

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ALEXANDRE PIFFERO SPOHR**

**A POLÍTICA EXTERNA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO:  
OS CASOS BRASILEIRO E TURCO**

**Porto Alegre**

**2016**

**ALEXANDRE PIFFERO SPOHR**

**A POLÍTICA EXTERNA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO:  
OS CASOS BRASILEIRO E TURCO**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**Porto Alegre**

**2016**

### CIP - Catalogação na Publicação

Piffero Spohr, Alexandre

A política externa na promoção do desenvolvimento:  
os casos brasileiro e turco / Alexandre Piffero  
Spohr. -- 2016.  
65 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,  
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Desenvolvimento. 2. Política Externa. 3.  
Política Comparada. 4. Política Externa Brasileira. 5.  
Política Externa Turca. I. Reis da Silva, André Luiz,  
orient. II. Título.

**ALEXANDRE PIFFERO SPOHR**

**A POLÍTICA EXTERNA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO:  
OS CASOS BRASILEIRO E TURCO**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: Porto Alegre, 1º de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González  
UFRGS

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca  
UFRGS

---

Profª. Dra. Sílvia Feraboli  
UniRitter

Para Ronaldo Nery (*in memoriam*),  
pelo incentivo e exemplo de força e perseverança

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em primeiro lugar,

ao governo federal e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por proporcionarem um ensino superior de extrema qualidade;

ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e a todos os seus professores por fornecerem os subsídios para realizar esta pesquisa;

ao Prof. André Luiz Reis da Silva pela confiança na pesquisa e pela orientação durante sua realização.

Agradeço, ainda,

a toda a minha família, em especial meus pais, Paulo e Eliete, e meu irmão, Leonardo, pelo apoio a minha trajetória;

aos amigos Ronaldo, Saleti e Lia Nery por serem como uma segunda família;

às amigas de longa data, Heloísa Chavannes, Isadora Coutinho e Nathália Pufal, pelo companheirismo de sempre;

a todos os amigos que a UFRGS me proporcionou, em especial a Cristiana Maglia, Lucas Paes, Mariana Steffen, Bruna Boscaini, Isadora Loreto e Luiza Andriotti, cada um por seu papel essencial em minha trajetória acadêmica e na conclusão desta etapa.

*“Às vezes a política externa pode parecer uma coisa muito conceitual, muito fria e distante, mas não é assim.” (AMORIM, 2011, p. 330).*

## RESUMO

O papel da política externa na promoção do desenvolvimento de um país é um elemento de grande importância para o entendimento de sua trajetória nacional, tendo especial relevância quando analisados os casos de países emergentes. A presente dissertação visa a analisar as linhas de ação da política externa que auxiliam a estratégia de desenvolvimento de países emergentes. Para tanto, ele parte da hipótese de que seis linhas de ação se coadunam para atingir esse objetivo: (a) promoção comercial; (b) política de investimentos; (c) negociações econômicas, financeiras e comerciais; (d) direitos de exploração de recursos; (e) cooperação internacional; e (f) projeção internacional. Para desenvolver essas linhas de ação, a pesquisa se vale de literatura especializada das áreas de economia política e política internacional, como Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Hélio Jaguaribe, Ha-Joon Chang, Alice Amsden, e Celso Furtado. Para verificar sua aplicabilidade, são analisados os casos de Brasil e Turquia, dois países emergentes. As mudanças testemunhadas na política externa dos dois países desde 2002/2003 se relacionam à eleição do Partido dos Trabalhadores no Brasil e do Partido da Justiça e Desenvolvimento na Turquia, que passaram a questionar as assimetrias de poder global em fóruns internacionais. A pesquisa é conduzida através de dois métodos qualitativos principais: literatura especializada na economia política e na política externa dos dois países e entrevistas com representantes dos ministérios das relações exteriores e acadêmicos.

**Palavras-chave:** Política Externa. Desenvolvimento. Brasil. Turquia. Potências Emergentes.

## RESÚMEN

El papel de la política exterior en la promoción del desarrollo de un país es un elemento de gran importancia para la comprensión de su trayectoria nacional, teniendo especial relevancia cuando analizados los casos de países emergentes. Esta investigación visa a analizar las líneas de acción de la política exterior que ayudan la estrategia de desarrollo de países emergentes. Para eso, él parte de la hipótesis de que seis líneas de acción trabajan juntas para alcanzar ese objetivo: (a) promoción comercial; (b) política de investimentos; (c) negociaciones económicas, financieras y comerciales; (d) derechos de exploración de recursos; (e) cooperación internacional; y (f) proyección internacional. Para desarrollar esas líneas de acción, la disertación emplea literatura especializada de las áreas de economía política y de política internacional, como Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Hélio Jaguaribe, Ha-Joon Chang, Alice Amsden, y Celso Furtado. Para verificar su aplicabilidad, son analizados los casos de Brasil y Turquía, dos países emergentes. Los cambios observados en la política exterior de los dos países desde 2002/2003 se relacionan a la elección del Partido de los Trabajadores en Brasil y del Partido de la Justicia y Desarrollo en Turquía, que pasaron a cuestionar las asimetrías de poder global en foros internacionales. La investigación es conducida a través de dos métodos cualitativos principales: literatura especializada en la economía política y en la política exterior de los dos países y entrevistas con representantes de los ministerios de relaciones exteriores y académicos.

**Palavras-clave:** Política Externa. Desarrollo. Brasil. Turquía. Potencias Emergentes.

## ABSTRACT

Foreign policy's role in promoting a country's development is a matter of great importance to understand its national trajectory, especially in emerging countries' case. This dissertation aims to analyze foreign policy's lines of action that help emerging countries' development strategy. In order to do so, it has as its main hypothesis that six lines of action work together toward that goal: (a) trade promotion; (b) investment policy; (c) economic, financial and commercial negotiations; (d) resource exploration rights; (e) international cooperation; and (f) international projection. To develop these lines of action, the research uses a set of specialized literature both from political economy and international politics, such as Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Hélio Jaguaribe, Ha-Joon Chang, Alice Amsden, and Celso Furtado. To check their applicability, it analyzes the cases of Brazil and Turkey, two emerging countries. The changes undergone in both countries' foreign policy since 2002/2003 are related to the election of Brazilian Worker's Party and Turkish Justice and Development Party, which questioned global power asymmetries in international forums. The research is conducted through two main qualitative methods: specialized literature on both countries' political economy and foreign policy, and interviews with foreign ministries' representatives and scholars.

**Keywords:** Foreign Policy. Development. Brazil. Turkey. Emerging Powers.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	– Agência Brasileira de Cooperação
ACFI	– Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento
AKP	– <i>Adalet ve Kalkınma Partisi</i> – Partido da Justiça e Desenvolvimento
APE	– Análise de Política Externa
ApexBrasil	– Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ASA	– Cúpula América do Sul-África
ASPA	– Cúpula América do Sul-Países Árabes
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CELAC	– Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
DFIN	– Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços (Brasil)
DIT	– Divisão Internacional do Trabalho
DPR	– Departamento de Promoção Comercial e Investimento (Brasil)
EPI	– Economia Política Internacional
EUA	– Estados Unidos da América
IED	– Investimento Externo Direto
IFI	– Instituições Financeiras Internacionais
ISPAT	– <i>Investment Support and Promotion Agency</i> – Agência de Apoio e Promoção de Investimentos (Turquia)
KRG	– <i>Kurdish Regional Government</i> – Governo Regional Curdo
MAPA	– Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Brasil)
MDIC	– Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil)
Mercosul	– Mercado Comum do Sul
MFA	– <i>Ministry of Foreign Affairs</i> – Ministério dos Assuntos Estrangeiros (Turquia)
MRE	– Ministério das Relações Exteriores (Brasil)
OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	– Organização das Nações Unidas
OTAN	– Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB	– Produto Interno Bruto
PT	– Partido dos Trabalhadores
RI	– Relações Internacionais
TIKA	– <i>Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı</i> – Agência de Cooperação e Coordenação da Turquia

- UE – União Europeia
- Unasul – União das Nações Sul-Americanas
- UNCLOS – *United Nations Conference on the Law of the Sea* – Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar
- OMC – Organização Mundial do Comércio

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO: SEMIPERIFERIA, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 O estrato intermediário nas relações internacionais .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Desenvolvimento na semiperiferia.....</b>	<b>17</b>
<b>1.3 A política externa da semiperiferia .....</b>	<b>20</b>
<b>1.4 Política externa e desenvolvimento na semiperiferia.....</b>	<b>23</b>
<b>2. A POLÍTICA EXTERNA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: OS CASOS BRASILEIRO E TURCO .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Introdução .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2 Política Externa como uma Ferramenta para o Desenvolvimento.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 O Caso Brasileiro .....</b>	<b>32</b>
<b>2.4 O Caso Turco .....</b>	<b>39</b>
<b>2.5 Política Externa e Desenvolvimento da Semiperiferia .....</b>	<b>44</b>
<b>2.6 Considerações Finais .....</b>	<b>45</b>
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS PARA A AGENDA DE PESQUISA.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>50</b>
<b>APÊNDICE A – Indicadores de Brasil e Turquia (2014) .....</b>	<b>61</b>
<b>APÊNDICE B – Variação histórica de índices de Brasil e Turquia (2002-14) .....</b>	<b>62</b>

## **1. INTRODUÇÃO:**

### **SEMIPERIFERIA, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA EXTERNA**

A presente dissertação busca analisar a relação existente entre política externa e desenvolvimento, procurando traçar as linhas de ação através das quais a primeira serve de instrumento para a promoção do segundo. Nesse sentido, é necessário ter-se em mente que o foco da pesquisa é analisar essa relação no caso de países de status intermediário no sistema internacional, que serão aqui entendidos como parte da semiperiferia, nos termos apresentados por Immanuel Wallerstein (1974a, 1974b, 1976, 1984, 1996, 2004), Giovanni Arrighi (1990) e Fernand Braudel (1987) em suas concepções do sistema internacional como Sistema-Mundo ou Economia-Mundo.

A opção por analisar países semiperiféricos se deve às características específicas desse conjunto, que combinam elementos de grandes e pequenos polos de poder (centro e periferia). Esses países possuem importante papel na conexão dos extremos dessa lógica de poder, servindo de elo de reprodução do sistema, mas exercem pouca influência relativa no sistema, o que os leva a buscar seu desenvolvimento e incremento de sua projeção. Eles alternam entre momentos em que atuam de forma autônoma e subalternizada. A presença do Brasil nesse conjunto torna possível o entendimento da situação da política externa brasileira na estratégia de desenvolvimento nacional à luz de considerações teóricas e da comparação com outro país de semelhante situação, a Turquia. A partir desta dissertação, busca-se contribuir para a reflexão sobre a importância da política externa para a sociedade e sobre seu enquadramento enquanto política pública.

A dissertação é composta de três seções, seguindo os termos apresentados no Artigo 3º, Parágrafo Único, da Resolução nº93/2007 da Câmara de Pós-Graduação da UFRGS. A primeira seção consiste em uma introdução à dissertação, contendo, além de explicações gerais sobre o projeto de pesquisa, revisão bibliográfica prévia à compreensão dos elementos analisados posteriormente. A segunda seção é composta por um artigo como fruto da pesquisa realizada durante o mestrado, apresentando a proposta de explicação para a relação entre política externa e desenvolvimento e a aplicação do modelo aos dois casos analisados, Brasil e Turquia, estando pronto para submissão em periódico científico da área de Ciência Política e Relações Internacionais. A terceira seção apresenta as considerações finais sobre o projeto de pesquisa, buscando traçar diretrizes para o prosseguimento da pesquisa de forma a aprofundar sua capacidade explicativa e/ou estender seu horizonte de aplicação.

A dissertação integra um projeto de pesquisa conduzido pelo Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva, chamado “Brasil, Turquia e o Mundo dos Emergentes: Interesses Estratégicos e Política Externa Comparada”. A pesquisa contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para realização de pesquisa de campo e para aquisição de material bibliográfico necessário à pesquisa, além do financiamento para realização do curso de mestrado por meio de bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A dissertação procura responder a questão “Como a política externa ajuda a promover os objetivos de desenvolvimento de países semiperiféricos?”, partindo da hipótese de que “a política externa tem uma série de linhas de ação por meio das quais ela ajuda a garantir o ambiente necessário para que o país se desenvolva”. Para atingir seus objetivos, a pesquisa contou com definição de conceitos a partir de literatura especializada, construção de modelo analítico, análise comparada de política externa, realização de entrevistas com acadêmicos, políticos e burocratas (diplomatas) brasileiros e turcos, análise documental, e revisão de literatura.

A escolha dos dois casos analisados se deveu às semelhanças de atuação internacional de Brasil e Turquia em meio às grandes divergências de condicionantes regionais e conjunturais. O marco temporal escolhido, o período que sucedeu aos anos de 2002 e 2003, serviu de reforço à escolha dos casos, tendo em vista as mudanças empreendidas nas políticas externas dos dois países após a ascensão dos governos do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, sigla em turco para *Adalet ve Kalkınma Partisi*) na Turquia em 2002 e do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil em 2003. As alterações na política externa dos dois países a partir de então, previstas em obras anteriores de indivíduos que viriam a desempenhar importantes funções na condução das respectivas políticas externas, Ahmet Davutoglu<sup>1</sup> e Samuel Pinheiro Guimarães Neto<sup>2</sup>, aproximam os dois casos e permitem uma comparação mais extensa da inserção internacional de Brasil e Turquia no novo milênio. As semelhanças e diferenças entre as políticas externas dos governos do AKP e do PT desde 2002 e 2003, respectivamente, foram objeto de artigo apresentado pelo autor no II Congresso da Federação Latino-americana de Estudos Internacionais (SPOHR, 2014).

---

<sup>1</sup> Autor de *Paradigmas Alternativos* (1993) e *Profundidade Estratégica* (2001), Davutoglu foi ministro das relações exteriores da Turquia entre 2009 e 2014, quando assumiu o posto de primeiro-ministro.

<sup>2</sup> Autor de *Quinhentos Anos de Periferia* (1999) e *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* (2006), Guimarães foi Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil entre 2003 e 2009, quando se tornou Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, cargo deixado em 2011 para assumir a função de Alto Representante-Geral do Mercosul até 2012.

## 1.1 O estrato intermediário nas relações internacionais

As características e os condicionantes de países em posição intermediária no sistema internacional vêm recebendo cada vez mais atenção de pesquisadores na área de relações internacionais. Esses Estados recebem diferentes enquadramentos analíticos das diversas abordagens teóricas que influenciam a reflexão sobre o sistema internacional. Nesse sentido, é recorrente a descrição de suas ações e de seus constrangimentos como uma combinação dos de grandes e pequenos, resultando disso seus comportamentos intrínsecos à posição que ocupam. Contudo, divergências teóricas despontam dos objetivos e das possibilidades de atuação que possuem, que variam amplamente de acordo com o enfoque analítico. Nesse sentido, uma revisão das principais nomenclaturas utilizadas para descrever tais Estados permite uma maior compreensão de sua situação no sistema internacional e, inclusive, o fenômeno da emergência, que vem ganhando cada vez mais atenção.

Uma das classificações criadas para entender os países enquanto atores do sistema internacional em termos de suas capacidades de influenciar as dinâmicas globais é a que denomina os atores intermediários como potências médias. Essa linha de interpretação engloba diferentes correntes teóricas das relações internacionais e procura dividir os Estados de acordo com suas dotações de poder comparativamente, agrupando países de níveis semelhantes em categorias, como grandes potências e potências médias. Uma descrição detalhada sobre as interpretações desse tipo do sistema internacional foi desenvolvida por Ricardo Sennes (2003). Os elementos utilizados para mensurar a dotação de poder dos Estados costumam incluir população, riqueza e PIB, tamanho das forças armadas, capacidade nuclear, indústria bélica, nível de industrialização, nível de desenvolvimento, entre outros.

Emblemático exemplo desse tipo de análise do sistema internacional, Robert Keohane (1969) cria uma escala para compreender os diferentes perfis dos atores no sistema internacional. Segundo Keohane, os Estados podem “determinar o sistema” (*system-determining*), “influenciá-lo” (*system-influencing*), “afetá-lo” (*system-affecting*) ou “ser incapazes de afetá-lo” (*system-ineffectual*). Tais categorias podem ser entendidas como correspondentes às concepções de potências grandes, secundárias, médias e pequenas, respectivamente. Nesse sentido, as potências médias, ou *system-affecting*, seriam aquelas que não têm capacidade de sozinhas influenciarem o sistema, mas que conseguem se unir em prol de objetivos comuns, pressionando as grandes potências. É vital compreender que a classificação de um Estado enquanto uma das categorias tem um importante componente

relacional, sendo o comportamento do Estado em questão diametralmente oposto ao lidar com grandes potências, por um lado, e pequenas, por outro.

De forma semelhante, Carsten Holbraad (1984) se dedica a analisar as potências médias. Segundo Holbraad, essa categoria engloba tanto atores satisfeitos e conservadores, quanto ambiciosos e destemidos. Nesse sentido, o comportamento dos Estados intermediários encontra correspondência nas categorias criadas por Randall Schweller (1994), podendo desenvolver ações de lobo – contestação do *status quo* por nova organização do poder – ou de chacal – respeita o *status quo*, sendo os riscos de mudança maiores que os possíveis ganhos. Ambos os comportamentos, assim, podem ser desenvolvidos por atores de porte intermediário. Schweller (2011) acrescenta considerações sobre potências emergentes, aumentando o leque de ações para atores de porte intermediário – agora com foco nos Estados com dotação de poder crescente –, como apoiar, contestar ou esquivar-se da estrutura de poder em vigor.

