

## AUTONOMIA NA LÓGICA QUADRILATERAL: ARGENTINA E BRASIL FRENTE À DISPUTA ENTRE CHINA E OS EUA NO SÉCULO XXI

André Luiz Reis da Silva<sup>1</sup> 

Yuri Bravo Coutinho<sup>2</sup> 

DOI: 10.29327/2282886.9.1-10

### Introdução

As relações internacionais têm passado por transformações significativas, marcadas pelo declínio da unipolaridade dos EUA e pela ascensão da China, reconfigurando uma disputa interimperial pela primazia global (Jaguaribe, 1979). O sistema interimperial refere-se à dinâmica de cooperação e conflito entre duas potências, similar à bipolaridade observada durante a Guerra Fria. Em paralelo, as relações assimétricas entre potências e países periféricos compõem um sistema “intraimperial”, no qual se evidenciam as limitações estruturais à autonomia dos países periféricos. Na conjuntura contemporânea, a rivalidade sino-americana difere da bipolaridade anterior, especialmente por incorporar elementos de interdependência econômica sem uma disputa ideológica sobre a expansão de poder (Russell, 2021).

Com a crise financeira de 2008 e, mais intensamente, com o governo Trump (2017-2021), observou-se a transição da lógica triangular de relações na América do Sul entre Argentina, Brasil e EUA, para uma lógica quadrilateral, incorporando a China como novo vértice estratégico na ampliação das margens da autonomia periférica e desafio à primazia dos EUA na região (Simonoff, 2018).

Diante disso, o artigo tem como objetivo avaliar o impacto da disputa sino-americana sobre a autonomia externa da Argentina e do Brasil, analisando como a lógica quadrilateral moldou suas estratégias internacionais no período analisado. Visamos responder quais os impactos da disputa de poder entre China e EUA nas margens de autonomia externa da Argentina e do Brasil. Nossa hipótese principal é que a inserção internacional do Brasil e da Argentina, no período entre a formalização das parcerias estratégicas com a China e o início da pandemia de COVID-19, foi moldada por uma estrutura quadrilateral, gerando inflexões significativas nos níveis de dependência e margem de autonomia na periferia sul-americana.

<sup>1</sup>Professor Titular do Curso de Graduação em Relações Internacionais da UFRGS e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (UFRGS) e em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Pesquisador pós-doutor em Estudos Internacionais (School of Oriental and African Studies/University of London). Doutor em Ciência Política (UFRGS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6302611515385123>, e-mail: [reisdasilva@hotmail.com](mailto:reisdasilva@hotmail.com).

<sup>2</sup>Doutorando e Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1191995158564024>, e-mail: [yuri.bravo1998@gmail.com](mailto:yuri.bravo1998@gmail.com)

Com relação à lógica quadrilateral, consideramos que há alterações dos vínculos entre os países periféricos e as potências, afetando diretamente as relações argentino-brasileiras, sobretudo nas esferas comercial, política e ideológica. Identificamos duas conjunturas críticas que reforçam essa hipótese: (i) a crise financeira global de 2008, ampliando a interdependência com a China, e (ii) a guinada ideológica após 2016, que combinou aproximações com os EUA, mas manteve a dimensão econômica ativa nas relações com o eixo chinês. Ao mesmo tempo, a crescente rivalidade sino-americana complexificou o ambiente internacional por meio das disputas sobre a governança global, o 5G, as relações com Taiwan, a guerra comercial e o combate à pandemia de coronavírus.

A pesquisa está dividida em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Primeiro, discutimos o conceito de autonomia na política externa dos Estados periféricos. Na segunda seção, interpretamos a transição da lógica triangular entre Argentina, Brasil e Estados Unidos para a quadrilateral com a ascensão global chinesa. Na terceira seção, examinamos os efeitos dessa mudança nas relações bilaterais entre Argentina e Brasil a partir da conjuntura crítica de 2008. Por último, avaliamos as transformações na lógica quadrilateral à luz do recrudescimento da disputa sino-americana.

### **1. A autonomia na política externa sul-americana**

Ao examinar o comportamento externo dos Estados, é fundamental compreender que suas decisões são moldadas pelas hierarquias da ordem internacional, limitando sua autonomia decisória. Entendemos a autonomia como condição em que o Estado articula suas demandas na dinâmica internacional, distinguindo-se da soberania formal, pois é tratada como estratégia de otimização de sua posição diante das instituições e processos internacionais, visando a manutenção das interações externas em função dos interesses nacionais.

Desse modo, a autonomia aparece no horizonte da política externa dos Estados periféricos, determinando um comportamento crítico às relações de dependência historicamente atribuídas à sua formação institucional (Puig, 1980). Portanto, para alcançar uma postura autônoma, é imprescindível a conjugação de três elementos: (i) viabilidade nacional, caracterizada pela capacidade interna de mobilizar recursos políticos, econômicos e sociais; (ii) permissibilidade internacional, entendida como a percepção individual sobre as brechas conjunturais que determinam a margem de manobra entre as relações bilaterais e multilaterais que incidem sobre a política externa; e (iii) agência do Estado, compreendendo que a capacidade transformadora do status quo parte da funcionalidade das elites e da implementação de iniciativas que redirecionem os processos e normas vigentes em favor de seus próprios objetivos (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980; Pinheiro; Lima, 2018).

A condição autônoma é, portanto, estimulada pelas vontades do Estado e, ao mesmo tempo, favorece a sua própria manutenção, sendo o objetivo final da condução na política externa. Para Jaguaribe (1979), as capacidades domésticas podem encontrar brechas nos padrões de poder estabelecidos por dada conjuntura internacional, aumentando as margens de manobra



do Estado. Similarmente, Puig (1980) assume essa posição como “autonomia heterodoxa”, quando o Estado aproveita as debilidades do regime internacional e aceita vontades externas enquanto suas vontades são atendidas. Ou seja, os Estados periféricos seguem uma lógica de ganhos relativos: buscam maior autonomia nos regimes internacionais e relações de interdependência assimétrica, ou, por conveniência ou incapacidade, permanecem subordinados aos condicionamentos externos.

Não obstante, a condição autônoma está diretamente ligada às relações de poder estruturais e suscetível às transformações conjunturais – isto significa que a autonomia é mutável e carece de estabilidade. No contexto da Guerra Fria, a relação interimperial entre EUA e URSS designou a dinâmica de cooperação e conflito que se deu entre ambas as potências, no âmbito de uma disputa pela primazia nas esferas econômica, ideológica, militar e tecnológica em que nenhuma delas exerceu hegemonia incontestável. Assim, a autonomia dos Estados periféricos era entendida como a condição em que os países possuíam meios de imposição material e moral frente às interações internacionais, regulando ou ampliando as margens de manobra e atenuando a influência externa das superpotências na política nacional (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980).

Apenas os “repartidores” do poder internacional (Puig, 1980) ou os agentes com “primazia geral” (Jaguaribe, 1979) possuem capacidades suficientes de exercer poder militar, econômico e político no nível global – ou regional, quando as capacidades estão restritas ao seu entorno geopolítico, permitindo refrear o poder dos atores com a primazia geral. Mais abaixo, o estágio de autonomia é aquele em que os laços de dependência são dissolvidos ou superados, ou quando o grupo no bloco de poder do Estado os racionaliza visando ganhos relativos, em uma clara interpretação autonomista da situação (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980). Devido a isso, a manutenção da autonomia é constante e precisa ser conduzida pragmaticamente, evitando os custos de uma eventual reforma das relações de poder estruturais ou rompimento com o regime internacional que pudesse aumentar a autodeterminação do Estado, o que Jaguaribe (1979) denominou “autonomia revolucionária” e Puig (1980) chamou de “autonomia secessionista”.

Após a vitória da democracia liberal marcar o fim da Guerra Fria, os termos da autonomia foram ganhando novas nuances, relacionando os custos da atuação crítica às estruturas normativas de poder. A nova conjuntura configurou uma fase de maior aquiescência dos Estados latino-americanos às definições da ordem global liderada pelos EUA, sobretudo às novas agendas de liberalização, sustentabilidade, democracia e direitos humanos (Drekonja, 1995). No âmbito político e acadêmico, a adaptação conceitual da autonomia foi feita para adequar o Estado periférico à postura pretendida pelo novo regime internacional (Pinheiro; Lima, 2018).

