

Entrando para o clube? Comparando a ênfase ao Norte e Sul Globais na diplomacia de cúpula da África do Sul, Brasil, China e Índia (1998-2019)*

Joining the club? Comparing the emphasis on the Global North and South in the summit diplomacy of South Africa, Brazil, China, and India (1998-2019)

Maria Clara Silva Lage**
Rafael Mesquita***

RESUMO:

O status é um fator importante para as potências emergentes do Sul Global e elas buscam aumentar sua estima internacional, revisando a hierarquia global. Concomitantemente, precisam tomar escolhas diferentes de estratégias internacionais: imitar, desafiar ou seguir vias alternativas de mobilidade internacional em relação às potências tradicionais. Diante deste dilema, o quanto as potências emergentes priorizaram o Sul e o Norte Globais ao longo do tempo? Sabendo que a diplomacia presidencial é um dos marcadores de status do sistema internacional contemporâneo, este trabalho testou a seguinte hipótese: organizações internacionais do Sul Global receberam mais visitas

-
- * Este trabalho se baseia na monografia de Lage, Maria Clara. O quanto as potências emergentes priorizaram o Sul e o Norte globais ao longo do tempo? Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2022.
- ** Cientista política. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, Brasil. clara.lage@ufpe.br. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6180-4868>.
- *** Professor Adjunto. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, Brasil. rafael.mslima@ufpe.br. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6042-1606>.
Recibido: 13 de enero de 2023. Aceptado: 7 de abril de 2023.

de chefes de Estado/governo de potências emergentes do que outros tipos de organização. Acompanhamos a diplomacia presidencial de África do Sul, Brasil, China e Índia entre 1998 e 2019. O número de visitas presidenciais foi coletado através dos bancos de dados Rising Powers Diplomatic Network e China Visits. A hipótese foi testada através da estatística descritiva, gerando uma métrica longitudinal estável para monitorar o grau de priorização entre destinos do Norte ou do Sul pelos quatro países analisados. Os resultados indicam que a média de visitas ao Sul Global foi superior para a África do Sul (59,9% das viagens), Brasil (55,7%) e China (53,3%), mas não para a Índia (44,4%). Os achados indicam que as potências emergentes, em geral, priorizaram organizações do Sul Global em comparação a destinos do Norte Global, validando nossa hipótese de trabalho.

Palavras-chave: potências emergentes – diplomacia presidencial – status internacional – organizações internacionais – Sul Global.

ABSTRACT

Status is an important factor for the emerging powers of the Global South and they seek to increase their international standing by revising the global hierarchy. At the same time, they must choose among international strategies: to imitate, challenge or follow alternatives of international mobility in relation to the great powers. Faced with this dilemma, how much have emerging powers prioritized the Global South and North over time? Knowing that presidential diplomacy is one of the status markers of the contemporary international system, this study tested the following hypothesis: international organizations from the Global South received, on average, more visits from heads of state/government of emerging powers than other types of organization. We monitored the presidential diplomacy of South Africa, Brazil, China and India between 1998 and 2019. The number of visits by heads of state/government was collected through secondary data bases, the Rising Powers Diplomatic Network and China Visits. The hypothesis was tested through descriptive statistics, generating a stable longitudinal metric to monitor the degree of prioritization between destinations in the North or South by the four countries analyzed. The results indicate that the average

number of visits to the Global South was higher for South Africa (59.9% of visits), Brazil (55.7%), China (53.3%), but not for India (44.4%). The findings indicate that emerging powers, in general, prioritized destinations in the Global South in comparison to those in the Global North, validating our working hypothesis.

Keywords: emerging powers – presidential diplomacy – international status – international organizations – Global South.

RESUMEN

El estatus es un factor importante para las potencias emergentes del Sur Global que buscan aumentar su posición internacional mediante la revisión de la jerarquía global. Al mismo tiempo, tienen que elegir entre estrategias internacionales: imitar, desafiar o seguir alternativas de movilidad internacional en relación con las grandes potencias. Frente a este dilema, ¿cuánto han priorizado las potencias emergentes al Sur y al Norte Globales a lo largo del tiempo? Sabiendo que la diplomacia presidencial es uno de los marcadores de estatus del sistema internacional contemporáneo, este estudio probó la siguiente hipótesis: las organizaciones internacionales del Sur Global recibieron, en promedio, más visitas de jefes de estado/gobierno de potencias emergentes que otros tipos de organizaciones. Monitoreamos la diplomacia presidencial de Sudáfrica, Brasil, China e India entre 1998 y 2019. El número de visitas de jefes de estado/gobierno se recopiló a través de bases de datos secundarias, Rising Powers Diplomatic Network y China Visits. La hipótesis se contrastó mediante estadística descriptiva, generando una métrica longitudinal estable para monitorear el grado de priorización entre destinos del Norte o del Sur por parte de los cuatro países analizados. Los resultados indican que el promedio de visitas al Sur Global fue mayor para Sudáfrica (59,9 % de las visitas), Brasil (55,7 %), China (53,3 %), pero no para India (44,4 %). Los hallazgos indican que las potencias emergentes, en general, priorizaron los destinos del Sur Global en comparación con los del Norte Global, lo que valida nuestra hipótesis de trabajo

Palabras clave: potencias emergentes – diplomacia presidencial – estatus internacional – organizaciones internacionales – Sur Global.

INTRODUÇÃO

Logo após assumir a presidência sul-africana em fevereiro de 2018, Cyril Ramaphosa participou de dois eventos internacionais contrastantes. No primeiro, o Commonwealth Business Forum em Londres, o presidente compartilhou que “para nós, a Commonwealth fornece uma plataforma para forjar abordagens comuns a problemas de importância global” e para “promover comércio, investimento e a troca de habilidades e conhecimento entre países”. O segundo também foi um Business Forum organizado, desta vez, pelos BRICS em Sandton. Nele, o presidente reiterou que os BRICS “moldaram com sucesso uma agenda ambiciosa para o desenvolvimento, que reconhece o grande potencial que nossos países possuem para ação coletiva” e que a África do Sul “buscava reforçar os fortes vínculos que desenvolvemos com nossos parceiros BRICS expandindo os investimentos no país”¹. A Commonwealth, lembrança imperial de quando o Reino Unido era o centro do mundo, remete a um universo distinto daquele dos BRICS, grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul no início do novo

milênio embalado em pensamentos de multipolaridade, autonomia e solidariedade coletiva. Ambos eram, contudo, igualmente úteis para Ramaphosa, preocupado sobretudo em melhorar a imagem da África do Sul após os escândalos de corrupção do seu antecessor Jacob Zuma.

A dualidade sul-africana entre sua antiga metrópole e os novos pólos de poder mundial revela um dilema comum às potências emergentes ao se posicionarem entre Norte e Sul Globais. Antes classificadas como subdesenvolvidas, essas grandes economias semiperiféricas experimentaram nas primeiras décadas deste século uma ascensão econômica e política. Isso motivou a busca por maior reconhecimento, de modo que a política exterior desses países se viu mais e mais afetada por considerações de status. O status, porém, não deriva mecanicamente de dados de crescimento anual do PIB. É antes um ativo social que precisa ser reivindicado, concedido ou negado pelos atores em interação. No intuito de conquistar essa insígnia, os BRICS têm lançado mão de diversas estratégias de mobilidade social para crescer em prestígio. Por um lado, priorizam laços Sul-Sul como forma de encarecer sua influência, por exemplo postando-se como líderes ou porta-vozes regionais. Ao menos simbolicamente, pretendem-se primus inter pares de uma nova coalizão a favor das regiões até então escanteadas da

1 “President calls on Commonwealth to invest in SA” e “Remarks by President Cyril Ramaphosa at the BRICS Business Forum, Sandton Convention Centre, Johannesburg, 25 July 2018”. Disponíveis em < <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2018/cram0418.htm> > e < <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2018/cram0725.htm> >. Data de acesso: 10-11-2022.

governança global. Por outro lado, a magnitude dos emergentes os coloca em vantagem relativa, em comparação ao resto do mundo em desenvolvimento, em termos de acesso aos circuitos do Norte Global. Tanto os recursos quanto a distinção que as potências estabelecidas podem lhes conferir tornam essa recepção convidativa para esses parvenus diplomáticos. Se admitidos nos clubes certos, esses emergentes talvez possam enfim dizer que “emergiram”.

Face a tal dilema, este artigo lida com a seguinte pergunta de pesquisa: o quanto as potências emergentes priorizaram organizações do Sul Global ao longo do tempo? A partir da expectativa predominante na literatura, testamos a hipótese de que organizações do Sul Global receberam, em média, mais visitas de chefes de Estado/governo de potências emergentes do que outras organizações. Operacionalmente, analisamos dados da diplomacia presidencial da África do Sul, Brasil, China e Índia². Foram observadas as visitas de chefes

de Estado/governo destes países a encontros de cúpula de 1998 a 2019, como estratégia empírica para obter resultados longitudinalmente comparáveis e indicativos das preferências de cada ator. Através de uma classificação própria repartindo organizações de acordo com sua inserção no Sul Global, podemos comparar a ênfase entre países e ao longo dos anos.

Os resultados consistem em estatísticas descritivas e revelam que a média de visitas ao Sul Global foi superior para a África do Sul (59,9% das viagens multilaterais), Brasil (55,7%) e China (53,3%). A Índia dedicou 44,4% de suas visitas a organizações do Sul Global e o restante para arranjos do Norte ou mistos. Os achados indicam que as potências emergentes, em sua maioria, priorizaram destinos do Sul Global, validando nossa hipótese de trabalho.

Este trabalho está segmentado em quatro seções. Na primeira, propomos o referencial teórico, que enquadra o padrão de visitas a eventos multilaterais à luz da literatura sobre ordem, hierarquia e status. Em seguida, apresentamos os dados e métodos. A terceira seção apresenta e discute os resultados encontrados, contextualizados com a literatura relevante da política externa dos BRICS. Concluímos com considerações finais, limitações e contribuições futuras para a agenda.