Outra forma de entender atores intermediários é a partir da compreensão das dinâmicas regionais, em que, normalmente, países de porte intermediário mundialmente desempenham papel de grande relevância. Nesse contexto, tem importância o conceito de potência regional, que engloba atores de grande relevância nas dinâmicas regionais, sem que haja necessária correspondência no nível mundial. Andrew Hurrell (2006) aponta para a importância de uma base regional para a ascensão de um Estado a uma posição de relevância no sistema internacional.

A análise do nível regional remonta a estudos clássicos do realismo, como Hans Morgenthau (1948), e mantém-se um tema recorrente entre realistas e construtivistas, como John Mearsheimer (2001), Robert Kelly (2007), Douglas Lemke (2002), Barry Buzan e Ole Weaver (2003), Robert Gilpin (2001), Detlef Nolte (2010), Derrick Frazier e Robert Stewart-Ingersoll (2010), e Stefan Schirm (2007, 2010). Lemke (2002), ao apresentar o modelo de hierarquia múltipla, apresenta a ideia de que as dinâmicas hierárquicas do nível global são replicadas a nível regional, sendo atores subordinados mundialmente subordinadores regionalmente. Gilpin (2001) trata da regionalização da economia, analisando processos de integração regional. Assim, busca analisar as motivações políticas e econômicas dessas dinâmicas, apontando para os potenciais ganhos dos promotores dessas estratégias. Aqui, a posição de potência regional, e o conceito de liderança, ganha especial importância, tendo em vista as potencialidades de sua atuação integradora para o aumento de sua atividade produtiva, garantindo mercado e insumos para suas dinâmicas produtivas domésticas.

Buzan e Weaver (2003) fazem importantes contribuições para o desenvolvimento do campo, apresentando-o como elemento que integra dinâmicas domésticas e globais e

conceituando potência regional, como a definidora da polaridade da região. Frazier e Stewart-Ingersoll (2010) apresentam possíveis papéis desempenhados por potências regionais: líder, guardião e defensor. Segundo eles, líder é aquele com poder de iniciativa na definição de objetivos, capaz de enquadrar temas e problemas como interesses e preocupações comuns, relacionar e combinar seus objetivos e desafios aos dos seguidores, apresentar uma estratégia para lidar com seus objetivos e os da região de forma conjunta e utilizar os recursos disponíveis para a consecução dos planos. Schirm (2007, 2010) analisa a necessidade de aceitação da liderança pelos seguidores, contestando concepções demasiadamente materialistas de liderança.

Por fim, as interpretações sistêmicas de Wallerstein (1974a, 1974b, 1976, 1984, 1996, 2004), Arrighi (1990) e Braudel (1987) merecem especial atenção, considerando as especificidades dos objetos deste estudo. Pelo caráter dual das ações desenvolvidas internacionalmente pelos países analisados, a interpretação de centro-periferia confere importante capacidade explicativa à análise. Segundo essa concepção do sistema internacional, os atores intermediários – semiperiféricos – combinam atividades produtivas de centro e de periferia, obedecendo, assim, a interesses e pressões difusos e diversos. Assim, Wallerstein (1974b) apresenta a condição do estrato médio como simultaneamente explorado e explorador, o que enseja interpretações críticas à estratégia desses países, como a interpretação de subimperialismo de Ruy Mauro Marini (1974). Por outro lado, a ação internacional desses atores é interpretada por Christopher Chase-Dunn (1969; 1990) como fonte de contestação do *status quo*.

Os constrangimentos dos países semiperiféricos são em grande medida postos por sua relação dual com o restante do sistema internacional. A combinação de empresas envolvidas em dinâmicas centrais e processos periféricos leva os Estados a terem de conciliar pressões difusas e, às vezes, contraditórias. A presença de empresas transnacionais, com forte apoio do país central de origem do capital, cerceia suas opções de ação da semiperiferia. Segundo Wallerstein (1984), as empresas semiperiféricas requerem apoio estatal para manterem-se em meio à competição internacional. Wallerstein (1976) afirma que a ação dos semiperiféricos no cenário internacional se volta a aumentar seu poder relativo e espaço político-econômico.

Em meio a essa diversidade de interpretações sobre a camada intermediária de atores das relações internacionais, ganha destaque desde o fim do século XX o conceito de potência emergente, originado no meio financeiro. Segundo Pedro Fonseca, Lucas Paes e André Cunha (2016), potência emergente é um “país que observa uma melhora posicional na distribuição e acumulação da riqueza mundial e a converte em poder político”. Como afirmado por esses

autores, os emergentes combinam aspectos apresentados nos conceitos de potência média, potência regional e semiperiferia a um caráter de ascensão no cenário internacional e vêm ganhando atenção para além do meio acadêmico, tendo importantes reflexos sobre a economia mundial, especialmente no que concerne à direção de fluxos de investimento e ao surgimento de novas dinâmicas internacionais.

Merece destaque nesse contexto o surgimento dos BRICS, termo originalmente cunhado pelo economista do Banco Goldman Sachs Jim O’Neill em 2001 (O’NEILL; STUPNYTSKA, 2009), que ganhou conotação política em 2009 a partir da primeira reunião dos quatro membros originais do agrupamento – Brasil, Rússia, Índia e China – em Ecatimburgo. Em 2011, a África do Sul foi convidada a integrar o grupo. O sucesso do acrônimo levou diferentes analistas a tentar criar novos agrupamentos de países com características semelhantes, o que deu origem ao Next-11, acrônimo criado pelo Banco Goldman Sachs em 2011 através da mesma metodologia empregada em 2001. Nesse grupo encontram-se Turquia, México, Coreia do Sul, Indonésia, Nigéria, Egito, Irã, Paquistão, Filipinas, Vietnã, e Bangladesh. Tais acrônimos atestam para a relevância atribuída a essa nova categorização dos países, refletida em encontros entre chefes de Estado – dos BRICS e do MIKTA (grupo que reúne México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia e Austrália), por exemplo – e em análises do meio financeiro.

## **1.2 Desenvolvimento na semiperiferia**

A busca por crescimento econômico pelos Estados é um processo intrínseco ao processo de expansão da ordem capitalista, da Economia-Mundo ou do Sistema-Mundo nos termos de Braudel (1987) e Wallerstein (1974) respectivamente. Contudo, suas concepções e estratégias divergem entre os mais de duzentos países que integram o sistema internacional. Tais divergências decorrem principalmente do nível de riqueza, dos sistemas políticos e sociais e das histórias desses países. Tais elementos tornam o processo mais fácil para alguns Estados do que para outros, fazendo-os se dividir entre aqueles que defendem a manutenção do *status quo* e aqueles que clamam por mudanças; estes divergem ainda sobre a forma de mudança perseguida. Frente a tal variabilidade de definições que pode tomar, o conceito de desenvolvimento deve ser precisado de maneira coerente à realidade do objeto de estudo desta dissertação. Assim, buscando atingir o principal objetivo desta pesquisa, isto é, analisar as estratégias de desenvolvimento e sua vinculação com as políticas externas empreendidas e suas potencialidades, voltar-se-á à concepção e às estratégias de desenvolvimento que mais se

aproximam da realidade de países semiperiféricos para estudar a vinculação com suas políticas externas.

Segundo Hélio Jaguaribe (2013a, p. 372), desenvolvimento é “o processo histórico-social de uma comunidade enquanto se oriente realmente para sua crescente racionalização”. Alice Amsden (2001) define desenvolvimento como um processo de ascensão de um país da condição de produtor de bens primários para a de produtor de bens baseados no conhecimento, qualificando seu mercado de trabalho e aproveitando melhor os recursos disponíveis.

Para Wallerstein (1988), o conceito de desenvolvimento deve incluir dois componentes: aumento da igualdade doméstica e crescimento econômico para alcançar o líder do sistema. Contudo, os dois elementos costumam ser buscados separadamente, e o segundo recebe maior atenção na maioria dos casos. Países desenvolvidos apresentam trabalho mais bem remunerado, maior consumo e controle monopolístico de algum bem (atualmente tecnologia de ponta). Arrighi (1990) aponta para a necessidade de se abandonar a associação direta entre desenvolvimento e industrialização, uma vez que estágios pós-industriais já foram alcançados. Wallerstein e Arrighi defendem que o desenvolvimento de todos os países que integram o sistema-mundo constitui uma ilusão, pois a riqueza do centro se baseia na exclusão da periferia, sendo uma característica relacional. Assim, estratégias de desenvolvimento de segmentos intermediários, da semiperiferia, requerem a exclusão de periféricos.

Para Celso Furtado (2000, p.22), desenvolvimento engloba três dimensões: aumento da eficácia do sistema de produção, satisfação às necessidades básicas da população e consecução dos objetivos dos grupos dominantes. Ainda, Furtado (1974) considera que o desenvolvimento econômico de países periféricos a níveis de consumo equivalentes aos do centro como um mito que serve à expansão dos investimentos e das empresas centrais para obter ganhos na periferia.

Ao combinar as interpretações dos autores acima, dá-se especial importância à interpretação sistêmica de Wallerstein e Arrighi por sua incorporação à análise da lógica internacional do desenvolvimento, isto é, da busca por ascender de posições periféricas a postos mais próximos do centro. Portanto, entende-se desenvolvimento como um processo de melhor aproveitamento dos recursos disponíveis em um Estado de forma a propiciar uma interação mais vantajosa nos mercados mundiais e, assim, gerar um maior nível de riqueza e uma melhor condição para a população desse Estado, na forma de melhor remuneração do trabalho e menor nível de desigualdade socioeconômica.

O terceiro aspecto apresentado por Furtado (2000) não é incorporado diretamente no conceito por ser entendido como agente motivador da ação estatal. É, assim, vital para a

compreensão do processo decisório, mas não para a definição de desenvolvimento. Ainda, tal compreensão não ignora outras definições de desenvolvimento, como a de Amartya Sen (2000, p.3), que encara tais elementos como instrumentos para sua concepção de desenvolvimento, como “um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas gozam”.

É importante notar o paradoxo que a busca por desenvolvimento apresenta para a condição dos semiperiféricos: enquanto buscam alterar a ordem do sistema, gerando movimentos antissistêmicos e transformadores, como sinaliza Chase-Dunn (1988), os semiperiféricos contribuem para a estabilização do sistema, legitimando-o e garantindo ao centro um menor congestionamento dos fluxos de capitais, como apontado por Wallerstein (1984). Os casos de ascensão de nações semiperiféricas envolveram ou o aumento do sistema, incorporando novas regiões em posição periférica, ou a deterioração da situação de outros atores. Apesar do tom pessimista que o conceito de desenvolvimento assume na análise desses autores, ele segue sendo um elemento importante para a explicação das estratégias empreendidas por diversos países, especialmente pelos emergentes.

Para Jaguaribe (2013a), há dois tipos de desenvolvimento: espontâneo e programado. O espontâneo estabelece o modelo para os demais, resultado da busca de agentes locais por seus interesses. O desenvolvimento programado – mais frequente – parte da posição de Estados atrasados, que buscam reverter sua situação subalterna, ou ao menos reduzir as assimetrias. Nesse sentido, autores como Amsden (2001) e Chang (2002) apontam para o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Segundo Amsden (2001), a redução das assimetrias entre o centro e alguns países periféricos asiáticos e latino-americanos na segunda metade do século XX decorreu de uma estratégia dos Estados que incluiu quatro importantes funções: banco de desenvolvimento, gerenciamento de conteúdo local, isolamento seletivo e formação de empresas nacionais. Os diferentes resultados auferidos pelos países analisados foram atribuídos a características como seu tamanho, sua densidade demográfica, seus investimentos, sua experiência manufatureira prévia, seu acesso a capital de longo prazo, entre outros.

Wallerstein (1976) lembra que o processo de substituição de importações foi malgrado em casos de excessiva preocupação com o mercado interno e pouca atenção às dinâmicas sistêmicas, trocando uma forma de dependência por outra ainda mais prejudicial à autonomia do Estado – necessidade de importar tecnologia –, análise semelhante à de Cardoso e Faletto (1970). Contudo, como afirma Chang (2002), o próprio processo de desenvolvimento dos países centrais decorreu de estratégias de isolamento do mercado privilegiando produtores nacionais, ao mesmo tempo em que se adquiria tecnologia estrangeira. Assim, faz-se

necessária uma maior ponderação sobre o grau de isolamento e sobre todos os aspectos da estratégia adotada.

A interpretação da necessidade de participação estatal na promoção do desenvolvimento de países atrasados remonta a Gerschenkron (1961), cuja contribuição é aprofundada por Amsden (2001). A autora apresenta os sucessos da participação do Estado e de empresas estatais nesse processo em economias asiáticas e latino-americanas, na criação de capacidades produtivas e na promoção de maior autonomia desses países. Contudo, a ponderação de Wallerstein (1988) faz-se vital: muitas vezes o pequeno grupo que controla o Estado não busca todos os componentes do desenvolvimento preterindo aspectos de melhor distribuição da riqueza domesticamente.

Jaguaribe (2013a) aponta para os requisitos para se promover um programa de desenvolvimento: planejamento fundamentado em análise racional da situação, escolha de meios adequados à conjuntura e promoção de consenso na sociedade para a promoção do plano adotado. Segundo Jaguaribe (2013b), o último elemento se configura no principal obstáculo às estratégias de desenvolvimento, especialmente em países periféricos, em que os interesses abundam e divergem, dificultando a conciliação de objetivos, principalmente por setores mais poderosos buscarem projetos mais autocentrados. Assim, apesar das dificuldades inerentes à organização político-social de um país, o Estado desponta como principal ator capaz de promover uma estratégia de desenvolvimento, concertando posições internas e aproveitando potencialidades internas e oportunidades externas.

### **1.3 A política externa da semiperiferia**

Além de compreender o conceito de desenvolvimento e a condição semiperiférica dos casos analisados na pesquisa, é importante estabelecer as bases teóricas de análise de política externa que serão utilizadas. Para tanto, reconhece-se o enquadramento da política externa enquanto uma política pública, ainda que tal definição seja objeto de disputa.

A análise de política externa é um campo de renovado interesse teórico, que permite analisar o processo decisório a nível estatal de forma não unificada. A partir da aceitação de que o interesse nacional não é determinado de forma centralizada e unificada, reconhece-se que diversos atores afetam o processo de tomada de decisão em política externa domesticamente. Por atores, entende-se o conjunto de indivíduos e organizações intra e extra-estatais que determinam, influenciam ou pressionam para a busca de objetivos específicos de forma direta ou difusa no processo de formulação da política externa brasileira.

A política externa é objeto de pouca definição terminológica, uma vez que boa parte da literatura especializada parte da premissa de que o conceito já está consolidado sem antes apresentarem sua definição. Nesse sentido, Laura Neack (2014) propõe uma definição ampla para o termo, baseada em importantes autores do tema como Charles Hermann, Deborah Gerner, Bruce Russett, Harvey Starr, e David Kinsella. Assim, a autora propõe que a política externa seja entendida como declarações, comportamentos e ações dos Estados e seu resultado na interação com outros Estados. Ter a política externa como objeto de estudo significa procurar entender os processos que resultam na tomada de determinada decisão por um Estado, entendendo-o como uma arena de disputas de diferentes interesses, o que coloca o campo de estudos em uma área de comunhão dos campos de ciência política e relações internacionais.

Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis e Ryan Beasley (2013) definem política externa pelo local de execução dos objetivos que persegue, distanciando-a de política doméstica por se voltar para além das fronteiras nacionais. Os autores entendem que a análise de política externa imbrica a ruptura desse fenômeno como unívoco e monolítico, de modo a permitir sua comparação em determinados elementos constitutivos.

No campo das relações internacionais, a teoria realista promoveu um entendimento da política internacional baseado na concepção unitária do Estado, sublimando a necessidade de estudo da divergência interna quanto à política externa. Devido à importância desse pensamento, o estudo da formulação da política externa por seus determinantes internos ficou por muito tempo relegado a um segundo plano, algo revertido apenas na segunda metade do século XX.

O surgimento do campo de análise de política externa, diretamente relacionado à ciência política, deu início ao estudo dos diversos elementos que influem na política externa, analisando especialmente as burocracias em disputa e as mudanças imprimidas pelos indivíduos que ocupam espaços chave a cada período ou em cada país. Robert Putnam (1988) formula um modelo de compreensão da política externa como um jogo de dois níveis: um interno e outro externo. Charles Hermann (1990) avalia os processos que levam a mudanças na estratégia internacional desenvolvida por um Estado, havendo uma predominância numérica de fatores internos na determinação de tais mudanças.

James Rosenau (1968) entende que a grande utilidade desse campo de estudos é permitir criar e testar proposições sobre comportamento em política externa que podem ser aplicados a sistemas políticos diferentes, inclusive distantes geograficamente. O autor entende que análises de política externa permitem uma compreensão funcional das unidades que

compõem o sistema, mesmo que se reserve a união dos sistemas para subcampos das relações internacionais. A partir desses estudos e de outros, como Graham Allison (1969), e Valerie Hudson e Christopher Vore (1995), a formulação de política externa assume complexidade interna, que gera a necessidade de um estudo mais aprofundado dos atores envolvidos.

Na presente dissertação, reconhecem-se as divergências conceituais sobre o enquadramento da política externa como uma política pública. Parte-se da conceituação de Leonardo Secchi (2010) de política pública como detentora de dois elementos: intencionalidade pública e resposta a um problema público e da síntese conceitual de Amaury de Souza (2006) que coloca as atividades do governo, em geral, como políticas públicas. Dessa forma, em sendo a política externa voltada para a atenção a questões públicas e executada pelo governo, pode-se entendê-la como uma política pública, o que implica a compreensão das disputas intragovernamentais para sua formulação e implementação.

