Bolsonaro Was Not Elected to Take Brazil as He Found It. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-01-07/brazil-s-bolsonaro-brings-foreign-policyrevolution-says-araujo>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- BRASIL ESCOLA. Rússia, em busca de seu espaço no novo contexto internacional. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/geografia/russia-busca-seu-espaco-no-novo-contexto-internacional.htm>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- BURGES, S. *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Miami: University Press of Florida, 2009.
- CAMARA DO BRASIL. Projeto ratifica participação do Brasil no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/551050-PROJETO-RATIFICA-PARTICIPACAO-DO-BRASIL-NO-BANCO-ASIATICO-DE-INVESTIMENTO-EM-INFRAESTRUTURA>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- CAMPIELO, R.; PESAVENTO, F. *A política externa brasileira e o BNDES: uma análise da atuação internacional do BNDES durante os governos Lula (2003-2010)*. 2 Congresso SEMIC – 30 e 31 de Out. de 2013.
- CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe y China Hacia una nueva era de cooperación económica*. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38196/S1500389_es.pdf >. Acesso em 10 de maio de 2016.
- CEPAL. Comércio externo da China e efeitos sobre as exportações brasileiras. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/28377-comercio-externo-china-efeitos-exportacoes-brasileiras>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- CONGRESSO EM FOCO. Mourão: “O Brasil e a China têm um casamento inevitável”. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/mourao-o-brasil-e-a-china-tem-um-casamento-inevitavel/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- CORREIO BRAZILIENSE. Com afagos mútuos, Bolsonaro e Xi Jinping assinam nove atos. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/11/13/interna_politica,80609

2/com-afagos-mutuos-bolsonaro-e-xi-jinping-assinam-nove-atos.shtml. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

CUNHA, G. L. da. *As relações Brasil-China: Ciência, Tecnologia e Inovação no século XXI*. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/319700359_As_relacoes_Brasil-China_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_no_seculo_XXI>. Acesso em março de 2017.

EPOCH TIMES. “A China está comprando o Brasil”, diz Bolsonaro. Disponível em: <https://www.epochtimes.com.br/china-esta-comprando-brasil-diz-bolsonaro/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

FAZComex. Exportações do Brasil para os Estados Unidos. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/exportacoes-do-brasil-para-estados-unidos/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

FAZComex. Principais Produtos Exportados do Brasil para China. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/principais-produtos-exportados-do-brasil-para-china/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

FERRARO, F.; GRECHI, A. *Relações bilaterais entre Brasil e África do Sul: do período colonial à política africana do Presidente Lula*. Revista perspectiva. V. 7, N. 13, 2014, pp. 10-21.

FERRARO, F.; GRECHI, P. A. *Relações bilaterais entre Brasil e África do Sul: do período colonial à política africana do Presidente Lula*. Revista Perspectiva, V. 7, N. 13, 2014, pp. 65-81.

FLEMES, D. *O Brasil na Iniciativa BRIC: Soft Balancing Numa Ordem Global em Mudança?*. Revista Brasileira de Política Internacional, V. 53, N. 1, 2010, pp. 143.

FOLHA. A novos diplomatas, Araújo diz que país não venderá alma para exportar minério de ferro e soja. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/a-novos-diplomatas-araujo-diz-que-pais-nao-vendera-alma-para-exportar-minerio-de-ferro-e-soja.shtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

FOLHA. Brasil patina no comércio global com apenas 1,2% das transações. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/01/1947897-brasil-patina-no-comercio-global-com-apenas-12-das-transacoes.shtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

FUNDACIÓN CAROLINA. Trump dos trópicos? Política externa de ultradireita no Brasil. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/trump-dos-tropicos-politica-externa-de-ultradireita-no-brasil/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

G 1 NOTÍCIAS. Declaração do Grupo de Lima – “China cada vez mais faz parte do futuro do

- Brasil', diz Bolsonaro. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/13/bolsonaro-recebe-presidente-da-china-no-itamaraty-antes-de-cupula-de-lideres-do-BRICS.ghtml>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- GUIMARÃES, S. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.
- GUIMARÃES, S. *Inserção Internacional do Brasil*. Economia e Sociedade, Campinas, N. 17, dez. 2001, pp. 1-31.
- IBAÑEZ, P. *Geopolítica e diplomacia em tempos de Covid-19: Brasil e China no limiar de um contencioso*. Revista Espaço e Economia, N. 18, 2020, pp. 1-26.
- IDN-InDepthNews. Five-member BRICS Works Out Ways to Combat the COVID-19 Pandemic. Disponível em: <https://www.indepthnews.net/index.php/sustainability/health-wellbeing/3572-five-member-brics-works-out-ways-to-combat-the-covid-19-pandemic>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- IG - "Se não mudar, saímos fora", diz Bolsonaro sobre Acordo de Paris. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2018-12-13/jair-bolsonaro-acordo-paris.html>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- IPEA - Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- ISTOÉ DINHEIRO. Brasil, Índia, Japão e Alemanha exigem cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/brasil-india-japao-e-alemanha-exigem-cadeira-permanente-no-conselho-de-seguranca-da-onu/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- ITAMARATY. Discurso do senhor presidente da República, Michel Temer, durante encontro privado dos Chefes de Estado e de Governo do BRICS – Goa, 16 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14950-discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-encontro-privado-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-do-BRICS-go-16-de-outubro-de-2016>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- JOHNSON, A. *Social States: China in International Institutions 1980-2000*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- KISSINGER, H. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.
- KLOTZ, A. *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*. Ithaca: Cornell University Press, 1995.
- LIMA, M.; HIRST, M. *Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice*

- and Responsibilities*. International Affairs, V. 82, N. 1, 2006, pp. 21-40.
- LIQUN, Z. *China's Practice Interpretation Model for Participating in the International System*. Diplomatic review, V.1, 2011.
- MARINO, R. *The Future BRICS: A synergistic Economic Alliance or Business as Usual?*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- MICHAEL A. *China and the BRICS: A real (but limited) Partnership in a Unipolar World*. Policy, V.42, No.1, 2010, pp. 100-129.
- MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- MOLIN, D. CASTELLI, P. NADAL, O. *Papel do BRICS nas relações diplomáticas entre Brasil e China*. Ideias, Campinas, SP, v.10, e'19007,2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8656201>. Acesso em 12 de agosto de 2019.
- MONITOR MERCANTIL. Brasil cai no ranking mundial de exportações. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/brasil-cai-no-ranking-mundial-de-exportacoes>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- MOREIRA JR, H.. *O brics e a recomposição da ordem global: estratégias de inserção internacional das potências emergentes*. Revista Conjuntura Austral, V. 3, nº. 9-10 | Dez 2011 - Mar 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/24508>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- O GLOBO – EUA oficializam Brasil como aliado preferencial extra-Otan. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/eua-oficializam-brasil-como-aliado-preferencial-extra-otan-23846554>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.
- O'NEIL, J. *Building Better Global Economic BRICS*. Goldman Sachs Global Economics Paper, N. 66, 2001, pp. 9.
- OLIVEIRA, G.; WOLF, P. *A dinâmica do investimento estrangeiro direto realizado pelo BRICs (1995-2013)*. In: Textos para discussão nº 2242. IPEA, 2016.
- OLIVEIRA. C. *A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada*. Fronteira, Belo Horizonte, V. 17, N. 34, 2018, pp. 296-309.
- PECEQUILO, C. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos. Rev. bras. polít. int. [online]. 2008, vol.51, n.2, pp.136-156.

PIMENTEL, J (org.). *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília: FUNAG, 2013, pp. 503 – 504.

PIMENTEL, J. *Debatendo o BRICS*. Brasília: FUNAG, 2013.

PINCHETA, Rob; SIAD, Arnaud. *Bolsonaro's March Visit with Trump Was A 'Corona Trip,' Says Brazil's Former Health Secretary*. CNN, May 14, 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/05/13/americas/bolsonaro-us-visit-corona-trip-intl/index.html>.

Acesso em 12 de janeiro de 2021.

PODER 360. República Popular da China critica Bolsonaro por sua visita a Taiwan. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/republica-popular-da-china-critica-bolsonaro-por-sua-visita-a-taiwan/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

RAMANZINI, H. *Uma análise da política externa do governo lula da silva*. *Revista debates*. Porto Alegre, v.4, n.2, p. 60-80, jul.-dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/16561>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

RAMANZINI, H.; PASSINI, M.; ALMEIDA, RIBEIRO, R. *As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira*. (In): RAMANZINI, H. (Org.). *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. Disponível em: http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/08/057_Livro.Politica.Externa.Brasileira.Cooperacao.Sul-Sul.e.Negociacoes.Internacionais_Ramanzini.Ayerbe.pdf >. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

REIS, D.; ASSUNÇÃO, I., LEMOS, A. *Cooperação Internacional: A Influência do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) na construção da atual política externa brasileira*. Ano II, n.2. fev./jul. 2013–ISSN 2236-8760 Disponível em: < <https://repositorio.unp.br/index.php/connexio/article/view/329> >. Acesso em: 23 março de 2013.

RESISTÊNCIA. Em discurso, Xi Jinping defende realização de sonho chinês do rejuvenescimento da nação. Disponível em: <https://www.resistencia.cc/em-discurso-xi-jinping-defende-realizacao-de-sonho-chines-do-rejuvenescimento-da-nacao/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

REUTERS. Bolsonaro ameaça retirar Brasil da OMS a exemplo dos EUA. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/politica-bolsonaro-oms-idBRKBN23C357-OBRDN>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

RUSSIA BEYOND. Banco do Brics aprova US\$1 bilhão em novos empréstimos a Rússia e Índia. Disponível em: <https://br.rbth.com/economia/84468-banco-do-brics-emprestimos-russia-china>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

SARAIVA, M.; SILVA, A. *Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro*. *Relações Internacionais* Dezembro, N. 64, 2019, pp. 117-137. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992019000400008.

Acesso em 12 de janeiro de 2021.

SCHUTTE, R.; FONSECA, D.; CARNEIRO, S. *Jogo de dois níveis voltado ao eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista*. *Revista Conjuntura Global* V. 8, N. 2, 2019, pp. 97-116.

Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais – SAEI. Seminário: Alianças Estratégicas para o Brasil: China e Índia, Brasília, 13 do Dez. de 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/gabinete-de-seguranca-institucional/secretaria-de-acompanhamento-de-estudos-institucionais/seminario-aliancas-estrategicas-para-o-brasil-china-e-india/view>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

SHANGTAO, G. *Practice Theory and Practice Mode—Analysis of the Process of China's Participation in the BRICS Mechanism*. *Diplomatic review*. V. 1, 2015, pp. 15-17.

SMITH, J. *BRIC becomes BRICS: Emerging Regional Powers? Changes on the Geopolitical Chessboard*. *Global Research*, n.1, January 16, 2011.

SOUSA, A. *Relações Brasil-China: Interesses, Questões e Resultados*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – UNESP, UNICAMP e PUC-SP. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/138117>. Acesso em 17 de março de 2016.

SOUZA, A. *Brazil's International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian*. Foreign Policy Community, Rio de Janeiro: Editora do Cebri, 2008.

THE WIRE CHINA. Steve Bannon on Hong Kong, Covid-19, and the War with China Already Underway. Disponível em: <https://www.thewirechina.com/2020/05/24/steve-bannon-on-hong-kong-covid-19-and-the-war-already-underway/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

U.S. DEPARTMENT of STATE. U.S. Relations with Brazil: Bilateral Relations Fact Sheet. Disponível em: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-brazil/>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

VIEIRA, T. *A mudança da política externa a partir do governo Dilma: uma análise da atuação brasileira no BRICS de 2010 a 2018*. TCC (Pós-graduação), Relações Internacionais, UFRGS, 99p, 2019.

VIGEVANI, T. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora da UNESP, 2011.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da*

Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, V. 29, N. 2, 2007, pp. 273-335.

VIZENTINI, P. *A política externa do regime militar brasileiro. Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. Berkeley: University of California Press, 1979.

WASHINGTON POST. *In Brazil, Trump Tariffs Show Bolsonaro's 'America First' Foreign Policy Has Backfired*. Washington Post, December 2, 2019. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/in-brazil-trump-tariffs-show-bolsonaros-america-first-foreign-policy-hasbackfired/2019/12/02/3ecb0960-1513-11ea-80d6-d0ca7007273f_story.html. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

XIUJUN, X. *The BRICS studies: Theories and Issues*. BeiJing: The Selected Works of CASS, International Studies, 2016.

YAQING, Q. *Relationship pattern and process construction: Incorporate the Chinese idea into the theory of international relations*. Chinese Social Sciences journal, Vol 3, 2009.

ZHU, Ruizhi. *Uma análise da evolução da participação do Brasil na cooperação no âmbito do BRICS: na perspectiva da Teoria da Prática*. Universidade de Estudos Estrangeiros de Pequim, 2019.