É nesse sentido que Russell e Tokatlian (2002) entendem a autonomia como propriedade conduzida pela instrumentalização da interdependência assimétrica entre os atores, dando forma à autonomia “relacional”. Os autores não consolidam uma redefinição absoluta do conceito “tradicional” de Puig e Jaguaribe, visto que é a transformação conjuntural que levou ao desdobramento de novas estratégias em busca de autonomia (Lorenzini; Doval, 2013). A



autonomia relacional continua referindo-se à capacidade e disposição de atuar independentemente, a maior distinção é no seu aspecto comportamental: atuar de forma responsável com o regime internacional. Esse comportamento reflete nos processos de integração, negociação e participação ativa na elaboração das normas internacionais, utilizando as organizações ocidentais como suporte indispensável ao reconhecimento dos poderes autônomos (Russell; Tokatlian, 2002).

No decorrer das primeiras décadas do século XXI, Actis e Malacalza (2021) captaram a essência da conjuntura de poder internacional, reconhecendo que a autonomia como condição tem se tornado cada vez mais “líquida” devido às incertezas globais e à fragilidade institucional dos Estados periféricos. Nesse sentido, a preservação das margens de autonomia e a limitação das interferências das grandes potências externas se tornou mais complexa e custosa para as elites nacionais. De fato, a atividade crítica dos Estados periféricos tem exigido cada vez mais a mobilização das capacidades nacionais e esforços diplomáticos em meio às disputas internacionais, englobando diversas dimensões e agentes na formulação de estratégias que possibilitem a preservação dos interesses nos espaços de poder (Actis; Malacalza, 2021).

As transformações na polarização estrutural com o fim da Guerra Fria não alteraram de maneira substancial a dependência estrutural dos Estados periféricos, como sugerem Russell e Tokatlian (2002; 2013). No entanto, a principal diferença é que as oportunidades para o alcance da autonomia surgiram em torno da ascensão chinesa e sua aproximação da América do Sul, destacando o substrato “relacional” da autonomia na conjuntura contemporânea.

### **2. Novos desafios: ascensão chinesa e a lógica quadrilateral de poder na América do Sul**

Na elaboração da lógica quadrilateral, o conceito de “relações interimperiais” assume uma nova abordagem com relação àquela cunhada por Jaguaribe (1979) durante a Guerra Fria, incorporando o aspecto relacional das relações de poder e a complexificação das formas de cooperação e conflito que vão além da geopolítica tradicional. Nela, a ascensão da China por vias diplomáticas e assimilação dos processos e dinâmicas normativas de poder do regime ocidental assumiu os custos de uma transição hegemônica a partir da corrida tecnológica, financeira e sobre a governança global.

Com a dimensão geoeconômica no centro das disputas (e do motor da ascensão chinesa), a nova relação interimperial minimiza o embate ideológico, mas reflete o debate sobre as diretrizes da diplomacia de cada polo: a promoção ocidental dos valores democráticos e liberais dos EUA contra os princípios de não-interferência e coexistência pacífica na política chinesa. Assim, as relações interimperiais passaram a corroborar uma questão normativa da rivalidade comercial, incidindo sobre os desafios da cooperação em agendas que visam uma gestão coletiva de bens públicos globais, como clima, saúde e regulação financeira.

Na política externa de Brasil e Argentina, os dois maiores países da região, a permissibilidade internacional envolveu a China como desafiante à primazia regional dos EUA, reconfigurando também o eixo das relações bilaterais entre os parceiros sul-americanos



(Pecequillo, 2013). A disputa interimperial refletiu nas relações intrainimperiais, onde um novo polo extrarregional passou a sustentar novos vínculos assimétricos que introduziram novos dilemas estratégicos entre alinhamento e pragmatismo.

Desde a Doutrina Monroe (1823), passando pela “Política da Boa Vizinhança” nos anos 1930 e pela projeção da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) na década de 1990, Brasil e Argentina empregaram diversos instrumentos para salvaguardar a autonomia decisória frente à influência dos EUA (Hirst, 2009; Zabala; Esposto, 2010). O colapso do sistema de Bretton Woods em 1971 e o desgaste do Consenso de Washington nos anos 1990 resultaram gradualmente no declínio da primazia regional dos EUA, abrindo caminho para as críticas coletivas sob o fenômeno da “Onda Rosa” e uma transição ideológica que rejeitou a ALCA e reforçou projetos alternativos de integração regional (Bernal-Meza, 2008; Granato, 2012).

Paralelamente, a abertura comercial e a internacionalização das empresas chinesas foram possíveis pelas reformas institucionais e econômicas promovidas por Deng Xiaoping (1978-1992), intensificando a presença da China no espaço sul-americano nas décadas seguintes. Em 1993, o Brasil formalizou a primeira Parceria Estratégica com a China, abrangendo a cooperação diplomática, transferência de tecnologia e pesquisa conjunta (Biato Júnior, 2010). Em 2004, a Argentina seguiu o mesmo trajeto, impulsionada também pela Sociedade Rural Argentina na expansão das exportações de soja para o gigante asiático (Nacht, 2012). Com a adesão à OMC em 2001, a diplomacia de Ascensão Pacífica ganhou notoriedade na política externa chinesa, elevando substancialmente os investimentos diretos e o fluxo de commodities, reduzindo a dependência regional em relação aos EUA.

Essa dinâmica constituiu as bases da lógica quadrilateral, articulando China, EUA, Brasil e Argentina em uma rede de relações com vínculos de interdependência assimétrica (Simonoff, 2018). O fortalecimento do eixo chinês, em contrapartida ao estadunidense, serve como ferramenta analítica para compreender a autonomia relacional dos países periféricos. Isto é, os eixos entre Brasil e Argentina passam a negociar concessões entre os dois vértices centrais, criando espaços de manobra que não existiam anteriormente ao influenciar também a política das grandes potências.

Nesse contexto, a reconfiguração interimperial abriu brechas conjunturais que incidiram sobre a permissibilidade internacional: tanto Brasília quanto Buenos Aires alternaram parcerias conforme seus interesses nacionais, explorando contradições da relação entre as potências. Portanto, a complexificação da lógica sobre a autonomia passa a se constituir na interação pragmática dos periféricos entre si e com a disputa sobre a primazia global e regional das potências, objetivando transformá-las em ganhos relativos na política externa (Russell; Tokatlian, 2002).

### **3. Disputa pela primazia global: China e EUA**

Segundo Jaguaribe (1979), a primazia global reflete a capacidade de um Estado impor normas e sanções em escala planetária, combinando poder econômico, científico e tecnológico.



No sistema interimperial contemporâneo, a hegemonia de Washington passou a ser contestada com a competitividade chinesa nesses mesmos atributos, criando um imaginário de “inimigo em potencial” no Ocidente (Zhu, 2012; Camoça; Araújo, 2021).

Assim, a rivalidade em torno da ascensão chinesa nas últimas duas décadas pode ser interpretada por quatro fatores que vislumbram uma disputa pela primazia global: (i) a integração da governança global, (ii) a competitividade pelo 5G, (iii) as relações com Taiwan, (iv) a guerra comercial e (v) a pandemia de coronavírus.

Em primeiro lugar, o lançamento da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) em 2013 apresentou uma nova fase do crescimento chinês, elucidando uma alternativa sistêmica à economia estadunidense através do financiamento de uma rede global de escoamento de bens e serviços chineses que reforçou a interdependência econômica global (Shen; Chan, 2018). O investimento direto de bancos e instituições chinesas em infraestrutura transnacional superaram os fluxos de investimento estadunidenses entre 2013 e 2020, reposicionando quantitativamente a governança econômica global e a ampliando a zona de influência chinesa ao escoar o excesso da sua capacidade produtiva, diversificar o uso das reservas internacionais e impulsionar o processo de internacionalização das empresas nacionais (Pautasso et al., 2021).

Complementarmente, em 2018, a Parceria Econômica Abrangente Regional (RCEP) representou mais de 39% do PIB mundial e, desde 2020, conta com a assinatura dos países-membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), tornando-se o maior acordo de livre-comércio mundialmente. Em contraste, a administração de Trump adotou medidas protecionistas que deslocaram o eixo de comércio internacional. Logo em seu primeiro mês de mandato, os EUA saíram do Acordo Transpacífico (TPP) e reforçaram tarifas sobre aço e alumínio que evidenciaram a cisão do regime de comércio global defendido pela hegemonia estadunidense e colocando a China no centro das responsabilidades sobre a cadeia global de comércio.