2 A escolha dos casos se deu, inicialmente, em virtude da composição dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Em razão da indisponibilidade de dados sobre a diplomacia presidencial russa, retivemos apenas quatro dos cinco países. A análise apenas de África do Sul, Brasil, China e Índia, entretanto, apresenta validade conceitual visto que o quarteto é ocasionalmente identificado como grupo em si (e.g. BASIC) e a própria literatura assinalou desde cedo as diferenças entre o Kremlin, outrora a segunda potência no mundo bipolar, e os demais membros do antigo Terceiro Mundo (MacFarlane, 2006).

RREFERENCIAL TEÓRICO

A ordem internacional e as potências emergentes

De acordo com Gilpin (1981), ordens internacionais testemunham a distribuição de força no sistema. Surgem tipicamente ao final de grandes guerras, quando as potências vitoriosas buscam institucionalizar sua nova posição dominante. Assim, as Organizações Internacionais (OIs) que dão corpo à ordem tornam-se artefatos visíveis da hierarquia entre Estados, como ilustram o Concerto Europeu pós-1815 ou os Cinco Permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pós-1945.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica dá nuance a essa institucionalização ao detalhar o elemento interativo entre o hegemom e os subordinados. Os atores dominantes arquitetam instituições objetivando: arrogar para si um papel proeminente, moldar um ambiente em que seus próprios objetivos sejam favorecidos e prolongar no tempo sua posição de influência. Entretanto, visto que um arranjo puramente autocentrado não seria aceito pelos demais, a proposta deve conter algo de satisfatório para as partes subordinadas, por exemplo garantias de proteção, autocontenção e acesso à governança (Ikenberry, 2017). Assim, embora as potências dominantes sejam as

principais beneficiadas das barganhas fundadoras, os demais Estados derivam graus variados de satisfação e insatisfação com o status quo resultante (Lake, 2009).

Os abalos surgem quando há mudanças na distribuição de poder material no sistema e os atores em ascensão não encontram nas instituições existentes o reconhecimento condizente com sua nova situação. No limite, países revisionistas sem horizonte de aceitação pelas instituições centrais do sistema responderão com desafio militar à ordem vigente (Gilpin, 1981). Ikenberry (2017) sustenta que a ordem atual difere desse ciclo conflitivo, pois o teor liberal da hegemonia norte-americana implica instituições de governança mais abertas e guiadas por regras, que dão a países subordinados maior possibilidade de ascensão pacífica. Em qualquer caso, tal argumento chama atenção para a contingência da manutenção da hierarquia na anarquia: a barganha não é imutável e, de tempos em tempos, as partes interagem em desafio, revisão ou reforço dos papéis estabelecidos (Lake, 2009).

As potências emergentes são o mais novo grupo a passar por fortalecimento material e conseqüentemente demandar uma revisão hierárquica (Sèches, 2020). Os emergentes constituem

uma nova categoria dentro da classe maior de potências médias ou intermediárias (Paes et al., 2017). A existência de países ascendendo implica a ideia de mobilização de uma posição inferior para uma posição superior em termos de hierarquia e poder (Secches, 2020). O nome preserva, desse modo, a mesma linearidade que caracterizou rótulos anteriores, por exemplo “país em desenvolvimento” (Chaouad, 2016).

Apesar de tipicamente agrupadas, as potências emergentes não constituem uma categoria uniforme no tempo. Seu comportamento durante a Guerra Fria, antes mesmo de serem reconhecidas como emergentes à época, prezava pela constituição de grandes coalizões, como o Grupo dos 77 (G77) e o Movimento Não Alinhado (MNA), com ambições mais radicais e em busca de uma terceira via de não-alinhamento internacional. Com a chegada do século XXI, a formação de agrupamentos como o BRICS denota a constituição de grupos mais restritos, mas cujo poder de influência sobre as balanças da política internacional é superior ao precedente (Lage, 2022).

As potências emergentes, muito embora diferentes entre si, possuem pontos em comum em matéria política e econômica. Daniela Secches (2020) elenca: atuação através de coalizões, ênfase na inserção regional, democratização recente, posição econômica semiperiférica e desigualdade na distribuição de riquezas. Chaouad

(2016) aponta o crescimento econômico acima da média global, capacidade econômica competitiva e experiências de liberalização tardias, embora o vigor desse crescimento tenha oscilado entre os BRICS nos últimos anos. Paul et al. (2014) assinala um compromisso com a soberania e a não-interferência, a existência de identidades conflitivas, ora reclamando uma posição de liderança em relação aos países em desenvolvimento, ora reclamando os privilégios inerentes às grandes potências. A consequência externa mais consistente desse feixe de atributos foi a execução, da parte dos BRICS, de diversas iniciativas diplomáticas, separadamente ou em grupo, que podem ser lidas como exercícios de reivindicação de status.

Status e organizações internacionais

O status assume importância fundamental na medida em que, dado o aspecto hierárquico da política internacional, ele determina “quem fica com o quê, quando e de que forma” nas relações internacionais (Duque, 2018). Marina Duque (2018) define status como uma reivindicação de estima e o trata como um atributo relacional entre os Estados. Assim, o reconhecimento é fundamental na definição do status atrelado a um país. É dizer, não basta que os Estados reclamem seu status, eles precisam ser admitidos. Por esse motivo, a recepção em grupos seletos é uma das formas habituais de conferir status entre pares. Ela comunica a todos que a elite do sistema passou

a considerar determinado ator como um semelhante.

Larson e Shevchenko (2014) argumentam que as pessoas em sociedade comparam as qualidades e os atributos dos grupos dos quais fazem parte com outros grupos. Similarmente, os Estados se comparam com base em outros Estados-referência. Países que se percebem integrando um grupo de menor status atribuído irão, usualmente, tentar uma de três estratégias para melhorar sua condição: imitação, competição ou criatividade. Na primeira, buscam imitar o grupo de maior status, ou seja, respaldar os valores e comportamentos do grupo admirado a fim de se fazer reconhecer como um deles. Essa estratégia pressupõe que as barreiras de entrada aos estamentos superiores são suficientemente porosas para o ingresso de membros elegíveis. A segunda estratégia é mais combativa e se dá quando os candidatos, percebendo inflexibilidade no status quo, buscarão ultrapassar os líderes atuais nos atributos e distinções valorizados no sistema. Por fim, a estratégia de criatividade social busca contornar essa concorrência. O país encontra uma nova dimensão de valores na qual haja espaço para crescimento. Esse empreendedorismo normativo pode se dar através da reavaliação de atributos nacionais, a defesa de novas normas internacionais, instituições ou modelos de desenvolvimento que confirmam ao país um protagonismo original. Assim, o objetivo não é desafiar o status

quo de modo a derrubar a hierarquia vigente, mas buscar a proeminência em temas alternativos nos quais haja possibilidade de destaque (Larson e Shevchenko, 2014).

A literatura tem oferecido diversas interpretações sobre quais das três estratégias os BRICS privilegiam. Larson e Shevchenko (2014) argumentam que Brasil, China e Índia não obteriam benefícios de estratégias de imitação ou desafio aos países com maior status, visto que a primeira implica uma relação de tutela e a segunda, por ser conflitiva, prejudicaria os fluxos de capital e comércio da globalização, de modo que sua alternativa seria a criatividade social. Através de sua análise sobre o “dilema da graduação”, Milani et al. (2017) também denotam que potências emergentes sem capacidades militares ou impacto sistêmico buscam graduar-se de rule-takers para rule-makers principalmente por vias políticas e associativas.

Seguindo a lógica de Duque (2018) sobre o aspecto relacional do status; a tipologia de Larson e Shevchenko (2014) das estratégias de mobilidade social; e de Milani et al. (2017) sobre a graduação, é possível inferir que o estabelecimento de relações Sul-Sul faz parte de um movimento rumo ao alcance de posições mais elevadas de status por parte das potências emergentes. Os autores convergem sobre aspectos como a busca por uma classificação mais alta em termos de status

global, a reinterpretação de valores ou normas vigentes e, por fim, a fuga de comportamentos de desafio direto aos Estados superiores.

A estratégia Sul-Sul, no entanto, não é o único caminho que as potências emergentes podem percorrer. Elas podem ser mais receptivas em relação ao Norte Global na medida em que essa tática lhes proporcione retorno em termos de status (Paul et al., 2014). Encontramos na literatura indícios de que a estratégia de imitação pode ser convidativa: apesar de reformistas, os BRICS têm respondido cooperativamente aos pedidos de se tornarem responsáveis stakeholders da ordem liberal (Larinova e Shelepov, 2022), sua posição de destaque econômico tem lhe valido acesso privilegiado aos círculos do Norte Global (Krapohl, Meissner e Muntschick, 2014), organizações do Norte e as intermediárias combinando Norte e Sul podem desenvolver uma divisão de trabalho mais cooperativa que competitiva (Ji, 2022) e a própria heterogeneidade entre países do Sul Global obstrui a ação coesa e

sustentada do grupo, sobretudo em anos mais recentes (Weinhardt e Schöfer, 2022).

Para responder empiricamente qual caminho foi adotado pelos emergentes, é preciso comparar seus esforços de socialização e integração junto aos pares do Norte ou Sul Globais. As OIs se apresentam como locus apropriado para essa verificação, pois as três estratégias de mobilidade social acarretam padrões específicos de engajamento institucional. A estratégia de imitação prevê participação cada vez mais intensa em OIs do Norte. Especificamente, os emergentes se esforçariam para ganhar acesso a instâncias até então reservadas somente ao grupo seletivo de economias avançadas ou a instituições projetadas para articular pontes Norte-Sul. As estratégias de competição e criatividade, em revanche, priorizariam atividade em OIs do Sul Global como forma de demarcar a diferença identitária entre os grupos, balancear contra a centralidade de OIs do Norte, e reforçar a solidariedade Sul-Sul.

DADOS E MÉTODOS

O objetivo deste trabalho é mensurar a prioridade da África do Sul, Brasil, China e Índia entre destinos do Sul e do Norte Globais entre os anos de 1998 e 2019. Trata-se de um trabalho descritivo no qual é testada a seguinte hipótese de trabalho:

H(1): Organizações Internacionais do Sul Global receberam, em média, mais visitas presidenciais de líderes de países emergentes ao longo do tempo.

Acompanhamos a diplomacia presidencial dos quatro países,

especificamente a sua participação em cúpulas multilaterais, como principal marcador da busca por status internacional através de instituições. A escolha é motivada por considerações substantivas e metodológicas.