Abordando a complexidade da formulação de política externa com diversos atores envolvidos, Carlos Milani e Letícia Pinheiro (2013) buscam discutir a condição da política externa brasileira enquanto política pública, comparando suas especificidades às das demais políticas de governo e percebendo similaridades. Tal condição pode ser estendida a outros países, tendo em vista as similaridades nos padrões de tomada de decisão em temas internacionais. Esse processo costuma ser centralizado em um ministro, ou órgão similar do poder executivo, que, de forma geral, não mais detém o monopólio da tomada de decisão. Ainda, a formulação da política externa nacional não obedece apenas aos interesses dos ministérios especializados, mas se inserem nos projetos e estratégias perseguidos pelo governo, amplamente influenciados pelos grupos dominantes nacionais e por pressões externas.

Os estudos sobre política externa se concentraram por muito tempo em Estados de predominante relevância no cenário internacional, com uma dotação de poder que dificulta a aplicação de conceitos cunhados ao analisá-los em outros casos. O recente interesse por países localizados em zonas intermediárias do espectro de poder internacional traz novos desafios ao estudo de política externa, uma vez que as ações de grandes potências criam condicionantes pouco considerados nos estudos originários da disciplina, além de outros constrangimentos específicos à sua condição intermediária. Nesse contexto, o estudo de Maria Regina Soares de Lima (1990) assume especial importância. A autora apresenta a condição dual de atores intermediários, que possuem posição dominante frente a atores menores, comumente em seu entorno regional, mas subalterna/reactiva frente às grandes potências, assumindo comportamentos distintos em diferentes contextos internacionais.

Wallerstein (1976) apresenta uma interpretação de política externa aplicada a países semiperiféricos. Segundo o autor, a política externa nesses países busca o aumento de sua projeção internacional, enquanto enfrenta as estratégias do centro para evitar tal movimento. No âmbito doméstico, a decisão em política externa busca atender às pressões das empresas nacionais que querem aumentar sua projeção externa, tendo de contrabalancear pressões externas em um cenário de debilidade relativa.

Lima (2013) acrescenta que essa política externa semiperiférica apresenta elementos contraditórios, uma vez que a pressão nacional pela alteração da divisão internacional do trabalho (DIT) esbarra nos constrangimentos que essa divisão lhe impõe. Ainda, a ação desses atores é fortemente centrada na expansão de suas atividades econômicas e no aumento de seu comércio exterior, por meio de diferentes estratégias. Muitas vezes é necessário conciliar posições que contrariam o objetivo de alteração da DIT, uma vez que boa parte dos setores dominantes se beneficia dela. A multipolaridade é apresentada como ambiente mais propício para a ascensão desses atores.

#### **1.4 Política externa e desenvolvimento na semiperiferia**

À luz das considerações feitas acima sobre a condição sistêmica dos países semiperiféricos, passar-se-á à análise da relação existente entre política externa e desenvolvimento nesses Estados. Nesse sentido, o objetivo central da pesquisa é traçar as formas como a política externa se insere no processo de promoção do desenvolvimento nacional de forma a auxiliá-lo. Parte-se do conceito de desenvolvimento que engloba elementos econômico-produtivos e sociais e das características da inserção internacional de semiperiféricos para entender os casos brasileiro e turco.

Brasil e Turquia, países enquadrados pelo Banco Goldman Sachs como emergentes – o primeiro parte do BRIC, e a segunda, do Next-11 –, despontam como exemplos de extremo interesse para a agenda de pesquisa. Além de sua inclusão nesses agrupamentos, os dois países se encaixam, no período analisado (desde 2002 para Ancara e 2003 para Brasília), no conceito apresentado por Fonseca, Paes e Cunha (2016) para emergentes, isto é, como acumulando riqueza e convertendo-a em poder político, em diferentes níveis. Os dois países são também enquadrados enquanto países semiperiféricos por Wallerstein (1976), apresentando, portanto, a combinação de atividades centrais e periféricas e a necessidade de conciliar interesses empresariais nacionais e transnacionais.

As semelhanças estruturais dos dois países se combinam às diferenças conjunturais e históricas para tornar a comparação mais interessante para a questão de pesquisa, se coadunando aos objetivos específicos. Assim, a pesquisa busca também atender aos seguintes objetivos específicos: comparar as estratégias de promoção do desenvolvimento perseguidas pelos dois países em seus contextos regionais distintos; analisar os efeitos dos diferentes projetos de desenvolvimento sobre as ações internacionais dos países; e lançar luz sobre as especificidades semiperiféricas da relação entre política externa e desenvolvimento.

O Brasil, tendo resolvido suas questões fronteiriças ainda na primeira metade do século XX e tendo evitado conflitos bélicos com seus vizinhos desde o século XIX, passou a se tornar o desenvolvimento um de seus principais objetivos a partir da década de 1930. Assim, o desenvolvimento passou a ocupar um papel central na formulação da política externa nacional, tendo sofrido alterações apenas decorrentes de alterações do projeto de desenvolvimento nacional, como as mudanças de prioridade e estratégia dos anos 1980, 1990 e 2000. De qualquer forma, estruturas criadas ao longo do século XX se mantiveram e aprofundaram seu papel na condução da inserção internacional desde seu estabelecimento.

A Turquia, intensamente envolvida nas dinâmicas securitárias do ponto de conexão dos continentes europeu e asiático, teve de se preocupar recorrentemente com ameaças à estabilidade regional causadas por conflitos imperialistas e por insurreições regionais. Assim, a questão do desenvolvimento ocupou um espaço secundário na agenda do Ministério dos Assuntos Estrangeiros da Turquia (MFA). Contudo, a economia política turca apresentou processos semelhantes à brasileira decorrentes de sua posição semiperiférica, sendo influenciada fortemente pelas pressões centrais, decorrentes de sua presença no bloco ocidental durante a Guerra Fria. No século XXI, testemunha-se um esforço de ampliação das relações exteriores turcas para outras regiões, fortemente aliado à expansão das empresas turcas para novos mercados.

Atualmente, percebem-se diversas semelhanças nas formas de atuação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) e do MFA no que concerne ao aumento da atividade produtiva nacional. As principais diferenças nos processos decorrem dos modelos distintos de desenvolvimento empreendidos pelos dois países. No artigo a seguir será apresentada uma proposta de modelo de interpretação das linhas de ação da política externa que auxiliam na promoção do desenvolvimento nacional. Para verificar o potencial de emprego do modelo e conferir-lhe maior riqueza empírica, ele será aplicado aos casos brasileiro e turco.

## **2. A POLÍTICA EXTERNA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: OS CASOS BRASILEIRO E TURCO**

### **2.1 Introdução**

As dinâmicas internacionais atuais foram muito influenciadas pela emergência de potências médias, ou emergentes, cujo principal objetivo doméstico e internacionalmente tem sido promover seu desenvolvimento e aumentar sua projeção. Contudo, pouco foi escrito sobre como a política externa desses países pode ajudá-los em seu desenvolvimento, uma vez que a maioria das análises sobre essa relação, por exemplo, Hyman (2010) e Maxwell (2007), focam nos instrumentos que países centrais criaram para ajudar a promover o desenvolvimento da periferia. No entanto, esse padrão de análise reduz a autonomia dos países dependentes, mantendo assimetrias.

O presente artigo busca preencher uma lacuna na análise de política externa no que concerne a sua relação com as políticas de desenvolvimento perseguidas domesticamente. Escuta-se recorrentemente que a política externa de um país busca promover seu desenvolvimento, mas pouco se fala sobre os mecanismos através dos quais aquela realmente promove este. Esse tema está intimamente relacionado à falta de debate público sobre política externa e relações internacionais, uma vez que a maior parte das pessoas não consegue entender como as ações que seus Estados desenvolvem internacionalmente afetam suas vidas cotidianas. Nesse sentido, este artigo busca apresentar os benefícios que a política externa pode trazer à população de um país.

A pesquisa cujos resultados este artigo almeja apresentar teve como questão central “como a política externa ajuda a promover o desenvolvimento de países semiperiféricos?” e baseou suas ações na seguinte hipótese: “a política externa tem uma série de aspectos através dos quais ajuda a garantir o ambiente necessário para auxiliar o país a se desenvolver”. Para superar a falta de atenção ao desenvolvimento de estudos de política externa, serão combinados elementos de análise de política externa e economia política internacional (EPI), como defendido por Caporaso et al. (1986). Nesse sentido, uma revisão da literatura de diferentes disciplinas foi conduzida para criar um modelo de análise, que foi posteriormente avaliado a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com membros dos corpos diplomáticos e acadêmicos dos países analisados. As entrevistas focaram nos ministérios das relações exteriores e em agências com atividades semelhantes nos países.

A comparação dos dois casos permitiu entender as semelhanças apresentadas por dois países em um nível intermediário de poder no sistema internacional, além de auxiliar no aprofundamento do modelo, conferindo maior complexidade às linhas de ação analisadas. A escolha dos casos se baseou em três elementos. Primeiro, ambos são classificados como semiperiféricos por Wallerstein (1976). A ascensão do AKP na Turquia (2002) e do PT no Brasil (2003) gerou mudanças de perfil semelhante em suas políticas externas. Por fim, a combinação de semelhanças sistêmicas, ainda que matizadas pelo maior tamanho relativo do Brasil, com importantes diferenças em termos de situação regional e modelo econômico confere maior aplicabilidade ao modelo e enseja maior reflexão sobre o peso de tais elementos de disparidade sobre as estratégias empregadas.

A pesquisa é baseada em uma discussão prévia sobre a definição de desenvolvimento como apresentada por Amsden (2001), Furtado (2000), Jaguaribe (2013a) e Wallerstein (1988), entre outros. Através dessa discussão, desenvolvimento pode ser entendido como o processo de aumentar o uso dos recursos disponíveis para garantir uma interação mais favorável nos mercados mundiais e, assim, gerar melhores condições para a população através de melhores salários e menor desigualdade socioeconômica. Essa definição encontra resistência de alguns tomadores de decisão, que entendem desenvolvimento apenas como crescimento econômico, que é um importante aspecto de como um Estado usa sua política externa como ferramenta para promover seu desenvolvimento.

A análise dos casos se dá de forma sintética, devido ao foco em enquadrar as ações nas linhas apresentadas no modelo. Assim, apesar de reconhecer-se a complexidade do processo de tomada de decisão em termos de política externa, a miríade de atores envolvidos na definição de estratégias e objetivos na política externa não é explicitada, nem seus pesos nesse processo são analisados.

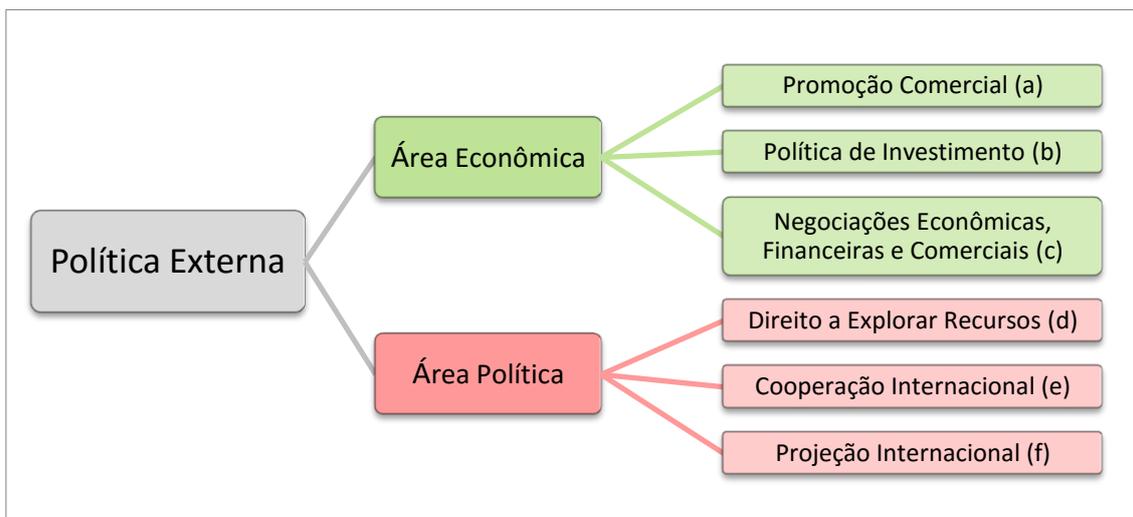
Buscando apresentar um entendimento amplo do papel da política externa na promoção do desenvolvimento da semiperiferia, este artigo é dividido em cinco seções além desta introdução. Na próxima seção será apresentado o modelo de análise, dividindo as ações de política externa em duas dimensões – econômica e política –, que depois serão subdivididas em linhas de ação. As duas seções a seguir aplicarão o modelo aos dois casos analisados – Brasil e Turquia –, escolhidos por suas semelhanças quanto a sua posição no sistema internacional e devido às diferenças quanto a suas condições regionais e seu cenário político. Após aplicar o modelo aos países, uma comparação dos casos será realizada para verificar sua validade e para apresentar os ganhos analíticos alcançados através da empiria. Finalmente, considerações finais sobre o tema serão apresentadas com relação ao futuro da pesquisa.

## 2.2 Política Externa como uma Ferramenta para o Desenvolvimento

O papel do Estado nas estratégias de promoção do desenvolvimento é tema de diversas pesquisas de economia política. Há uma forte linha de pensamento que entende que a semiperiferia – ou países em desenvolvimento/emergentes – apresenta necessidade de um Estado forte para superar a lacuna que a separa do centro – ou países desenvolvidos. Essa necessidade foi testemunhada por países da Europa Ocidental após a Revolução Industrial Britânica. Por exemplo, Alemanha sob Bismarck e França sob Napoleão III passaram por processos de modernização estatal no final do século XIX, o que Jaguaribe (2013a) descreveu como desenvolvimento programado.

Gerschenkron (1961) afirmou que quão mais atrasado um país se encontra, tão maior é o papel que o Estado precisa desempenhar para se desenvolver. Nessa linha, as narrativas históricas de Amsden (2001) e Chang (2002) sobre EPI apresentam uma visão geral sobre como o centro tentou tradicionalmente institucionalizar sua posição de liderança através da promoção de políticas liberais, enquanto emprega práticas intervencionistas. Na área das relações internacionais, Wallerstein (1988) e Arrighi (1990) confirmam a necessidade de maior presença do Estado para superar a lacuna entre centro e periferia (e semiperiferia), enquanto apresentam uma visão pessimista sobre as reais oportunidades para o desenvolvimento de países atrasados.

### Quadro 1: Linhas de Ação de Política Externa na Promoção do Desenvolvimento



Ao analisar o papel da política externa na promoção do desenvolvimento, é necessário reconhecer a relevância do Estado nesse processo. Tendo isso em mente, pode-se dividir a

política externa em duas grandes áreas, através das quais auxilia o desenvolvimento do país. Essas duas áreas são economia e política, que podem ser subdivididas em linhas de ação especificamente relacionadas a aumentar o crescimento econômico do país e a reduzir os níveis de desigualdade, o que normalmente não é tido como prioridade. Nesse sentido, o presente artigo apresenta um modelo que permite analisar como a relação entre política externa e desenvolvimento se dá em diferentes casos (Quadro 1).

Na área econômica, podem-se distinguir três linhas de ação que influenciam diretamente a estratégia de desenvolvimento de um país. Essas são as seguintes: (a) promoção comercial; (b) política de investimento; e (c) negociações econômicas, financeiras e comerciais. Na área política, as linhas se relacionam indiretamente ao desenvolvimento, pois seus efeitos práticos não atingem diretamente as áreas econômica e social, mas auxiliam a criar um ambiente propício ao sucesso das demais. Nesse sentido, outras três linhas podem ser apresentadas: (d) direito a explorar recursos; (e) cooperação internacional; e (f) projeção internacional.

A área econômica da política externa possui uma relação mais direta com o projeto de desenvolvimento, especialmente com a perspectiva de crescimento econômico. Essa área é usualmente objeto de análises que relacionam a política externa de países a seu desenvolvimento, apesar de não tratarem todas as linhas separada e detalhadamente.

A primeira linha de ação da área econômica (a) é recorrentemente usada para mostrar os resultados da política externa para o público, empregada como indicativo de sucesso da política externa ou de proximidade entre dois países em análises acadêmicas (BAUMANN; MOREIRA, 1987, SOUZA, 2002). Aumentar os fluxos comerciais de um país é um tema que teve sua importância para formuladores de política externa ampliada no século XX. Segundo Feder (1982), as exportações geram um crescimento econômico maior do que sua simples contribuição no PIB. Assim, a maior participação de chefes de governo na implementação da política externa e sua atenção especial ao comércio fizeram com que muitos analistas comparassem-nos a caixeiros-viajantes, comparação errônea segundo Sérgio Danese (1999). Apesar de criticada, tal comparação permite deduzir a grande importância atribuída por mandatários e seus serviços exteriores a aumentar seu comércio com o mundo.

A promoção comercial consiste não só em aumentar quantitativamente as exportações nacionais, mas também em melhorá-las qualitativamente. Tendo em mente o conceito de desenvolvimento acima apresentado, essa linha de ação deve incluir ações para incentivar exportações com componentes de maior valor agregado. Para tanto, formuladores de política externa tentam atingir novos mercados – previamente pouco interessados em bens nacionais – e promover bens de alto valor agregado em seu comércio com parceiros tradicionais. Essa

linha de ação depende intensamente da política doméstica de aumento da competitividade de bens nacionais, o que é auxiliado por melhoras nos níveis de capacitação dos trabalhadores.