Em segundo lugar, a estrutura da rede de internet móvel de quinta geração (5G) tem sido o principal componente da dimensão tecnológica na disputa sino-americana. Com a recuperação da crise financeira global, a China alcançou o posto de segunda maior economia do mundo e determinou a atualização do planejamento empresarial e industrial concretizado pelo Made in China 2025. Pela primazia setorial tecnológica, a China tem orientado grande parte da estrutura produtiva e negociações da Huawei com parceiros estratégicos, internacionalizando o serviço de 5G em 2019.

Não obstante, além do domínio comercial sobre a infraestrutura tecnológica do 5G e seus equipamentos, também é colocada em evidência a possibilidade de hibridização das capacidades militares (Pautasso et al., 2021). Assim, a China tem sido rotulada como ameaça tênue à segurança internacional pelo governo estadunidense, reforçando o “dilema de segurança” devido à alta dependência tecnológica da sociedade (Kaska; Beckvard; Minárik, 2019). A preocupação com os riscos de espionagem virtual inflamou o discurso anti-China de Trump, que, ainda em 2019, vetou o uso da internet 5G chinesa em território nacional, bem como a compra e utilização dos





equipamentos da Huawei por empresas estadunidenses (Lecher, 2019). As sanções materiais, portanto, passaram a ser respaldadas pela dimensão normativa sobre democracia e segurança.

Em terceiro lugar, o fortalecimento das relações entre o governo estadunidense e Taiwan durante a gestão Obama foi uma das dimensões que mais dificultou a cooperação bilateral sino-americana, por obstruir a legitimação da política de “uma só China” (Kan, 2014). As disputas de soberania envolvendo o Mar do Sul da China e o apoio estadunidense a Taiwan reforçou a tensão regional asiática. Esse é um ponto de entrave à ampla aceitação da China na diplomacia ocidental, indo de encontro a um dos principais objetivos políticos do governo chinês, o qual é garantir a soberania territorial chinesa (China, 2019). Diante disto, a China evitou envolver-se com normas democráticas e a promoção dos direitos humanos, ao passo que pudessem servir como ferramenta de deslegitimação dos seus esforços com relação a Taiwan (Mazarr; Heath; Cevallos, 2018, p. 15). As intervenções chinesas e a mitigação dos direitos humanos no Tibete e na região autônoma de Xinjiang também reforçaram as pressões estadunidenses e do Ocidente com represálias diplomáticas à China.

A escalada das tensões se deu com a eleição de Trump nos EUA, evidenciando a excepcionalidade estadunidense através dos slogans durante sua campanha eleitoral, como Make America Great Again e America First. No plano externo, a estratégia de manutenção do poder hegemônico, além da retórica nacionalista, confrontou com Estados competidores na esfera político-econômica, apontando para a política chinesa como uma ameaça aos valores e à economia ocidental. A gestão do presidente republicano exacerbou o apoio a Taiwan e confrontou a expansão chinesa no Mar do Sul da China, produzindo maior incerteza sobre o futuro das relações sino-americanas e aumentando a tensão política na região (Sutter, 2017).

Em quarto lugar, a retomada das relações comerciais sino-americanas e a entrada da China na OMC em 2001 facilitaram o envolvimento de Pequim com o regime global, tornando-a um dos principais parceiros comerciais de Washington. O déficit comercial sino-americano alcançou seu auge em 2008, quando a China passou a ser detentora da maior parte da dívida estadunidense, aumentando o nível de interdependência financeira e a assimetria comercial entre os dois países. No ano de 2018, a balança comercial dos EUA com a China alcançou um déficit histórico, estimado em mais de US\$ 418 bilhões. Com isso, o vaivém na taxa de produtos na pauta importadora e o aumento nas tarifas de exportações no governo Trump atenuaram a “guerra comercial” sino-americana.

O governo estadunidense promulgou tarifas de US\$ 250 bilhões sobre manufaturas, maquinários e produtos alimentícios importados da China entre 2018 e 2019. Por sua vez, o governo chinês respondeu com cerca de US\$ 110 bilhões em tarifas sobre produtos importados dos EUA no mesmo período. Em junho de 2019, Xi e Trump firmaram uma trégua no âmbito do G20, sendo rompida um mês depois com o anúncio de novas tarifas pelo governo estadunidense no valor de 10% sobre US\$ 300 bilhões em produtos chineses. Em agosto do mesmo ano, a China suspendeu a importação de produtos agrícolas, gerando grande desvalorização do dólar americano (Pautasso et al., 2021). No ano de 2020, o aumento inflacionário nos EUA e as pressões



de empresas nacionais fizeram com que Trump impusesse novas tarifas no setor de minérios com o propósito de recuperar o setor industrial e diminuir o desemprego (Bown, 2021). Portanto, o governo Trump foi na contramão do livre comércio ao boicotar negociações multilaterais e aumentar as taxas de importação dos produtos chineses, o que beneficiou a presença da China em grandes mercados emergentes, evitando uma desaceleração maior do comércio global (Stiglitz, 2018).

Por último, a pandemia de COVID-19 expôs e intensificou a dimensão geopolítica da rivalidade sino-americana, impactando significativamente nas assimetrias da governança global e reconfigurando o multilateralismo a partir das preferências das grandes potências. Em particular, evidenciou-se o crescente impasse cooperativo entre China e EUA (Bernal-Meza, 2021). O cenário de rivalidade ganhou destaque no seio de instituições como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), alvos de críticas contundentes por parte do governo Trump, que os acusou de conivência com uma suposta ocultação de informações do governo chinês quanto à origem e à disseminação do novo coronavírus (Neuman, 2020).

A retórica xenofóbica de Trump intensificou o ambiente de instabilidade durante a crise sanitária global, ampliando as tensões geopolíticas e reduzindo o espaço para a cooperação internacional. Nesse contexto, os países sul-americanos foram particularmente afetados, uma vez que a China adotou uma postura proativa na busca por apoio político na região através de iniciativas como a diplomacia das vacinas, ampliando a influência global com a distribuição de vacinas Sinovac e Sinopharm entre os países periféricos, enquanto os EUA priorizavam o consumo interno.

Contudo, a rivalidade China-EUA transcendeu a competição tradicional entre Estados, configurando uma disputa interimperial pela primazia global no século XXI. A ascensão chinesa desafiou a hegemonia estadunidense com alternativas geoeconômicas e geopolíticas, como a BRI, o avanço na 5G e sua presença militar estratégica. A crise da COVID-19 e a guerra tarifária expuseram estratégias opostas de ambas as potências.

#### **4. Autonomia periférica e primazia regional: a lógica quadrilateral pós-2008**

A conjuntura política depois da crise financeira de 2008 se deparou com o crescimento contínuo da China acompanhado de investimentos financeiros e pelo fortalecimento das coalizões emergentes de poder (BRICS, CELAC, G20, etc.), alavancando o protagonismo de Pequim na governança global. Ainda em 2008, o primeiro policy paper da China em direção à América Latina visou autoafirmar sua identificação e responsabilidade com a periferia internacional. No documento, a estratégia chinesa foi de retomar ideias do movimento dos não-alinhados de Bandung, desenvolvendo uma estratégia de vinculação econômica com os países periféricos através do fortalecimento do intercâmbio cultural, econômico, social e político (China, 2008).





#### **4.1 Brasil: oscilações e manutenção com o eixo chinês**

Na gestão de Lula (2003-2010), a crítica à assimetria internacional encontrou espaço na assertividade chinesa, fortalecendo a parceria estratégica firmada na década anterior. Em 2009, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, aprofundando desigualdades econômicas, mas também reposicionando o país nas agendas globais a partir do BASIC e do BRICS (Coutinho; Rodriguez, 2024).

O governo Dilma consolidou essa tendência, com a China ultrapassando os EUA como maior importador de produtos brasileiros em 2012. As iniciativas como o Plano Decenal de 2012 e a Parceria Estratégica Global buscaram diversificar e agregar valor à pauta exportadora, enquanto cresceu o fluxo de investimentos sobre setores estratégicos, sobretudo energia e infraestrutura, reduzindo a participação de economias desenvolvidas como os EUA e a União Europeia. A aproximação sino-brasileira refletiu nos discursos oficiais, visitas presidenciais e no interesse de ampliar a atuação conjunta em organismos multilaterais, reafirmando uma identidade emergente compartilhada (Guilhon-Albuquerque, 2014). Apesar dos avanços nas agendas comerciais e climáticas, com o Diálogo de Alto Nível Brasil-China (2011) e a ratificação conjunta do Acordo de Paris (2016), a China não ofereceu apoio explícito à entrada permanente do Brasil no CSNU (Saraiva, 2014).