Substantivamente, a diplomacia de cúpula apresenta validade conceitual como indicador da noção de status. Segundo Danese (2017), a diplomacia presidencial ocorre quando o mandatário abraça a possibilidade de conduzir pessoalmente a política externa do país que representa. Ela confere uma dimensão de prestígio às visitas, tanto na esfera bilateral quanto na multilateral, por ser o decisor máximo do país que brinda os compromissos com sua presença. Especificamente na arena multilateral, consagrou-se principalmente na Guerra Fria a prática de chefes de Estado/governo participarem diretamente de cúpulas e reuniões promovidas sob os auspícios de OIs (Reitano, 2019). A prática segue vigorosa em dias atuais e, mais importante para nossa análise, tem um significado estável para os mais diversos atores do sistema internacional. Isto é, a despeito das diferentes formas que África do Sul, Brasil, China e Índia tenham para assinalar prioridade em sua política exterior, a visita do chefe de Estado/governo é para todos um sinal equivalente de relevância. Assim, a diplomacia presidencial ou de cúpula oferece uma medida útil tanto do ponto de vista de explicações centradas no ator em Análise de Política Externa

quanto na agenda de Política Externa Comparada (Kaarbo et al., 2012).

Em verdade, para alguns dos BRICS a própria busca por status encontrou sua demonstração mais visível em presidentes com alto ativismo diplomático, por exemplo no caso de Lula da Silva no Brasil. As diplomacias presidencial e de cúpula, então, são úteis para sinalizar a proximidade e as preferências de um país pelo outro, além de prestígio, confiança e a percepção de hierarquia entre os países.

Metodologicamente, a escolha garante o uso de um mesmo indicador quantitativo comparável entre casos e disponível por um intervalo de tempo suficientemente longo para capturar a trajetória dos BRICS desde antes de sua ascensão.

Os dados de visitas diplomáticas foram coletados de dois bancos distintos: o Rising Powers Diplomatic Network (RPDN)³ (Mesquita, 2019) e o China Visits⁴ (Wang e Stone, 2022). O RPDN contém dados sobre o aparato diplomático de potências emergentes como África do Sul, Brasil, Índia e Turquia entre os anos 1995 - 2019. São dois os principais aspectos monitorados pelo banco: a diplomacia presidencial e a presença

3 Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/5FISNQ>>. Acesso em 14/09/2022

4 Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-022-09459-z#Sec23>>. Acesso em 14/09/2022

diplomática. Para este trabalho, foram utilizados os dados de diplomacia presidencial da África do Sul, do Brasil e da Índia. No caso da Índia, a condução da diplomacia é realizada tanto pelo Chefe de Estado (presidente) quanto pelo Chefe de Governo (primeiro-ministro). Este trabalho levou em consideração ambos os atores e os dados foram contabilizados de forma agregada.

O China Visits contém dados sobre as visitas de líderes chineses entre 1998 - 2020. A condução da diplomacia presidencial chinesa é realizada tanto pelo primeiro-ministro chinês quanto pelo presidente da China, de modo que ambos os atores foram levados em conta e os dados foram contabilizados de forma agregada. Para tornar os resultados mais facilmente comparáveis, este trabalho optou por analisar o recorte temporal de 1998 - 2019, anos contemplados em ambas as bases de dados.

Os dois bancos de dados utilizados contabilizam o ano da visita, o título do representante (nos casos brasileiro e sul-africano, apenas consta "presidente". Já nos casos da China e da Índia, constam "presidente", "premier" e "primeiro-ministro"), o nome do representante, o nome do destino, e se a visita foi bilateral ou multilateral. A literatura sobre política externa chinesa utiliza tanto os termos premier quanto primeiro-ministro para fazer referência ao título do representante. A fim de padronizar a linguagem do trabalho, optamos por adotar apenas

o termo "primeiro-ministro" para ambos os países.

O RPDN discrimina as visitas multilaterais pelo tipo de organização (e.g.: organização regional, região-Estado, internacional). A China Visits não o faz. Assim, todas as visitas multilaterais foram generalizadas neste trabalho como visitas a OIs.

A classificação entre destinos do Norte Global e do Sul Global não está presente em nenhum dos bancos de dados, de modo que foi preciso construí-la. Segundo o Brand Report (1980)⁵, embora a classificação do mundo entre Norte e Sul possa parecer simplista do ponto de vista geográfico, os termos são frequentemente utilizados para referir-se a países "desenvolvidos" e "ricos" ou "em desenvolvimento" e "pobres", evidenciando o caráter econômico da divisão global. Para consolidar a classificação de destinos bilaterais, ou seja, países, foram utilizadas três fontes secundárias. Primeiramente, a Brandt Line (1980)⁶, com base no The Brandt Report do Banco Mundial, que foi o critério utilizado no trabalho de Rodrigues et al. (2019), cujo esforço é mensurar o engajamento diplomático do Brasil em termos de proeminência do

5 <https://pubdocs.worldbank.org/en/239811602497609100/World-Bank-Group-Archives-Folder-30124822.pdf?redirect=no>, acessado em 22/08/2022

6 https://www.researchgate.net/publication/352126836_Global_South-Global_North_Differences, acessado em 22/08/2022

Norte ou do Sul Global entre os anos de 1998 - 2014. Também foi utilizado o Country Classification (2014)⁷ das Nações Unidas, que contém dados sobre a situação e as perspectivas econômicas mundiais. Neste caso, as economias classificadas como “desenvolvidas” foram consideradas como Norte Global, enquanto as demais foram catalogadas como parte do Sul. O critério utilizado por este banco é a renda nacional bruta per capita. Por fim, foi utilizado o Fiscal Monitor Comparative Report - Economy Groupings (2022)⁸ do Fundo Monetário Internacional, cujo critério é a renda média. Neste caso, as economias consideradas “avançadas” foram classificadas como Norte Global e as demais como Sul Global.

A classificação dos destinos multilaterais foi realizada com base na observação dos Estados-membros de cada uma delas, levando-se em consideração a classificação previamente mencionada. Caso as partes da OI estivessem localizadas no Norte Global, a própria organização também seria classificada como destino do Norte. Assim também ocorreu para casos do Sul Global. Foi adicionada a categoria “mista” para o caso das OIs cujos Estados-membros são de ambas as regiões. Por exemplo,

o Mercosul, cujos países-membros são reconhecidos como parte do Sul Global, foi classificado como “Sul”. Já os encontros de cúpula entre o Mercosul e a União Europeia foram classificados como uma organização “mista”, visto que os esforços giram em torno justamente de aproximar países tradicionalmente do Sul e do Norte num mesmo fórum. No total, foram contabilizadas visitas para 96 OIs, dentre as quais 62 foram classificadas como Sul Global, 31 como mistas e apenas 3 como Norte Global. Uma das limitações deste trabalho, tendo em vista os totais das organizações internacionais, é a presença majoritária das OIs do Sul em relação às demais categorias, o que não desmerece os resultados obtidos, mas se faz importante ter em mente durante a contemplação do texto.

Resultados

Os quatro países realizaram ao todo 695 viagens multilaterais entre 1998 e 2019, comparecendo a um universo de 96 OIs diferentes. A Figura 1 oferece uma visão geral da constelação dos destinos visitados: as OIs classificadas como do Sul Global estão indicadas em vermelho, as do Norte em azul e as Mistas em amarelo. A espessura das setas entre potência e OI é proporcional ao total de viagens realizadas.

Das 96 OIs, cinco foram destinos comuns a todos os quatro países: ONU, G20, BRICS, o Fórum Econômico

7 https://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2014wesp_country_classification.pdf, acessado em 22/08/2022

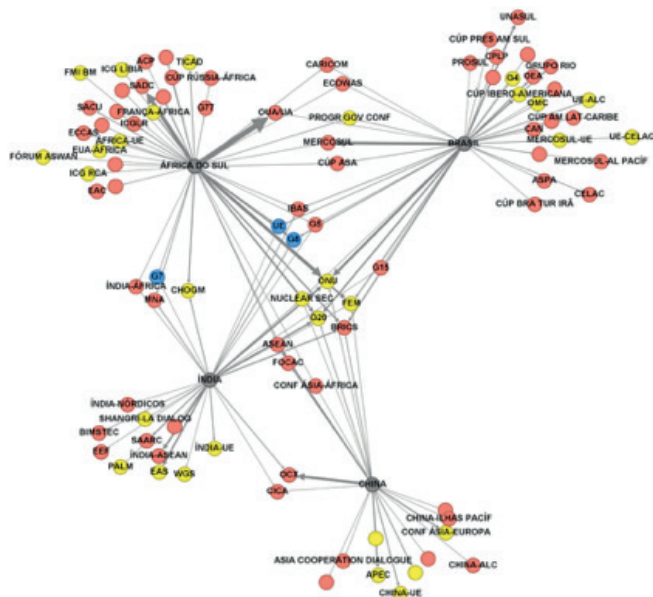
8 <https://data.imf.org/?sk=56B-58DF4-F431-424C-93EC-77D2AD5BC55E&slid=1415831394526>, acessado em 22/08/2022

Mundial (FEM) e um Nuclear Security Summit. Essas OIs responderam por 27% das 695 viagens contadas. As outras 506 visitas se distribuíram entre as 91 OIs restantes. Dessas, outras 17 OIs eram destino comum de duas ou três potências (e.g.: IBAS entre Índia, Brasil e África do Sul; FOCAC entre China e África do Sul) e 69 OIs constituíam o circuito exclusivo de cada potência.

A primeira e principal conclusão evidenciada pelo gráfico é a raridade das

organizações puramente do Norte Global. Em outras palavras, foram poucas as cúpulas regulares de organizações do Norte, como o G8, que contaram com participação formal de presidentes sul-africanos, brasileiros, indianos ou chineses. Embora isso já forneça indício da inclinação das quatro potências ao Sul, é importante lembrar que a participação em OIs mistas também é considerada como estratégia de ascensão pela imitação e uma tentativa de conservar pontes Norte-Sul.

Figura 1: OIs visitadas pelos líderes da África do Sul, Brasil, China e Índia (1998 – 2019)



Fonte: elaborada pelos autores (2022). Visualização produzida no software Gephi 0.10, layout ForceAtlas. A quantidade de rótulos exibidos e a posição dos vértices foram editadas para facilitar a visualização. Para uma versão interativa, acesse <https://tinyurl.com/2p8eh62v>

ÁFRICA DO SUL

O comportamento de política externa da África do Sul pode ser compreendido no contexto pós-apartheid. Há uma dimensão de solidariedade, compromisso e obrigação da África do Sul em relação aos demais países africanos, de modo que sua prioridade concentrou-se no próprio continente (Geldenhuis, 2010). O envolvimento intenso do país com organizações a nível regional, notadamente a União Aduaneira da África Austral (SACU), Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e Organização da Unidade Africana / União Africana (OUA/UA), é um reflexo institucional desse foco geográfico (Adebajo, 2018). Análises quantitativas da diplomacia presidencial sul-africana confirmam a primazia dos parceiros e organizações regionais (Mesquita e Chien 2021).

A literatura também destaca o papel do idealismo pós-apartheid na escolha sul-africana de fóruns multilaterais. Organizações africanas e, de modo mais amplo, as multilaterais com orientação ao Sul Global (e.g., G77, MNA) foram vistas como ambientes propícios para a agenda de reforma internacional e reconciliação de Mandela em diante (Alden e Le Pere, 2004).

As iniciativas sul-africanas não se limitam, contudo, ao seu continente. Já no final dos anos 1990, a chamada “estratégia borboleta” de inserção internacional previa um contato simultâneo

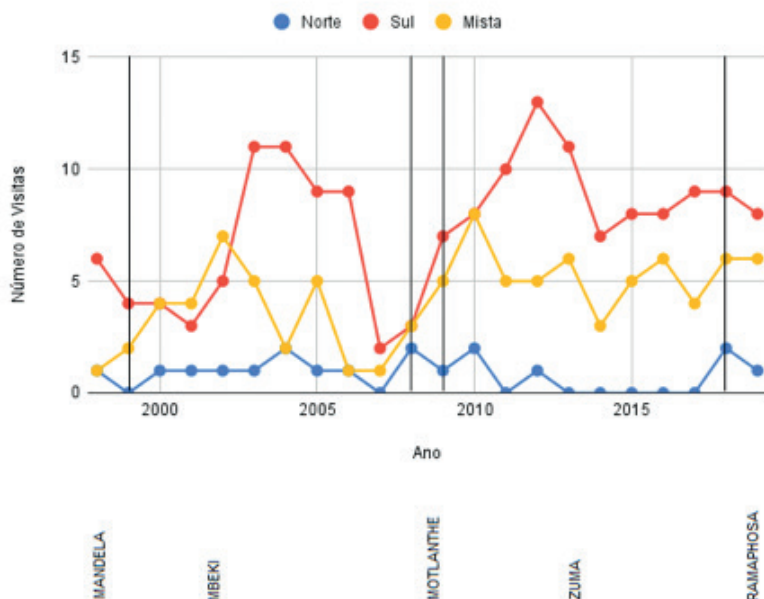
com destinos fundamentais (a África e as economias desenvolvidas do Norte) e novas parcerias (América Latina e Ásia) (Landsberg 2005). Segundo Adebajo (2018), o país pode ser interpretado tanto com um pivô na arena global quanto como um hegemon dentro dos contornos regionais. Seu caráter de pivô pode ser observado através da ambição sul-africana em promover uma imagem enquanto líder global em temas como segurança, comércio e economia. O autor denota, ainda, que a busca por tais interesses constitui uma motivação para o engajamento em organizações multilaterais, como a ONU, o G20 e a Organização Mundial do Comércio (OMC). É interessante observar que Pretória é o único membro africano do G20, o que lhe confere um status diferenciado dos demais países em desenvolvimento no continente africano.

É possível inferir que a preferência regional termina por culminar numa prioridade aos laços Sul-Sul, de modo que a expectativa é que haja uma forte ênfase do país em relação aos países do Sul Global.

A Figura 2 ilustra o número de visitas presidenciais da África do Sul a OIs no período de 1998 - 2019.

O total de visitas registradas de presidentes sul-africanos a OIs durante o período considerado foi de 277. Destas, 18 foram para OIs do Norte Global, 165

Figura 2: Número de visitas presidenciais da África do Sul a OIs (1998 - 2019)



Fonte: Lage (2022)

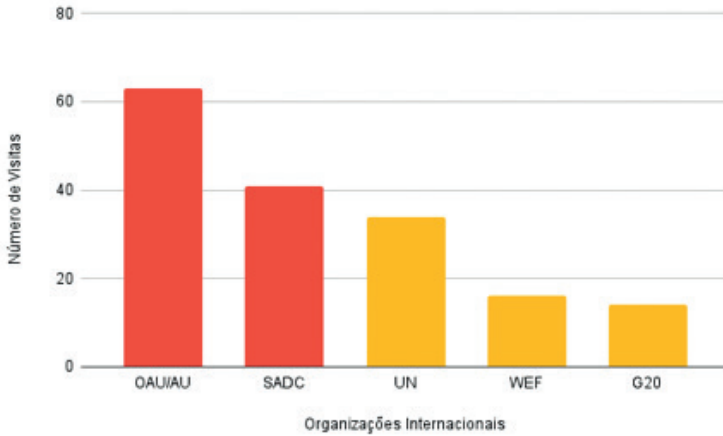
para OIs do Sul Global e 94 para aquelas OIs consideradas mistas, ou seja, que são constituídas tanto por países do Norte quanto do Sul. O Sul Global representa, no âmbito das OIs, 59,5% do total de visitas. O presidente que possui maior número de visitas registradas foi Zuma (131) e o que menos possui registro de participação em eventos multilaterais foi Motlanthe (6).

Em termos de classificação, a maior proeminência de visitas a OIs do Sul Global pode ser observada durante os mandatos de Mandela e Motlanthe (ambos com 66,6% de visitas ao Sul).

Embora seja possível inferir que a predominância do Sul pode ser perene observada, destaque-se que durante os mandatos de Mbeki e Zuma houve uma evidente aproximação entre o número de visitas ao Sul e às OIs Mistas em determinados anos. Mbeki conta com 58% de visitas a OIs do Sul Global e 32% de visitas a OIs Mistas, enquanto Zuma conta com 61,8% de visitas a OIs do Sul e 35% a OIs Mistas.

A Figura 3 ilustra o número de visitas presidenciais realizadas pela África do Sul às OIs mais frequentes entre 1998 - 2019.

Figura 3: Número de visitas recebidas pelas 5 OIs mais frequentes para a África do Sul (1998 - 2019)



Fonte: Lage (2022).

As 5 OIs com maior ocorrência de visitas pelos presidentes ao longo do tempo somam um total de 168 registros, representando 60,6% dos destinos entre 1998 - 2019. Os dois primeiros postos são ocupados pela OUA/UA e SADC, ambas localizadas no Sul Global e no continente africano. Juntas, essas organizações concentram 61,9% das viagens. As demais OIs no ranking são classificadas como mistas, ou seja, organizações cujo interesse é mesclar países

do Norte e do Sul, como a ONU, o FEM e o G20. Do ponto de vista temático, tanto o FEM quanto o G20 possuem objetivos econômicos, de modo que se pode inferir que a aproximação sul-africana de destinos mistos, com a presença de países do Norte Global, possui uma ambição de inserção no mercado internacional. As OIs do Norte Global receberam um número ínfimo de visitas ao longo do tempo.

BRASIL

O Brasil tem reclamado há longa data o reconhecimento de grande potência. A justificativa para sua ambição se lastreia em aspectos como

seu “tamanho continental, recursos naturais e perfil econômico” (Larson e Shevchenko, 2014, p. 48). A busca por essa proeminência tem se dado tanto

em arenas regionais quanto globais e oscilado na preferência por estratégias de imitação ou de criatividade social.

Por um lado, uma das interpretações correntes da literatura sobre a Política Externa Brasileira entende que o Brasil tem buscado instrumentalizar sua posição de primazia regional como forma de projetar maior status global. Assim, a estrada para maior prestígio necessariamente passaria por um adensamento de vínculos regionais e, portanto, do tipo Sul-Sul (Saraiva e Briceño-Ruiz, 2009). A priorização regional é um dos elementos que assemelha Brasil e África do Sul, em contraste com os demais BRICS (Mesquita e Seabra, 2022). Ao mesmo tempo, sendo o maior mercado sul-americano e exportador competitivo, o Brasil enfrenta um dilema entre a aprofundar seu envolvimento com seus vizinhos ou aproveitar-se de seu acesso a economias avançadas do Norte (Krapohl, Meissner e Muntschick, 2014; Malamud, 2011).

A moderação do caso brasileiro pode ser observada durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), em que as ambições do então presidente consistiam, concomitantemente, em “assumir a grandeza” do país internacionalmente e assumir o papel de “líder natural” da região, bem como na ênfase em relações Sul-Sul (Flemes, 2010; Larson e Shevchenko, 2014). Rodrigues et al. (2019) reconhecem que durante o período Lula,

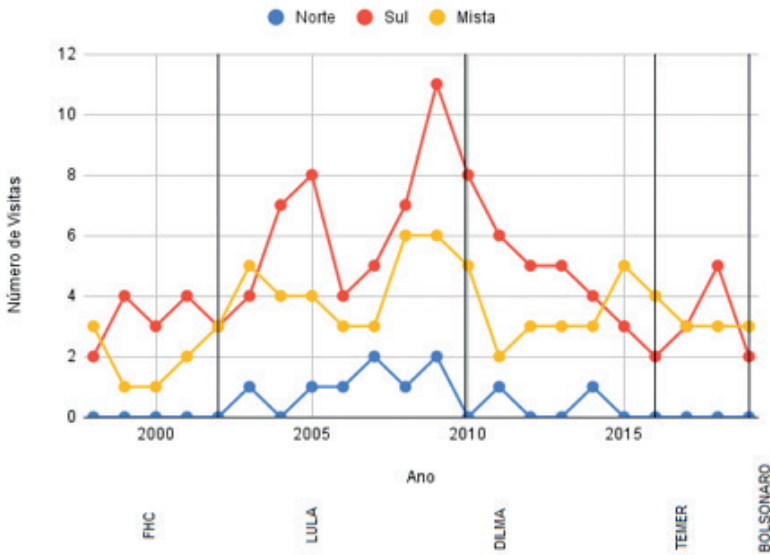
houve uma priorização pela relação entre o Brasil e países do Sul Global que, inclusive, se tornou mais perceptível ao longo dos anos, mas concluem que a preferência Sul-Sul não se desenvolveu em detrimento das relações com o Norte Global. Mais especificamente, Flemes (2010), denota que o Brasil oscilou historicamente entre uma relação próxima com os EUA e países do Terceiro Mundo.

Assim, a literatura sobre a busca brasileira por status costuma convergir em uma leitura moderada. Isto é, uma busca revisionista cuja solidariedade primária com o Sul Global não impede bons laços com o Norte. O grau de aceitação da parte do Norte, contudo, é elemento menos consensual. Por um lado, Brasília deu passos explícitos para adesão a clássicas OIs do Norte, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), possivelmente como fruto de drásticas mudanças em sua política doméstica. Por outro, Stuenkel (2022) sustenta que a trajetória do Brasil é um hard-case que desafia a imagem de abertura e mobilidade proposta por Ikenberry para a ordem liberal. Longânime e cooperativa como fosse, Brasília finalmente não viu atendidas as reivindicações que tem feito – algumas desde 1945 – por maior prestígio no seio das grandes OIs formais controladas pelo Norte, como o CSNU ou as organizações de Bretton Woods. Dessa frustração, resulta a preferência de todas as recentes administrações

brasileiras por clubes informais, como o G20 e o BRICS, como forma mais garantida de auferir o status negado pelo centro.

A Figura 4 ilustra o número de visitas presidenciais do Brasil a OIs no período de 1998 - 2019.

Figura 4: Número de visitas presidenciais do Brasil a OIs (1998 - 2019)



Fonte: Lage (2022).

O total de visitas registradas de presidentes brasileiros foi de 190. Destas, 10 foram para OIs do Norte Global, 106 para OIs do Sul Global e 74 para OIs mistas. O Sul Global representa 55,7% do total de visitas. O presidente que obteve maior número absoluto de visitas foi Lula (98) e o que menos possui registro de participação em eventos multilaterais é Bolsonaro (5). É importante observar, entretanto, que o banco de dados utilizado possui apenas a contagem de visitas de Jair Bolsonaro

durante o ano de 2019, de modo que para inferir padrões de comportamento do presidente em comparação aos demais, seria interessante ampliar o escopo de análise longitudinalmente até o ano de 2022. Tal impossibilidade se mostra como uma limitação deste trabalho.

Em termos relativos, a maior proeminência de visitas a OIs do Sul Global pode ser observada durante o mandato de FHC (61,5%). Ao longo dos

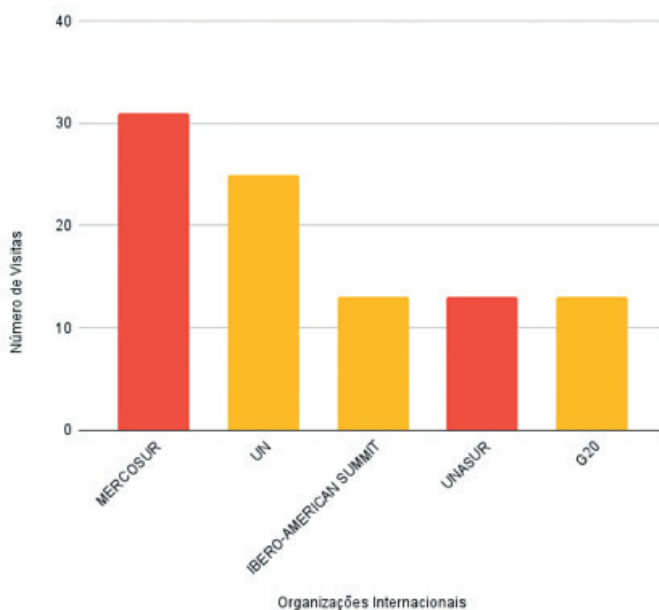
mandatos presidenciais, observa-se uma proeminência perene de visitas às OIs do Sul Global, com picos em 2009, durante a gestão Lula, e em 2018, durante a gestão Temer. As organizações mistas tiveram destaque em dois anos consecutivos, 2008 e 2009, durante a gestão Lula. As OIs do Norte Global possuem uma representação pequena na série, apenas sendo observadas durante os períodos Lula (8%) e Dilma (4,5%). Em suma, muito embora proporcionalmente as visitas ao Sul Global tenham sido performadas durante o mandato FHC, em termos de

números absolutos, os governos Lula tiveram proeminência.

A priorização pelo Norte pode ser melhor analisada observando-se o engajamento das visitas presidenciais nos summits de OIs mistas, cujos objetivos geralmente envolvem a cooperação Norte-Sul ou o alcance de objetivos globais, como é o caso da Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo.

A Figura 5 ilustra o número de visitas presidenciais realizadas pelo Brasil às OIs mais frequentes.

Figura 5: Número de visitas recebidas pelas 5 OIs mais frequentes para o Brasil (1998 - 2019)



Fonte: Lage (2022).

As 5 OIs com maior ocorrência de visitas pelos presidentes brasileiros ao longo do tempo somam um total de 95 registros, representando 50% dos destinos multilaterais entre 1998 - 2019. O primeiro posto é ocupado pelo Mercado Comum do Sul, processo de integração regional constituído por países sul-americanos. Se observa, ainda, a presença da UNASUL. As demais OIs

predominantes no ranking são classificadas como mistas, como é o caso da ONU, da Conferência Ibero-Americana e do G20. O fato de que três das cinco organizações mais frequentes são classificadas como mistas evidencia o aspecto crescente da prioridade que os presidentes brasileiros têm dado a este tipo de destino multilateral.

CHINA

Na síntese de Montenegro (2019), a política externa chinesa pode ser observada através de três momentos marcantes. Primeiramente, o Império do Meio adotou um comportamento antagônico ao Ocidente e, dada a influência do confucionismo, havia um constante afastamento em relação aos outros países. Em seguida, o pós-Revolução Comunista imprimiu ao país uma dicotomia entre manter um perfil mais baixo e discreto ou adotar um comportamento mais assertivo (Yan, 2014 apud Montenegro, 2019).

Na interpretação de Larson e Shevchenko (2019), a estratégia de status chinesa no pós-Guerra Fria aproxima-se da criatividade social, embora com rusgas de cooperação e conflito com o clube das grandes potências. No início dos anos 1990, eventos como Tiananmen e a crise do estreito de Taiwan geraram ostracismo entre Pequim e o Ocidente. Na década seguinte, aumentou a integração e boa vontade

ocidental, embora a própria China administrasse com cautela sua participação nesses círculos. Em sintonia com sua estratégia de manter um perfil baixo, presente nos discursos dos presidentes Jiang Zemin (1998 - 2002) e Hu Jintao (2003 - 2012), a China esquivou-se da expectativa da parte das potências estabelecidas de assumir custos desproporcionais na governança global, que viessem a sacrificar seu crescimento doméstico. Alguns dos aspectos que denotam o período são os discursos de moderação, desenvolvimento pacífico e ganhos mútuos. Em revanche, a adoção de um comportamento mais assertivo pôde ser observada a partir do mandato de Xi Jinping começando em 2013 (Montenegro, 2019).

O país usufruiu de crises internacionais, a exemplo da crise financeira de 2008, como uma oportunidade estratégica para revisar sua própria identidade e, por conseguinte, seu posicionamento na hierarquia global (Cooper,

2021). A partir da instabilidade internacional causada pela crise, a China pôde contemplar sua capacidade de influenciar a arena global. Uma das estratégias marcantes do país foi a adoção de uma postura de solidariedade em relação aos vizinhos estratégicos, como a Rússia e o Paquistão (Yan, 2014 apud Montenegro, 2019).

Através de análise do comportamento de visitas presidenciais chinesas entre 1998 e 2020, Wang e Stone (2022) destacam o volume predominante de visitas à Organização de Cooperação de Xangai (OCX), que possui como um dos principais objetivos “fortalecer a confiança mútua e as relações de boa vizinhança entre os países membros”.⁹

Por outro lado, a literatura argumenta que a China adotou um comportamento estratégico, segmentando as diferentes regiões do mundo através de temas específicos (Brown, 2017). Por exemplo: enquanto os EUA e a União Europeia se fazem importantes para a política externa chinesa em termos de economia e tecnologia, países asiáticos compartilham de interesses tanto na economia e tecnologia quanto em questões de segurança e geográficas (Montenegro, 2019).

A China, no entanto, não deixou de enfrentar dilemas: enquanto seu crescimento econômico a afasta do perfil de países menos desenvolvidos, sua identidade enquanto parte do Sul Global permanece destacada (Cooper, 2021). O envolvimento concomitante da China em blocos como o G20 e o BRICS denotam tal aspecto. Enquanto o G20 lhe garante um status de reconhecimento internacional ao promover uma aproximação entre Pequim e as grandes potências tradicionais, o BRICS reforça o aspecto da solidariedade com o Sul. Segundo Giaccaglia (2019), um dos principais benefícios do grupo para Pequim foi prolongar a imagem de ascensão pacífica antes de acionar, em anos recentes, seu perfil mais assertivo. De maneira comparada à Índia, segundo Cooper (2021), a China consegue aproveitar melhor seu dilema entre Sul e Norte, de modo a suavizar tal divergência.

Em relação às visitas externas chinesas, Wang e Stone (2022) denotam que há três objetivos frequentes que o país almeja alcançar. Primeiramente, a promoção de seus interesses econômicos internacionalmente. Em segundo lugar, o fortalecimento de relações bilaterais e, por fim, marcar presença em iniciativas multilaterais. Os autores observam algumas tendências que percorrem tais objetivos, e testam a hipótese de que a China costuma visitar países com “economias grandes, ricas e de rápido crescimento”. Também apontam que primeiros-ministros e presidentes

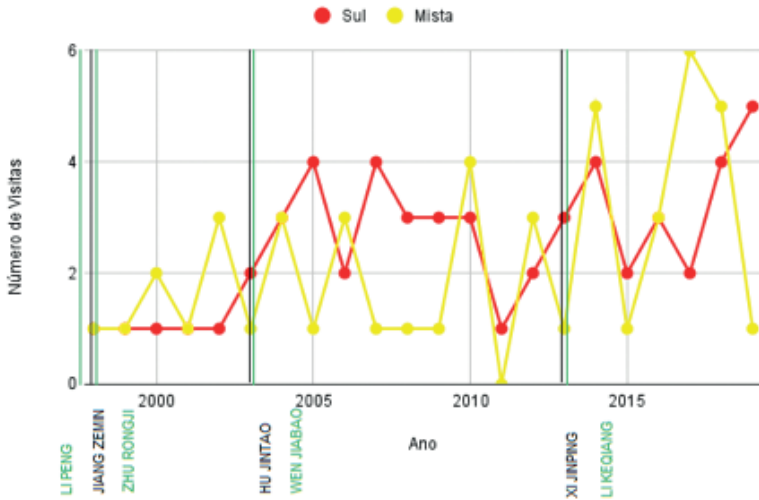
9 <http://eng.sectsc.org/docs/about/faq.html#:~:text=The%20main%20goals%20of%20the,environmental%20protection%20and%20other%20fields%3B>, acessado em 24/09/2022

tendem a visitar os mesmos países em anos diferentes; que um mesmo país não costuma receber visitas em anos consecutivos; que os presidentes são 23% mais ativos em visitas oficiais do que os primeiros-ministros e costumam fazer visitas mais alaistradas internacionalmente do que os primeiros-ministros, que dão prioridade aos países vizinhos (Wang e Stone, 2022).

A Figura 6 ilustra o número de visitas presidenciais da China a OIs. As linhas verdes representam o início de mandato dos primeiros-ministros e as linhas pretas ilustram os presidentes da China.

O total de visitas de chefes de Estado/governo chineses a OIs foi de 103. Destas, 55 foram para OIs do Sul

Figura 6: Número de visitas presidenciais da China a OIs (1998 - 2019)



Fonte: Lage (2022).

Global e 48 para aquelas consideradas mistas. Não há registro de viagens realizadas a OIs do Norte Global durante o período em análise. O Sul Global representa 53,3% do total de visitas multilaterais. O presidente que obteve maior número de visitas registradas foi Xi Jinping (20) e o que menos possui registro de participação em eventos é

Jiang Zemin (4). Quanto aos primeiros-ministros, Wen Jianta com o menor número (9). Não há registro de viagens multilaterais realizadas por Li Peng. A tendência de crescimento ao longo do tempo indica que a mudança de perfil discreto a assertivo também se reflete no volume de visitas oficiais.

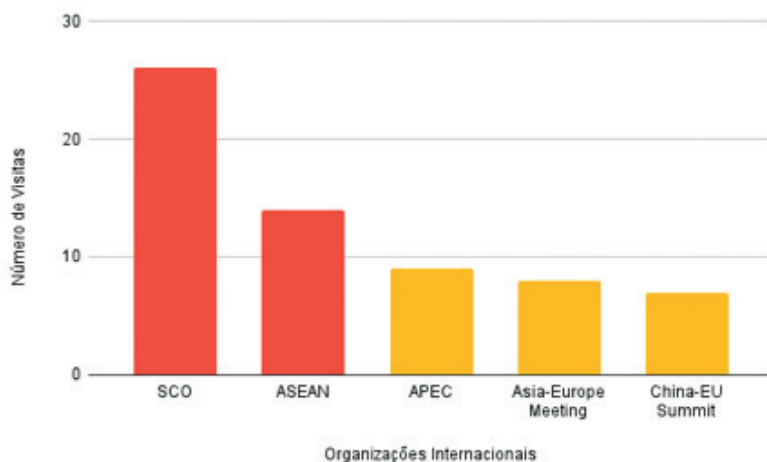
A maior proeminência de visitas a OIs do Sul Global pode ser observada em 2019, com um total de 5 visitas a eventos multilaterais do Sul Global, além de 2005, 2007, 2014 e 2018, com 4 visitas a OIs do Sul. Em 2005 e 2007, Hu Jintao e Wen Jiabao estavam na gestão do país e em 2014, 2018 e 2019, o mandato era de Xi Jinping e Li Keqiang, de modo que pode-se inferir que a prioridade ao Sul foi mais evidente nesses períodos. Organizações mistas obtiveram uma discreta proeminência em relação ao Sul em 8 dos 22 anos em análise, ou seja, durante os mesmos mandatos dos presidentes e primeiros-ministros anteriormente mencionados. Tal aspecto demonstra que, ao longo da série temporal, há um certo

equilíbrio na prioridade dos chefes de estado/governo em relação aos dois tipos de destino, sendo as OIs mistas destaque de alguns anos, e as do Sul de outros.

É importante mencionar que o presidente chinês é reconhecido como uma figura mais importante que a do primeiro-ministro, o que leva a uma maior participação daquele em eventos multilaterais. Ao analisar os números, se deve levar em consideração tal proporcionalidade.

A Figura 7 ilustra o número de visitas presidenciais realizadas pela China às OIs mais frequentes.

Figura 7: Número de visitas recebidas pelas 5 OIs mais frequentes para a China (1998 - 2019)



Fonte: Lage (2022).

As 5 OIs com maior ocorrência de visitas pelos chefes de Estado/governo chineses ao longo do tempo somam um total de 64 registros, representando 62% dos destinos multilaterais entre

1998 - 2019. Os dois primeiros lugares são ocupados pela OCX e pela Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

ÍNDIA

Um ponto em comum entre a Índia e a China é sua solidariedade histórica em relação aos países do Sul Global. O próprio processo de independência do país o levou a se engajar na pauta da descolonização do continente africano. Segundo Godoy e Lage (2022), a Índia foi formalizando relações diplomáticas com os países africanos e reconhecendo-os como soberanos conforme passavam por processos de independência, adquirindo um alto perfil em instâncias como o MNA desde a Conferência de Bandung de 1951.

O período pós-Guerra Fria, entretanto, levantou outras pautas centrais no âmbito das prioridades indianas internacionalmente, tal qual a ênfase na liberalização econômica (Betz, 2010). Singh, primeiro-ministro indiano entre os anos de 2004 e 2014, foi um dos grandes responsáveis pelo reposicionamento do país internacionalmente, privilegiando a liberalização e a inserção da Índia como uma economia mais competitiva globalmente, à época ocupando o cargo de Ministro das Finanças (Larson e Shevchenko, 2014). A posição que a Índia alcançou em termos de

desenvolvimento econômico também foi oportuna no âmbito da crise de 2008, dando-lhe uma chance de destaque na arena internacional, similarmente ao caso chinês. A projeção internacional da Índia a levou a compor o G20, afastando-a do tradicional padrão de países do Terceiro Mundo (Cooper, 2021). Assim, na virada do milênio, Nova Delhi admitiu novas ênfases em sua orientação exterior, como um diálogo mais próximo com as economias ocidentais e, principalmente, uma atenção maior ao regionalismo. Antes um componente menos importante, mecanismos na “vizinhança estendida” como a ASEAN passaram a receber mais atenção (Mohan 2015).

Parte fundamental da busca da Índia por aumentar o seu status na hierarquia global partia de um forte desejo de “vingança” contra o mundo ocidental em razão do colonialismo perpetrado por ele (Larson e Shevchenko, 2014). Ao mesmo tempo, o país lançou iniciativas como sua pretensão por ocupar um assento permanente no CSNU, indicando sua ambição em fazer parte da engenharia de poder decisório na

arena internacional (Cooper, 2021). O engajamento com agrupamentos mais recentes, como BRICS e G20, também pode ser visto como uma estratégia da Índia em busca por reconhecimento externo, pautado em sua grandeza material e civilizacional, e legitimidade interna dado o prestígio extraído a cada cúpula (Jagtiani et al. 2022).

Assim, tem-se que a política externa indiana também é permeada por uma dualidade no que diz respeito a seguir em frente com um engajamento em relação ao Norte Global, reafirmando sua posição enquanto uma potência em ascensão, ou manter o legado de seus relacionamentos com o Sul Global. Em suma, a opção indiana tem sido priorizar o equilíbrio, muito embora tal estratégia seja alvo de críticas por parte de alguns autores, como Cooper (2021), que aponta que diferentemente da China, a Índia possui uma visão exagerada da divisão entre suas alianças com o Norte e o Sul, de modo que amplia ainda mais tal situação ao invés de conciliar seus interesses de forma efetiva.

É válido mencionar, ademais, que de maneira contrastante com a África do Sul e o Brasil, a Índia almeja o status global sem antes haver sido reconhecida como uma potência regional na Ásia. Segundo Larson e Shevchenko (2014), países sul-asiáticos menores tendem a ser relutantes quanto ao reconhecimento da Índia enquanto um líder regional, pois temem por sua própria

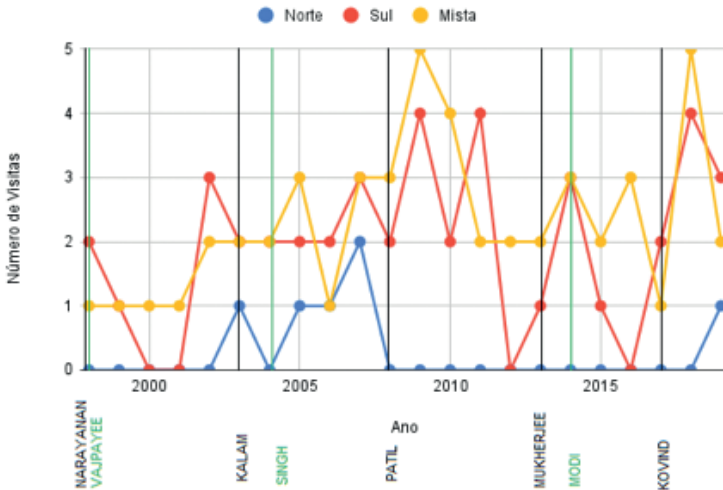
independência. Assim, o engajamento com países do Sul Global dentro da própria região como uma estratégia de salto para um reconhecimento mais amplo globalmente pode ser visto nos casos da África do Sul e do Brasil, mas não no caso indiano.

A Figura 8 ilustra o número de visitas presidenciais da Índia a OIs no período de 1998 - 2019. Linhas verdes representam o início de mandato dos primeiros-ministros e as pretas o dos presidentes indianos.

O total de visitas registradas de chefes de Estado/governo indianos durante o período foi de 126. Destas, 7 foram para OIs do Norte Global, 56 para OIs do Sul Global e 63 para as mistas. O Sul Global representa 44,4% do total de visitas, de modo que possui uma representação mais discreta do que as OIs mistas na série temporal. O primeiro-ministro que obteve maior número de visitas registradas foi Manmohan Singh (64) e o que menos possui registro de participação em eventos multilaterais é Atal Bihari Vajpayee (18). Entre os presidentes indianos, apenas Avul Pakir Jainulabdeen Abdul Kalam possui uma visita registrada, em 2007, a uma reunião do Parlamento Europeu (União Europeia).

Em termos de classificação Norte e Sul, é possível observar um movimento decrescente de visitas ao Sul Global durante os mandatos de Vajpayee (50%),

Figura 8: Número de visitas presidenciais da Índia a OIs (1998 - 2019)



Fonte: Lage (2022).

Singh (47%) e Narendra Modi (44%). Em contrapartida, nota-se um movimento ascendente de visitas a OIs mistas ao longo do tempo (Vajpayee com 44%, Singh com 50% e Modi com 53%). As OIs do Norte Global possuem uma representação baixa de visitas indianas.

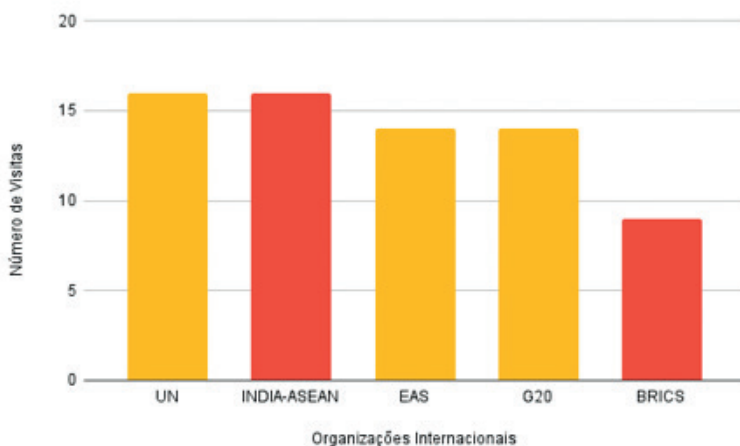
A Figura 9 ilustra o número de visitas presidenciais realizadas pela Índia às OIs mais frequentes.

As 5 OIs com maior ocorrência de visitas pelos chefes de Estado/governo indianos ao longo do tempo somam um total de 69 registros, representando 54,7% dos destinos multilaterais entre 1998 - 2019. O primeiro posto é ocupado pela ONU e pelo Tratado de Livre-Comércio entre a Associação de Nações do

Sudeste Asiático e a Índia, demonstrando uma priorização equilibrada entre a integração Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul. Há uma ênfase, ademais, de visitas à Cúpula do Leste Asiático (EAS), corroborando a relevância que o fórum possui para o país. O BRICS também possui destaque, o que demonstra a importância do bloco para Nova Déli.

A proeminência de organizações mistas no ranking e o crescimento no número de visitas a destinos mistos, ao longo do tempo, denotam que provavelmente a Índia tem dado preferência a este tipo de destino, em detrimento de organizações exclusivamente classificadas como Sul Global. Um dos pontos em comum entre África do Sul, Brasil e Índia é a presença das ONU no

Figura 9: Número de visitas recebidas pelas 5 OIs mais frequentes para a Índia (1998 - 2019)



Fonte: Lage (2022).

ranking de organizações mais visitadas pelos países. Segundo Reitano (2019), as Nações Unidas constituem uma plataforma fundamental para os países emergentes, visto que sua capacidade de influência é maior quando combinada a de outros países membros da organização. Para eles, as Nações Unidas seriam como uma “solução prática para os recursos políticos, financeiros e humanos requeridos para participar efetivamente da arena internacional” (Reitano, 2019). De tal ponto de vista, é compreensível que haja uma

priorização de países emergentes por garantir sua presença em encontros providos pela organização.

É importante evidenciar, no caso indiano, os diferentes graus de importância que os dois chefes de Estado/governo possuem. O primeiro-ministro é o cargo de maior importância, o que se reflete num maior empenho por parte dos primeiros-ministros, ao longo do tempo, em exercer a modalidade diplomática da diplomacia de cúpula.

CONCLUSÃO

O quanto as potências emergentes priorizaram o Sul e o Norte Globais

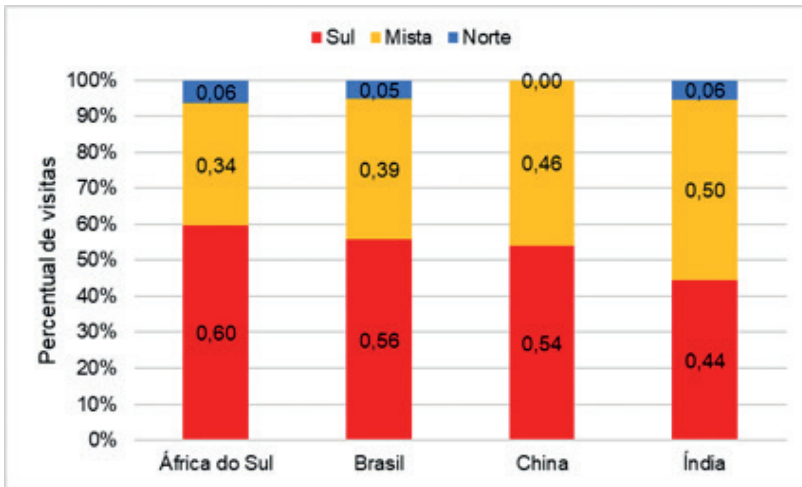
ao longo do tempo? Com o objetivo de mensurar a prioridade de potências

emergentes entre os dois destinos, este trabalho testou, através do uso da estatística descritiva, a seguinte hipótese: (1) OIs do Sul Global receberam, em média, mais visitas de chefes de Estado/governo de potências emergentes do que países do Norte Global. Através dos dados analisados, é possível inferir que os resultados apontam para a confirmação da hipótese.

Observando-se visitas multilaterais de maneira agregada, pode-se inferir que a África do Sul possui maior inclinação ao Sul Global, enquanto a Índia possui menor inclinação para este tipo de destino, conforme ilustra a Figura 10.

Os resultados indicam que a média de visitas ao Sul Global foi superior

Figura 10: Gradação de países segundo inclinação ao Sul Global



Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

para três das quatro potências, aproximadamente na proporção 60% de todas as visitas multilaterais da África do Sul, 56% para o Brasil e 54% para a China. A Índia foi a única potência emergente que teve uma participação em OIs do Norte e mistas que, combinadas (56%), superaram o percentual de compromissos em organizações do Sul Global (44%). Importante ressaltar

que, dada a contabilização de cada categoria de organizações internacionais previamente exposta, era esperado que organizações internacionais do Sul Global tivessem uma atenção proporcionalmente maior do que aquelas mistas ou do Norte Global.

A fim de testar a robustez dos resultados obtidos, foram observados os

números de visitas a eventos de cúpula realizadas apenas pelos primeiros-ministros indianos e pelos presidentes chineses, visto que no caso destes dois países, são os representantes com maior importância na performance diplomática. No caso da Índia, os primeiros-ministros realizaram 51 visitas a destinos mistos, 5 visitas a destinos do Norte Global e 43 visitas a destinos do Sul Global. No caso da China, levando apenas em consideração as visitas realizadas pelo presidente, foram contabilizadas 19 para destinos mistos e 24 para destinos do Sul Global. Assim, o padrão previamente constatado permanece estável para os dois países: há uma predominância do Sul Global no caso chinês e há uma priorização de destinos mistos no caso indiano.

Apesar dos esforços deste trabalho para elucidar a preferência de potências emergentes por destinos do Sul ou do Norte Globais como meios para alavancar seu status na hierarquia global, de modo algum se esgotam as possibilidades de estudos mais aprofundados ou através de outros métodos a fim de complementar as observações aqui apresentadas. Há limitações presentes no desenho de pesquisa deste trabalho que podem ser utilizadas como ponto de partida para contribuições futuras na academia. Primeiramente, em razão da indisponibilidade de dados sobre a diplomacia presidencial da Rússia, não foi contemplar todos os BRICS no estudo.

Algumas limitações decorrem do próprio esforço de mesclar bases de dados de origem diversa. A China contabiliza apenas as visitas multilaterais em que também houve uma visita formal de Estado, enquanto o RPDN contabiliza todas as visitas multilaterais que ocorreram dentro do período de tempo em questão, o que pode constituir uma limitação na posterior análise dos resultados do ponto de vista da subestimação de visitas a organizações internacionais chinesas. Em linhas gerais, a China foi o país com menos visitas registradas (103) e o terceiro com maior proeminência dada ao Sul Global (54%). Caso mais visitas exclusivamente com ambições multilaterais também estivessem presentes no banco, a China poderia ter ocupado uma posição de ainda maior destaque na análise dos resultados. Além disso, é importante ressaltar que nenhum dos dois bancos de dados utilizados contabilizam recepções no país, ou seja, os registros dizem respeito apenas às visitas externas da África do Sul, Brasil, China e Índia.

Ademais, tratando-se de um estudo quantitativo, este trabalho trata o número de visitas realizadas pelos chefes de Estado/governo dos países como sinalização de sua preferência ou prioridade em relação aos destinos do Sul ou Norte Globais. Entretanto, análises qualitativas sobre as visitas não são realizadas e, tendo em vista que a política externa é um conceito multifacetado,

não é possível inferir que a prioridade de um país pode ser unicamente medida por meio de análises quantitativas. Além disso, diferentes países podem utilizar o mesmo instrumento diplomático da diplomacia presidencial e de cúpula para atingir a distintos fins, embora o foco deste trabalho tenha sido argumentar sobre a pretensão de um salto em termos de reconhecimento de status. Assim, incrementar a análise com métodos qualitativos pode ser uma oportunidade para contribuições futuras, a fim de complementar os achados aqui expostos.

Em relação à classificação de destinos, muito embora o trabalho tenha utilizado três fontes de dados diferentes, alguns países não constavam em algumas delas, de modo que a possibilidade de classificações imprecisas das OIs posteriormente existem.

A heterogeneidade dos quatro países analisados também deve ser destacada enquanto uma limitação. Embora todos façam parte do BRICS e sejam reconhecidos como BASIC, há pontos sensíveis no que diz respeito a tratá-los como um grande grupo, como a questão da democratização no caso da China e a questão do desenvolvimento econômico em termos de PIB no caso do Brasil após 2014. Além disso,

a China atualmente ocupa a posição de segunda economia global, bastante díspar em relação aos outros países. Mesmo assim, a gradação da importância do Sul Global entre os quatro casos encontra eco em outros trabalhos investigando semelhanças e diferenças entre os BRICS: por exemplo a semelhança entre Pretória e Brasília em sua priorização regional (Mesquita e Chien 2021) ou a dessemelhança entre esses BRICS de menor porte, de um lado, e os gigantes asiáticos chinês e indiano, por outro (Giaccaglia 2019).

Por fim, é preciso lembrar que as potências emergentes começaram a ascender no sistema internacional a partir da década de 1970 (Secches, 2020). As bases de dados utilizadas registram as visitas presidenciais a partir de 1995 ou 1996, no caso da RPDN; e a partir de 1998, no caso da China Visits. Neste trabalho, optamos por observar o período de 1998 - 2019. Assim, há uma lacuna temporal que ficou excluída da análise desde o momento em que as potências emergiram até o momento em que os dados foram contabilizados. Uma contribuição futura, portanto, seria ampliar o espaço temporal observado, de modo que uma análise longitudinal das preferências das potências emergentes seja mais precisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adebajo, A. (2018) “The Concentric Circles of South Africa’s Foreign Policy.” In: Adebajo, Adekeye; Virk, Kudrat (Ed.) *Foreign Policy in Post-Apartheid South Africa*, London, New York: I.B.Tauris & Co. Ltd, pp. 1-50.
- Alden, Ch. & Le Pere, G. (2004). “South Africa's Post-Apartheid Foreign Policy: From Reconciliation to Ambiguity?.” *Review of African Political Economy*, v. 31, n. 100, pp. 283-297.
- Bava, S. (2010). “India: Foreign policy strategy between interests and ideas.” In: Flesmes, Daniel (Ed.) *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Germany: Routledge, pp. 113-127.
- Betz, J. (2010). “India: The Interaction of Internal and External Factors in Foreign Policy.” In: Flesmes, Daniel (Ed.) *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Germany: Routledge, pp. 237-254.
- Brown, K. (2017). *China's World: What Does China Want?*, London: I.B. Tauris.
- Chaouad, R. (2016). “Émergence: genèse et circulation d’une notion devenue catégorie d’analyse” *Revue internationale et stratégique*, v. 3, n. 103, pp. 55-66. Acessado em 19/12/2022 em <https://www.cairn-int.info/journal-revue-internationale-et-strategique-2016-3-page-55.htm>.
- Cooper, A. (2021). “China, India and the pattern of G20/BRICS engagement: differentiated ambivalence between ‘rising’ power status and solidarity with the Global South.” *Third World Quarterly*, vol. 42, no. 9, pp. 1945-1962. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1829464>.
- Danese, S. (2017). *Diplomacia Presidencial*. Brasília: Editora FUNAG.
- Duque, M. (2018). “Recognizing International Status: A Relational Approach.” *International Studies Quarterly*, vol. 62, no. 3, pp. 577–592. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1093/isq/sqy001>.
- Flesmes, D. (2010). “Brazil: Strategic Options in the Changing World Order.” In: Flesmes, Daniel (Ed.) *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Germany: Routledge, pp. 93-112.
- Goldenhuis, D. (2010). “South Africa: The Idea-driven Foreign Policy of a Regional Power” In: Flesmes, Daniel (Ed.) *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Germany: Routledge, pp. 151-167.
- Giaccaglia, C. (2019). “A diez años de BRICS: eclipse occidental, renacer asiático” *Temas y Debates*, n. 38, v. 23, pp. 63-91.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Godoy, J. & Silva Lage, M.C. (2022). “Presidential diplomacy: an analysis of the Indo-African relationship and of Africa as a priority in Indian foreign policy?” *Fronteira: Revista de iniciação científica de Relações Internacionais*, vol. 21, no. 41, pp. 106-134. Acessado em 19/12/2022 em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/26856>.

- Ikenberry, J.G. (2017). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Jagtiani, S.; Hoffman, C.; Prs-Hansen, M. & Bilgic, A. (2022). "G20: The Global South's New Status-Seeking Platform?" *GIGA Focus Global*, n. 7, pp. 1-10. Acessado em 22/12/2022 em <https://doi.org/10.57671/gfgl-22072>.
- Ji, X. (2022). "How Global Summitry Evolves: The Complementary Multilateralism Perspective." *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 15, p. 289–312. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1093/cjip/poac011>.
- Kaarbo, J.; Lantis, J. & Beasley, R. (2012). "The analysis of foreign policy in comparative perspective." In: Beasley et al. (Eds.) *Foreign policy in comparative perspective: Domestic and international influences on state behavior*. CQ Press/SAGE, pp. 1-23.
- Krapohl, S.; Meissner, K. & Muntschick, J. (2014). "Regional Powers as Leaders or Rambos? The Ambivalent Behaviour of Brazil and South Africa in Regional Economic Integration." *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, no. 4, pp. 879–895. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1111/jcms.12116>.
- Lake, D. (2009). *Hierarchy in International Relations*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Landsberg, Ch. (2005). "Toward a Developmental Foreign Policy? Challenges for South Africa's Diplomacy in the Second Decade of Liberation." *Social Research*, v. 72, no. 3, pp. 723-756. Acessado em 04/04/2023 em <https://doi.org/10.1353/sor.2005.0041>.
- Larionova, M. & Sheleпов, A. (2022) "BRICS, G20 and global economic governance reform." *International Political Science Review*, v. 43, n. 4, pp. 512-530, Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1177/01925121211035122>.
- Larson, D. & Shevchenko, A. (2019). *Quest for status: Chinese and Russian foreign policy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Larson, D. & Shevchenko, A. (2014). "Managing Rising Powers: The Role of Status Concerns." In: Paul, TV.; Wohlforth, William; Larson, Deborah (Eds.) *Status in World Politics*. 1st edition. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 33-57.
- MacFarlane, S (2006). "The 'R' in BRICS: is Russia an emerging power?" *International Affairs*, vol. 82, n. 1, pp. 41–57. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00514.x>.
- Malamud, A. (2011) "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy." *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, p. 1-24. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x>.
- Mesquita, R. & Chien, J. (2021) "Do regional powers prioritize their regions? Comparing Brazil, South Africa and Turkey." *Third World Quarterly*, vol. 42, no. 7, p. 1544-1565. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1898280>.
- Mesquita, R. & Seabra, P. (2022) "Severity, salience, and selectivity: understanding

- the varying responses to regional crises by Brazil and South Africa” *International Politics*, early view. 2022. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1057/s41311-022-00392-x>.
- Milani, C.; Pinheiro, L.; Soares de Lima, M.R. (2017). “Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma.” *International Affairs*, vol. 93, no. 3, p. 585–605. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1093/ia/iix078>.
- Mohan, C.R. (2015). “Foreign Policy after 1990: Transformation through Incremental Adaptation.” In: Malone et al. (Eds.) *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp.131-144.
- Montenegro, Re. (2019) “Uma Visão Geral da Política Externa Chinesa Contemporânea: Estratégias, Atores e Instrumentos.” *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 8, n. 2, p. 297-329. Acessado em 19/12/2022 em <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/8931>.
- Paes, Lucas de Oliveira; Cunha, André M.; Fonseca, Pedro C. (2017) “Narratives of Change and Theorisations on Continuity: the Duality of the Concept of Emerging Power in International Relations.” *Contexto Internacional*, v.39, n. 1, p. 75–95. Acessado em 19/12/2022 em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2017390100004>.
- Paul, T.V.; Wohlforth, W. & Larson, D. (2014) “Status and World Order.” In: Paul, T.V.; Wohlforth, William; Larson, Deborah (Eds.) *Status in World Politics. 1st edition*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-29.
- Reitano, R. (2019). “Multilateral Diplomacy, Summits, and the United Nations.” In: Muldoon Jr.; James P.; Avel, JoAnn F.; Reitano, Richard; Sullivan, Earl (Eds.) *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. 2nd edition. New York: Routledge, pp. 231-239.
- Rodrigues, P.; Urdinez, F. & Oliveira, A. (2019). “Measuring International Engagement: Systemic and Domestic Factors in Brazilian Foreign Policy from 1998 to 2014.” *Foreign Policy Analysis*, vol. 15, no. 3, pp. 370–391. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1093/fpa/orz010>.
- Saraiva, M.G. & Briceño-Ruiz, J. (2009). “Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 52, no. 1, pp. 149-166. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1590/S0034-73292009000100008>.
- Secches, D.V.; Vadell, J.A. & Ramos, L. (2020) “Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual.” *Sociedade e Cultura*, v. 23, e59666. Acessado em 19/12/2022 em <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/59666>.
- Stuenkel, O. (2022) “How Brazil embraced informal organizations.” *International Politics*, early view. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1057/s41311-022-00385-w>.
- Wang, Yu & Stone, R.W. (2022) “China visits: a dataset of Chinese leaders’ foreign visits” *The Review of International Organizations*, early view. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1057/s41311-022-00385-w>.

em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1007/s11558-022-09459-z>.

Weinhardt, C. & Schöfer, T. (2022) “Differential treatment for developing countries in the WTO: the unmaking of the North–South distinction in a multipolar world.” *Third World Quarterly*, v. 43, n. 1, pp. 74-93. Acessado em 19/12/2022 em <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1992271>.