A política de investimento de um país (b) inclui duas posições que um Estado pode se encontrar: atração de IED, normalmente apresentada como de extrema importância nos estágios iniciais do processo de diversificação produtiva, e expansão dos investimentos nacionais alhures. Fonseca (2015) entende IED como potencialmente benéfico para investidor e receptor. Contudo, o lado mais frágil, receptor, precisa se preocupar com garantir que transferências de capital sejam seguidas por transferência de tecnologia, que é vital para o desenvolvimento. Do lado investidor, expandir as relações de um país com outras regiões cria novas oportunidades para empresários nacionais investirem no exterior.

A terceira linha de ação (c) busca estabelecer as condições sistêmicas para a estratégia de desenvolvimento nacional, sendo um elemento historicamente recente. Seu início remonta às tensões Norte-Sul durante a Guerra Fria. Quando o Sul começou a refletir sobre a grande lacuna que o separava do Norte, surgiu a necessidade de discutir as oportunidades reais de desenvolvimento permitidas pelos constrangimentos internacionais. A análise de Chang (2002) da trajetória de desenvolvimento de diferentes países contribui para estabelecer a necessidade da periferia e da semiperiferia de clamar por condições distintas das atuais. Como o autor apresenta, o liberalismo do centro é parte de uma estratégia de manutenção do *status quo* pelos países centrais, promovendo condições muito diferentes das que gozaram ao crescerem e desenvolverem-se socioeconomicamente.

Nessa linha de ação, a estratégia é clamar por condições adequadas ao desenvolvimento, pela eliminação das práticas comerciais desleais de países desenvolvidos – como subsídios, barreiras tarifárias e não tarifárias e dumping –, por regimes de propriedade intelectual mais justos – flexíveis a programas de geração de tecnologia nacional –, e pela possibilidade de conduzir programas heterodoxos. Nesse sentido, Amsden (2011) apresenta as estratégias asiáticas de crescimento econômico que foram responsáveis por produzir bens de alto valor agregado, aumentar sua competitividade internacional e evitar pressões do Norte por liberalização econômica e comercial. A proteção à indústria nascente e a defesa de regimes internacionais econômicos e comerciais mais justos despontam como as principais bandeiras defendidas nessa linha de ação.

As outras três linhas de ação possuem um efeito mais indireto sobre o crescimento econômico de um país, mas podem contribuir imensamente para ambos os aspectos do desenvolvimento. A imagem de um país no sistema internacional é de grande importância para manter e melhorar seus fluxos comerciais, para manter sua autonomia com relação a

atores mais poderosos, para angariar apoio para suas posições em fóruns multilaterais, para ganhar acesso a tecnologias de ponta e para criar o ambiente necessário para que suas companhias aumentem suas atividades nacional e internacionalmente. Portanto, a área política tem um efeito positivo sobre o resultado geral da área econômica e suas linhas de ação.

Por discussões sobre exploração de recursos (d) entende-se a necessidade de um país de assegurar seu direito a explorar seus recursos naturais. Isso inclui tanto a posse dos recursos quanto negociações ambientais. Ao integrar regimes internacionais de posse e exploração de terra e mar, o serviço exterior de um país lida com o tema de garantir que os recursos necessários se mantenham disponíveis para si. Portanto, discussões sobre delimitação de fronteiras e sobre direito do mar assumem um sentido estratégico e podem ajudar a garantir os meios necessários para promover o desenvolvimento econômico e social.

De forma semelhante, negociações ambientais aparecem como uma área importante para países em desenvolvimento. A divisão histórica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em fóruns ambientais é resultado do confronto entre visões conservacionistas e desenvolvimentistas sobre o tema. Por um lado, aqueles tendem a apoiar a bandeira do crescimento zero, obstruindo a industrialização da periferia. Por outro lado, estes defendem o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, buscando garantir seu direito a conduzir projetos industriais e, assim, se desenvolver. Nesse sentido, a estratégia é apoiar internacionalmente o direito de explorar seus recursos naturais.

A cooperação internacional (e) aparece como uma política dual, que deve beneficiar ambos os lados envolvidos na ação. Segundo Leite (2012), a cooperação apresenta um aspecto de troca em que ambas as partes devem receber algo por sua contribuição. Assim, um país pode, como destino de projetos estrangeiros de cooperação – tanto de países desenvolvidos quanto de organizações internacionais –, receber tecnologia, desenvolver projetos conjuntos de exploração de recursos ou criar programas de redução de desigualdade. O padrão através do qual um país recebe esse tipo de cooperação tem um papel importante em garantir que seus benefícios durem e em gerar condições para eliminar a necessidade contínua de apoio externo.

Ao assumir uma posição mais forte com relação à ordem internacional, um país pode começar a promover a cooperação ou compartilhar iniciativas com outros países em bases mais igualitárias (AMORA; CORRÊA, 2015, informação verbal). Como maior contribuidor para programas de cooperação, o Estado melhora sua imagem internacional e suas chances de ter sucesso nas demais linhas. Portanto, propor cooperação assume um papel essencial em assegurar a aceitação de ações da área econômica. Attingir regiões além de suas relações tradicionais é um elemento recente da estratégia de países semiperiféricos, que, baseando-se

intensamente em projetos de cooperação e fóruns de coordenação política, apresentaram grandes ganhos em termos de fluxos comerciais e expansão de investimentos nacionais.

A projeção internacional (f) consiste no efeito indireto que outros aspectos da política externa têm sobre as linhas mencionadas, e a autonomia desempenha um papel fundamental nessa linha. Ela inclui uma série de assuntos da agenda internacional que podem assumir um tom desenvolvimentista dependendo da estratégia do país. De forma geral, desenvolvimento e autonomia apresentam uma relação de reforço mútuo, uma vez que o aumento em um pode ser capitalizado para melhorar o outro.

A autonomia é objetivo compartilhado por todos os Estados, mas aparece menos em reflexões centrais, pois sua autonomia está bastante bem estabelecida. Acadêmicos latino-americanos, contudo, dedicam especial atenção ao tema. Vigevani e Ramazini (2014, p.520) definem-na como a “noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos”. Assim, a busca por autonomia almeja permitir que os Estados conduzam seus projetos de desenvolvimento de acordo com suas próprias estratégias, sem intervenção central, já que países desenvolvidos estão menos interessados em seu sucesso.

A estratégia da semiperiferia de formar coalizões de demanda de atores semelhantes – tanto da periferia quanto da semiperiferia – parece uma forma de aumentar sua projeção e garantir sua autonomia. No entanto, Wallerstein (1976) aponta a fragilidade dessas coalizões, já que a ascensão conjunta desses países não é possível nos atuais termos do Sistema-Mundo. Ele prediz a separação de semiperiféricos ascendentes dos demais ou a cooptação de atores periféricos por países centrais, enfraquecendo a coalizão. Assim, os formuladores da política externa de ascendentes precisam tratar desses assuntos para consolidar suas demandas, aumentando seu poder relativo e seu espaço político-econômico internacionalmente.

A última linha de ação serve de pano de fundo para as demais, uma vez que a estratégia de aumentar a projeção internacional acaba por influenciar as chances de sucesso das outras linhas. Ao lidar especificamente com atores semiperiféricos, é necessário reconhecer os obstáculos a sua ascensão conjunta. Wallerstein (1988) e Arrighi (1990) afirmam que essa ascensão requereria mudanças simultâneas aos regimes econômicos, financeiros e comerciais. A terceira linha desempenha papel vital para promover tais mudanças.

As decisões em todas as seis linhas devem ser feitas simultânea e harmoniosamente, sendo constrangidas por variáveis domésticas e internacionais. Nesse sentido, APE e EPI devem ser empregadas conjuntamente para permitir uma maior compreensão da dinâmica e das possibilidades de sucesso, como defendido por Caporaso et al. (1986). Como afirmado por Hudson e Vore (1988), é necessário que a tomada de decisão seja devidamente analisada,

o que pode ser feito através do jogo de dois níveis de Putnam (1988). A abordagem de Rosenau (2006) esmiúça o aspecto doméstico de Putnam, apresentando cinco conjuntos de variáveis: individuais, funcionais, governamentais, sociais, e sistêmicas.

Jaguaribe (2013b) afirma que a promoção do desenvolvimento, através de meios domésticos e internacionais, requer apoio nacional a certo projeto de desenvolvimento. Em primeiro lugar, esse projeto é elemento decisivo para estabelecer as estratégias perseguidas por um país em cada linha de ação acima descrita. Em segundo lugar, para garantir apoio popular a um projeto, um líder ou mandatário recorre a diferentes estratégias. Finalmente, ao lidar com o sistema internacional, a coordenação com outros Estados envolve reunir o apoio doméstico de todos os Estados envolvidos, o que torna o processo ainda mais difícil.

Estabelecidas as linhas de ação através das quais a política externa auxilia a estratégia de desenvolvimento de um país semiperiférico, as próximas duas seções aplicaram as linhas a dois casos: Brasil e Turquia. Esses casos são ilustrativos da condição semiperiférica em termos de constrangimentos e possibilidades sistêmicas – classificação reconhecida por Wallerstein (1976) – ao mesmo tempo em que apresentam importantes diferenças quanto à situação regional e ao modelo de desenvolvimento.

### **2.3 O Caso Brasileiro**

Segundo Cervo (1994, p.25), “[u]ma política exterior apresenta [...] princípios e valores que a norteiam”. Após a Revolução de 1930, o desenvolvimento assumiu um importante papel na política externa brasileira, influenciando seus princípios e valores. Desde então, políticos e diplomatas se valeram de diversos instrumentos, incentivos e oportunidades obtidos no exterior para fomentar o desenvolvimento nacional. Além de ter sua história intrinsecamente ligada à busca por desenvolvimento, o Brasil é recorrentemente reconhecido como uma potência emergente na literatura especializada, especialmente após seu enquadramento como parte do BRIC em 2001 e posterior participação nos BRICS.

O pensamento desenvolvimentista<sup>3</sup> dominou, não sem contestação, a economia política brasileira até 1990, tendo importantes efeitos sobre a política externa. Cervo (2008)<sup>4</sup> afirma

---

<sup>3</sup> Segundo Fonseca (2014, p.59), o desenvolvimentismo é “a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista”.

que o paradigma desenvolvimentista<sup>5</sup> de política externa prevaleceu até o desafio neoliberal no final dos anos 1980. Apesar de mudanças importantes no regime político brasileiro, como o fim do Estado Novo em 1937 e a instauração do regime militar em 1964, a política externa manteve o desenvolvimento como um importante objetivo, ainda que diferentes estratégias tenham sido desenvolvidas para atingi-lo. Ainda que o paradigma desenvolvimentista tenha declinado nos anos 1990, o desenvolvimento seguiu sendo um importante objetivo para os formuladores de política externa. O paradigma “normal”, ou neoliberal<sup>6</sup>, apesar de por fim a diversas práticas do paradigma anterior, manteve a crença de que suas ações levariam ao crescimento econômico, principal elemento do desenvolvimento para a maioria no século passado.

No século XXI, acreditou-se novamente que a ação do Estado apresenta os meios necessários à promoção do desenvolvimento, e, assim, a política externa retomou seu papel ativo nesse processo, intensificando dinâmicas que haviam perdido importância ou atenção. Nesse contexto, a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder em 2003, após a eleição de Lula, serve de marco temporal para esta análise. A partir de 2003, a política externa sofreu importantes mudanças, que podem ser percebidas no modelo de análise deste artigo.

Na primeira linha de ação da área econômica (a), há uma tendência histórica na política externa brasileira de promover o incremento do comércio com regiões distantes. Em 1965, o MRE criou o Departamento de Promoção Comercial e Investimento (DPR) para diversificar as exportações nacionais e suprir necessidades de divisas estrangeiras. O DPR, junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e à Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil)<sup>7</sup>, é responsável por aumentar as exportações brasileiras e seus mercados consumidores (SOUZA, 2015).

Como a criação do DPR sugere, a promoção comercial recebeu especial atenção dos formuladores de política externa no regime militar (1964-1985). Esse corpo recém-criado

---

<sup>4</sup> Cervo (2008) apresenta uma interpretação da história diplomática brasileira baseada no conceito de paradigma, que ele entende como uma forma de organizar o objeto de sua observação e análise, reconhecendo sua menor rigidez científica quando comparado seu uso ao das ciências naturais.

<sup>5</sup> Segundo Cervo (2008), o paradigma desenvolvimentista se baseia nas noções de consciência de transição, desenvolvimento como vetor de política externa, conduta realista, buscando os interesses de uma sociedade complexa, desenvolvimento como expansão industrial, e excelência da política externa através de autonomia, cooperação externa, política de comércio flexível e política de defesa subordinada a objetivos econômicos.

<sup>6</sup> Segundo Cervo (2008), esse paradigma foi marcado por uma posição subserviente na esfera política, pela eliminação das noções de interesse nacional e projeto nacional de desenvolvimento, junto a diversas práticas desenvolvimentistas, e pelo retrocesso em termos de estrutura e história.

<sup>7</sup> Junto ao MAPA, o MRE e o MDIC criaram um site para promover comércio e investimentos, disponível em: <<http://www.investexportbrasil.gov.br/?l=en>>.

desempenhou papel especial na primeira venda internacional da Embraer<sup>8</sup> e na primeira exportação da Vale para a China<sup>9</sup>. Essas ações ocorreram em meio à pragmatização da política externa brasileira, enquanto países socialistas, África e Oriente Médio se tornavam novos mercados para os bens brasileiros. Nesse contexto, a participação brasileira no bloco ocidental da Guerra Fria foi atenuada, já que a promoção da industrialização nacional, a partir da busca de novos mercados e fontes de insumos, ganhou maior importância (SILVA; SVARTMAN, 2014). O paradigma dos anos 1990 priorizou a liberalização comercial e evitou o comércio os Estados conhecidos como párias.

Depois de 2003, a promoção comercial retomou seu papel central na política externa brasileira. A expansão das embaixadas pelo mundo, em meio à “política externa ativa e altiva”, como definida pelo chanceler Celso Amorim (2011), fomentou fluxos comerciais mais intensos com regiões distantes e maior comércio com parceiros tradicionais. Essa tendência se manteve prioritária na política externa de Dilma, especialmente no segundo mandato, resultando em ser apelidada “diplomacia de resultados”. Viagens presidenciais foram normalmente acompanhadas de missões empresariais, buscando se beneficiar do prestígio presidencial para criar um ambiente melhor para os negócios. A organização de tais viagens e de outras iniciativas foi conduzida em cooperação com diferentes ministérios, como o MDIC, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Turismo (SOUZA, 2015, informação verbal).

A esfera regional também foi objeto de preocupação comercial, uma vez que os processos de integração – Mercado Comum do Sul (Mercosul), União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) – buscaram fomentar o comércio dentro da região e estabelecer mecanismos comuns de diálogo com outras regiões e atores. Sob a Decisão 32/2000 do Mercosul, mudanças às tarifas comerciais aplicadas a não membros devem ser discutidas por todos os membros. Assim, o Brasil teve de atingir objetivos comuns com seus vizinhos para assinar acordos de preferência comercial (COSTA FILHO, 2015, informação verbal). Novas iniciativas que agrupam regiões distantes, como as Cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), foram seguidas por encontros empresariais.

O Brasil passou por intensa alteração em sua relação com IED durante o século XX (b). Enquanto historicamente o investimento foi quase exclusivamente externo, com o

---

<sup>8</sup> Empresa brasileira de tecnologia de ponta, a Embraer vendeu uma de suas aeronaves pela primeira vez para o Uruguai em 1976, contando com o apoio do DPR (SOUZA, 2015).

<sup>9</sup> Enquanto estabelecia relações com a República Popular da China (1974), o Itamaraty auxiliava a Vale a exportar seus bens minerais em 1973.

desenvolvimento nacional novas oportunidades foram criadas para os empresários brasileiros. O cenário empresarial no Brasil passou por um processo de transformação no século passado, após o qual grandes empresas nacionais despontaram entre as grandes transnacionais (FONSECA, 2015). O intenso apoio do governo a empresas nacionais teve importante papel para aumentar sua competitividade e permitir sua entrada em mercados internacionais. Nesse sentido, no século XXI, a economia brasileira teve grandes fluxos entrando e saindo do país, que devem ser estudados para que se compreenda a política brasileira de investimento.

O IED teve um grande papel no processo brasileiro de industrialização por substituição de importações, já que empresas chave foram subsidiárias de estrangeiras ou receberam grande investimento externo. Nesse sentido, o DPR, junto ao MDIC e à ApexBrasil, desenvolve uma estratégia pró-ativa de promoção de oportunidades de investimento no Brasil, buscando atrair mais capital estrangeiro para a economia (SOUZA, 2015, informação verbal). Semelhantemente, negociações com mercados estrangeiros combinam tópicos de comércio e investimento, buscando não só aumentar exportações, mas também tornar investir no Brasil mais atraente (COSTA FILHO, 2015, informação verbal). No entanto, a grande quantidade de companhias estrangeiras no país gerou grande saída de divisas na conta de rendas.

Junto a essa estratégia de atração de capital, uma nova tendência de IED emergiu no Brasil, já que suas empresas se tornaram competitivas internacionalmente. No século XXI, o governo brasileiro dedicou especial atenção a incentivar empresas nacionais a investir no exterior para aumentar a demanda e a entrada de divisas na balança de rendas, como descrito por Santos (2013) e Fonseca (2015). A estratégia comumente conhecida como “campeãs nacionais” promoveu, a partir de 2003, uma nova dinâmica na conta de capital da balança de pagamentos, gerando novas oportunidades para geração de riqueza e emprego. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve papel fundamental nessa estratégia, emprestando dinheiro para projetos conduzidos por empresas nacionais no exterior. Nesse sentido, o BNDES trabalhou de forma semelhante a Eximbanks estrangeiros – na China e nos EUA, por exemplo –, como apresentado teoricamente por Amsden (2002).