A gestão de Temer (2016-2018) representou um reajuste nas relações com o Sul Global, priorizando negociações bilaterais com a China. Apesar da diretriz de “desideologização” em relação aos governos socialistas (Serra, 2016), Temer manteve uma postura pragmática que refletia a importância da China, principal parceiro comercial. O país asiático teve um papel central na recuperação econômica pós-impeachment por meio da captação de recursos do NDB e dos aportes no setor energético através da State Grid e da CNPC.

A política externa do governo Bolsonaro (2019-2022) adotou uma retórica anti-China, reforçada pelo alinhamento ideológico com Donald Trump. A fragilidade institucional na América do Sul e a reprimarização econômica da região levaram a China a ser vista como bode expiatório. As relações se tensionaram ainda mais com a visita de Bolsonaro a Taiwan durante a campanha eleitoral de 2018 e a eclosão da pandemia de coronavírus em 2020, quando Eduardo Bolsonaro acusou a China de ocultar informações sobre a origem do vírus (CNN Brasil, 2020) e o presidente Bolsonaro insinuou que a pandemia havia servido como uma arma química para o crescimento econômico da China (Coletta, 2021).

Em meio à quebra de cordialidade diplomática, as críticas públicas do governo brasileiro resultaram no retraimento da parceria sino-brasileira (Santoro, 2020). Apesar disso, a atuação de setores da burocracia nacional e grupos ligados à indústria e ao agronegócio contiveram os excessos da “ala ideológica”, buscando preservar a importância econômica da China (Saraiva; Silva, 2019). Essas tensões internas revelaram contradições no seio do governo que impactaram nas relações externas do Estado e nos interesses domésticos com relação à disputa comercial, o



leilão do 5G, e a parceria entre a Sinovac Biotech e o Instituto Butantan para a produção da vacina CoronaVac no Brasil (Santoro, 2020; Butantan, 2021; Silva, 2023).

Em síntese, a política externa brasileira em relação à China após 2008 oscilou entre busca por autonomia e adaptação ao poder global. Lula e Dilma fortaleceram a parceria, apesar da dependência de commodities. Temer manteve o pragmatismo econômico e Bolsonaro tensionou as relações com seu discurso antiglobalista. Apesar das diferenças diplomáticas, o comércio e os investimentos seguiram crescendo, evidenciando a influência chinesa e a limitação da autonomia brasileira.

#### **4.2 Argentina: oportunidades e entendimento com o eixo chinês**

Durante o governo de Cristina Kirchner (2007-2015), a Argentina fortaleceu o multilateralismo, ampliando as exportações fora do eixo europeu e importações do MERCOSUL e da China. A relação com a China foi moldada por interesses setoriais e sua relevância em organismos multilaterais (Silva; Costa, 2018). No entanto, medidas antidumping chinesas e pressões internas levaram à restrição de importações em 11 setores (Miranda, 2015). Apesar disso, a exportação de soja garantiu superávit comercial, tornando a China o segundo maior parceiro da Argentina em 2008.

O impulso da parceria estratégica se deu com a assinatura de 59 tratados bilaterais. Contudo, as exportações estagnaram e as importações cresceram, ampliando a dependência econômica argentina. A visita de Xi Jinping em 2014 deu fôlego nas relações com a Parceria Estratégica Integral, focando em ampliar consensos, diversificar a balança comercial e atrair investimentos em infraestrutura e energia, com papel central do Fórum de Negócios Argentina-China (FONAC).

Com Macri (2015-2019), a política externa se reorientou para os EUA, reduzindo o caráter político da parceria sino-argentina, mantendo o fluxo de investimentos em energia, transporte e infraestrutura (Simonoff, 2020). O fenômeno foi semelhante ao caso brasileiro, priorizando relações comerciais com Pequim e deslocando sutilmente a presença hegemônica dos EUA (Frenkel; Azzi, 2018). Além disso, o governo ampliou a parceria com os chineses, resultando na construção da Estação de Observação Espacial na província de Neuquén, na presença argentina durante a primeira edição do Fórum Cinturão e Rota para Cooperação Internacional (BRF) em 2017, a renovação do tratado de cooperação em ciência, tecnologia e interesses estratégicos na Antártida, e o Plano de Ação Conjunta de 2019. Esses episódios ressignificaram a complementaridade estratégica com o apoio argentino à política “Uma só China” e, em troca, o reconhecimento chinês da soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas.

Durante o governo de Alberto Fernández (2019-2023), a relação sino-argentina se intensificou com foco em investimentos estratégicos e cooperação multissetorial. Na pandemia, a China forneceu suprimentos médicos e autorizou o uso emergencial das vacinas Sinopharm e CanSino, destacando-se como parceiro fundamental na sustentação do sistema de saúde argentino (Barría, 2021; Sigal, 2021). Em fevereiro de 2022, a Argentina aderiu formalmente à BRI,



visando diversificar fontes de financiamento e reduzir a dependência do FMI, com investimentos chineses superiores a US\$ 23 bilhões em infraestrutura, energia e transporte. No fim do mandato, o governo argentino aproveitou a aproximação de Pequim, reforçada pelas reuniões da CELAC, e expressou formalmente o interesse em integrar o BRICS+ (Simonoff, 2022).

Em síntese, a relação entre Argentina e China foi guiada por necessidades conjunturais e interesses estruturais (Busso, 2019). Após 2008, a China tornou-se um parceiro econômico indispensável, especialmente em períodos de crise financeira. Apesar do avanço institucional das parcerias, a assimetria persistiu, acentuando a dependência da exportação de commodities e financiamento externo. Assim, o eixo sino-argentino funcionou como um instrumento de sobrevivência econômica e reposicionamento internacional em vez de uma projeção internacional suficientemente autônoma.

#### **4.3 Desgastes e recomposições: o eixo estadunidense na política externa periférica**

O desgaste das relações entre os governos sul-americanos e os EUA, iniciado com a rejeição à ALCA, gerou críticas estadunidenses sobre a orientação ideológica da região. O esfriamento da cooperação econômica com Washington, aliado ao esforço de militarização regional com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) favoreceram maior autonomia aos governos locais, fortalecendo laços intrarregionais e impulsionando a diversificação de parcerias extrarregionais, sobretudo com a China. Nesse cenário, o questionamento das relações Norte-Sul, somado ao reordenamento do poder internacional com a ascensão chinesa, renovou a busca por autonomia e pela redução das vulnerabilidades diante dos EUA.

Após 2008, a relação entre a América do Sul e os EUA passou por transformações marcadas por tensões e reaproximações estratégicas diante das crises internas dos países sul-americanos e do objetivo estadunidense em conter a presença chinesa na região. Segundo Milani (2021), a Argentina adotou uma forma de autonomia heterodoxa marcada pela confrontação com os EUA, sobretudo no plano econômico-financeiro; o Brasil, por outro lado, seguiu uma autonomia heterodoxa mais resignada, mantendo relações cordiais com a potência hegemônica sem desafiar diretamente seus interesses.

Embora o Brasil buscasse relações comerciais com diversos polos, Lula havia promovido uma política externa mais ativa através da Cooperação Sul-Sul e do fortalecimento das instituições regionais, reduzindo o protagonismo dos EUA na região (Silva, 2015). De forma similar, durante os governos Kirchner, a Argentina adotou uma postura mais crítica à falta de apoio financeiro e à influência militar dos EUA, reforçando a relação comercial com o Brasil e aproximando-se diplomaticamente da China. Com o fim da Onda Rosa, e a lenta recuperação do comércio internacional pós-2008, os países sul-americanos rearticularam uma postura internacional equidistante, dialogando, ao mesmo tempo, com a CELAC (em resposta à influência da OEA) e com a Aliança do Pacífico (apoiada pelos EUA como manobra de atrair os mercados regionais em resposta à China).



Durante o governo Macri, a Argentina firmou novos acordos e deu início a uma nova fase de renegociação da dívida com o FMI, promovendo a “normalização” das relações com os EUA (Simonoff, 2020). A histórica dívida argentina com o FMI foi um fator central na reinserção autônoma do país e moldou a postura amistosa do governo em relação a Washington. Porém, a política econômica de volver al mundo buscou reduzir o papel do Estado, concedendo vantagens financeiras aos produtores e vislumbrando a China como importante sócio comercial na atração de investimentos estrangeiros. Assim, Macri impulsionou os setores em que a Argentina tradicionalmente possuía maior competitividade, especialmente o agropecuário. Em contrapartida, a demanda externa se manteve estável e o apoio político dos EUA não resultou em grandes investimentos no período, agravando a escassez de divisas e mantendo a exportação em larga escala de commodities.

A redução de impostos sobre mineração e agropecuária e a liberalização tarifária das exportações levaram a uma queda de 0,4% na arrecadação em relação ao PIB nacional. O acordo com os “Fundos Abutres” resultou na emissão de US\$16 bilhões em títulos da dívida pública, elevando seu valor total em US\$39 bilhões – o maior aumento da história do país – e marcando o início de um novo ciclo de endividamento com o FMI (Manzanelli; Barrera, 2018).

Com a eleição de Trump, o alinhamento político do governo Macri aos EUA perdeu força. No entanto, a reorientação pró-Occidente do governo argentino auxiliou na renegociação de um novo acordo de US\$ 50 bilhões com o FMI no primeiro semestre de 2018 e na retomada do diálogo bilateral no combate ao tráfico e terrorismo internacionais. Apesar de não representar uma guinada autônoma, essa estratégia posicionou a Argentina em um ambiente internacional mais favorável, no qual o entendimento pragmático com os EUA e o alinhamento na agenda securitária se mostraram essenciais na sustentação do modelo neoliberal adotado pelo governo argentino.

Na gestão de Alberto Fernandez (2019-2023), a política externa argentina manteve um diálogo pragmático, buscando equilibrar as relações com os EUA e a China. Diferentemente dos Kirchner, Fernández evitou confrontação ideológica, priorizando a estabilidade econômica e a diversificação das parcerias internacionais. A renegociação da dívida com o FMI seguiu na agenda prioritária das relações bilaterais, reestruturando a dívida contraída pelo governo anterior e buscando lidar com a inflação elevada que limitaram as margens de manobra do país na condução da política externa (Busso, 2022).

Pelo lado brasileiro, as relações com Washington foram tensionadas pelos casos de espionagem da Agência Nacional de Segurança (NSA) contra Dilma em 2013. Somado a isso, as divergências sobre reformas securitárias e o planejamento político da região distanciaram o eixo Brasília-Washington também no âmbito multilateral, onde ganhou força o discurso reformista em relação às agendas do clima e de direitos humanos. Embora as relações econômicas tenham se mantido estáveis, o episódio de espionagem gerou tensão com os EUA, evidenciada no fortalecimento da parceria sino-brasileira no leilão do campo de Libra em 2013, sem a participação de petroleiras americanas, e na escolha dos caças Gripen da sueca Saab para a Força Aérea, preterindo os Hornet da Boeing após anos de licitações. O abrandamento veio com a



visita de Joe Biden em 2014 e a reeleição de Dilma, marcando um novo ciclo de aproximação, consolidado pela nomeação de Mauro Vieira como embaixador em Washington e de Roberto Unger como ministro de Assuntos Estratégicos.

A reconexão com os EUA se deu mediante o governo Temer, sobretudo na dimensão militar. Os exercícios conjuntos no seio da operação América Unida, o Acordo para Intercâmbio de Informação sobre Investigação e Desenvolvimento em 2017 e a abertura para utilização estadunidense da Base Militar de Alcântara vislumbraram avanços na cooperação bilateral. O aceno da Casa Branca à entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) traduziu a aproximação priorizada pelo lado brasileiro, que ajudaria a reconstruir a confiança entre Brasília e Washington.

O alinhamento ideológico com os EUA ganhou força com a eleição de Bolsonaro em 2018. A postura bolsonarista ganhou destaque ao defender valores cristãos e conservadores semelhantes aos de Trump, simplificando dinâmicas internacionais e aderindo a um fenômeno de ascensão dos líderes da direita global contrários às instituições liberais e governos progressistas (Silva, 2023). No âmbito bilateral, a aproximação incondicional com os EUA foi marcada por episódios como a concessão da Base de Alcântara, o apoio à entrada do Brasil na OCDE, a promessa de mover a embaixada para Jerusalém – desafiando um posicionamento histórico da diplomacia brasileira de reconhecimento do Estado palestino – e a concessão do status de aliado extra-OTAN. O bom relacionamento com Trump conseguiu barrar a retomada das tarifas de 25% sobre o aço e de 10% sobre o alumínio brasileiros anunciadas em 2018, afetadas diretamente pela guerra comercial com a China. No entanto, a derrota do republicano nas eleições de 2020 representou um revés para Bolsonaro, enfraquecendo sua estratégia de alinhamento hemisférico e ampliando o isolamento internacional (Saraiva; Silva, 2019; Casarões, 2021).

A relação entre os governos sul-americanos e os EUA após 2008 passou por ajustes diplomáticos, impulsionados por tensões ideológicas, interesses econômicos divergentes e transformações geopolíticas. Embora tenham fortalecido parcerias econômicas, Argentina e Brasil enfrentaram crises internas, limitando sua margem de manobra frente à China e incentivando a busca por estabilidade nas relações com os EUA. Macri priorizou a normalização das relações para obter apoio financeiro, enquanto Fernández adotou um equilíbrio pragmático. No Brasil, a política externa oscilou do distanciamento sob Dilma à aproximação técnica sob Temer e ao alinhamento ideológico sob Bolsonaro. No geral, vulnerabilidades estruturais restringiram a autonomia na condução dessas relações.

#### **4.4 As relações periféricas: oscilações no eixo Brasil-Argentina**

Nas relações entre Brasil e Argentina, existe uma dinâmica de rivalidade com raízes históricas que evoluiu para um entendimento pacífico após a década de 1970 e, sobretudo, com a institucionalização do MERCOSUL em 1991 (Candeas, 2005; Bandeira, 2010). Após o fim da Guerra Fria, a crescente presença econômica da China permitiu o avanço na diversificação das parcerias



de ambos, constituindo uma margem de autonomia com relação aos EUA, mas impactando no aprofundamento da cooperação entre Brasília e Buenos Aires.

Primeiramente, a disputa interimperial entre EUA e China pressionou os governos sul-americanos a definir posições estratégicas, comparando os ganhos relativos entre as alianças extrarregionais e o sócio vizinho. Ademais, as posturas internacionais oscilaram com as transformações do bloco de poder dos países entre 2003 e 2019, impactando significativamente na integração regional através da percepção dos líderes sobre as prioridades institucionais e a afinidade normativa com um ou outro polo de poder extrarregional (Doval, 2020).

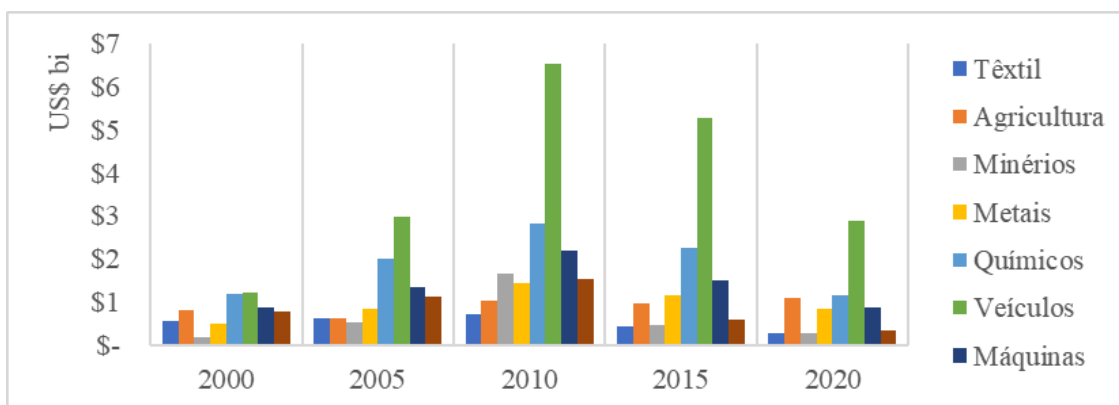
Durante os governos da Onda Rosa, a percepção do vínculo bilateral inclinou-se para uma aliança estratégica, promovendo uma cooperação aprofundada e ativa que avançou em mecanismos regionais como o MERCOSUL e a UNASUL. Com a chegada dos governos liberais na segunda metade da década de 2010, as percepções sobre a integração alteraram-se, influenciadas por um ideal de regionalismo aberto e focado na liberalização dos fluxos de capitais e serviços. A divergência ideológica entre os governos também marcou períodos de desconfiança e estagnação do alinhamento discursivo institucional, como a relação entre Fernández e Bolsonaro.