As empresas nacionais se beneficiaram da expansão da política externa brasileira para outras regiões, já que oportunidades na América Latina, na África, no Oriente Médio e na Ásia proliferaram desde 2003, fomentadas por iniciativas como ASA, ASPA, Unasul e CELAC (SANTOS, 2013). O MRE tem trabalhado para gerar o arcabouço legal e o ambiente positivo para investimentos brasileiros alhures. De acordo com autoridades do Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços do MRE (DFIN), o Brasil tem negociado Acordos de

Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) com diferentes países<sup>10</sup> para atender às necessidades de empresas nacionais no exterior (MORETTI, 2015, informação verbal).

Durante o mandato do chanceler Amorim (2003-2010), o Brasil assumiu um papel relevante em negociações multilaterais sobre vários tópicos (c). Na Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil excedeu sua pequena participação no comércio mundial (cerca de 1%) e alcançou reconhecimento internacional. O Brasil conferiu especial atenção a negociações comerciais multilaterais devido a seu potencial de eliminar práticas comerciais desleais em todo o globo, já que países centrais pareciam relutantes em abrir mercados agrícolas. Durante a Rodada Doha, o Brasil teve sua importância reconhecida após capitanear a criação do G20, através de sua inclusão no G4<sup>11</sup>. O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC também foi um importante mecanismo para a busca brasileira por práticas comerciais justas. Baseado predominantemente em elementos técnicos e legais, o sistema se provou um instrumento vital para punir práticas comerciais desleais do centro, como as vitórias brasileiras nas controvérsias contra os EUA (algodão) e a UE (açúcar) exemplificam (AMORIM, 2015). A eleição de Roberto Azevêdo para Diretor-Geral da OMC pode ser percebida como resultado da participação brasileira nas discussões da organização.

Os presidentes do PT deram especial atenção para as agendas financeira e econômica. Enquanto a presidência de Lula buscou reformar o sistema de cotas das instituições financeiras de Bretton Woods, o governo Dilma se uniu aos demais BRICS para criar novas instituições (LIMA, 2015). Ao mesmo tempo, os presidentes apresentaram diversas críticas aos meios oligárquicos de tomada de decisão na governança financeira global. Portanto, a substituição do G8 pelo G20 financeiro, em 2009, como principal fórum de decisão sobre regulação financeira e econômica foi comemorada pelo Brasil (VISENTINI; SILVA, 2010). O Brasil busca angariar apoio de outros emergentes no fórum para fomentar regras e projetos favoráveis ao desenvolvimento. Segundo representantes do DFIN, o Brasil quer afastar o G20 das práticas tradicionais autoritárias do G8 (MORETTI, 2015, informação verbal).

A história diplomática brasileira, combinada a sua situação regional favorável, teve papel vital em tornar quase todos os aspectos de sua projeção internacional mais ou menos relacionados a desenvolvimento. Tendo resolvido suas disputas territoriais no início do século XX de forma razoavelmente pacífica, o Brasil pôde focar sua política externa em assuntos

---

<sup>10</sup> O Brasil já assinou ACFIs com Angola, Colômbia, Malauí, México e Moçambique e está em estágios avançados de negociação com Argélia, Chile, Peru e Vietnã. Novos ACFIs podem ser assinados com Marrocos, República Dominicana, Singapura e Tunísia (MORETTI, 2015, informação verbal).

<sup>11</sup> O G4 foi responsável pelas maiores decisões sobre os temas da Rodada. Inicialmente composto por EUA, UE, Japão e Austrália, teve os dois últimos substituídos por Brasil e Índia.

relacionados a garantir seu desenvolvimento e sua autonomia. Nesse sentido, a área política do modelo de análise permite considerações interessantes no caso brasileiro.

O ativismo internacional brasileiro teve repercussões em ambos os pontos das discussões sobre exploração de recursos (d). Primeiro, a luta por garantir a inclusão de regiões ricas em recursos em seu território remonta à delimitação de suas fronteiras, que teve início no século XIX. A Conferência da ONU sobre Direito do Mar (UNCLOS) nos anos 1970 sucedeu à declaração do mar territorial brasileiro de 200 milhas náuticas, que sucedeu e precedeu outros países sul-americanos. Durante a UNCLOS, o Brasil se uniu a outros países territorialistas para defender o direito de explorar seus recursos (SILVA; SVARTMAN, 2014). Após ratificar o documento final em 1998, o Brasil focou suas ações nessa arena em expandir sua plataforma continental pelos mecanismos previstos na Convenção (MARRONI, 2013).

Em segundo lugar, o Brasil foi ator importante em discussões ambientais, defendendo os princípios de “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” e “desenvolvimento sustentável” (SILVA, 2014). Sua participação na Cúpula da Terra de 1992 foi vital para assegurar que o desenvolvimento fosse tratado ao se discutir meios para reduzir as mudanças climáticas. Em 2012, o tema da pobreza foi incluído nas discussões devido à insistência brasileira durante a Rio+20. Isso demonstra a atenção que o Brasil sempre dedicou ao desenvolvimento – também em seu aspecto social – em diversas agendas. Angariar apoio de atores de porte similar é um importante aspecto dessa linha de ação, como demonstrado pelo agrupamento BASIC, criado em 2009.

A cooperação internacional (e) foi um importante aspecto da estratégia brasileira de promoção de desenvolvimento. A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987 foi um importante passo para institucionalizar a cooperação técnica no Brasil. A ABC busca racionalizar esforços de diferentes corpos e iniciativas sob a coordenação de um departamento do MRE (ABC, 2015). A relação brasileira com cooperação internacional passou por importantes mudanças desde então. Enquanto no século XX o Brasil era destino de projetos de países centrais, no século XXI, o Brasil se tornou importante fonte de cooperação. A assistência externa para projetos chave em agricultura, indústria, e criação de infraestrutura e tecnologia teve papel vital no desenvolvimento brasileiro. Contudo, com o crescimento da economia nacional, provedores de ajuda externa (tanto Estados quanto organizações internacionais) diminuíram, já que muitos decidiram focar seu apoio em áreas específicas. Atualmente, apenas Alemanha e Japão aparecem como apoiadores regulares para o Brasil, como afirmado por representantes da ABC (AMORA; CORRÊA, 2015, informação verbal).

Enquanto isso, o Brasil desenvolveu capacidades de provimento de apoio, e a ABC mudou seu foco de ação. Nesse sentido, a expansão da política externa brasileira na América Latina e para África, Oriente Médio e Ásia é acompanhada pelo trabalho da ABC como provedora de cooperação técnica. Muitos são os exemplos de programas conjuntos desenvolvidos pela ABC e outros ministérios brasileiros com governos estrangeiros. A ausência de condicionalidades para que um país receba auxílio é um importante elemento da cooperação fornecida pelo Brasil, como um exemplo de cooperação sul-sul. No entanto, o Brasil também se beneficia dessas ações, uma vez que a cooperação concedida reforça a imagem internacional do país e cria um ambiente positivo para empresários brasileiros (AMORA; CORRÊA, 2015, informação verbal). Assim, esses estão fortemente interessados nos projetos desenvolvidos no exterior, atuando nos de sua área de expertise.

Finalmente, o serviço exterior brasileiro traz o tema do desenvolvimento a diversas arenas de sua projeção internacional, mesmo em discussões que aparentemente não se relacionam com ele (f), como apresentado por representantes da Secretaria de Planejamento Diplomático do MRE (ARSLANIAN NETO, 2015, informação verbal). Isso se deve a sua posição regional privilegiada, mas foi intensificado historicamente. Por exemplo, ao lidar com temas securitários, o Brasil tenta ligar a solução para estabilidade ao desenvolvimento, levantando a necessidade de promover as condições necessárias para uma solução duradoura para as causas da instabilidade. Em discussões sobre direitos humanos, o Brasil aponta para a necessidade de lidar com direitos econômicos junto aos políticos e civis. Nesse sentido, o Brasil constrói sua imagem de promovedor do desenvolvimento mundial, procurando estabelecer as condições necessárias globalmente.

Além de desenvolvimento, a política externa brasileira foi historicamente interessada em garantir sua autonomia de atores fortes. Essa busca foi conduzida através de diversas estratégias, como apresentado por Gelson Fonseca Jr. (1998)<sup>12</sup> e Vigevani e Cepaluni (2007). Esse objetivo está intimamente relacionado ao desenvolvimento, uma vez que algumas medidas adotadas domesticamente devem evitar críticas e intervenção externas. Assim, o novo status atingido pelo Brasil em suas relações com os EUA e a UE foi de grande importância para sua estratégia de desenvolvimento, já que as práticas comerciais desleais e posições quanto à regulação financeira internacional de países centrais foram duramente criticadas pelo serviço exterior brasileiro. Para tanto, o Brasil pôde contar com o apoio de

---

<sup>12</sup> Fonseca Jr. (1998) entende a política externa brasileira sob o regime militar como buscando “autonomia pela distância”, enquanto a da década de 1990 como perseguindo a “autonomia pela participação”. Seguindo essa análise clássica, Vigevani e Cepaluni (2007) propuseram que a diplomacia de Lula buscou “autonomia pela diversificação”.

atores periféricos e semiperiféricos, que foram afetados semelhantemente pelas políticas centrais. Além de angariar apoio em fóruns multilaterais, a expansão diplomática brasileira foi responsável por gerar o ambiente necessário para a expansão dos negócios nacionais.

A busca por desenvolvimento e autonomia internacionalmente enfrentou crítica interna e externamente. Assim, considerações sobre política externa são de extrema relevância para entender a definição de determinados objetivos da política externa brasileira no período. Manter grandes coalizões de atores semelhantes foi um desafio constante do MRE, e pouco apoio doméstico para a expansão internacional foi obtido até que os setores empresariais se convencerem de seus ganhos. O jogo de dois níveis de Putnam (1988) é muito importante para entender as posições perseguidas multilateralmente, já que interesses dos setores agrícola e industrial tiveram de ser conciliados em negociações comerciais, por exemplo. Apesar dos desafios, a última linha teve grande papel em aumentar as chances de sucesso das demais.

## **2.4 O Caso Turco**

A República da Turquia esteve intensamente envolvida em uma miríade de dinâmicas securitárias regionais, que fizeram com que aspectos securitários ocupassem um grande espaço da agenda externa turca. O estabelecimento da República em 1923 ocorreu em meio ao período entre guerras, após a derrota do Império Otomano na Primeira Guerra Mundial. A divisão do Estado otomano levou à desestabilização do Oriente Médio, já que a divisão da região entre mandatos francês e britânico de forma artificial e o posterior envolvimento das superpotências na Guerra Fria insuflaram tensões antes controladas, como as disputas entre grupos étnicos e religiosos diferentes. Essa instabilidade foi aumentada durante a Guerra Fria e ainda é um importante elemento da política externa turca. Nesse contexto, considerações sobre desenvolvimento assumiram um papel menor na estratégia internacional turca, especialmente porque o país se aliou ao bloco ocidental e teve de desempenhar papel estratégico para conter as pressões socialistas na região (ALTUNISIK; TÜR, 2005).

O pensamento turco em economia política foi historicamente influenciado por ideais liberais (KARADAG, 2010, BEDINHOGLU, 2015, informação verbal). Apesar de algum intervencionismo nas décadas de 1960 e 1970, o Consenso de Washington foi muito influente desde os anos 1980. As crises testemunhadas na Turquia nos anos 1990, como descritas por Önis (2012), permitiram que o Islã político ganhasse força, levando à ascensão do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) ao poder em 2002. O AKP conduziu o que ficou conhecido como neoliberalismo pós-Consenso de Washington, que foi marcado pela privatização de

empresas, redução de gastos sociais e militares, apesar de algumas áreas receberem grandes somas de recursos, e liberalização comercial (BANK; KARADAG, 2012). Enquanto isso, sua política externa passou por importantes mudanças quanto à expansão de suas relações com o mundo e à melhora das relações com seus vizinhos (BAGCI; DOGANLAR, 2009).

A promoção comercial (a) é um elemento de grande importância para a política externa turca. Desde os anos 1980, sua estratégia de desenvolvimento focou em exportar e substituiu o modelo antes predominante de industrialização por substituição de importações. Para lidar com a promoção comercial, o MFA divide suas atividades em duas categorias. Primeiro, há relações comerciais bilaterais, que são governadas por um diretório geral, ou corpo subordinado, especificamente encarregado de planejar as relações bilaterais com uma região, um país ou um bloco. Segundo, o Vice Sub-Secretário para Assuntos Econômicos lida com planos comerciais bilaterais mais amplos e com objetivos comerciais turcos em fóruns multilaterais (DIRIÖZ, 2015, PAZARCI, 2015, informação verbal).

Em termos comerciais, a Turquia percebeu a União Europeia como uma oportunidade para exportações. A intenção turca de integrar a Comunidade Econômica Europeia foi formalizada em 1987, mas só foi efetivamente reconhecida em 1999. Com a entrada em efeito da União Aduaneira UE-Turquia em 1995, a Turquia ganhou acesso aos mercados europeus, o que foi gradualmente expandido com a inclusão de novos setores. Como afirmado por autoridades do MFA, a União Aduaneira apresenta oportunidades e desafios para a economia turca (DIRIÖZ, 2015, informação verbal). Enquanto aumentava suas exportações para a Europa, a Turquia abdicou de sua autonomia quanto à política comercial sem os benefícios de integrar a União. Por exemplo, acordos comerciais com terceiros acabam afetando a Turquia diretamente sem que ela possa opinar sobre o processo e sem que terceiros tenham de estender concessões acertadas com a UE à Turquia (PAZARCI, 2015, informação verbal).

Nos anos 2000, a Turquia buscou expandir suas exportações para regiões além de sua esfera tradicional de influência, alcançando África e América Latina. Ainda, suas dinâmicas regionais foram objeto de intensas ações externas para criar condições para a expansão de atividades. A ascensão de Ahmet Davutoglu, ex-chanceler e atual primeiro ministro, a posições chave no AKP foi acompanhada pela perseguição de suas ideias em termos de política externa. Sua política de “zero problemas com os vizinhos” gerou possibilidades de cooperação no Oriente Médio, no Cáucaso, na Ásia Central e nos Bálcãs e permitiu que empresas turcas aumentassem suas exportações para países dessas regiões (WALKER, 2007, KARDAS, 2013). Organizações regionais assumiram importância especial, uma vez que a Organização de Cooperação Econômica na Ásia Central e a Organização de Cooperação

Econômica do Mar Negro foram consideradas importantes fóruns para expandir as atividades produtivas. A competitividade turca em diversos setores tornou-a importante fonte de bens para todas as regiões que integra (BEZWAN, 2015, informação verbal, KIRISCI, 2009).

Quanto aos investimentos (b), a Turquia tem forte interesse em aumentar tanto o IED para o país quanto os investimentos turcos no exterior. Para tornar a Turquia mais atraente para investidores estrangeiros, o país conta com a Agência de Promoção e Apoio a Investimentos (ISPAT), diretamente encarregada dessa tarefa. A ISPAT possui consultores trabalhando em diversos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outros Estados com capital (ISPAT, 2015). O paradigma neoliberal da Turquia influencia sua relação com IED. Assim, a atração de IED foca mais em tornar as oportunidades nacionais visíveis e menos em impor regras aos investidores. A companhia aérea turca Turkish Airlines atua como uma ferramenta importante para promover empresas turcas no exterior, conectando empresários estrangeiros com a Turquia. Sendo a empresa aérea que voa para o maior número de países, a companhia está conectada ao objetivo de perseguir oportunidades empresariais no exterior e promover IED na Turquia (DIRIÖZ, 2015, PAZARCI, 2015, informação verbal, CAGAPTAY, 2013).

Os empresários turcos podem ser divididos em dois grupos: as empresas globalizadas de Istambul e os “Tigres da Anatólia”. Enquanto aqueles são historicamente a base da economia turca, influenciando fortemente a política, estes são pequenas e médias empresas fortalecidas recentemente na parte asiática do país (UZGEL, 2015, informação verbal, KARADAG, 2010). Apesar da orientação neoliberal do AKP, ele ficou conhecido por apoiar intensamente ambos os grupos para assegurar sua competitividade global (BEDINAHOGLU, 2015, informação verbal). Nesse sentido, a normalização das relações com os vizinhos, inclusive o Governo Regional Curdo (KRG) no Iraque, foi muito importante (YILMAZ, 2015, informação verbal). Segundo o embaixador turco no Brasil, a Turquia se orgulha de ser o segundo maior construtor do mundo – após a China (DIRIÖZ, 2015, informação verbal).

Durante o governo do AKP, a Turquia aumentou sua participação em fóruns multilaterais (c). Sua posição emergente levou o país a integrar coalizões semiperiféricas quanto a temas multilaterais. Contudo, sua associação tradicional a órgãos centrais, como a OCDE e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e sua adesão a princípios neoliberais contribuíram para que assumisse uma posição menos conflituosa. Por exemplo, a Turquia integrou brevemente o G20 da OMC, mas deixou-o por ter posições mais alinhadas com o centro. Sua posição geral sobre negociações comerciais é de promover a liberalização mundialmente (DIRIÖZ, 2015, informação verbal). Segundo autoridades do MFA, a Turquia

ainda tem de superar algumas barreiras em termos de mercados agrícolas, mas está disposta a acelerar o processo se o resto do mundo acompanhá-la (PAZARCI, 2015, informação verbal). Nesse sentido, a Turquia está satisfeita com as perspectivas de mercado consumidor, devido a sua inclusão nas cadeias europeias de valor e a sua competitividade em mercados de Oriente Médio, Balcãs, Cáucaso e Ásia Central.