Como resultado dessas oscilações, a integração perdeu profundidade, refletindo uma dinâmica mais estratégica do que solidária, já que Brasil e Argentina historicamente funcionaram como motor dos processos de integração na América do Sul (Granato, 2013; Doval, 2020). Nesse sentido, as opções de maior alinhamento dos periféricos em direção a um ou outro polo hegemônico, sobretudo em busca de investimentos ou respaldo diplomático, criaram lacunas na articulação conjunta entre Brasil e Argentina que afetaram a coordenação regional, reduzindo o papel estratégico do vizinho. Em contrapartida, a afinidade ideológica entre os governos sul-americanos foi central na retomada da cooperação bilateral e coordenação conjunta de esforços bilaterais e multilaterais, definindo que, na ausência de uma política de Estado, a ideologia presidencial foi a variável determinante nas mudanças da política externa de ambos (Merke; Reynoso; Schenoni, 2020).

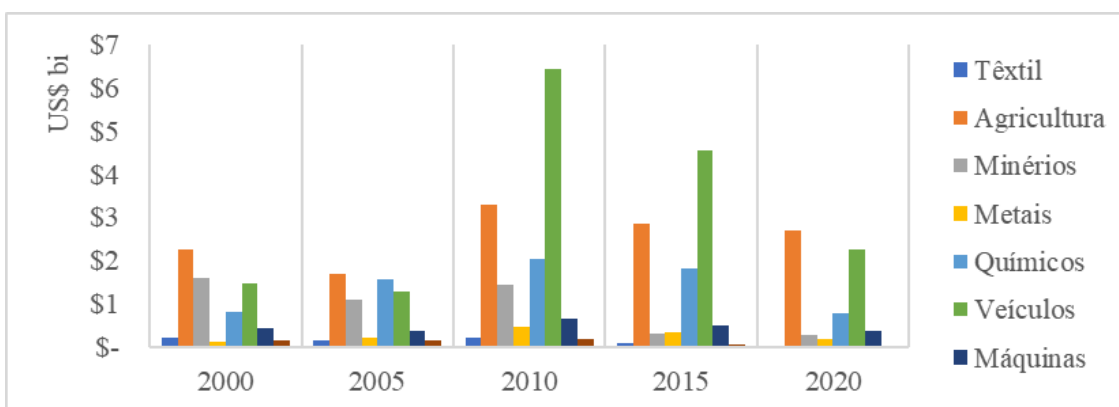
Em segundo lugar, no âmbito comercial, o crescimento das exportações de ambos para a China reorientou o comércio regional para o sócio asiático, desfavorecendo a balança comercial intrarregional e impactando na distribuição de poder no Cone Sul (Mourón; Urdinez; Schenoni, 2016). As exportações argentinas e brasileiras para a China concentraram-se em produtos primários do complexo da soja e minérios. No entanto, o comércio entre os dois sócios sul-americanos manteve-se estável, com o Brasil aparecendo como o principal destino das exportações argentinas em todo o período.





**Gráfico 1 – Exportações brasileiras para a Argentina, por setor**

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do International Trade Centre.

**Gráfico 2 – Exportações argentinas para o Brasil, por setor**

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do International Trade Centre.

Conforme os gráficos 1 e 2, é possível destacar que desde o início do século XXI, as trocas comerciais entre Brasil e Argentina encontraram um perfil diversificado. A maioria dos setores teve oscilações devido a fatores conjunturais (como a recuperação da crise financeira internacional de 2008 e a desaceleração da atividade industrial durante a pandemia de coronavírus em 2020), mas mantiveram um fluxo estável.

O crescimento exponencial do setor de veículos na balança comercial corroborou o sucesso da cadeia produtiva integrada no MERCOSUL, onde muitas autopeças e veículos são produzidos em um país e montados no outro. As vendas no setor concentraram-se em motores e peças de automóveis, contando com um salto de 20% na participação de carros argentinos e 15% de brasileiros em 2010, diminuindo sua participação devido às crises nacionais após 2015.

Por outro lado, a venda de produtos têxteis, minérios e eletrônicos sofreu a maior retração durante o período. Os subsídios chineses para a produção tecnológica e têxtil e a alta demanda da China por produtos com baixo valor agregado foram os principais motivos da deterioração dos termos de troca de produtos específicos entre Brasil e Argentina (monitores, equipamentos



digitais, tecidos, petróleo cru, entre outros) reduzindo a competitividade dos países periféricos e deslocando os fluxos comerciais para a Ásia (Bernal-Meza, 2019).

Em terceiro lugar, a intensificação da disputa sino-americana na esfera geoeconômica repercutiu nas estratégias de Brasil e Argentina, sobretudo após 2016, pressionando as decisões dos países entre os interesses das grandes potências. O governo Trump sugeriu que o Brasil vetasse a participação da chinesa Huawei no leilão da infraestrutura de 5G sob o argumento de que a instalação funcionaria como uma rede de espionagem do governo chinês (Figueiredo, 2021). Devido às pressões internas de setores empresariais e burocráticos, o governo Bolsonaro decidiu não excluir a empresa chinesa, mas impôs fortes restrições à implementação da rede (Saraiva; Silva, 2019). A Argentina também iniciou negociações com a Huawei em 2020, ganhando fôlego em 2022, quando o presidente Fernández visitou as instalações da empresa em Pequim (Ini, 2022).

A profunda crise cambial da Argentina deu margem para a fuga de investimentos, prejudicada ainda mais com a revisão da Tarifa Externa Comum do Mercosul promovida pelos governos Temer e Bolsonaro. A redução das alíquotas em itens estratégicos visou favorecer os acordos de importação de parceiros extrarregionais, indo de encontro à previsibilidade econômica que o governo argentino prezava. No entanto, o ingresso da Argentina na BRI pretendia atrair um volume maior de investimentos diretamente da China, reforçando os laços com o gigante asiático e reconfigurando os fluxos financeiros da região a longo prazo. O Brasil, por outro lado, adotou uma postura mais cautelosa e não aderiu formalmente ao megaprojeto chinês. Todavia, o governo brasileiro preferiu aprofundar relações bilaterais com o gigante chinês, ampliando divergências estratégicas e disputa por investimentos com a Argentina.

As empresas chinesas passaram a investir na cadeia industrial com subsídios para políticas tecnológicas, comércio exterior e IDE em setores considerados estratégicos pela economia chinesa como a indústria de armamentos, energia, petróleo e telecomunicação, tendo como principais destinos regionais a Argentina e o Brasil (Bernal-Meza, 2019). Com surpreendente crescimento após 2008, a orientação do IDE chinês resultou no aprofundamento das relações com os poderes periféricos. Segundo o banco de dados China Investment Tracker, entre 2008 e 2022, 36 projetos somaram o investimento de US\$ 26 bilhões na Argentina, distribuídos majoritariamente no setor energético, siderúrgico, transportes e financeiro. No mesmo período, o Brasil recebeu US\$ 75 bilhões em 90 projetos, onde metade ficou concentrado no setor energético e a outra metade distribuiu-se entre os setores de transportes, financeiro, minérios e agricultura.

As relações entre Brasil e Argentina, embora historicamente cooperativas, mostraram-se vulneráveis às oscilações internas e globais. A falta de uma política de Estado consistente fragilizou a coordenação bilateral, enquanto a disputa por investimentos chineses e estratégias distintas de inserção internacional enfraqueceram o eixo sul-americano. Ainda assim, a interdependência econômica e os marcos institucionais seguem essenciais para uma agenda estratégica conjunta diante dos desafios globais.



### Considerações finais

A pesquisa analisou os impactos sobre a autonomia na inserção internacional do Brasil e da Argentina diante da disputa de primazia global entre China e EUA. Nossa hipótese sustentou que a interação entre os quatro países ocorre dentro de uma estrutura quadrilateral de relações, redefinindo a dependência externa na América do Sul. Essa dinâmica dialoga com uma dupla assimetria de poder dos países periféricos com as grandes potências (Simonoff, 2018).

Nesse sentido, a ascensão chinesa reconfigurou um sistema interimperial, desafiando a primazia dos EUA e intensificando os vínculos intrainerimperial através dos impactos sobre a permissibilidade internacional (Jaguaribe, 1979). Assim, o conceito de autonomia assumiu contornos relacionais, uma vez que os Estados periféricos não atuaram isoladamente, adaptando sua inserção internacional nas negociações diplomáticas e econômicas frente às relações interimperiais (Russell; Tokatlian, 2002; Russell, 2021).