Quanto a discussões financeiras, a Turquia se une a outros emergentes para criticar o modelo oligárquico de tomada de decisão em instituições financeiras internacionais (IFI). Ainda, o país saudou a ascensão do G20 a uma posição central na governança global financeira. Em 2015, a Turquia sediou a cúpula do G20 como presidente do órgão. Sua presidência foi marcada por uma abordagem técnica para supervisionar o cumprimento dos objetivos da organização de recuperação do crescimento e do emprego (MORETTI, 2015, DIRIÖZ, 2015, informação verbal). Em diversos sentidos, sua presidência foi alinhada a objetivos centrais, o que pode ser atribuído ao neoliberalismo do país (KARADAG, 2010).

O ativismo político da Turquia em fóruns internacionais focou em garantir estabilidade, que pode ser vista como uma condição para o desenvolvimento, apesar de não ser apresentada como tal. Apesar de considerações econômicas terem sido importantes para o governo turco no século XX, elas não estavam na agenda do MFA. Desde 2002, pode-se perceber uma intenção de basear o crescimento econômico turco nas relações com seus vizinhos e regiões distantes, reduzindo tensões para obter ganhos econômicos e comerciais. Nesse sentido, tensões com o KRG e a Síria foram inicialmente mitigadas para explorar oportunidades de investimento em regiões em crescimento (YILMAZ, 2015, informação verbal).

A propriedade de recursos assumiu sentido estratégico para a política externa turca (d), uma vez que esteve intimamente relacionada a segurança e disputas regionais. As tensões no sudeste da região quanto a movimentos autonomistas/separatistas curdos foram vistas como ameaça ao Estado. O tratamento do tema envolveu intensas negociações com vizinhos com populações curdas – Irã, Iraque e Síria –, alternando entre cooperação e disputa. Cercada por três mares importantes, a Turquia manteve negociações importantes sobre direito do mar. Nesse sentido, os princípios estabelecidos na UNCLOS foram fundamentais para tratar com a Grécia sobre questões nos Mares Egeu e Mediterrâneo, enquanto a maioria dos temas da Zona Econômica Exclusiva foi tratada pacificamente pelo direito internacional (ERCIYES, 2012). Os Estreitos Turcos requereram intensa diplomacia para assegurar o direito sobre seu território, apesar de ter de lidar com direito internacional específico como a passagem inocente.

Em temas ambientais, a Turquia se vale do conceito de desenvolvimento sustentável, já que seu desenvolvimento ainda requer exploração do meio ambiente, mas o tema assume menor importância na política externa turca. Contudo, seu processo de adesão à UE exigiu avanços em termos de proteção e legislação ambiental (DIRIÖZ, 2015, informação verbal).

A Turquia desenvolveu intensa estratégia de cooperação nas últimas décadas (e). Enquanto a cooperação externa foi um elemento importante da história turca no século XX, seu provimento de cooperação aumentou intensamente desde 2000. Como membro da OCDE, a Turquia contou com apoio europeu e estadunidense quanto a temas de desenvolvimento tecnológico, o que fez parte da estratégia de manter as fronteiras da OTAN seguras. O objetivo turco de entrar na UE foi em parte baseado em ganhar acesso a cooperação em diferentes esquemas europeus (DAVUTOGLU, 2009).

Sua expansão para outras regiões esteve intimamente ligada à provisão de cooperação técnica e ao apoio a países em desenvolvimento. Em 1992, a Agência Turca de Cooperação e Coordenação Internacional (TIKA) foi criada, buscando aumentar suas ações na área da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, especialmente Cáucaso e Ásia Central. A TIKA expandiu suas ações desde então para África, Ásia e América Latina, além das áreas tradicionais de interesse da Turquia. Atuando diretamente sob o primeiro ministro turco, a TIKA ajuda o MFA a melhorar a imagem internacional da Turquia, já que os projetos não possuem condicionalidades. Contudo, há um padrão crescente de aumento de comércio e investimento para regiões e países que recebem os projetos da TIKA (DALOGULARI, 2015, informação verbal, AKPINAR, 2013).

A projeção internacional da Turquia (f) sempre esteve voltada a segurança e disputas regionais. No entanto, percebe-se um padrão recente de expansão da agenda, uma vez que novos movimentos vêm sendo feitos para resolver conflitos e criar oportunidades econômicas. Esse padrão remonta à ascensão do AKP, mas foi deteriorado pelo envolvimento turco nas disputas políticas da Primavera Árabe, já que seu apoio à Irmandade Muçulmana no Egito e à Oposição Síria provocou retrocessos nas suas relações com os dois países. De forma geral, o processo de aproximação dos anos 2000 foi responsável por aumentar as oportunidades para empresários turcos (AKTOPRAK, 2015, informação verbal, ESMAILZADEH, 2014).

A participação turca nas disputas cipriotas, apoiando a secessão do norte, levou à deterioração das relações grego-turcas, sendo também um obstáculo para sua adesão à UE (KRAMER, 2000). No entanto, a recente descoberta de reservas de petróleo e gás levou a uma reaproximação para a exploração conjunta de recursos. No campo do petróleo, a Turquia,

por sua posição estratégica nas rotas de abastecimento de petróleo e gás, assinou importantes acordos com produtores e consumidores para usar seu território como conexão entre eles.

A política turca para regiões distantes pode ser vista como um movimento em direção a uma maior participação em assuntos mundiais, buscando mais laços com o mundo (KARDAS, 2013). Isso está relacionado à expansão das atividades empresariais turcas. Nesse sentido, a Turquia busca liderar o mundo islâmico, especialmente através da Organização da Conferência Islâmica, para aumentar suas relações econômicas e comerciais com esses países. Essa estratégia está baseada fortemente na natureza islâmica do AKP (YESILTAS, 2013).

A autonomia tem um papel importante na formulação da política externa turca, já que a busca por aproveitar sua posição estratégica é uma constante em sua história. A disputa bipolar e a atual guerra ao terror contribuíram para tornar a Turquia um ator vital para o Ocidente. Apesar de predominantemente alinhado aos EUA e à UE na Guerra Fria, a Turquia, sob o AKP, busca aumentar seu poder de barganha, almejando uma posição mais autônoma (MURINSON, 2012). Sua expansão para outras regiões é simultaneamente efeito e causa para esse movimento, gerando poder para sua política externa e oportunidades de negócios.

Semelhantemente ao Brasil, a estratégia da Turquia para lidar com disputas domésticas e internacionais se dá em um jogo de dois níveis. Harmonizando demandas de ambos os grupos empresariais, de Istambul e da Anatólia, o AKP conta com intenso apoio para expandir o escopo territorial de sua ação internacional. Essa é menos baseada em formar coalizões, e sua capacidade de liderança é reduzida, em parte devido a sua situação regional conflituosa e a sua proximidade a grandes potências, com grandes capacidades de angariar apoio.

## **2.5 Política Externa e Desenvolvimento da Semiperiferia**

Aplicar o modelo aos casos foi ilustrativo de como a política externa atua na promoção do desenvolvimento. Apesar das diferenças, as ações internacionais dos dois países têm muito em comum quando se trata da expansão das atividades empresariais nacionais, um dos principais focos do Estado no exterior. O padrão que suas estratégias assumiram tem muito a ver com seus modelos econômicos, o que é responsável pelas diferenças em sua participação em fóruns multilaterais e em como a área política da política externa afeta a econômica.

As iniciativas dos dois países quanto a comércio e investimento apresentam grandes semelhanças, pois ambos tentaram expandir sua área de atuação para regiões não tradicionais, buscando novas oportunidades para ganhos econômicos e políticos. Apesar de enfrentar resistência, essa estratégia encontrou apoio de empresários interessados em exportar e/ou

investir no exterior. Enquanto isso, os dois países continuam a buscar IED para expandir as atividades econômicas domésticas. Essa dualidade é característica intrínseca à semiperiferia, em que fluxos entrando e saindo do país são de grande importância para o desenvolvimento, apesar de os fluxos nacionais para o exterior serem fenômeno recente. Essa relação dual afeta também sua estratégia de cooperação, em que ambos apresentam uma recente estratégia de prover cooperação para outros países, reduzindo drasticamente os fluxos de países centrais.

Em discussões econômicas, financeiras e comerciais, Brasil e Turquia apresentam importantes diferenças. A história de pensamento econômico heterodoxo no Brasil, apesar de recentes mudanças em direção a uma posição mais liberal, levou a um tom mais intenso do MRE ao criticar as IFI ou ao demandar normas comerciais mais justas para países em desenvolvimento na OMC. Enquanto isso, a Turquia busca uma posição mais neoliberal, sem muito a dizer sobre as práticas desleais do centro, já que sua área mais protegida também é a agricultura – como atestado por sua saída do G20 da OMC.

Em termos de direitos de exploração de recursos, ambos os países possuem uma visão bastante nacionalista, buscando assegurar sua propriedade sobre áreas em disputa, especialmente no mar através da UNCLOS, e seu direito de explorá-las para promover seu desenvolvimento. Sua participação em fóruns multilaterais testemunhou grande expansão desde o início do novo século, o que é comumente atribuído ao fenômeno da emergência. Isso se reflete sobre sua expansão para novas regiões e sobre sua busca por autonomia, almejando garantir sua liberdade de ação.

## **2.6 Considerações Finais**

Através da literatura de análise de política externa, relações internacionais e economia política internacional, este artigo buscou estabelecer um modelo para entender como a política externa auxilia países semiperiféricos a se desenvolverem. O modelo se divide em duas áreas de ação – econômica e política –, cada uma com três linhas de ação, nomeadamente promoção comercial; política de investimento; negociações econômicas, financeiras e comerciais; direito a explorar recursos, cooperação internacional; e projeção internacional. Não se busca dividir a política externa em elementos independentes, mas tenta-se organizar como algumas discussões e ações têm efeitos semelhantes no desenvolvimento. O modelo é baseado na concepção do Estado como ator indutor do desenvolvimento.

Para verificar a aplicabilidade do modelo, ele foi empregado na análise de dois casos semiperiféricos, o que gerou importantes contribuições, especialmente na condução de

entrevistas com representantes dos ministérios de relações exteriores dos dois países e de outras agências relevantes e com acadêmicos. As diferenças do contexto regional e do modelo econômico dos países não evitaram que o modelo fosse aplicado devidamente, constatando importantes variações. Suas perspectivas sobre comércio mundial e negociações econômico-financeiras são destoantes – a Turquia sendo mais alinhada aos interesses e posições centrais. Os dois países apresentaram a dualidade inerente a atores semiperiféricos quando cooperação e investimento são analisados e uma perspectiva nacionalista quando tratando da exploração de seus recursos.

O modelo pode ser entendido como bem-sucedido em entender como Estados semiperiféricos usam a política externa para aprimorar suas estratégias de desenvolvimento. O modelo pode ser expandido para atingir países periféricos e centrais, reduzindo algumas das possibilidades inerentes ao status intermediário da semiperiferia. Como provado no caso turco, as posições normalmente apresentadas pela literatura como favoráveis aos países em desenvolvimento não são necessariamente adotadas por esses atores, como o Brasil o faz. Esta pesquisa buscou avançar em uma intersecção pouca explorada de duas áreas de estudo nas relações internacionais: análise de política externa e economia política internacional. O desenvolvimento nacional pode e deve ser ajudado pela política externa nacional, o que é um fenômeno recorrente no atual contexto de ascensão de novos atores. Este artigo buscou lançar luz sobre essa relação, o que deve ser analisado posteriormente em termos do processo nacional de tomada de decisão e de sua aplicação a outros Estados.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS PARA A AGENDA DE PESQUISA

Esta pesquisa teve por objetivo propor um modelo de análise do papel da política externa na promoção do desenvolvimento de um país semiperiférico. Assim, valeu-se da combinação dos campos de economia política internacional e análise de política externa, estratégia defendida por Caporaso et al (1986). O campo de análise de política externa ainda enfrenta diversos desafios, como apresentado por Hudson e Vore (1995), sendo o subcampo de análise comparada de política externa especialmente afetado por incertezas metodológicas. A busca por teorizar sobre comportamentos dos Estados no âmbito da formulação e execução de suas políticas externas enfrentou diversos recuos por não encontrar denominadores comuns por métodos tradicionais. Nesse sentido, o artigo produzido se afasta da lógica tradicional de política comparada de propor variáveis independentes para explicar o comportamento de determinada variável dependente. Seu intuito foi antes de tudo procurar apresentar e organizar os elementos da política externa que afetam o nível de desenvolvimento nacional.

A partir dos resultados obtidos através da proposição do modelo e de sua aplicação para a compreensão dos casos analisados, pode-se apontar uma série de possíveis estudos que permitem o avanço e o aprofundamento desse objeto de estudo, que ainda recebe pouco tratamento acadêmico. Tal incipiência do pensamento científico sobre o tema encontra correspondência no campo político, sendo ainda pouco presente a reflexão pública sobre a temática da política externa em termos do debate político nacional. A partir da compreensão dos efeitos das ações desenvolvidas no âmbito dos ministérios das relações exteriores, pretende-se demonstrar seus potenciais benefícios para a vida da população, contribuindo para uma maior conscientização e para um maior interesse pela temática.

Tendo em vista os pontos apresentados no artigo, a agenda de pesquisa pode avançar em algumas direções potencialmente profícuas, de modo a aprofundar a compreensão da relação entre política externa e desenvolvimento. Uma primeira possibilidade de aprofundamento do tema seria estabelecer uma correlação entre as possíveis estratégias a serem adotadas em cada linha de desenvolvimento e o resultado dessas estratégias sobre o nível de desenvolvimento dos casos analisados. Nesse sentido, o modelo clássico de política comparada seria de extrema utilidade, servindo os casos comparados não só para checar a aplicabilidade do modelo à realidade das políticas externas, mas também para testar hipóteses sobre a correlação de variáveis. A operacionalização dessa pesquisa requereria um maior componente quantitativo, envolvendo métodos estatísticos das ciências sociais e da economia, além de um recorte

histórico mais abrangente, incluindo momentos de diferentes orientações dos governos e de distintas conjunturas internacionais.

Uma segunda opção de adensamento da pesquisa seria expandir o horizonte de casos analisados, isto é, expandir o N da comparação, averiguando se o modelo auxilia a compreensão de outros casos de países semiperiféricos. Tal possibilidade não só serviria para expandir o universo de aplicação do modelo e para consolidar sua aplicabilidade, como contribuiria também para elencar um maior rol de estratégias para cada linha de ação. Dessa forma, apoiaria esforços de estabelecimento de correlação entre variáveis.

Outra possibilidade seria aplicar o modelo a países com outra posição no sistema internacional, sejam Estados centrais, sejam periféricos. As especificidades da condição semiperiférica deram maior densidade ao modelo apresentado nesta pesquisa, mas novas estratégias podem ser analisadas caso outros estratos do sistema internacional sejam observados. A privilegiada situação de Estados centrais reduz a necessidade de preocupação com determinadas dinâmicas, sendo seus esforços predominantemente centrados na manutenção do *status quo*. Ainda, eles reúnem todas as estratégias apresentadas no modelo para situações em que o Estado se encontra em uma posição dominante com relação ao sistema, como quando expande seus investimentos e seus esquemas de cooperação para outras partes do mundo. No que concerne às disputas multilaterais, políticas ou econômicas, os países centrais gozam de posição dominante, buscando apenas a manutenção das práticas internacionais vigentes.

Por outro lado, ao analisar países periféricos, de pequena projeção internacional, a questão do desenvolvimento ganha um maior componente de sobrevivência, sendo a projeção do Estado no sistema internacional menos premente. As possibilidades de atuação em cada linha de ação se reduzem sensivelmente, uma vez que a capacidade de articulação com outros países é diminuta, tendo em vista sua menor interação com outras regiões. Esses países se encontram quase que exclusivamente do lado receptor de investimentos e de projetos de cooperação. A partir da aplicação do modelo desenvolvido às realidades de países periféricos e centrais, ele ganharia maior densidade analítica e aplicabilidade, sendo que boa parte das estratégias compreendidas nesse novo universo de casos já é em parte incluída nas opções desenvolvidas por semiperiféricos.

Por fim, uma opção de aprofundamento da pesquisa por um viés mais próprio do campo de análise de política externa é a busca pela compreensão dos processos internos que regem a tomada de decisão nessa matéria. A partir do aprofundamento do estudo de um dos casos, pode-se compreender de forma mais clara como os objetivos em cada uma das linhas de ação

mencionadas são traçados dentro do jogo político nacional, tendo em mente os atores domésticos e externos que influenciam o processo. Para tanto, boa parte da literatura de APE pode ser empregada como base teórica para a consecução desse projeto.

Sendo um campo com recente interesse científico na academia brasileira, o estudo do processo de tomada de decisão em política externa tem muito a avançar, sendo recente o rompimento com a imagem do MRE como um ente insulado na burocracia brasileira (FARIA, 2012). A crescente reflexão sobre os atores envolvidos nesse processo permite que o estudo sobre a relação entre política externa e desenvolvimento assuma um caráter de estudo dos processos políticos brasileiros domésticos de tomada de decisão sobre sua atuação internacional. Tal é o caminho escolhido para a realização do curso de doutorado em ciência política.

Durante a pesquisa doutoral, buscar-se-á analisar o processo decisório em matéria de política externa para o desenvolvimento a partir da compreensão dos atores envolvidos. Assim, além da análise dos atores normalmente estudados pela literatura convencional de análise de política externa – liderança e burocracia especializada –, ainda que em menor grau no caso brasileiro, serão estudados grupos externos à burocracia estatal que influenciam e/ou determinam os objetivos a serem perseguidos e os instrumentos utilizados pela política externa brasileira em sua participação no projeto nacional de desenvolvimento.

A escolha do caso brasileiro, para além da familiaridade do pesquisador, se deve à história do País com a temática do desenvolvimento, que permite um maior ganho científico para a pesquisa, como a presente dissertação procurou reiterar. Ainda, o objetivo subjacente do projeto persiste, isto é, promover uma maior reflexão e um maior debate sobre política externa em âmbito nacional, trazendo suas decisões e seus resultados para a agenda política nacional. Ao se demonstrar o potencial que a política externa tem de auxiliar os objetivos gerais do País, busca-se que seus projetos sejam mais bem discutidos na academia e na política brasileiras.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *Histórico*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2015. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. *Evolução da Execução Financeira dos Projetos da ABC*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/EvolucaoFinanceira>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

AKPINAR, Pinar. Turkey's Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Policy. *Turkish Studies*, v.14, n.4, p.735-757, 2013.

AKTOPRAK, Elçin. *Professora da Universidade de Ankara: Entrevista*. [nov. 2015]. Entrevistadores: Alexandre Piffero Spohr e Isadora Loreto da Silveira. Ancara: Ankara University, 2015.

ALESSANDRI, Emiliano. The New Turkish Foreign Policy and the Future of Turkey-EU Relations. *Documenti IAI*, v.10, n.3, p.1-18, 2010.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, v.63, n.3, set. p.689-718, 1969.

ALMUEDO, Ana. *New Turkish Foreign Policy towards the Middle East: Neither so New, Nor so Turkish*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean, 2011.

ALTUNISIK, Meliha Benli; TÜR, Özlem. *Turkey: Challenges of continuity and change*. Oxon: RoutledgeCurzon, 2005.

AMORA, Paulo Roberto; CORRÊA, Márcio Lopes. *Agência Brasileira de Cooperação: Entrevista*. [out. 2015]. Entrevistador: Alexandre Piffero Spohr. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2015.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

\_\_\_\_\_. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias de uma política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

AMSDEN, Alice H. *The Rise of the Rest: challenges to the west from late-industrializing economies*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2001.

ARSLANIAN NETO, Michel. *Secretaria de Planejamento Diplomático: Entrevista*. [out. 2015]. Entrevistador: Alexandre Piffero Spohr. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2015.

ARRIGHI, Giovanni. The Developmentalist Illusion: A Reconceptualization of the Semiperiphery. In: MARTIN, W.G. (ed.) *Semiperipheral States in the World-Economy*. Westport: Greenwood Press, 1990. p.11-42.

BAGCI, Hüseyin; DOGANLAR, Aslahan Anlar. Changing Geopolitics and Turkish Foreign Policy. *Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska*, v.XVI, n.2, Lublin, p.97-115, 2009.

BANK, André; KARADAG, Roy. The Political Economy of Regional Power: Turkey under the AKP. *GIGA Working Papers*, n.204, 2012

BAUMANN, Renato; MOREIRA, Heloiza C. Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados – 1969/85. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.17, n.2, p.471-490, 1987.

BEDINAHOGLU, Nazan. *Professora da Universidade de Ankara: Entrevista*. [nov. 2015]. Entrevistadores: Alexandre Piffero Spohr e Isadora Loreto da Silveira. Ancara: Ankara University, 2015.

BEZWAN, Naif. *Turkey: Political System and International Relations: Conferência*. [ago. 2015] Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, 2015.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CAGAPTAY, Soner. Defining Turkish Power: Turkey as a Rising Power Embedded in the Western International System. *Turkish Studies*, v.14, n.4, p.797-811, 2013.

CAPORASO, James A. et al. The Comparative Study of Foreign Policy: Perspectives on the Future. In: Annual Meeting of the International Studies Association, 27º, 1986, Anaheim. *Annual Meeting of the International Studies Association Reports*, Anaheim, 1986, p.4-40.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1970.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Externa do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CHASE-DUNN, Christopher. Comparing World-Systems: Toward a theory of semiperipheral development. *Comparative Civilizations Review*, v.19, p.29-66, 1988.

COSTA FILHO, Ronaldo. *Chefe do Departamento de Negociações Internacionais: Entrevista*. [out. 2015]. Entrevistador: Alexandre Piffero Spohr. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2015.

DALOGULLARI, Fatih. *Agência Turca de Cooperação e Coordenação: Entrevista*. [nov. 2015]. Entrevistadores: Alexandre Piffero Spohr e Isadora Loreto da Silveira. Ancara: Agência Turca de Cooperação e Coordenação, 2015.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DAVUTOGLU, Ahmet. Foreign Policy Vision: an Assessment of 2007. *Insight Turkey*, v.10, n.1, p.77-96, 2008.

\_\_\_\_\_. The Clash of Interests: An Explanation of the World (Dis)Order. *Perceptions: Journal of International Affairs*, v.2, n.4, 1998.

\_\_\_\_\_. Turkish Foreign Policy and the EU in 2010. *Turkish Policy Quarterly*, v.8, n.3, p.11-17, 2009.

DIRIÖZ, Hüsseyin. *Embaixador da Turquia no Brasil: Entrevista*. [out. 2015]. Entrevistador: Alexandre Piffero Spohr. Brasília: Embaixada da Turquia no Brasil, 2015.

ERCIYES, Çagatay. *Maritime Delimitation & Offshore Activities in the Eastern Mediterranean: Legal & Political Perspectives, Recent Developments*. Ankara: Turkish Ministry of Foreign Affairs, 2012.

ESMAILZADEH, Yaser. Turkey's Foreign Policy towards the Middle East (2002-2013). *Switzerland Research Park Journal*, v.103, n.1, jan. p. 327-335. 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. *Contexto Internacional*, v.34, n.1, p.311-355, 2012.

FEDER, Gershon. On Exports and Economic Growth. *Journal Development Economics*, v.12, p.59-73, 1982.

FONSECA, Carlos da. A Presença Empresarial Brasileira na América do Sul: Implicações para a Política Externa. *Cadernos de Política Exterior*, v.1, n.1, p.195-230, 2015.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (org). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014. p.29-78.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; PAES, Lucas de Oliveira; CUNHA, André Moreira. The concept of emerging power in international politics and economy. *Brazilian Journal of Political Economy*, v.36, n.1, p.46-69, 2016.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRAZIER, Derrick; STEWART-INGERSOLL, Robert. Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes. *European Journal of International Relations*, n.16, p.731-753, 2010.

FURTADO, Celso. *Introdução ao Desenvolvimento: introdução histórico-estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Nova Iorque: Frederick A. Praeger, 1961.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: understanding the International Economic Order*. Nova Jersey: Princeton Paperbacks, 2001.

HOLBRAAD, Carsten. *Middle Powers in International Politics*. Londres: Macmillan Press, 1984.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v.39, n.2, p.209-238, 1995.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?. *International Affairs*, v.82, n.1, p.1-19, 2006.

HYMAN, Gerald F. *Foreign Policy and Development: Structure, Process, Policy, and the Drip-by-Drip Erosion of USAID*. Washington: CSIS, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Países*. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/paisesat/main\\_frameset.php](http://www.ibge.gov.br/paisesat/main_frameset.php)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

INVESTMENT SUPPORT AND PROMOTION AGENCY (IPSA). *About IPSAT*. Ancara, 2015. Disponível em: <<http://www.invest.gov.tr/en-US/theagency/Pages/OurServices.aspx>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

JAGUARIBE, Hélio. *Estudos Filosóficos e Políticos*. Brasília: FUNAG, 2013a.

\_\_\_\_\_. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013b.

KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S.; BEASLEY, Ryan K. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. IN: BEASLEY, Ryan K; KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S..

*Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior.* Thousand Oaks: CQPress, 2013. p.1-26.

KARADAG, Roy. Neoliberal Restructuring in Turkey: From State to Oligarchic Capitalism. *MPIfG Discussion Paper*, n.10/7, 2010.

KARDAS, Saban. Turkey: A Regional Power Facing a Changing International System. *Turkish Studies*, v.14, n.4, p.637-660, 2013.

KELLY, Robert E. Security Theory in the 'New Regionalism'. *International Studies Review*, n.9, p. 197-229, 2007.

KEOHANE, Robert O. Lilliputians' Dilemmas : Small States in International Politics. *International Organization*, v.23, n.2, p.291-310, 2009.

KEYMAN, Fuat; GUMUSCU, Sebnem. *Democracy, Identity and Foreign Policy in Turkey: Hegemony Through Transformation.* Londres: Palgrave Macmillan, 2014.

KIRISCI, Kemal. The transformation of Turkish foreign policy: The rise of the trading state. *New Perspectives on Turkey*, n.40, p.29-57, 2009.

KRAMER, Heinz K. *A Changing Turkey: The Challenge to Europe and the United States.* Washington: The Brookings Institution, 2000.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. *Observador On-line*, v.7, n.3, p.1-40, 2012.

LEMKE, Douglas. *Regions of War and Peace.* Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LIMA, José Alfredo Graça. VI Cúpula do BRICS: Perspectivas e Resultados. *Cadernos de Política Exterior*, v.1, n.1, p.11-26, 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise. *Contexto Internacional*, n.12, p.7-28, 1990.

\_\_\_\_\_. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu.* Brasília: FUNAG, 2013.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y Revolución*. Cidade do México: Siglo XXI Editores, 1974.

MARRONI, Etienne Villela. *Política Internacional dos Oceanos: Caso brasileiro sobre o processo diplomático para a plataforma continental estendida*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFRGS. Porto Alegre, 2013.

MAXWELL, Simon. How do development and foreign policy connect?. *Overseas Development Institute Opinion Papers*, v.93, 2007.

MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2001.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.35, n.1, p.11-41, 2013.

MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1948.

MORETTI, Maria Norberto. *Chefe do Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços: Entrevista*. [out. 2015]. Entrevistador: Alexandre Piffero Spohr. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2015.

MURINSON, Alexander. Turkish Foreign Policy in the Twenty-First Century. *Mideast Security and Polity Studies*, n.97, p.1-31, 2012.

NEACK, Laura. *The new foreign policy: complex interactions, competing interests*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2014.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, n.36, p.881–901, 2010.

O'NEILL, Jim; Stupnytska, Anna. The Long-Term Outlook for the BRICs and N-11 Post Crisis. *Global Economics Paper*, n.192, 2009.

ONIS, Ziya. Multiple Faces of the “New” Turkish Foreign Policy: Underlying Dynamics and a Critique. *Insight Turkey*, v.13, n.1, p.47-65, 2011.

\_\_\_\_\_. The Triumph of Conservative Globalism: The Political Economy of the AKP Era. *Turkish Studies*, v.13, n.2, p.135-152, 2012.

PAZARCI, Bercan. *Chefe do Departamento de América Latina: Entrevista*. [nov. 2015]. Entrevistadores: Alexandre Piffero Spohr e Isadora Loreto da Silveira. Ancara: Ministry of Foreign Affairs, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). *Revista brasileira de política internacional*, v.53, n. especial, p.132-150, 2010.

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

ROSENAU, James N. *The Study of World Politics: volume 1: theoretical and methodological challenges*. Londres: Routledge, 2006.

SALOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.56, n.1, p.40-59, 2013.

SANTOS, Marcelo. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. *Análisis Político*, n.77, p.195-210, 2013.

SCHIRM, Stefan A. Emerging Power Leadership in Global Governance: Assessing the Leader – Follower Nexus for Brazil and Germany. *European Consortium for Political Research*, Helsinki, p.7-12, 2007.

\_\_\_\_\_. Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance. *European Journal of International Relations*, v.20, n.10, p.1-30, 2010.

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

\_\_\_\_\_. Emerging Power in an Age of Disorder. *Global Governance*, v.17, p.285-297, 2011.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise e Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Nova Iorque: Random House, 2000.

SENNES, Ricardo. *As mudanças na política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

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

SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo Munhoz (org.). *Política Externa Brasileira durante o Regime Militar (1964-1985)*. Curitiba: Juruá, 2014.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, 2006.

SOUZA, Carlos Henrique Moscardo de. *Divisão de Programas de Promoção Comercial: Entrevista*. [out. 2015]. Entrevistador: Alexandre Piffero Spohr. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2015.

SPOHR, Alexandre Piffero. Los cambios en las políticas exteriores de Brasil y Turquía en el siglo XXI: un análisis comparativo. In: *II Congreso de la Federación Latinoamericana de Estudios Internacionales*, 2014, La Plata. VII Congreso del Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP, 2014.

TURKISH COOPERATION AND COORDINATION AGENCY (TIKA). *Turkish Development Assistance 2013*. Ancara: Finar Kurumsal, 2014.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Data Center*. Genebra, 2016. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

UZGEL, Ilhan. *Professor da Universidade de Ankara: Entrevista*. [nov. 2015]. Entrevistadores: Alexandre Piffero Spohr e Isadora Loreto da Silveira. Ancara: Ankara University, 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v.29, n.2, p.273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI Jr., Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, v.57, n.2, p.517-552, 2014.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). *Revista brasileira de política internacional*, v.53, n. especial, p.54-72, 2010.

YESILTAS, Murat. The Transformation of the Geopolitical Vision in Turkish Foreign Policy. *Turkish Studies*, v.14, n.4, p.661-687, 2013.

YILMAZ, Arzu. *Professora da Universidade de Ankara: Entrevista*. [nov. 2015]. Entrevistadores: Alexandre Piffero Spohr e Isadora Loreto da Silveira. Ancara: Ankara University, 2015.

WALKER, Joshua W. Learning Strategic Depth: Implications of Turkey's New Foreign Policy Doctrine. *Insight Turkey*, v.9, n.3, p.32-47, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. Development: Lodestar or Illusion?. *Economic and Political Weekly*, v.23, n.39, p.2017-2023, 1988.

\_\_\_\_\_. Semi-Peripheral Countries and the Contemporary World Crisis. *Theory and Society*, v.3, n.4, p.461-483, 1976.

\_\_\_\_\_. The inter-state structure of the modern world-system. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p.87-107.

\_\_\_\_\_. *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Watham: Academic Press, Inc., 1974.

\_\_\_\_\_. *The politics of world-economy: The states, the movements, and the civilizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis. *Comparative Studies in Society and History*, v.16, n.4, set. p.387-415, 1974b.

\_\_\_\_\_. The Modern World-System in Crisis: Bifurcation, Chaos, and Choices. In: \_\_\_\_\_. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press, 2004. p.76-90.

WORLD BANK. *World Bank Open Data*. Washington, 2016. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

**APÊNDICE A – Indicadores de Brasil e Turquia (2014)**

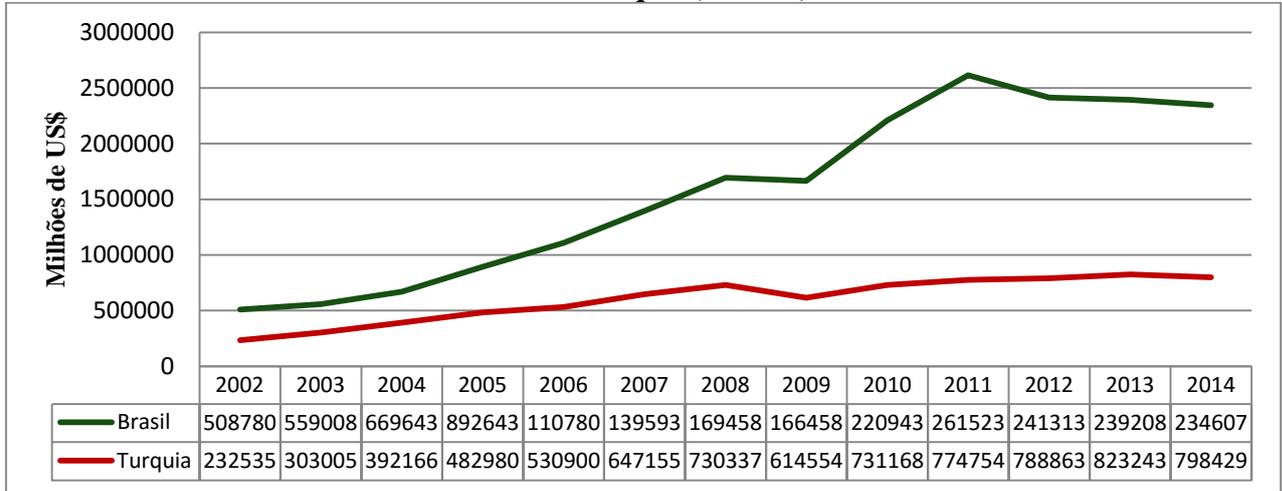
	<b>Brasil</b>	<b>Turquia</b>
<b>População</b>	202.033.670	75.837.020
<b>Território</b>	8.515.767.049 km <sup>2</sup>	783.560 km <sup>2</sup>
<b>PIB</b>	US\$ 2.346.076 mi	US\$ 798.429 mi
<b>PIB per capita</b>	US\$ 11.384,4	US\$ 10.515
<b>Comércio total</b>	US\$ 605.288 mi	US\$ 478.259 mi
<b>Balança comercial</b>	- US\$ 65.590 mi	- US\$ 35.288 mi
<b>Comércio como parte do PIB</b>	25,8%	59,9%
<b>IED externo</b>	US\$ 62.495 mi	US\$ 12.146 mi
<b>IED nacional</b>	- US\$ 3.540 mi	US\$ 6.658 mi
<b>Cooperação técnica (2013)</b>	US\$ 13,9 mi*	US\$ 225,3 mi**

\*Orçamento da ABC \*\*Cooperação técnica turca dentro de sua assistência oficial ao desenvolvimento

Elaboração própria a partir de IBGE (2016), World Bank (2016), UNCTAD (2016), TIKA (2014), ABC (2016)

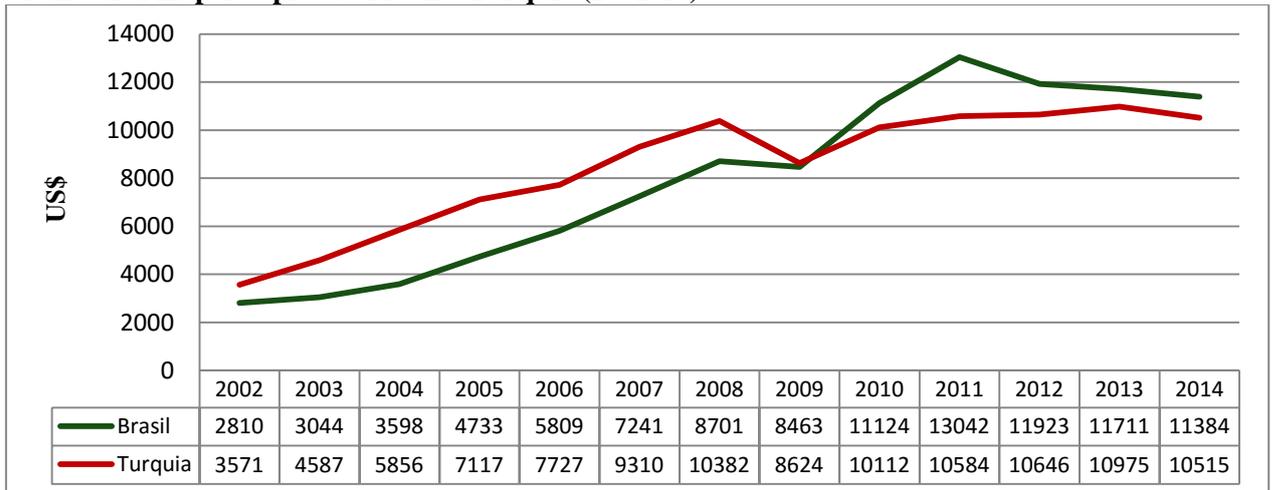
## APÊNDICE B – Variação histórica de índices de Brasil e Turquia (2002-14)

**Gráfico 1: Produto Interno Bruto de Brasil e Turquia (2002-14)**



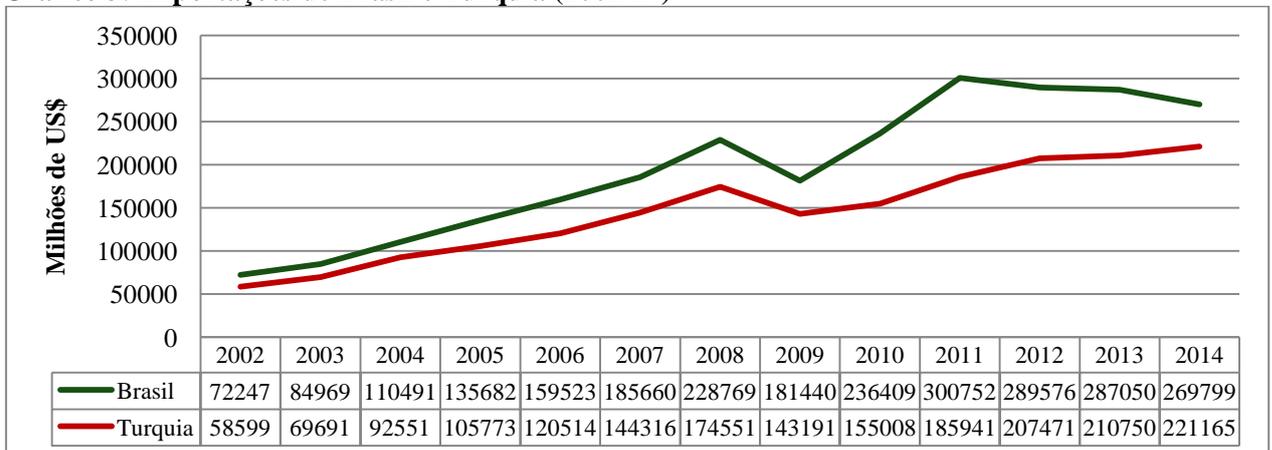
Elaboração própria a partir de World Bank (2016).

**Gráfico 2: PIB per capita de Brasil e Turquia (2002-14)**

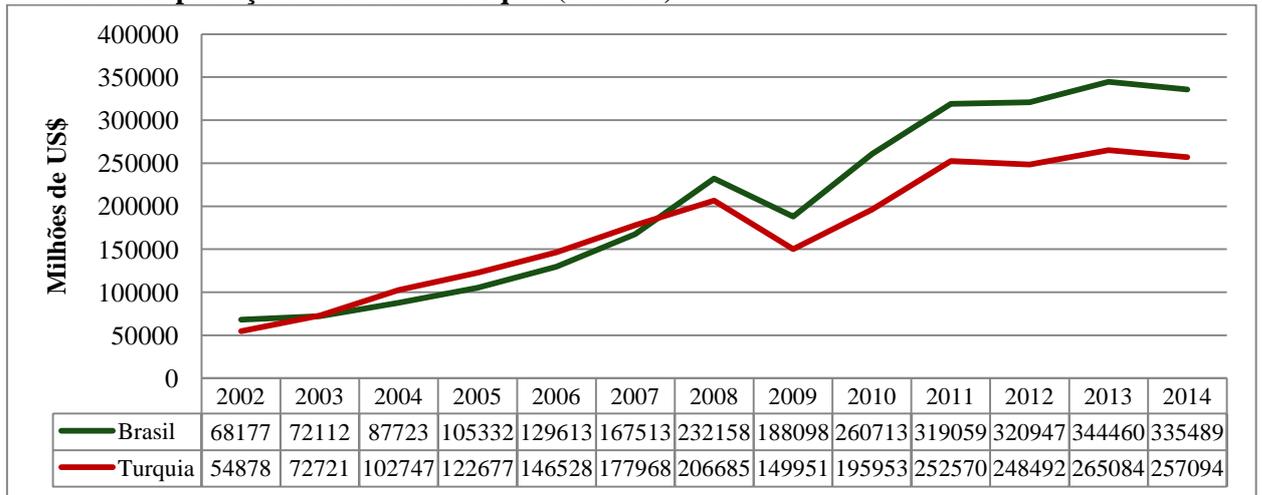


Elaboração própria a partir de World Bank (2016).

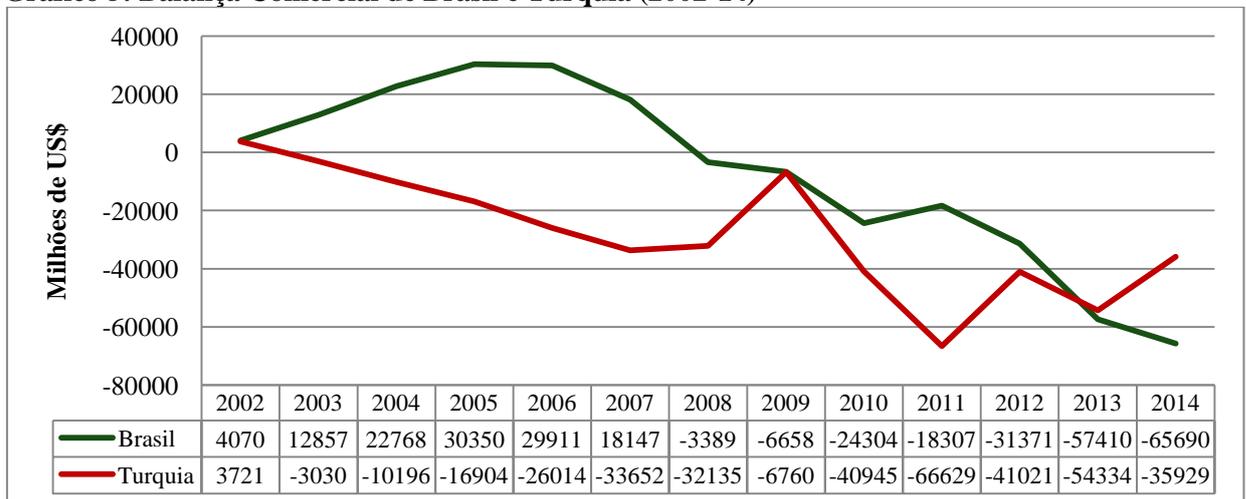
**Gráfico 3: Exportações de Brasil e Turquia (2002-14)**



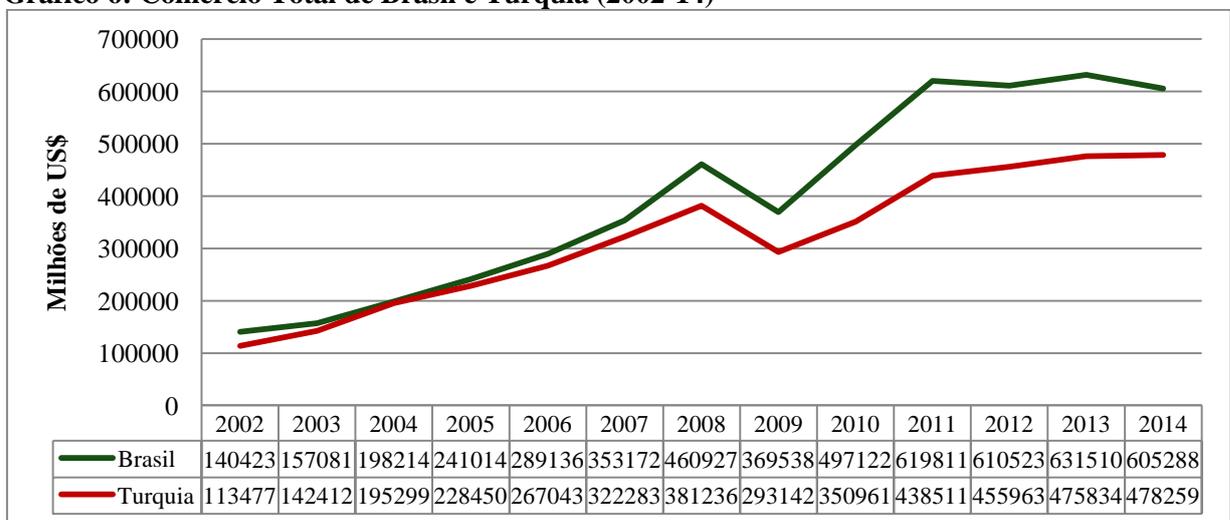
Elaboração própria a partir de World Bank (2016).

**Gráfico 4: Importações de Brasil e Turquia (2002-14)**

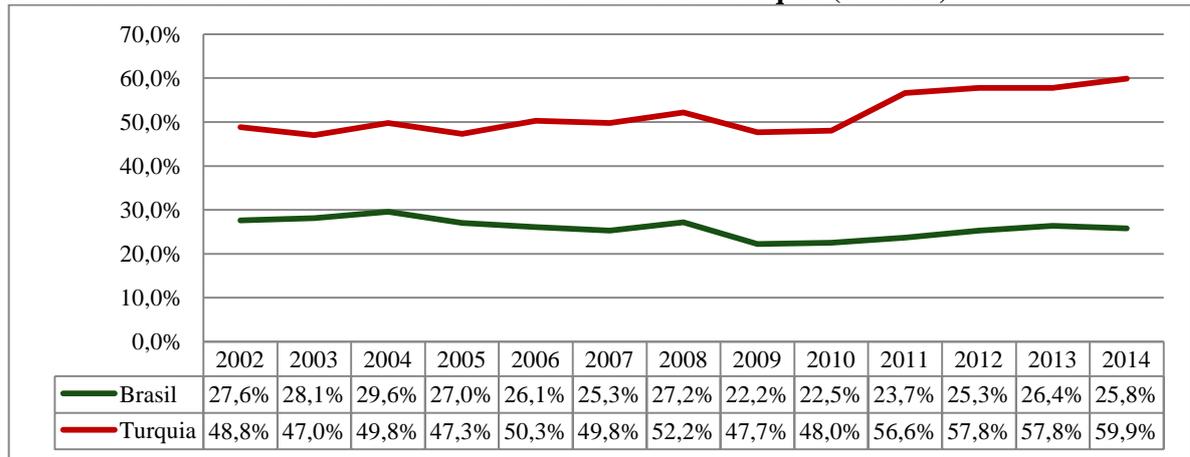
Elaboração própria a partir de World Bank (2016).

**Gráfico 5: Balança Comercial de Brasil e Turquia (2002-14)**

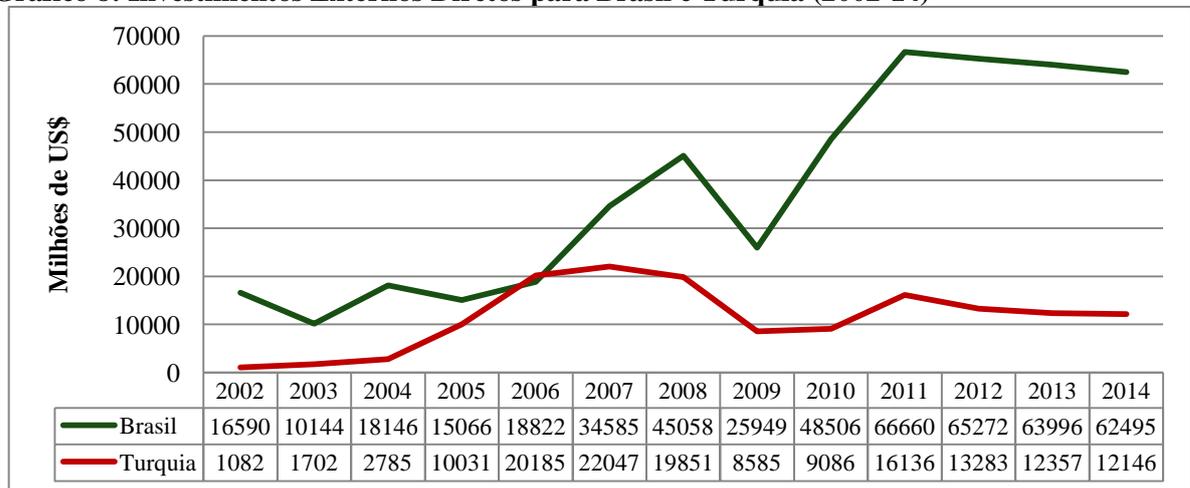
Elaboração própria a partir de World Bank (2016).

**Gráfico 6: Comércio Total de Brasil e Turquia (2002-14)**

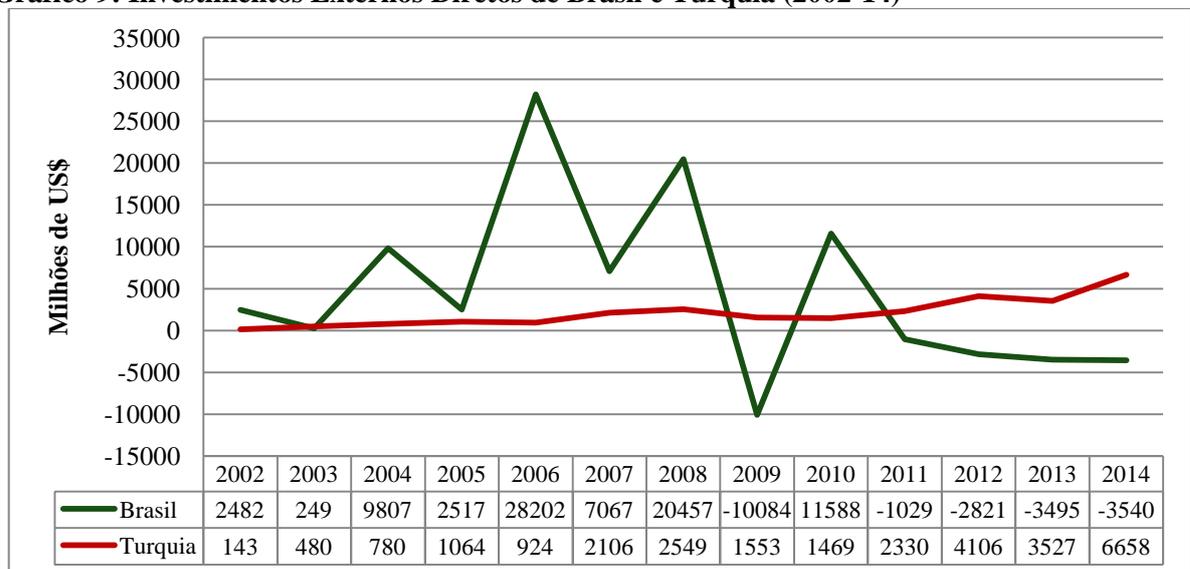
Elaboração própria a partir de World Bank (2016).

**Gráfico 7: Comércio Total como Parte do PIB de Brasil e Turquia (2002-14)**

Elaboração própria a partir de World Bank (2016).

**Gráfico 8: Investimentos Externos Diretos para Brasil e Turquia (2002-14)**

Elaboração própria a partir de UNCTAD (2016).

**Gráfico 9: Investimentos Externos Diretos de Brasil e Turquia (2002-14)**

Elaboração própria a partir de UNCTAD (2016).