As transformações na dinâmica global de poder pós-2008 e pós-2016 reforçaram a necessidade de analisar a intersecção entre estrutura e agência na formulação da política externa (Pinheiro; Lima, 2018). Nesse sentido, as crises econômicas e a dependência estrutural entraram em contato com fatores como a percepção ideológica dos líderes, os valores históricos da diplomacia dos países e o papel das burocracias internas na contenção pragmática da política externa ajudou a definir as estratégias adotadas.

Apesar das limitações, a reconfiguração da estrutura de poder abriu espaços para estratégias autonomistas no eixo periférico. Essas iniciativas foram articuladas pelos interesses e pela ideologia das elites nacionais, geralmente incidindo sobre o alinhamento pragmático a um dos polos extrarregionais e o envolvimento crítico nas agendas internacionais. No entanto, os desafios geoeconômicos resultantes da disputa interimperial demandaram esforços conjuntos para coordenar uma agenda estratégica comum frente aos impactos na integração regional, o aprofundamento da interdependência assimétrica e a mitigação das vulnerabilidades estruturais do eixo periférico.

Por fim, este estudo contribuiu para a construção de um modelo analítico interpretando a transição e consolidação de uma estrutura quadrilateral na política externa dos Estados analisados. Diante disso, buscamos expandir as perspectivas sobre o estudo da autonomia e a análise de política externa, além de encorajar reflexões futuras que possam complementar e aprofundar o debate.

### Referências

ACTIS, Esteban; MALACALZA, Bernabé. Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. **Nueva Sociedad**, n. 291, p. 114-126, 2021.

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

BARRÍA, Cecilia. Los 3 pilares de la expansión china en América Latina y el Caribe en dos años de



pandemia. **BBC News Mundo**, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59823320>. Acesso em: 29 mai. 2025.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la política internacional: Regionalismo y mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 154-178, 2008.

BERNAL-MEZA, Raúl. China y América Latina: el desarrollo de una nueva relación centro-periferia. **Revista do CEAM**, v. 5, n. 1, p. 59-73, 2019.

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

BOWN, Chad P. The US-China trade war and Phase One agreement. **Journal of Policy Modeling**, v. 43, n. 4, p. 805-843, 2021.

BUSSO, Anabella. Argentina nuevamente en crisis. Reflexiones sobre las limitaciones de una política de alineamiento con Estados Unidos. **Anuario en Relaciones Internacionales**, 30 set. 2019. Disponível em: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/a-2019anorteArticulosBusso.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2020.

BUSSO, Anabella. Las relaciones de Argentina con Estados Unidos (junio 2021-agosto 2022). Entre las crisis de liderazgo y las crecientes condicionalidades internas e internacionales. **Anuario en Relaciones Internacionales**, 30 set. 2022. Disponível em: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2022/09/30/a2022-america-del-norte-articulo-busso/>. Acesso em: 28 mai. 2025.

BUTANTAN, Instituto. A parceria tecnológica que fez da CoronaVac a vacina do Brasil. **Portal do Butantan**, São Paulo, 18 jan. 2021. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/a-parceria-tecnologica-que-fez-da-coronavac-a-vacina-do-brasil#:~:text=A%20parceria%20entre%20as%20duas,%2C%20utilizando%20mat%C3%A9ria%2Dprima%20chinesa>. Acesso em: 28 mai. 2025.

CAMOÇA, Alana; ARAÚJO, Mayara. Desocidentalizando a imagem sobre a China: um olhar sobre o contra-fluxo midiático chinês no Brasil. **Intus-Legere Historia**, v. 15, n. 1, p. 186-204, 2021.

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

CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. **Aisthesis Revista Chilena de Investigaciones Estéticas**, v. 70, n. 70, p. 439-473, 2021.

CHINA, People's Republic of. **China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. Beijing: Xinhua, 2008. Disponível em: [https://www.chinadaily.com.cn/china/2008-11/06/content\\_7179488.htm](https://www.chinadaily.com.cn/china/2008-11/06/content_7179488.htm). Acesso em: 8 nov. 2023.

CHINA, People's Republic of. **China's National Defense in the New Era**. Beijing: Foreign Languages Press Co. Ltd., 24 jul. 2019. Disponível em: [http://eu.china-mission.gov.cn/eng/zywj/bps/201907/t20190724\\_8301668.htm#](http://eu.china-mission.gov.cn/eng/zywj/bps/201907/t20190724_8301668.htm#). Acesso em: 25 mai. 2023.



CNN Brasil. Eduardo Bolsonaro culpa China por coronavírus; embaixador chinês repudia fala. **CNN Brasil**, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eduardo-bolsonaro-culpa-china-por-coronavirus-e-embaxador-repudia-fala/>. Acesso em: 28 mai. 2025.

COLETTA, Ricardo. Em novo ataque, Bolsonaro sugere que China faz guerra biológica com Covid. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 5 mai. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/05/em-novo-ataque-bolsonaro-sugere-que-china-faz-guerra-quimica-com-covid.shtml>. Acesso em: 28 mai. 2025.

COUTINHO, Yuri; RODRIGUEZ, Julio C. Chinese double effect on Brazilian foreign policy. **Contexto Internacional**, v. 46, n. 2, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20244602e20230014>.

DREKONJA, Gerhard. Más allá de la autonomía periférica. **Nueva Sociedad**, v. 137, p. 82-93, 1995.

DOVAL, Gisela Pereyra. Giros políticos y percepciones en las políticas exteriores de Argentina y Brasil (2003-2019). **Janus.net E-journal of International Relations**, v. 11, n. 2, p. 62-75, 2020.

ESPOSTO, Lucía; ZABALA, Juan Pablo. El bilateralismo profundizado (1930-1946). In: SIMONOFF, Alejandro (Org.). **La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo**: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2010.

FIGUEIREDO, Janaína. EUA confirmam ter pressionado Brasil para excluir Huawei do leilão do 5G. **O Globo**, 09 ago. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/eua-confirmam-ter-pressionado-brasil-para-excluir-huawei-do-leilao-do-5g-1-25148139>. Acesso em: 28 mai. 2025.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Change and Adjustment: Argentina and Brazil's foreign policy in a changing world (2015-2017). **Colombia Internacional**, n. 96, p. 177-207, 2018.

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

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

HIRST, Monica. **Brasil-Estados Unidos**: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

INI, Candela. El Gobierno le dio una señal a Huawei para la licitación del 5G. **La Nación**, 13 fev. 2022. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-le-dio-una-senal-a-huawei-para-la-licitacion-de-la-tecnologia-5g-nid13022022/>. Acesso em: 28 mai. 2025.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 46, n. 12, p. 91-130, 1979.

KAN, Shirley. China/Taiwan: Evolution of the "One China" Policy-Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei. **Congressional Research Service**, Washington, 10 out. 2014. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/row/RL30341.pdf>. Acesso em 17 out. 2024.



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

LECHER, Colin. White House cracks down on Huawei equipment sales with executive order. **The Verge**, 15 mai. 2019. Disponível em: <https://www.theverge.com/2019/5/15/18216988/white-house-huawei-china-equipment-ban-trump-executive-order>. Acesso em: 26 mai. 2023.

LORENZINI, María; DOVAL, María. Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil. **Relaciones Internacionales**, n. 22, 2013.

MANZANELLI, Pablo; BARRERA, Mariano. Deuda externa y corrida cambiaria. Un análisis del gobierno de Cambiemos en perspectiva histórica. **Cuadernos de Economía Crítica**, v. 5, n. 9, p. 17-44, 2018.

MAZARR, Michael; HEATH, Timothy; CEVALLOS, Astrid. **China and the International Order**. Santa Monica: RAND Corporation, 2018.

MERKE, Federico; REYNOSO, Diego; SCHENONI, Luis. Foreign policy change in latin America: Exploring a middle-range concept. **Latin American Research Review**, v. 55, n. 3, p. 413-429, 2020.

MILANI, Livia. **Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos (2003-2015): entre a autonomia e a subordinação**. Curitiba: Editora Appris, 2021.

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

MORASSO, Carla. La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). **CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina**, v. 1, n. 123, p. 3-22, 2016.

MOURON, Fernando; URDINEZ, Francisco; SCHENONI, Luis. Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n. 114, p. 17-39, 2016.

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

NEUMAN, Scott. In U.N. Speech, Trump blasts China and WHO, blaming them for spread of COVID-19. **National Public Radio**, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/09/22/915630892/in-u-n-speech-trump-blasts-china-and-who-blaming-them-for-spread-of-covid-1>. Acesso em: 28 nov. 2021.

PAUTASSO, Diego; NOGARA, Tiago; UNGARETTI, Carlos; RABELO, Ana. As três dimensões da guerra comercial entre China e EUA. **Carta Internacional**, v. 16, n. 2, 2021.

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

PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria R. S. De. Between Autonomy and Dependency: the places of agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 3, p. 1-22, 2018.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas:





Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, 1980.

RUSSELL, Roberto. China y Estados Unidos: competencia inevitable en un orden “bipolar no polarizado”. **Revista de Investigación en Política Exterior Argentina**, v. 1, n. 1, p. 12-22, 2021.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos**, diciembre, n. 21, p. 159-194, 2002.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 104, p. 157-180, 2013.

SANTORO, Maurício. The Dragon and the Captain: China in the perspective of Brazil's nationalist right. **Geosul**, v. 35, n. 77, p. 258-269, 2020.

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

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, p. 117-137, 2019.

SERRA, José. Discurso de Posse do Ministro das Relações Exteriores. **FUNAG**, Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-e-exteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SHEN, Simon; CHAN, Wilson. A comparative study of the Belt and Road Initiative and the Marshall plan. **Palgrave Communications**, v. 4, n. 1, 2018.

SIGAL, Pablo. Sinopharm con una dosis: la apuesta argentina contra el Covid que deja en duda la inmunidad de los vacunados. **Clarín**, Buenos Aires, 14 jan. 2021. Disponível em: [https://www.clarin.com/sociedad/sinopharm-dosis-apuesta-argentina-covid-deja-duda-inmunidad-vacunados\\_0\\_Ls5claT-r.html?srsId=AfmB0orfyvFc4glfjTwV7yGK5Q8Fakp-5iWAca5n2b4xJoK7zqTpTA02](https://www.clarin.com/sociedad/sinopharm-dosis-apuesta-argentina-covid-deja-duda-inmunidad-vacunados_0_Ls5claT-r.html?srsId=AfmB0orfyvFc4glfjTwV7yGK5Q8Fakp-5iWAca5n2b4xJoK7zqTpTA02). Acesso em: 29 mai. 2025.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, p. 143-184, 2015.

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

SILVA, André Luiz Reis da. **Política Externa Brasileira: Qual é o lugar do Brasil no mundo?** 1. ed. São Paulo: Editora de Cultura, 2023.

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

SIMONOFF, Alejandro. Argentina en el mundo: ¿Idas y vueltas? **Cadernos de Campo**, v. 29, n.



jul-dez, p. 125-135, 2020.

SIMONOFF, Alejandro. Una BRICSA para la inserción argentina en el mundo. **Opiniones IRI**, Universidad Nacional de La Plata, 14 set. 2022. Disponível em: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2022/09/14/una-bricsa-para-la-insercion-argentina-en-el-mundo/>. Acesso em: 28 mai. 2025.

STIGLITZ, Joseph. Trump and Globalization. **Journal of Policy Modeling**, n. 40, p. 515-528, 2018.

SUTTER, Robert. Barack Obama, Xi Jinping and Donald Trump – Pragmatism fails as U.S.-China differences rise in prominence. **American Association for Chinese Studies**, v. 24, n. 2, p. 69-85, 2017.

WEI, Ling. Striving for achievement in a new era: China debates its global role. **The Pacific Review**, v. 33, n. 3-4, p. 413-437, 2020.

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



## AUTONOMIA NA LÓGICA QUADRILATERAL: ARGENTINA E BRASIL FRENTE À DISPUTA ENTRE CHINA E OS EUA NO SÉCULO XXI

**Resumo:** Este artigo avalia a inserção internacional de dois países periféricos (Argentina e Brasil) em relação à disputa pela primazia global entre duas grandes potências (China e Estados Unidos). Nosso recorte temporal considera a emergência global chinesa e sua aproximação ao continente sul-americano, até o advento da pandemia de COVID-19. A investigação visa responder quais os impactos da disputa de poder entre China e EUA nas margens de autonomia na política externa da Argentina e do Brasil. Corroboramos a hipótese de Simonoff (2018) de que a inserção internacional do Brasil e da Argentina esteve condicionada a uma lógica quadrilateral das relações com as grandes potências, gerando inflexões substanciais nos níveis de autonomia dos periféricos e nos níveis de primazia das grandes potências em questão. Através do estudo de caso das relações entre os quatro atores internacionais, empregamos uma revisão bibliográfica e procedimento interpretativo para avaliar a formação da lógica quadrilateral e seus desdobramentos nas conjunturas pós-2008 e pós-2016.

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

## AUTONOMÍA EN LA LÓGICA CUADRILATERAL: ARGENTINA Y BRASIL ANTE LA DISPUTA ENTRE CHINA Y EEUU EN EL SIGLO XXI

**Resumen:** Este artículo evalúa la inserción internacional de dos países periféricos (Argentina y Brasil) en relación a la disputa por la primacía global entre dos grandes potencias (China y Estados Unidos). Nuestro marco temporal considera la emergencia global de China y su acercamiento al continente sudamericano, hasta el advenimiento de la pandemia del COVID-19. La investigación pretende responder cuáles son los impactos de la lucha de poder entre China y Estados Unidos en los márgenes de autonomía de las políticas exteriores de Argentina y Brasil. Corroboramos la hipótesis de Simonoff (2018) de que la inserción internacional de Brasil y Argentina ha estado condicionada por una lógica cuadrilateral de relaciones con las grandes potencias, generando inflexiones sustanciales en los niveles de autonomía de los periféricos y en los niveles de primacía de las grandes potencias en cuestión. A través de un estudio de caso de las relaciones entre los cuatro actores internacionales, utilizamos una revisión bibliográfica y un procedimiento interpretativo para evaluar la formación de la lógica cuadrilateral y sus consecuencias en las coyunturas post-2008 y post-2016.

**Palabras claves:** Política Exterior; Autonomía; Brasil; Argentina; Disputa China-EEUU.

## AUTONOMY IN QUADRILATERAL LOGIC: ARGENTINA AND BRAZIL IN THE FACE OF THE DISPUTE BETWEEN CHINA AND THE U.S. IN THE 21ST CENTURY

**Abstract:** This article evaluates the international insertion of two peripheral countries (Argentina and Brazil) in relation to the dispute for global primacy between two great powers (China and the United States). Our time frame considers China's global emergence and its rapprochement with the South American continent, up until the advent of the COVID-19 pandemic. The research aims to answer what are the impacts of the power struggle between China and the US on the margins of autonomy in the foreign policies of Argentina and Brazil. We corroborate Simonoff's (2018) hypothesis that the international insertion of Brazil and Argentina has been conditioned by a quadrilateral logic of relations with the great powers, generating substantial inflections in the levels of autonomy of the peripherals and in the levels of primacy of the great powers in question. Through a case study of the relations between the four international players, we used a bibliographical review and interpretative procedure to assess the formation of the quadrilateral logic and its consequences in the post-2008 and post-2016 conjunctures.

**Keywords:** Foreign Policy; Autonomy; Brazil; Argentina; China-US Dispute.



**RECEBIDO EM:** 18 de outubro de 2024  
**APROVADO EM:** 4 de junho de 2025  
**PUBLICADO EM:** 16 de setembro de 2025

**SUGESTÃO DE CITAÇÃO:**

SILVA, André Luiz Reis da; COUTINHO, Yuri Bravo. Autonomia na lógica quadrilateral: Argentina e Brasil frente à disputa entre China e os EUA no século XXI. **Revista Espirales**, v. 9, e-location: e22828869110, 2025. DOI: <https://doi.org/10.29327/2282886.9.1-10>.

**EDITORIA-CHEFE:** Tereza Spyer e João Barros II

**EDITORIA ADJUNTA:** Besna Yacovenco, Marina Magalhães Moreira e Orlando Bellei Neto

**EDITORIA EXECUTIVA:** João Barros II, Besna Yacovenco e Andres Steven Amaya Sanchez

**REVISÃO:** Cibelle Burdulis da Motta

**DIAGRAMAÇÃO:** Alessandra Renata de Melo Teixeira



A REVISTA ESPIRALES É APOIADA E FINANCIADA POR: