

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,
UNICAMP E PUC-SP

ANA TEREZA LOPES MARRA DE SOUSA

RELAÇÕES BRASIL-CHINA: INTERESSES, QUESTÕES E RESULTADOS

SÃO PAULO

2016

ANA TEREZA LOPES MARRA DE SOUSA

RELAÇÕES BRASIL-CHINA: INTERESSES, QUESTÕES E RESULTADOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, processos e atores”, na linha de pesquisa “Economia Política Internacional”.

Orientador: Tullo Vigevani

Co-orientador: Luís Antonio Paulino

SÃO PAULO

2016

Sousa, Ana Tereza Lopes Marra de.
S725 Relações Brasil-China: interesses, questões e resultados/ Ana
Tereza Lopes Marra de Sousa. – São Paulo, 2016.
360 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Tullo Vigevani .
Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-
graduação em Relações Internacionais, 2016.
Bibliografia

1. Brasil – Relações exteriores – China – Séc. XXI. 2. Brasil –
Relações exteriores – China – Séc. XX. 3. Brasil – Comércio exterior.
4. China – Comércio exterior. 5. BRICS. I. Título.

CDD 327.81051

ANA TEREZA LOPES MARRA DE SOUSA

RELAÇÕES BRASIL-CHINA: INTERESSES, QUESTÕES E RESULTADOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, processos e atores”, na linha de pesquisa “Economia Política Internacional”.

Orientador: Tullo Vigevani

Co-orientador: Luís Antonio Paulino

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. GIORGIO ROMANO SCHUTTE / Universidade Federal do Grande ABC

Prof. Dr. MARCOS FERREIRA DA COSTA LIMA / Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. CARLOS EDUARDO FERREIRA DE CARVALHO / PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATOLICA DE SÃO PAULO

Prof. Dr. MARCOS CORDEIRO PIRES /Unesp

Prof. Dr. TULLO VIGEVANI - Orientador / Unesp

São Paulo, 17 de março de 2016.

Para minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho. Aos meus professores orientador Dr. Tullo Vigevani e co-orientador Dr. Luís Antonio Paulino, a minha gratidão eterna por toda a ajuda e direcionamento!

Agradeço a todos os colegas – discentes, docentes e funcionários – do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” pelo companheirismo e crescimento conjunto.

Agradeço aos membros da banca de qualificação e defesa pelas contribuições e leitura atenta.

Por fim, minha gratidão a todos os amigos e familiares que estiveram ao meu lado nessa longa jornada, em especial a minha mãe, que possui todos os méritos por eu ter chegado onde estou.

RESUMO

Partindo-se da constatação do adensamento das relações entre Brasil e China na década de 2000 e da crescente importância que elas apresentam principalmente para o Brasil, nesta tese o nosso objetivo é compreender se as relações do Brasil com a China fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional. O trabalho analisa tal questão desde a normalização das relações entre os países, em 1974, contudo focará maiores esforços no período 2004-2012, que é a época em que as relações entre os países, dada sua intensificação, tornam-se mais relevantes no conjunto da política externa brasileira. Ênfase é dada na nossa análise as relações bilaterais e multilaterais relacionadas a matérias econômicas e políticas em que os países participaram conjuntamente.

Palavras-chave: Relações Brasil-China. Política Externa Brasileira. Política Externa Chinesa.

ABSTRACT

The starting point of this work is the intensification of relations between Brazil and China in the 2000s and the growing importance they have mostly for Brazil. In this thesis we intend to understand if the relations of Brazil with China have strengthened the Brazilian project of international insertion. The work will examine this issue since the normalization of relations between the countries in 1974, however will focus in the period 2004-2012, which is the season that the relations between the countries have intensified and become more relevant to Brazilian foreign policy. We will emphasize the analysis of bilateral and multilateral relations in which countries have participated together .

Keywords: Brazil-China Relations. Brazilian Foreign Policy. Chinese Foreign Policy.

RESUMEN

A partir de la constatación de la intensificación de las relaciones entre Brasil y China en la década de 2000 y la importancia creciente que tienen principalmente a Brasil, nuestro objetivo en esta tesis es comprender si las relaciones entre Brasil y China han fortalecido el proyecto brasileño de inserción internacional. El trabajo examinará esta cuestión desde la normalización de las relaciones entre los países en 1974, pero se centrará mayores esfuerzos en el período 2004-2012, que es el momento en que las relaciones entre los países, dada su intensificación, se vuelve más relevante en el conjunto de la política exterior brasileña. Se centrará en el análisis de las relaciones bilaterales y multilaterales relacionados con cuestiones económicas y políticas que los países participaron en forma conjunta.

Palabras clave: Relaciones Brasil-China. Política Exterior Brasileña. Política Exterior China.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – PIB de Brasil e China (1960-2004).....	122
Gráfico 2 – Porcentagem da taxa de crescimento do PIB brasileiro e do mundo (período 2000-2014).....	148
Gráfico 3 – Evolução do comércio exterior brasileiro em valor FOB (2000-2010).....	150
Gráfico 4 – Importações brasileiras por valor agregado (2000-2014).....	150
Gráfico 5 – Porcentagem de exportações brasileiras por valor agregado (2000-2014)..	151
Gráfico 6 – Taxa percentual de crescimento do PIB da China (1978-2014).....	161
Gráfico 7 – participação percentual da china nas exportações e importações mundiais.....	162
Gráfico 8 – Comércio Brasil-China (2003-2008).....	241
Gráfico 9 – Percentual das exportações brasileiras para a China por estágios de processamento (2003-2008).....	242
Gráfico 10 – Porcentagem dos produtos exportados do Brasil para a China (2003-2008).....	243
Gráfico 11 – Preços da soja e do minério de ferro (2003-2008).....	244
Gráfico 12 – Percentual das exportações chinesas para o Brasil por estágios de processamento (2003-2008).....	245
Gráfico 13 – Principais exportações brasileiras de carne para a China (2003-2008).....	248
Gráfico 14 – Participação percentual do Brasil nas exportações e importações chinesas (2003-2008).....	249
Gráfico 15 – Participação percentual da China nas exportações e importações brasileiras (2003-2008).....	249
Gráfico 16 – Comércio Brasil-China (2009-2015).....	304
Gráfico 17 – Porcentagem dos produtos exportados do Brasil para a China (2009-2012)....	305
Gráfico 18 – Preços da soja e do minério de ferro (2009-2012).....	306
Gráfico 19 – Percentual das exportações brasileiras para a China por estágios de processamento (2009-2014).....	308

Gráfico 20 – Percentual das exportações chinesas para o Brasil por estágios de processamento (2009-2014).....	309
Gráfico 21 – Percentual dos principais produtos exportados da China para o Brasil (2009-2012).....	310
Gráfico 22 – Principais exportações brasileiras de carne para a China (2009-2015).....	312
Gráfico 23 – Evolução dos projetos de investimento por determinantes de ingresso (2007-2012).....	314
Gráfico 24 – Projetos de investimento por setor da economia – janeiro de 2007 a junho de 2012.....	315

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Aportes teóricos.....	22
1.1.1	Teoria da Dependência.....	23
1.1.2	Interdependência Complexa.....	26
1.1.3	Pós-colonialismo.....	28
1.2	Objetivos e hipóteses.....	32
1.3	Metodologia e justificativa.....	33
1.4	Estrutura do trabalho.....	35
2	MAPEANDO TRAJETÓRIAS.....	37
2.1	Parâmetros sobre as relações internacionais brasileiras.....	38
2.1.1	A origem colonial.....	38
2.1.2	O ocidente.....	39
2.1.3	O Regional.....	41
2.1.4	O Desenvolvimento.....	43
2.1.5	A Autonomia.....	44
2.1.6	Universalismo e diversificação.....	46
2.1.7	Democracia, Multilateralismo e Bilateralismo.....	46
2.1.8	A Vocação de grandeza.....	48
2.2	Parâmetros sobre as relações internacionais chinesas.....	49
2.2.1	A ordem tradicional chinesa.....	49
2.2.2	O século de humilhação.....	52
2.2.3	O sentimento de grandeza.....	54
2.2.4	Isolacionismo: entre a superioridade, o respeito e a busca de igualdade.....	55
2.2.5	A República Popular da China.....	58
2.2.6	Reforma e Abertura: entre o pragmatismo isolacionista e o internacionalismo integrador.....	6
1		
2.2.7	Desenvolvimento, segurança e interação entre o externo e interno.....	64
2.2.8	As incertezas.....	66

2.3	O que disso importa para os dias de hoje?	
3	CAMINHOS CRUZADOS.....	75
3.1	O primórdio das relações (até 1974)	76
3.1.1	A normalização das relações.....	81
3.2	Instituindo a cooperação (1975-1989)	84
3.3.	O caminho para a parceria estratégica (1989-1993)	86
3.3.1	Fatores que levaram a estagnação: o lado do Brasil.....	86
3.3.2	Fatores que levaram a estagnação: o lado da China.....	91
3.3.3	A parceria estratégica.....	94
3.4	Ajustando as realidades (1994-2002)	101
3.5	Caminhos cruzados, mas distintos: da equivalência a interdependência assimétrica.....	119
4	BRASIL E CHINA NO SÉCULO XXI.....	125
4.1	A inserção internacional brasileira no início do século XXI.....	126
4.1.1	O multilateralismo e a “multipolaridade saudável”	127
4.1.1.1	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS.....	131
4.1.1.2	G-20 na OMC.....	132
4.1.1.3	Reformas para a governança global: ONU e sistema econômico- financeiro.....	135
4.1.1.4	Agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – BRICS.....	138
4.1.1.5	Grupo Brasil, África do Sul, Índia e China – BASIC.....	140
4.1.1.6	Mantendo as opções abertas.....	140
4.1.2	A esfera regional e relações bilaterais.....	141
4.1.3	Balanço da década.....	145
4.1.4	Os primeiros anos do governo Rousseff: aspectos gerais.....	155
4.2	A inserção internacional chinesa no início do século XXI.....	159
4.2.1	Ascensão pacífica, desenvolvimento pacífico e mundo harmonioso.....	160
4.2.2	Multipolaridade pelo multilateralismo.....	170
4.2.3	Relações com os países em desenvolvimento.....	176
4.3	Remediando assimetrias?	86
5	RELAÇÕES BRASIL-CHINA NO SÉCULO XXI.....	190

5.1	Entre dificuldades e desencontros, o amadurecimento (2003-2008).....	.
5.1.1	Redefinindo expectativas.....	191
5.1.2	“Nossa viagem mais importante: nós iremos para a China”.....	199
5.1.3	“Este é um ano de grande significação nos anais do relacionamento sino-brasileiro”	206
5.1.4	Amadurecendo as relações.....	213
5.1.4.1	Dificuldades em questões comerciais.....	214
5.1.4.2	A questão do pleito brasileiro ao CS-ONU.....	217
5.1.4.3	Recomposição e avanços: criando espaços para discordâncias.....	222
5.1.5	Relações comerciais (2003-2008).....	241
5.2	Do bilateral ao global (2009-2012)	251
5.2.1	Concertação para além do bilateral.....	252
5.2.2	Em busca da reciprocidade.....	278
5.2.3	Relações comerciais e os investimentos chineses no Brasil.....	304
5.3	As relações com a China fortaleceram a inserção internacional brasileira?.....	316
6	CONCLUSÃO.....	322
	REFERÊNCIAS.....	329

1 INTRODUÇÃO

Somos dois grandes países em desenvolvimento que procuram integrar-se nas correntes internacionais de comércio e investimento sem abrir mão da autonomia de nossos processos decisórios. Daí a importância de nossa aliança estratégica – não só para intensificar nosso relacionamento recíproco, mas para modificar as regras injustas que, hoje, presidem o comércio internacional (Discurso do Presidente Lula no encerramento do seminário Brasil-China: uma Parceria de Sucesso. Xangai, China, 26 de maio de 2004)¹

Partindo-se da constatação do adensamento das relações entre Brasil e China² na década de 2000 e da crescente importância que elas apresentam principalmente para o Brasil, nesta tese o nosso objetivo é compreender se as relações do Brasil com a China fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, com ênfase especial aos anos de 2004 a 2012. Ênfase é dada na nossa análise as relações bilaterais e multilaterais relacionadas a matérias econômicas e políticas, buscando-se compreender como as interações entre Brasil e China contribuíram e/ou limitaram a inserção internacional brasileira.

As reflexões propostas por esta tese justificam-se, uma vez que várias análises têm apontado para uma relativa complementaridade dos projetos de inserção internacional de Brasil e China, como se eles se reforçassem mutuamente (CERVO, 2008, p. 281). A epígrafe citada no início deste capítulo busca destacar esse fato. Alguns autores têm defendido a ideia de que está havendo uma modificação nas concepções da política externa brasileira que tende a reforçar o papel dos países do Sul, com destaque para a China, dentro da estratégia brasileira (LIMA, 2005).

Chama-se atenção para o fato de que o comportamento externo brasileiro tem partido da hipótese da possibilidade de construção de um mundo mais multipolar, assimilando a perda relativa de poder dos EUA e a ascensão de outras potências importantes, com destaque para a China. Desde o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando se evidenciou de forma mais clara um reforço do unilateralismo na política externa norte-americana, o Brasil vem buscando universalizar ainda mais suas relações e intensificar suas parcerias com os países do Sul como forma de criar as condições para a constituição de uma ordem mais

¹ Discurso transcrito da obra: BRASIL; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO. **Repertório de política externa**: posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 129.

² Neste trabalho usaremos “China” ou República Popular da China (RPC) como significando o mesmo país.

multipolar, na qual o unilateralismo dos EUA possa ser relativizado e o Brasil possa ter mais chances de influenciar nos processos decisórios internacionais. Tal objetivo visaria aumentar a reciprocidade de ganhos entre o Brasil e as estruturas externas da ordem internacional, diminuindo a vulnerabilidade do país. (CERVO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SOARES DE LIMA, 2005; PECEQUILO, 2008).

Por sua vez, analisa-se que a China tenha como um dos pressupostos básicos de sua política externa a busca pela construção de um mundo mais multipolar, o objetivo é facilitar a formatação de um ambiente internacional mais favorável para a realização dos seus interesses (DENG, 2008). Lembra-se que desde o fim da década de 1970 o país vem implantando uma série de reformas graduais que têm mudado o seu perfil de inserção internacional, tornando-o mais universalista e pragmático. (DENG, 2008; CLEGG, 2009).

Contudo, acredita-se também, observando-se os interesses chineses, que a dominância ocidental (leia-se, dos EUA e seus principais aliados) deva ser relativizada para possibilitar ao país determinar regras e normas internacionais mais favoráveis, daí a defesa do multipolarismo, visto como um processo que pluraliza as estruturas de decisão e contribui para o fortalecimento da posição chinesa (DENG, 2008).

Desse modo, na busca de um mundo mais multipolar, como forma de organizar uma ordem internacional condutiva aos próprios interesses, tanto o Brasil como a China têm defendido, com variações de grau e de opções alternativas, reformas em instituições internacionais para que seja dado maior poder decisório ao grupo de países em desenvolvimento, do qual ambos se consideram representantes. De fato, tem havido a percepção de que as estratégias internacionais perseguidas por Brasil e China, embora diferentes, tenham se reforçado mutuamente pelo fato de os países partilharem alguns aspectos comuns em suas políticas externas, como a defesa do multipolarismo e de um maior peso para os países em desenvolvimento.

Algumas iniciativas, nas quais Brasil e China participaram conjuntamente na década de 2000, como a do G-20 da OMC, do G-8+5, do G-20 financeiro, nos BRICS e no BASIC seriam a expressão dos pontos de convergência entre eles. Mesmo com substanciais diferenças de posicionamento em algumas áreas, esse relacionamento multilateral expressaria a tentativa conjunta de criar um mundo mais multipolar em que os países em desenvolvimento e, essencialmente Brasil e China, tivessem maior poder para decidir os desígnios da ordem internacional. O governo brasileiro buscou

expressar essa ideia, conforme mostra fala do então presidente Lula: “A parceira estratégica sino-brasileira está fundamentada na crença de que temos interesse comum na busca de um mundo multipolar e pluralista”.³

Oliveira (2012, p. 12) destaca que essas movimentações dos países do Sul condizem com a percepção partilhada por eles de que “seus interesses, demandas e desejos não forma a maior parte dos termos da atual ordem internacional, conduzida pelos Estados do Norte”, a despeito de Rússia e China serem países que participam da estruturação da ordem por meio do CS-ONU. Esses movimentos não têm capacidade para provocar mudanças sistêmicas nas relações internacionais, mas objetivam “exercer um papel na promoção destas mudanças (...) de contribuição para a reforma das instituições internacionais multilaterais” (OLIVEIRA, 2012, p. 13), mesmo utilizando as estruturas institucionais existentes (e que eles criticam) e sem consenso sobre as opções alternativas e graus de modificações que devem ocorrer.

Destaca-se que a articulação do Brasil nessas iniciativas multilaterais em conjunto com a China e o relativo sucesso delas⁴, é considerada pela política externa brasileira um dos grandes trunfos alcançados nos anos 2000, como exemplo de uma inserção internacional propositiva e proativa a favor dos interesses brasileiros⁵.

³ Discurso transcrito da obra: BRASIL; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO. **Repertório de política externa**: posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 131.

⁴ Pode-se considerar, nesse sentido, o sucesso do G-20 da OMC em pautar a evolução das negociações da rodada Doha e dos BRICS em se transformar de um acrônimo do mercado financeiro em agrupamento político entre os países, constituindo-se um novo lócus de aproximação e cooperação.

⁵ A esse respeito, é possível “captar” a importância atribuída pela política externa brasileira a essas iniciativas (G-20 da OMC e BRICS) em uma série de discursos e ações praticadas pelos Ministros de Estado e pelo próprio presidente. Apenas a título de ilustração, sobre o G-20 da OMC vemos na transcrição abaixo a análise feita pelo então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, de que o Brasil possui um papel de liderança dentro da coalizão e de que ela teve resultados concretos, capazes de alterar a geografia das negociações comerciais. Percebe-se também o fato, pela citação, de que o Brasil utiliza a sua participação no G-20 para tentar alterar as relações com outros atores: “A decisão de fazer o G-20 foi um lance muito ousado. Hoje parece fácil e até obvio. Na época, não era. O G-20 é uma conjugação de países em desenvolvimento que atua de maneira não confrontacionista, mas propositiva. Não é mais o Presidente Lula que diz que o G-20 mudou a geografia comercial do mundo. São os livros de geografia da França. Todo mundo reconhece que o Brasil tomou a liderança e assumiu os riscos do G-20. Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado – e diria que quase cortejado – por EUA, União Europeia e Japão, entre outros países.” (AMORIM, 2006, p. 222). Sobre os BRICS, percebe-se pela transcrição do discurso do então Ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, a importância atribuída à iniciativa, principalmente no cenário do pós-crise de 2008: “Juntamente com os demais países que integram o BRICS, o Brasil tem dado sua contribuição para a retomada do crescimento do comércio internacional e, por essa via, mitigar os efeitos da crise e criar condições para que seja superada (...) À medida que aumenta a participação do BRICS no comércio internacional, aumentam também sua influência e responsabilidade. (PATRIOTA, 2012)”

Considera-se que a posição brasileira, em conjunto com parceiros externos, dos quais se destaca a China, esteja contribuindo para transformar o maior peso econômico alcançado pelos países em desenvolvimento nas últimas décadas em poder concreto de negociação na arena internacional, principalmente do lado econômico (SOUTO MAIOR, 2004; SILVA, 2013). Tudo isso reforçaria a tese de que os projetos de inserção internacional de Brasil e China se reforçam mutuamente.

Quando se considera o relacionamento entre os países na esfera bilateral, iniciativas como a da constituição da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) e a continuidade do Programa CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite - Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres) seriam indícios do adensamento da cooperação entre os países. Sendo, no entanto, a intensificação das relações comerciais e financeiras a face mais visível dessa aproximação. A análise dos dados do comércio exterior brasileiro com a China mostra que houve um aumento superior a 10 vezes na corrente de comércio entre eles na década de 2000⁶. O aumento dos fluxos de investimentos entre os países, de acordo com estudo do Conselho Empresarial Brasil-China (2013)⁷, também sustentaria uma interpretação positiva.

Dessa forma, além de os projetos de inserção internacional dos países se reforçarem mutuamente pelo fato de defenderem alguns aspectos comuns em suas políticas externas, é preciso reconhecer que eles têm se relacionado nos últimos anos com base em fatores bastante concretos, tendo em vista a complementaridade das pautas de comércio exterior: o Brasil tem se destacado nas vendas internacionais de produtos primários, com ênfase para os agrícolas, os minerais e do setor de energia, já a China se destaca na venda de produtos manufaturados e pela compra de bens primários⁸.

Considerando a evolução dos saldos comerciais entre os países na década de 2000, é possível perceber que na maior parte do tempo eles foram favoráveis ao

⁶ Cálculos feitos a partir dos dados do sistema Alice web, do MDIC, para acesso visitar: <http://aliceweb.mdic.gov.br//index/home>

⁷ O CEBC divulga periodicamente estudos sobre os investimentos chineses no Brasil, além de compilar dados a respeito do mesmo. Para ter acesso consultar o site da instituição.

⁸ Considerando o comércio com o mundo, ressalta-se que a maior parte das importações chinesas é de produtos industrializados, contudo com países em desenvolvimento da África e da América Latina é comum a RPC comprar mais produtos primários.

Brasil⁹. Do lado brasileiro, aponta-se para a importância desse adensamento das relações com a China para a diversificação das parcerias externas: antes de a RPC alcançar em 2009 o posto de principal parceira comercial do Brasil, os EUA mantiveram por 80 anos a posição de proeminência, também durante anos a Europa e a ALADI foram (com alterações) em termos regionais os principais parceiros (OLIVEIRA, 2012). A partir da década de 2000, por causa da crescente relação comercial com a China, o Brasil pode alternar essas parcerias.

Argumenta-se que as relações com a RPC, ao permitir a diversificação das relações internacionais do país contribuiu para que o Brasil pudesse ter maior poder de barganha nas relações com seus parceiros tradicionais, como os EUA e a UE (ROSALES, KUWAYAMA, 2013). Reconhece-se também o fato de que a interdependência que o Brasil criou com a economia chinesa nos últimos anos, teria sido essencial para relativizar os impactos da crise de 2008 e para gerar recursos que foram aplicados internamente para melhora da situação econômica e social do país (PAULINO, 2011).

Do lado da China, aponta-se a importância que a garantia de acesso a recursos naturais e a expansão de mercado para as exportações chinesas de manufaturados têm dentro do projeto de inserção internacional chinês. Como se sabe, a RPC tem passado nas últimas décadas por estrondoso crescimento econômico¹⁰. Por um lado, esse processo tem proporcionado recursos financeiros para uma maior incursão econômica e política da China em outros continentes, possibilitando uma maior universalização da sua política externa, mas por outro também tem intensificado a necessidade da obtenção de recursos externos (energéticos, alimentícios e minerais) e mercados para a continuidade e expansão do próprio processo de crescimento.

Ressalta-se que ao longo do curso de crescimento da economia chinesa nas últimas décadas, o regime político chinês passou a ter a sua legitimidade atrelada a continuidade do mesmo, o que fez com que a agenda de sustentação do crescimento econômico, tendo como meta o desenvolvimento do país, se tornasse a preocupação central dos líderes do Partido Comunista Chinês (PCC) (ALVES, 2012; LEITE, 2011; AZEVEDO, 2011). Desse modo, a complementaridade comercial com o Brasil, mesmo

⁹ De acordo com dados compilados por Oliveira (2012, p. 153/154), no período 2001-2011, foram alcançados pelo Brasil saldos positivos de 2001 a 2006 e de 2009 a 2011. Em 2012, de acordos com dados compilados pelo CEBC (2014), o saldo foi favorável ao Brasil.

¹⁰ Nos capítulos 3 e 4 tem gráficos que apresentam a evolução do crescimento chinês.

considerando-se saldos comerciais negativos para a China na maior parte da década de 2000, pode ser considerada positiva, uma vez que a China teve o seu interesse de comprar produtos primários, de que necessitava para o seu crescimento econômico, atendido. Então, também na esfera bilateral é possível interpretar-se que os projetos de inserção internacional de Brasil e China fortaleceram-se mutuamente.

No entanto, é preciso reconhecer, que as diferenças e assimetrias entre Brasil e China são também enormes e impactam na forma como se desenvolve a interdependência entre eles. Do lado das assimetrias, para citar apenas algumas, de acordo com dados compilados no sítio do *Index Mundi*¹¹, o produto interno bruto (PIB) da China é mais de cinco vezes maior que o brasileiro, e o seu crescimento econômico durante a década de 2000 foi cerca de três vezes maior. Sua população (e possível mercado consumidor) é de pouco mais de 1,3 bilhões de habitantes, enquanto a brasileira é de cerca de 200 milhões.

Em termos de alcance das relações internacionais, reconhece-se que a China tem uma importância relativa global maior que o Brasil. Além de ter conquistado uma importante projeção internacional por conta de quatro décadas de alto crescimento econômico, a China é parte de alguns elementos estruturais da ordem internacional, como do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU). De fato, à importância alcançada nas últimas décadas pela China faz com que os assuntos mais importantes da ordem internacional tenham que ser negociados com ela e a sua posição seja de alta relevância.

Do lado multilateral, grande parte da relevância conferida a iniciativas consideradas importantes pela política externa brasileira dá-se pela China ser parte delas¹², de fato, as coalizões de geometria variável das quais o Brasil participou no governo Lula, com o objetivo de legitimar e potencializar a ação internacional do país, contam em sua maioria com a China: o G-20 da OMC, o BASIC, o G-5 e o BRICS,

¹¹ O *Index Mundi* apresenta dados compilados da CIA World Factbook; para verificar dados sobre a população brasileira, consultar <<http://www.indexmundi.com/pt/brasil/populacao.html>>; para dados sobre o PIB brasileiro, consultar <[http://www.indexmundi.com/pt/brasil/produto_interno_bruto_\(pib\).html](http://www.indexmundi.com/pt/brasil/produto_interno_bruto_(pib).html)>; para dados sobre a população chinesa, consultar <<http://www.indexmundi.com/pt/china/populacao.html>>, e para dados sobre o PIB chinês, consultar <[http://www.indexmundi.com/pt/china/produto_interno_bruto_\(pib\).html](http://www.indexmundi.com/pt/china/produto_interno_bruto_(pib).html)>.

¹² A título de ilustração, pode-se consultar a matéria “Brics é dominado pelo gigante chinês”, publicada no site da revista Exame em 05/09/2013, disponível em <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/brics-uma-alianca-heterogenea-dominada-pelo-gigante-chines?page=1>>. Na referida matéria são apresentados dados que mostram a heterogeneidade e a desproporção do tamanho chinês dentro dos BRICS.

mesmo que este último não seja propriamente uma coalizão com objetivos específicos a serem alcançados. Apenas o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o G-4 foram coalizões de destaque sem contar com a presença chinesa.

Dada a maior capacidade da China, pelos recursos de poder que possui, de conseguir o que ela quer da ordem internacional, acredita-se que a importância dessas iniciativas para a política externa brasileira é relativamente maior do que para China. O que atrai a RPC para essas alianças não é a debilidade de forças, mas sim a possibilidade de poder apresentar suas propostas como parte de um consenso maior, dividindo com outros países o ônus de propor mudanças. Dentro do discurso da política externa chinesa de pacificidade do seu desenvolvimento isso é importante, dado que faz o seu comportamento externo parecer interconectado com interesses amplos e menos ameaçador para aqueles que consideram que a ascensão chinesa seria destrutiva.

O fato, então, de os objetivos de Brasil e China serem convergentes em linhas gerais no que se refere, por exemplo, a importância atribuída a multipolaridade ou a um maior peso para os países em desenvolvimento, não deve esconder que a assimetria entre os países é grande, uma vez que o Brasil busca a diplomacia multilateral como forma de lidar com suas debilidades, possuindo menos oportunidades de alcançar os seus objetivos se dependesse apenas dos próprios recursos de poder. Se contar com o apoio da China dá mais peso as demandas brasileiras, é preciso admitir que quanto mais importância a política externa brasileira confere a iniciativas em que a participação chinesa é substancial, mais se reforça a criação de uma interdependência com a China que pode ser considerada assimétrica.

Além da existência de assimetrias, é preciso também reconhecer que, mesmo que em linhas gerais existam semelhanças entre as posições defendidas pelos países, algumas importantes diferenças de posicionamento podem ser apontadas, relacionadas, por exemplo, a reformas em instituições internacionais, principalmente no que se refere ao CS-ONU, ou mesmo a continuidade das negociações na Rodada Doha OMC, a despeito de o G-20 ainda contar com a participação de Brasil e China¹³. Essas diferenças acabam por se chocar com a ideia de que os projetos de inserção internacional de Brasil e China se reforcem mutuamente.

¹³ Essas diferenças de posição serão melhor apresentadas no capítulo 5.

Do lado bilateral, embora se aponte que na maior parte do tempo na década de 2000 os saldos comerciais foram positivos para o Brasil e reconheça-se a importância da China para a diversificação das parcerias externas brasileiras, o padrão comercial criado entre os países – com o Brasil vendendo bens primários e comprando manufaturados – tem preocupado o governo brasileiro e setores da economia¹⁴. Argumenta-se que o consumo chinês estaria incentivando excessivamente a economia brasileira para a produção de produtos primários, o que tem levado alguns a interpretar que as relações com a China, em vez de fortalecerem a inserção internacional brasileira, contribuiria a médio e longo prazo para o seu enfraquecimento, dado que reproduz economicamente as relações Norte-Sul (BARBOSA; MENDES, 2008).

Outro resultante negativo da intensificação das relações econômicas com a China seria o acirramento da concorrência, principalmente no setor de manufaturados, no mercado doméstico e em terceiros mercados, ênfase dada ao da ALADI, deslocando as exportações brasileiras¹⁵. Alguns setores reclamam ainda dos investimentos diretos chineses no país, argumentando que eles têm levado a perda de controle sobre setores estratégicos da economia nacional, prejudicando o seu planejamento futuro¹⁶.

Desse modo, embora exista a percepção, para alguns, de que os projetos de inserção internacional de ambos os países se reforcem mutuamente, para outros as relações com a China são consideradas uma armadilha, dadas as assimetrias e

¹⁴ A título de exemplo, pode-se consultar a matéria publicada por Alvarenga (2011), “Ida de Dilma à China busca reduzir desequilíbrio na relação comercial”, disponível em <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/04/ida-de-dilma-china-busca-reduzir-desequilibrio-na-relacao-comercial.html>>.

¹⁵ Sobre a perda do mercado nacional, Paulino aponta que o “setor privado brasileiro ligado à atividade industrial mostra-se, por seu turno, cada vez mais incomodado com a concorrência das empresas chinesas e pressiona o governo para estabelecer barreiras às importações chinesas nos setores em que não conseguem competir com o produto importado da China.” (PAULINO, 2011, p. 387)

¹⁶ Sobre isso: “o jornal O Estado de São Paulo editou um caderno especial de economia, no dia 30 de agosto de 2012, dedicado à China. A manchete noticiava investimentos chineses no Brasil da ordem de U\$ 20 bilhões, dos quais U\$ 10 bilhões seriam destinados à Petróleo Brasileiro S.A (Petrobrás), como empréstimo para viabilizar a exploração de petróleo da camada conhecida como pré sal (...). A matéria jornalística noticiava também investimentos no setor agropecuário, por meio da aquisição de terras para a produção de alimentos e de bioenergia.” (AZEVEDO, 2011, p. 26). Ainda complementando o argumento, “a partir do momento em que ela (a China) tenha o domínio sobre a matéria-prima, sendo a maior consumidora de minério, ela pode tirar os outros do jogo. Dependendo de que preço de transferência adote, quebra com todo mundo. Setores estratégicos têm de ter algum controle do governo. É preciso dizer aquilo que pode e aquilo que não pode ser comprado por capital estrangeiro”. (REDHER; FRIEDLANDER, 2010 apud PAULINO, 2011, p. 396).

dependências criadas (BARBOSA; MENDES, 2008). Por mais que se possa classificar Brasil e China como grandes países emergentes ou em desenvolvimento, como o então presidente Lula buscou fazer no discurso citado na epígrafe deste capítulo, as diferenças entre eles são gritantes. Mesmo que o Brasil seja relativamente importante para a China, nem de perto se compara a importância que a China tem hoje para o Brasil. Considera-se, neste trabalho, que junto com o reconhecimento de que as relações com a China podem ter fortalecido a inserção internacional brasileira, é preciso admitir também a crescente assimetria entre os países.

Tendo como base essa análise preliminar, que mostra a existência de posições dispares no que se refere às contribuições chinesas para o fortalecimento do projeto brasileiro, o nosso objetivo neste trabalho será, como mencionamos, compreender se as relações do Brasil com a China fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, com ênfase especial aos anos de 2004 a 2012. As perguntas que nos guiam, considerando o período objeto da análise, são: quais foram em linhas gerais os projetos de inserção internacional de Brasil e China? As relações que se desenvolveram contribuíram para o fortalecimento da inserção internacional brasileira? Ou tornou-a mais vulnerável? Se houve um fortalecimento, como ele ocorreu? Se não, por que e, ainda, quais são os pontos de divergência e os impactos disso para o projeto de inserção de brasileiro?

Abaixo apresentamos os aportes teóricos que nos ajudam a pensar nessas questões.

1.1 Aportes teóricos

Analisar se as relações entre Brasil e China fortaleceram ou não a inserção internacional brasileira, remete a estudos que buscam compreender as questões de interdependência entre os países e, ainda, as relações entre países em desenvolvimento. Pode-se apontar na primeira vertente (que busca compreender as questões de interdependência) abordagens como a da teoria da dependência, desenvolvida por vários autores latino-americanos nas décadas de 1960 e 1970, e a interdependência complexa, desenvolvida por Keohane e Nye nas décadas de 1970 e 1980. Na segunda vertente, que busca compreender as relações entre os países em desenvolvimento, é possível recorrer-se as abordagens pós-coloniais das

Relações Internacionais. Abaixo buscaremos apresentar brevemente os principais pressupostos dessas abordagens e a relação delas com o tema desta tese.

1.1.1 Teoria da Dependência

Na década de 1950, como parte das reflexões provocadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), nasceu uma série de abordagens teóricas com o objetivo de entender os determinantes do pouco desenvolvimento ou subdesenvolvimento latino-americano. Essas abordagens não constituíram uma teoria única, foram heterogêneas, divergentes e muitas vezes contraditórias entre si, no entanto ficou convencionado denominá-las como Teoria da Dependência.

Em comum, dentre os numerosos trabalhos considerados como filiados a essa teoria, tem-se a suposição, que contraria a teoria econômica neoclássica, de que o crescimento das economias consideradas avançadas ou desenvolvidas não leva necessariamente ao desenvolvimento das nações mais pobres ou subdesenvolvidas. Santos (1970, p. 231) argumenta que as relações entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos assumem essencialmente um caráter de dependência, pois “alguns países (os dominantes) podem se expandir e ser autossustentáveis, enquanto os outros (os dependentes) só podem fazê-lo como reflexão daquela expansão”.

Nisso, as situações de interdependência criadas pelas interações entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos assumem frequentemente a forma da dependência, limitando “as possibilidades de desenvolvimento das economias subordinadas” (SANTOS, 1970, p. 231). A partir disso, o subdesenvolvimento passa a ser entendido não como uma condição ou fase do processo de desenvolvimento, como parecia supor a teoria econômica neoclássica, mas como uma das consequências próprias da expansão do capitalismo. Superar o subdesenvolvimento passava, essencialmente, por compreender a natureza exploratória do capitalismo expresso nas relações que se desenvolviam com os países ricos. Nesse ponto, pode-se dizer, que a heterogeneidade dos teóricos da dependência foi bem grande: várias explicações e formas de superação do subdesenvolvimento foram pensadas.

Para os propósitos deste trabalho, prosseguiremos nossa análise focando-se nos trabalhos de Raul Prebisch, uma vez que nos ajudam a problematizar os padrões

criados nas relações comerciais entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Prebisch assinalou em seus trabalhos a ligação entre o desenvolvimento econômico e os intercâmbios comerciais. A partir de uma análise do comércio internacional entre países subdesenvolvidos e desenvolvidos o autor notou uma deterioração nos termos de troca de forma desfavorável para os países subdesenvolvidos (PREBISCH, 1962, p. 81).

A análise de Prebisch (1962) demonstra que os países da periferia têm usualmente as exportações dominadas por bens primários, enquanto compram dos países do centro bens industrializados. A teoria econômica neoclássica, baseada na premissa de que o progresso técnico tende a se “distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda” (PREBISCH, 1962, p. 71) não consegue explicar porque a deterioração nos termos de troca acontece.

A teoria econômica neoclássica não consegue explicar, de acordo com Prebisch (1962, p. 71), porque a premissa, exposta no parágrafo acima, sob a qual se baseia “é terminantemente desmentida pelos fatos”. O que ocorre na realidade, como demonstra o trabalho do autor, é que os frutos do progresso técnico se distribuem de forma desigual entre a coletividade, especialmente considerando os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, levando a relação de preços a tendencialmente se mover contra a produção primária.

Nessa lógica, quando o progresso técnico é incorporado nos bens industrializados, a tendência é que haja uma valorização nos preços desses produtos, já quando é incorporado na produção de bens primários, o progresso técnico tende a levar a um abaixamento dos custos de produção e a desvalorização no preço dos produtos. Considerando o comércio entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, em que o padrão dominante é que os primeiros vendam aos últimos bens industrializados e comprem bens primários, a relação de preços move-se de forma adversa a periferia, sendo que esta transfere para o centro o próprio progresso técnico enquanto gasta mais para importar (PREBISCH, 1962, p. 81-82).

Em termos mais coloquiais, com o tempo, os bens primários tendem a ficar mais baratos porque o progresso técnico diminui os seus custos de produção e essa diminuição dos custos se transfere para o preço, enquanto os bens industriais tendem a ficar mais caros, uma vez que o progresso técnico aumenta a sofisticação e o valor

de mercado dos produtos. Como os países da periferia vendem os bens primários – tendencialmente baratos – e compram os industrializados – tendencialmente caros – a deterioração dos termos de troca nas relações comerciais com o centro são o resultado mais comum.

A partir dessa reflexão, conclui-se que a condição de dependência de exportador de bens primários não é oportuna para o desenvolvimento, uma vez que isso só geraria a piora nos termos de troca estruturando uma situação em que a periferia seria constantemente explorada pelo centro. O ideal seria que os países periféricos pudessem ter um desenvolvimento autônomo e autossustentado, superando-se a situação de dependência. Para isso, Prebisch (1962, p. 72) propunha a industrialização dos países da periferia, não como um fim em si mesmo, mas como o “único meio” para “ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas.”

Em que essa reflexão pode contribuir para analisarmos o tema proposto por este trabalho? Tendo em vista o padrão de comércio bilateral que se desenvolveu entre Brasil e China na década de 2000 (mas que se inicia na década de 1990) – com o Brasil vendendo bens primários e comprando manufaturados – analistas têm concluído que a teoria da dependência, principalmente considerando os estudos de Prebisch, pode ser adequada para explicar as relações que vêm se desenvolvendo (FERCHEN, 2011). As relações comerciais entre Brasil e China assemelhar-se-iam as interações centro-periferia descritas nos parágrafos acima, em que o “centro”, nesse caso a China, exploraria e guardaria para si os ganhos obtidos a partir das relações com a “periferia”, nesse caso o Brasil.

Considerando ainda a grande assimetria existente entre os países, ilustrada no fato de que o Brasil é muito mais dependente da China do que o contrário, como já mostraram dados e análises expostas neste capítulo, pode-se nessa situação interpretar que o Brasil é dependente da China, uma vez que a expansão e a sustentação da economia brasileira dependeriam em grande medida da chinesa.

Desse modo, a partir de uma perspectiva baseada na Teoria da Dependência, quando nos perguntamos se as relações do Brasil com a China fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, a resposta seria que não. Pois, como interpreta-se a partir dessa abordagem, as relações com a China têm levado o Brasil a incentivar o setor de bens primários e a criar padrões de comércio sujeitos a deterioração dos

termos de troca, transferindo para o exterior, assim, os ganhos advindos do seu progresso técnico.

1.1.2 Interdependência Complexa

A noção de interdependência complexa passou a ser desenvolvida nos trabalhos de Keohane e Nye ainda na década de 1970. Os autores buscaram apresentar uma nova leitura sobre as Relações Internacionais, questionando a exclusividade do Estado enquanto objeto de estudos da disciplina, bem como o foco excessivo de análise nas ações dos personagens estatais tradicionais – o diplomata e o soldado (KEOHANE; NYE, 1971).

A reflexão dos autores indicava que as relações internacionais já tinham se movido para além dessa interpretação eminentemente estado-cêntrica. Analisando o cenário pós-segunda guerra, os autores constataram que o desenvolvimento de instituições internacionais e de diversos mecanismos de cooperação entre os Estados tinha tornado a resolução de conflitos por meio da via direta – da guerra – muito custosa. Embora considerassem que o ambiente internacional fosse caracterizado pela anarquia, os autores afirmavam que a política internacional mostrava a existência de uma série de processos de interdependência e transnacionalização que constituíam uma nova realidade, contribuindo mais para o desenvolvimento da cooperação do que para a guerra entre os Estados (KEOHANE; NYE, 2001).

A interdependência na política internacional, de acordo com os autores (2001, p.7), “refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países”, o que difere da noção de dependência, uma vez que esta “significa um estado de existência determinado ou significativamente afetado por forças externas”. Oliveira e Luvizotto (2011, p.7) afirmam que, “em miúdos”, a interdependência “significa uma condição de dependência mútua entre atores interconectados”, sendo suas características principais a presença de múltiplos canais de negociação, inclusive informais e não-estatais entre os atores internacionais, a inexistência de hierarquia entre os temas na agenda internacional e o menor papel atribuído a força militar enquanto determinante dos resultados.

É preciso destacar sobretudo que a interdependência, como afirmam Keohane e Nye (2011, p.11), não significa ganhos e perdas simétricas para todos, uma vez que

nem sempre distribui igualmente os custos e os benefícios decorrentes da situação de mútua dependência, criando uma situação de interdependência assimétrica, que acontece quando um dos lados consegue controlar mais recursos de poder e ganhar mais do que o outro. Essas assimetrias podem ser melhor avaliadas considerando-se a sensibilidade e a vulnerabilidade:

Em termos de custos da dependência, sensibilidade significa a suscetibilidade de ser atingido por efeitos onerosos impostos de fora antes de políticas serem alteradas para tentar mudar a situação. Vulnerabilidade pode ser definida como a suscetibilidade de um ator para sofrer custos impostos por eventos externos mesmo depois de ter alterado suas políticas. (Keohane e Nye 2001, 11).

Percebe-se, desse modo, que, de forma mais coloquial, a sensibilidade se remete a capacidade que os Estados têm em serem afetados por efeitos danosos advindos da esfera internacional, enquanto a vulnerabilidade se refere à capacidade de resposta e de produção de soluções alternativas que um Estado pode ter perante a esses efeitos danosos. De acordo com Oliveira e Luvizotto (2011, p.9):

Em suma, os países sensíveis sofrem os impactos da lógica da interdependência assimétrica, mas têm capacidade de resposta. Já os países vulneráveis sofrem os impactos maiores advindos da mesma dinâmica, e não têm capacidade de resposta no plano das relações internacionais.

Sendo, então, que quanto melhores forem os recursos de poder de um Estado, menos vulnerabilidade ele terá nas relações de interdependência. Caso o Estado não demonstre alternativa viável para lidar com um impacto externo, mais vulnerável ele é.

A pergunta que nos cabe é: como está abordagem teórica se relaciona com o tema da tese? Alguns estudos, como o de Bercard e Macedo (2014), argumentam que as relações desenvolvidas entre o Brasil e a China podem ser consideradas de interdependência assimétrica. Nas interações desenvolvidas haveria a presença de efeitos recíprocos entre os países, no entanto, o Brasil seria muito mais vulnerável do que a China, pois controla menos recursos de poder e, dado a grande importância que a China tem para o Brasil (menor do que a que o Brasil tem para a China), pode-se interpretar que as interações entre os países são caracterizadas pela interdependência assimétrica.

Falar que as relações entre os países podem ser assim caracterizadas não significa necessariamente que o Brasil não tenha ganhos com elas. Lembra-se que as explicações de Keohane e Nye foram pensadas com o intuito, em grande medida, de analisar as relações entre a Europa e os EUA, a partir da percepção de que os dois

lados ganhavam com a cooperação, embora um deles controlasse maiores recursos de poder e, por isso, tivesse mais benefícios. Desse modo, interpretar que as relações do Brasil com a China são de interdependência assimétrica significa que o Brasil tem disponíveis menos recursos de poder, o que pode torná-lo mais vulnerável nessas relações, que produzindo ganhos assimétricos, podem ou não fortalecer o projeto brasileiro de inserção internacional. Isso dependerá da análise que se faça desses ganhos, se eles são ou não suficientes para suportar a condição de assimetria e vulnerabilidade dessas relações.

1.1.3 Pós-colonialismo

De acordo com Viotti e Kauppi (2012, p. 209), o pós-colonialismo nasce como abordagem teórica a partir da percepção de que o fim do colonialismo não significou o fim da exploração dos povos da periferia. O fim dos impérios coloniais, a partir de uma visão pós-colonialista, acabou por levar ao desenvolvimento de novas estratégias para a manutenção do *status quo*, com o objetivo de continuar retendo nos países ricos do ocidente a influência e o poder. Young (2001, p. 57) situa o termo “pós-colonial” como vindo depois do colonialismo e do imperialismo, enquanto propostas de dominação direta (vigentes até meados do século XX), mas ainda o posicionando dentro de um conceito mais amplo de imperialismo, ainda em vigência, como significando um sistema global de hegemonia do poder econômico.

Nessa lógica, o pós-colonialismo seria um conceito que marca o advento da descolonização e o acesso a soberania para vários Estados, mas também a realidade de nações e povos que emergem dentro de um contexto em que ainda permanece uma condição de imperialismo econômico e político (YOUNG, 2001, p.57). Nesse ambiente, o colonialismo direto teria sido substituído por mecanismos mais sutis de dominação, como o uso de instituições multilaterais, tendo como exemplos principais o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, a manipulação da linguagem, para manter uma espécie de colonialismo mental e intelectual, dentre outras (VIOTTI; KAUPPI, 2012).

Young (2001, p. 57) aponta o termo “pós-colonialidade” para enfatizar as condições econômicas, materiais e culturais que determinam o sistema global em que a nação pós-colonial deve operar, a “pós-colonialidade”, portanto, seria como que um

adjetivo para um mundo determinado pelas estruturas hegemônicas de poder dos grandes países ocidentais e suas instituições, sendo que a condição pós-colonial dos países só faz sentido por causa da existência dessas instâncias. Viotti e Kauppi (2012) destacam que muitas vezes essas formas mais sutis de dominação asseguram aos países ricos ainda mais vantagens do que conseguiam na época do colonialismo direto (VIOTTI; KAUPPI, 2012, p. 210-211).

Historicamente, de acordo com Viotti e Kauppi (2012) e Darby (2004), afirma-se que as políticas pós-coloniais começaram a se desenvolver mais intensamente através das lutas dos povos descolonizados desde meados do século XX. Young (2001, p. 57) argumenta que as condições da pós-colonialidade foram determinadas primeiramente pela guerra fria, a qual os países pós-coloniais responderam com iniciativas tricontinentais de contestação, seriam exemplos as discussões desenroladas pela Conferência de Bandung (1955), pela Conferência Tricontinental de Havana (1966), pela constituição do Movimento dos Países Não alinhados e do G-77, pelos clamores por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e pela constituição da UNCTAD, nas décadas de 1960 e 1970, dentre outras.

É levando em conta os países envolvidos nessas iniciativas que Young (2001, p. 57) diz que o pós-colonialismo pode ser entendido como um sinônimo de trincontinentalismo, uma vez que países da Ásia, África e América envolveram-se nas iniciativas. Por meio delas, eles buscaram chamar a atenção para os seus problemas, tentando criar uma perspectiva norte-sul para a análise das relações internacionais, e constituir uma agenda própria de negociações que privilegiasse a temática do desenvolvimento. Foi por causa da existência dessa visão comum pós-colonial, como afirmam Viotti e Kauppi (2012), que as nações mais pobres, incluindo China e Brasil, buscaram lutar contra um sistema internacional injusto e repleto de desigualdades materiais e subjetivas, sustentado por estruturas de poder internacional que desfavoreciam os seus anseios.

Essa ação contestatória, de acordo com Young (2001, p. 58), é uma característica essencial do pós-colonialismo, pois a posição pós-colonial nomeia, além de uma condição, uma posição teórica e política que incorpora uma ativa noção de intervenção para combater as circunstâncias opressivas a que estão sujeitos os povos pós-coloniais. Sendo que além dessa crítica as estruturas contemporâneas de poder e a utilização de uma metodologia intervencionista, os pós-colonialismo articula-se,

então, com práticas transformativas da realidade. Ele marca o momento histórico em que foram introduzidas novas estratégias e formas tricontinentais de análise crítica e prática quanto aos regimes e ideias opressivas que dominavam a cena internacional, desafiando-se as estruturas conceituais e políticas sobre as quais se baseavam a dominação.

Posteriormente, com o final da guerra fria, as condições da pós-colonialidade foram determinadas pelo fim do império soviético e pelo colapso das estruturas montadas pelos países do 3º mundo (G-77, movimento dos não alinhados, NOEI, etc), com a adoção plena dos pressupostos de livre-mercado e do capitalismo por quase todos os países. Mesmo as ex-repúblicas soviéticas implantaram alguma versão de capitalismo. O adversário das lutas pós-coloniais, nesse cenário, tornou-se mais complexo, uma vez que o poder se dispersou em uma variedade de práticas e instituições globalizadas (YOUNG, 2001).

A ação intervencionista e contestatória, nesse cenário, tornou-se mais difícil, contudo as instâncias hegemônicas ainda permanecem mantendo grande parte dos povos do mundo em uma condição de pós-colonialidade, o que faz (e fez) com que os estudos pós-coloniais se expandissem nas últimas décadas, buscando-se tanto o entendimento de situações históricas de subjugação e de lutas pós-coloniais, como a compreensão de aspetos contemporâneos e formas contestatórias, como o Fórum Social Mundial.

Ressalta-se que a diversidade dos estudos pós-coloniais é grande, não se dando só na perspectiva da disciplina das Relações Internacionais. Viotti e Kauppi (2012, p. 209) afirmam que esses estudos tendem a abarcar uma perspectiva interdisciplinar, analisando aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais da descolonização, e enfatizando a importância da raça, do gênero e da etnicidade no entendimento das lutas anticoloniais. Aspectos do feminismo e do marxismo são usualmente recuperados pelos estudos pós-coloniais, destacando-se no marxismo as críticas ao caráter exploratório do capitalismo e, no feminismo, a valorização de formas subjetivas de conhecimento.

O importante para o pós-colonialismo, como afirma Young (2001), é perceber como as experiências foram administradas pelo lado das vítimas, uma vez que as concepções teóricas e práticas do ocidente colonizador foram transformadas no contexto colonial ou semicolonial e rearranjadas para trabalharem de acordo com as

preocupações locais. É igualmente importante perceber e compreender o processo em que esse conhecimento transformado nos contextos coloniais começa a penetrar de volta no ocidente a partir de meados do século XX, em que os países pós-coloniais conseguiram articular uma posição estruturada contra a hegemonia política, intelectual e acadêmica do ocidente e seus protocolos de objetividade do conhecimento (a própria teoria da dependência, trabalhada na seção passada, é nesse sentido um exemplo).

Viotti e Kauppi (2012) afirmam que, na perspectiva pós-colonial, são comuns trabalhos que refletem sobre as relações entre alguns países e suas ex-metrópoles, sobre as políticas de ajuda ao desenvolvimento, sobre políticas de resistência as novas formas de dominação pós-colonial, mais sutis, como explicamos, entre outros. Uma questão que se tem feito é, levando-se em consideração as condições da pós-colonialidade do mundo pós-guerra fria, determinadas principalmente pela globalização e pela harmonização institucional, como tem sido a ação contestatória dos países pós-coloniais.

No que concerne à temática desta tese e sua relação com o pós-colonialismo, lembra-se que tanto o Brasil como a China foram vítimas do colonialismo. Como veremos no capítulo 2, o domínio colonial teve grande impacto na experiência histórica de ambos os países, tendo sido o responsável pela construção do Estado brasileiro e pelo esfacelamento do Império chinês, causando traumas aos dois países. Especialmente no caso chinês, uma vasta literatura bibliográfica questiona se a China, ainda hoje, não conseguiu se mover para além de sua situação de vitimização, sendo que alguns assumem que o “século de humilhação” ainda se faz presente na política chinesa. (MILLER, 2013).

Analisar as relações Brasil-China a partir de uma perspectiva pós-colonial, significaria interpretá-las como uma forma de resistência aos fluxos tradicionais da ordem internacional imposta pelas maiores potências. A aproximação entre os dois países poderia ser interpretada a partir da finalidade de busca de uma ordem mais multipolar que objetiva reverter os mecanismos de dominação impostos sobre a periferia, principalmente Brasil e China, pelos países mais desenvolvidos. A percepção dos países seria de que a revogação desses mecanismos de dominação auxiliaria nos seus objetivos de desenvolvimento e autonomia. Por essa perspectiva, então, as relações Brasil-China fortaleceriam o projeto brasileiro de inserção

internacional, dado a possibilidade de a cooperação entre os países contribuir para modificações na ordem internacional favoráveis para diminuir as vulnerabilidades externas dos países.

Nos próximos capítulos da tese, sempre que pertinente, utilizaremos essas perspectivas teóricas para problematizar e interpretar as relações entre os países.

1.2 Objetivos e hipóteses

Como mencionamos, nesta tese o nosso objetivo é compreender se as relações do Brasil com a China fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, com ênfase especial aos anos de 2004 a 2012, embora seja feita uma análise de momentos anteriores a esse como forma de contextualizar as relações desse período. Ênfase é dada na nossa análise as relações bilaterais e multilaterais relacionadas a matérias econômicas e políticas, buscando-se compreender como as interações entre Brasil e China contribuíram e/ou limitaram a inserção internacional brasileira.

O período escolhido para a análise, de 2004 a 2012, deu-se essencialmente por ser o período recente de mais forte adensamento das relações entre os países, o que nos levou a pensar as problematizações deste trabalho. A escolha deu-se também pelo fato de o ano de 2003 marcar a entrada de novos governos tanto no Brasil, com Lula, como na China com Hu Jintao. Ambos os governos levaram a um fortalecimento da dimensão Sul em suas políticas externas, o que se acredita que, em conjunto com outros fatores, tenha contribuído para explicar a intensidade das relações que se desenvolveram a partir de então.

O ano de 2012 foi escolhido como limite para o exercício analítico desta tese, sendo o ano que marca o estabelecimento da Parceria Estratégica Global entre Brasil e China. Além disso, a escolha se deu por questões práticas: este foi o ano em que está pesquisa começou a ser pensada, mas também pelo fato de marcar o fim do governo Hu na China e por estar distante quatro anos de 2008, sendo possível ter alguma perspectiva sobre como a crise impactou as relações entre os países.

Levando em consideração os aportes teóricos descritos na seção passada e as problematizações expostas neste capítulo, elaboramos três hipóteses para responder a seguinte questão: as relações do Brasil com a China fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional? As hipóteses estão expostas abaixo, elas podem ser

complementares ou excludentes e provarem-se válidas ou não ao fim deste trabalho. As hipóteses:

- I. As relações do Brasil com a China não fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, uma vez que acentuaram a dependência brasileira nessas relações, aumentando a vulnerabilidade externa do país, ressaltando-se que o padrão de comércio criado, fundamentado na primarização da pauta de exportações brasileira e na importação de bens industrializados, prejudica a evolução da economia brasileira e fragiliza o Brasil nas relações internacionais.
- II. As relações do Brasil com a China são caracterizadas pela interdependência assimétrica, com ganhos distribuídos de forma desigual, favorecendo mais a China que o Brasil, o que reflete a própria assimetria entre os países, dado que a China controla mais recursos de poder e possui uma vulnerabilidade menor que o Brasil nessas relações, sendo que:
 - a. Apesar das relações serem de interdependência assimétrica, elas produziram ganhos capazes de fortalecer o projeto brasileiro de inserção internacional; ou
 - b. As relações assimétricas que se desenvolveram, apesar de trazer alguns ganhos para o Brasil, não fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, dado que os benefícios não foram suficientes para superar as condições de vulnerabilidade trazidas pelo relacionamento.
- III. As relações Brasil-China fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, uma vez que as relações com a China permitiram ao Brasil contestar aspectos da ordem internacional que eram desfavoráveis à inserção internacional brasileira, acrescentando peso às demandas brasileiras e ajudando o Brasil a diminuir sua vulnerabilidade, aumentando a reciprocidade entre as estruturas internacionais de poder e o país.

1.3 Metodologia e justificativa

Ressalta-se que estudar as relações Brasil-China é importante devido ao impacto que a China possui hoje no Brasil, em termos econômicos e como parceira na política internacional. Destaca-se que uma das questões principais para a política

externa brasileira, como afirma uma vasta literatura, é a autonomia. Ao lado do objetivo do desenvolvimento, pode-se dizer que a busca pela autonomia é um elemento explicativo das opções externas brasileiras. Entendida como um conceito político, a suposição básica que justifica a busca pela autonomia é a de que existe ainda uma insatisfação do país com relação aos limites que os constrangimentos externos impõem para a realização dos objetivos (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014). Essa suposição se justifica na visão de mundo que a PEB constituiu ao longo do tempo, na qual se interpreta a ordem internacional como discriminatória, hierárquica e injusta com os países menos desenvolvidos. Nesse cenário, não basta à defesa do pressuposto westfaliano da soberania, é preciso mais que isso, necessita-se, além de ser soberano, exercer uma capacidade razoável de ser autônomo. Cervo (2008, p. 29), ao destacar o realismo e o pragmatismo da política externa brasileira, exprime essa ideia como a “valorização da vontade sobre o destino”.

Ressalta-se que a noção de autonomia tem sido tradicionalmente pensada em função das relações do Brasil com as potências dominantes, com destaque para os EUA. Fonseca (1998) afirma que a autonomia se relaciona as possibilidades de aproximação ou afastamento em relação às posições hegemônicas ou de grandes potências, essencialmente dos EUA (FONSECA, 1998). Destaca-se, no entanto, que essa questão também precisa ser problematizada nas relações Brasil-China. Embora o Brasil esteja utilizando a aproximação com a China para modificar as suas relações com outros parceiros, buscando aumentar o poder brasileiro de barganha, é preciso reconhecer que precisamos aprender a tratar a China a partir dos termos próprios das relações que vêm se desenvolvendo, e não só pela alternativa que ela constitui para reafirmação da autonomia brasileira perante antigos parceiros, como os EUA. É preciso que comecemos a interpretar os espaços de ação que se expandiram, mas também os que se limitaram por conta do adensamento das relações do Brasil com a China.

Para, a partir de uma perspectiva de ganhos mútuos, aprofundar as relações com a China, pressupõe-se o conhecimento de semelhanças e convergências, mas também de diferenças e assimetrias entre os países. Conhecer e aprender a lidar com a China, na nossa visão, deve ser uma das mais importantes questões para a política externa brasileira nos próximos anos: a questão é descobrir como se relacionar com a China de forma a aumentar as possibilidades de autonomia do país, fazendo com

que essas interações fortaleçam um desenvolvimento brasileiro mais autossustentado. É uma questão sem resposta evidente. A nossa pretensão neste trabalho não é respondê-la, mas contribuir para o levantamento e análise de questões que nos auxiliarão a quebrar a barreira do desconhecimento das relações entre os países.

Para concretizar a pesquisa foram observados um conjunto de procedimentos, materiais de pesquisa e fontes. Realizamos revisão bibliográfica referente a temática proposta, levando em conta livros e periódicos. Compilamos ainda informações através da coleta de dados em documentos, jornais e materiais obtidos tanto por meio da internet como *in loco*.

Os resultados foram contextualizados a partir do arcabouço teórico das Relações Internacionais trabalhados na seção 1.1 e outros que foram ainda acrescentados ao longo do trabalho. Cabe esclarecer que conduzimos nossa investigação pautados por dois ângulos, o da finalidade e o da causalidade. Como apresenta Duroselle (2000, p.44), o primeiro refere-se ao fato de que todos que têm o poder querem atingir um objetivo, enquanto o segundo relaciona-se as forças sociais, “as coletividades humanas”, que frequentemente exercem pressões que modificam os acontecimentos, as vezes levando-os para direções diferentes das finalidades daqueles que detêm o poder.

Partimos da premissa de que a interação entre as finalidades e as causalidades é que nos esclarecem os resultados. No caso do nosso trabalho, as finalidades são identificadas com os objetivos de políticas externa e com os projetos de inserção internacional de Brasil e China, enquanto as causalidades são os fatores que, impulsionados por conjunturas diversas, constrangimentos externos e atores sociais, acabam por levar os países para mais próximo ou distante das finalidades inicialmente imaginadas.

1.4 Estrutura do trabalho

Além deste capítulo de introdução, esta tese contará com mais cinco. No segundo capítulo o nosso objetivo foi compreender os fundamentos históricos que informam o comportamento externo de Brasil e China, pois acredita-se que embora a história não governe as relações internacionais dos países, suas políticas externas e

projetos de inserção internacional podem ser melhor interpretados tendo-se em mente os parâmetros tradicionais de suas ações externas, sendo que possivelmente muitas ações do presente constituem suas raízes no passado.

Já no capítulo três foram analisados os contextos e as condições que levaram ao adensamento das relações entre Brasil e China até o início da década de 2000, destacando-se também os padrões de relacionamento que foram sedimentados nas interações. Veremos que foi na década de 1990 que começaram a se constituir os padrões de relacionamento, do lado econômico-comercial, que permanecem ainda hoje como o centro das relações bilaterais.

No capítulo quatro, analisamos os projetos recentes de inserção internacional de Brasil e China, buscando evidenciar elementos que explicam a maior aproximação entre os países no início do século XXI. No capítulo cinco, munidos dessa análise, com atenção especial ao período 2004-2012, refletimos sobre o relacionamento bi e multilateral dos países e interpretamos se as relações Brasil-China fortaleceram ou não o projeto brasileiro de inserção internacional. No sexto capítulo resumizamos nossas conclusões e apresentamos algumas conjecturas sobre as relações dos países nos últimos três anos (2013-2015).

2 MAPEANDO TRAJETÓRIAS

Lidar com uma grande potência sem levar em conta sua história, e especialmente suas tradições em política externa, é verdadeiramente como que voar às cegas (FAIRBANK, 1969, p. 449/450).

Partimos da constatação de que a China possui tradições de relações internacionais diversas daquelas com as quais estamos acostumados, e que o ponto de partida deste trabalho deveria ser buscar, ao menos sumariamente, compreendê-las, pois quando não conseguimos detectar o que é próprio do outro, tendemos a imputar a ele aquilo que é propriamente nosso, o que acaba por empobrecer a análise.

O Brasil, como sabemos, constituiu-se como Estado como um subproduto da expansão ultramarina europeia dos séculos XV e XVI, tendo participado desde o seu “início” de uma ordem internacional de origem europeia. O que aconteceu antes disso (do século XV para trás) pouco importa para o entendimento das relações internacionais brasileiras. O mesmo, contudo, não é verdadeiro para a China. Como aponta Zhang (2001, p. 44) até a segunda metade do século XIX as relações internacionais chinesas “estiveram sujeitas as suas próprias regras, normas, discursos e instituições distintas”¹⁷. Essa experiência histórica gerou parâmetros diversos que informam o comportamento externo chinês até o período mais recente, como a experiência brasileira gerou também fundamentos que são ainda hoje a base para a atuação externa do Brasil.

O objetivo deste capítulo é compreender os principais fundamentos históricos que informam o comportamento externo de Brasil e China. Com isso, começaremos a traçar o contexto em que será possível analisar, nos próximos capítulos, os projetos de inserção internacional dos países.

Este capítulo se divide da seguinte forma: na primeira e segunda parte aponta-se, respectivamente, os fundamentos históricos da Política Externa Brasileira (PEB) e chinesa; e na terceira, avaliamos como esses fundamentos contribuem para o entendimento do comportamento atual dos países. Cada parte tem subdivisões próprias com o objetivo de tornar a exposição do conteúdo mais didática.

¹⁷ Esta citação, como todas as outras cuja língua original era o inglês foram livremente traduzidas pela autora.

2.1 Parâmetros sobre as relações internacionais brasileiras

2.1.1 A origem colonial

Podemos falar em uma política externa brasileira a partir da independência do país, em 1822, mesmo que nesse período se questione a autonomia do Brasil (BRIGADÃO; RODRIGUES, 2006). Em tese, sendo um Estado independente, não mais colônia portuguesa, o Brasil teria condições de exercer uma política externa.

No entanto, o legado histórico da PEB começou a se constituir antes mesmo de o país possuir uma política externa como entidade independente, referindo-se antes ao seu período como colônia (de 1500 a 1822), e também as primeiras décadas de independência do país, um período que pode ser enfeixado do Tratado de Tordesilhas (1494) até a gestão do Chanceler Barão de Rio Branco no início do século XX (ALMEIDA, 2012). Durante esse período, o foco da PEB esteve na “problemática dominante da definição do espaço territorial”, na dependência do mercantilismo português e, posteriormente, do capitalismo industrial inglês (VIZENTINI, 1998, p. 16).

O Brasil emerge como país como um produto das relações internacionais europeias. De acordo com Almeida (2012, p.18), no Brasil, diferente do que ocorre com a China, como veremos na seção 2.2, “o processo de *State-building* precedeu historicamente ao de *Nation-making*”, por isso:

a nação emerge como o produto indireto do processo de constituição de estruturas políticas e administrativas estabelecidas pelas potências tutelares, surgindo o Estado como resultado imediato das relações externas que afetaram cada um dos territórios incorporados originalmente a suas respectivas esferas hegemônicas. (ALMEIDA, 2012, p.18)

Foi por meio do processo de expansão das nações europeias, com as grandes navegações a partir dos séculos XV e XVI, que o Brasil passa a integrar a ordem internacional com *status* de colônia. O *status* de colônia, como afirma Almeida (2012, p.11), pressupõe a participação no sistema internacional “pelo seu lado mais anacrônico, ou seja, por incorporação direta e submissão ulterior (segundo um esquema imperial, portanto)”.

Contudo, precisamente esse *status* colonial que fez com que o Brasil, e as formações colonizadas de uma forma geral, dependessem tanto das relações externas, sendo que elas, por isso, “representam um elemento constitutivo da própria nacionalidade” (ALMEIDA; 2012, p.18). Como para o Brasil “a formação da nacionalidade sempre se colocou sob a dependência direta da ordem internacional”

(ALMEIDA; 2012, p.18), nesse caso a ordem imposta pela sociedade de Estados europeus, é possível dizer que ainda no período colonial começaram a se constituir as heranças que informam o comportamento externo do país. O fato de o Brasil ter sido dominado política e economicamente por forças externas em grande parte da sua história vai levar a busca pela autonomia a ser um dos pilares da política externa brasileira a partir de sua evolução no século XX. Mesmo com o processo de independência política no século XIX, o país ainda continuou tendo a sua autonomia fortemente limitada pelas relações políticas e econômicas externas.

Destaca-se que o processo de independência brasileiro se insere em um contexto mais amplo de desagregação colonial, mas singulariza-se porque “se dá com importantes componentes de continuidade em relação a Portugal”, já que o herdeiro da família real portuguesa foi mantido no trono da Monarquia brasileira (LAFER, 2007, p. 32). Desse modo, “o relacionamento entre Portugal e Brasil”, desde a independência e por todo o século XIX, “não é propriamente o de uma ex-metrópole e uma ex-colônia” (LAFER, 2007, p. 32). Mesmo com a independência o Brasil permaneceu essencialmente ligado a matriz do poder europeu-português, precisamente ao atendimento dos interesses ingleses.

Portanto, a incorporação do Brasil na ordem internacional como país independente se deu por meio de sua participação na periferia de um sistema internacional discriminatório (ALMEIDA, 2012, p.11). Ressalta-se que esse fato acabou sendo incorporado na política externa brasileira, mais claramente no século XX, não como uma percepção de inferioridade, mas como a vontade de sempre afirmar a autonomia nacional perante o exterior e lutar contra a discriminação estrutural provocada pela organização do sistema internacional.

2.1.2 O ocidente

A percepção brasileira sobre as relações internacionais, como citado acima, acabou por se transformar em um filtro para a ação externa do país. Um dos fatores que constituem importante condicionante da ação externa brasileira é sua localização no hemisfério ocidental e, especificamente, no continente americano, que é uma área reconhecidamente de projeção de poder dos EUA, embora receba pouca atenção relativa da política externa norte-americana (LIMA, 2005, p. 4). Em momentos

anteriores foi área de influência de potências europeias como Espanha, Países Baixos, Reino Unido e Portugal.

Levando isso em consideração, admite-se que os modelos de identidade da ação externa brasileira são essencialmente ocidentais, ainda que sofram variações¹⁸ (FONSECA JR, 1998). A partir do século XIX isso pressupôs, na ação externa, a expressão de valores como a democracia e a liberdade, mesmo quando deslocados da organização doméstica (SOARES DE LIMA, 2005).

No entanto, é preciso ater-se ao fato de que esses valores ocidentais tiveram seu sentido atribuído a partir das heranças advindas das experiências históricas do país, especialmente de sua colonização e seus componentes europeus (colonizadores e, posteriormente, imigrantes italianos, alemães, espanhóis, eslavos, etc) e não-europeus (índios e africanos e, posteriormente, japoneses, árabes, etc), que forjaram a constituição de um país multiétnico, embora com uniformidade linguística, e constituíram, portanto, “Outro Ocidente” “mais pobre, mais enigmático, mais problemático, mas não menos Ocidente” (MERQUIOR apud LAFER, 2007, p. 40), advindo da não superação de seus problemas sociais e da posição de subordinação como parte da periferia de um sistema internacional discriminatório (ALMEIDA, 2012).

Esse tipo de constituição se reflete na projeção externa do país influenciando a forma como os valores ocidentais são defendidos (LAFER, 2007). Democracia e liberdade não devem ser interpretadas como uma imposição. A democracia liga-se a ideia da autodeterminação e se refere à defesa da ampla igualdade de participação dos Estados, mesmo (e principalmente) dos menos poderosos, nos desígnios da ordem internacional, e liberdade liga-se a noção de não-intervenção e se refere à minimização de constrangimentos e ao respeito à regra do consentimento nas relações externas.

Ressalta-se, portanto, que o componente ocidental da ação externa brasileira não deve ser sempre identificado com o alinhamento com as posições das principais potências, EUA e Europa Ocidental, embora em certos períodos a estratégia externa do país tenha se aproximado dele. Desse modo, a análise do padrão das relações externas do país demonstra aproximação e distanciamento dessas posições, sendo

¹⁸ Fonseca Jr (1998, p. 271-273) apresenta três variações de modelos de auto-identidade da ação externa brasileira, “sempre no marco ocidental”: o ocidental puro, o ocidental qualificado e o ocidental autônomo. Para mais informações consultar Fonseca Jr (1998).

que muitas vezes tem levado a uma ação externa questionadora da forma como essas potências ocidentais têm agido no mundo.

2.1.3 O Regional

O foco da política externa brasileira só passaria a migrar para a sua região de origem, o continente americano, no fim do século XIX com o advento da República. De acordo com Lafer (2007, p. 35/36):

Foi a República, instaurada em 1889, que sublinhou o dado geográfico da inserção do Brasil nas Américas. [...] o advento da República trouxe [...] a 'americanização' das relações exteriores. Esta 'americanização' tinha como um de seus objetivos desfazer a percepção de que o Brasil era o 'diferente' da América em função das suas instituições monárquicas e do que isto significava, política e economicamente, em matéria de ligações com o Concerto Europeu. (LAFER, 2007, p. 35/36).

Destaca-se a percepção brasileira da fragilidade do seu posicionamento: “situado na periferia geográfica, política e econômica do Concerto Europeu, o Brasil não tinha como se contrapor a um sistema de funcionamento da política internacional” em que o poder de organização da ordem era atribuído “com exclusividade, ao equilíbrio entre as grandes potências.” (LAFER, 2007, p. 67). No entanto, o Brasil, começando a desenvolver uma noção própria de suas relações internacionais, “não estava à vontade nesse sistema.” (LAFER, 2007, p. 67).

Contudo, essa insatisfação só poderia ser mais bem expressa depois que o país lidasse com questões mais imediatas nas suas relações externas, e isso remetia primeiramente a “consolidação jurídica do espaço nacional” (LAFER, 2007, p. 68), o que implicava em lidar com as questões na sua região de origem.

É sabido que a “fixação de fronteiras é sempre um problema-chave para a política exterior de qualquer país” (LAFER, 2007, p. 43), principalmente para aqueles que possuem dimensões continentais, o que é o caso do Brasil e também da China, sendo a boa resolução dos limites fronteiriços um componente da estabilidade regional. A literatura de PEB atribui o sucesso na definição pacífica das fronteiras brasileiras, com os dez vizinhos que possuímos, ao Barão de Rio Branco, que conseguiu através da moderação, da negociação, permuta e pagamentos selar a configuração definitiva dos limites brasileiros.

Destaca-se que a política externa preconizada por Rio Branco na região americana era “voltada para a união e a amizade entre os países sul-americanos” (LAFER, 2007, p. 54), o que facilitou o ajuste das fronteiras. O Brasil, tendo resolvido

pacificamente os seus limites fronteiriços com todos os vizinhos, acabou contribuindo para a percepção da América do Sul como uma área geopoliticamente estável e para a concretização de duas características importantes que condicionam a ação externa brasileira.

A primeira é que a formação territorial do Estado brasileiro feita através de mecanismos de negociação, não pela guerra, consolida a preferência da diplomacia brasileira por métodos pacíficos de resolução de problemas, estabelecendo o pacifismo como tradição da PEB. A segunda é que a América do Sul será reconhecida como uma região de relativa estabilidade no que se refere a questões de segurança internacional, uma vez que os países da região preferiram costumeiramente as negociações como forma de resolução de tensões (LIMA, 2005). Daí, então, tem-se a ideia do Brasil como país pacífico situado geograficamente em uma região também pacífica, confirmando-se (redundantemente) o pacifismo que é condicionante (enquanto característica advinda da localização geográfica) e característica (enquanto escolha preferível de ação) da PEB.

Em termos hemisféricos, deve-se perceber que o Brasil passa também a executar uma aliança não-escrita com os EUA. Lafer (2007, p. 66) aponta que essa aliança tinha dois objetivos principais:

no eixo da assimetria, desafogar o Brasil da preponderância econômica e política dos seus prévios relacionamentos com as potências europeias; no eixo da relativa simetria, preservá-lo como tal, sem vê-lo contaminado pelo eixo assimétrico, o que era um risco latente pois, na avaliação de Rio Branco “Washington foi sempre o principal centro de intrigas e dos pedidos de intervenção contra o Brasil por parte de alguns de nossos vizinhos, rivais permanentes ou adversários de ocasião.” (LAFER, 2007, p. 66)

Ressalta-se que com a aliança a diplomacia brasileira buscou se distanciar da Europa, mas também não abdicou de mecanismos para tentar controlar a ingerência unilateral dos EUA: “A preservação de um espaço de autonomia é também um cuidado que tiveram Rio Branco e mesmo Joaquim Nabuco na construção da visão brasileira do pan-americanismo” (LAFER, 2007, p. 66). O desenvolvimento da postura multilateral e a defesa da democracia nas relações internacionais podem ser entendidas, nesse contexto, como instrumentos que ajudariam o Brasil na defesa de um espaço de ação maior para realizar os seus interesses externos e defender-se do possível unilateralismo norte-americano.

Assinala-se ainda que desde meados do século XX o Brasil ocupa uma posição dominante na América do Sul, devido ao seu grande peso econômico, podendo ser considerado uma potência regional (LIMA, 2005, p.4). Isso tem feito com que

constantemente o Brasil busque explícita ou implicitamente ser reconhecido como líder regional tanto pelos países da região, como pelos EUA, acreditando que isso lhe faria o interlocutor privilegiado da grande potência e ator legítimo para a expressão de interesses coletivos regionais. No entanto, destaca-se a dificuldade, devido às rivalidades entre os países da região, de o país ser reconhecido como líder e, deve-se também dizer que, a despeito de querer ser reconhecido como potência regional e de constituir-se em ator privilegiado nas relações dos EUA com a região, o país também deixa claro que não quer ser visto como subordinado ou mero fantoche norte-americano. Por isso, o resguardo de um espaço para autonomia será sempre uma questão essencial para a ação externa brasileira, em especial, visando o equilíbrio das relações com os EUA.

2.1.4 O Desenvolvimento

Depois de resolvido o problema das fronteiras nacionais e de a PEB voltar-se para a sua região de origem, a ideia do “desenvolvimento do espaço nacional” seria a “nota singularizadora da política externa brasileira pós Rio-Branco” (LAFER, 2007, p. 81). O fato de o Brasil estar na área de influência direta dos EUA, ser uma potência regional em um contexto geopolítico estável, pautar-se pelo pacifismo, entre outras características, como argumenta Soares de Lima (2005, p. 5), acabou por criar um sentimento peculiar nas elites brasileiras: são as vulnerabilidades econômicas e não as questões de segurança que são percebidas como as principais ameaças externas e riscos.

Como as principais vulnerabilidades são de natureza econômica, desenvolveu-se na PEB um forte conteúdo desenvolvimentista (LIMA, 2005). Cervo e Bueno (2008) avaliam que a PEB evoluiu ao longo do século XX para se tornar uma política de caráter supletivo aos objetivos de desenvolvimento perseguidos pelo Estado, articulando-se de forma a facilitar e contribuir para o projeto nacional. Já Almeida (2012, p. 12) enfatiza que “assume importância primordial, independentemente da postura política particular (...) a questão do desenvolvimento econômico, verdadeiro *leitmotiv* da diplomacia brasileira contemporânea”.

Desde a década de 1930, quando o Brasil começa a se industrializar e, mais intensamente, a partir de meados do século XX, a PEB foi um importante instrumento

do modelo de desenvolvimento preconizado pelo país, tendo se alterado mais significativamente só quando esse modelo se altera, na década de 1990. Em nome desse objetivo e da autonomia do país, a PEB desenvolveu e aprimorou componentes relevantes da ação externa brasileira, como a diversificação de parcerias, o universalismo e o pragmatismo.

2.1.5 A Autonomia

A busca pela autonomia é uma característica distintiva da PEB, ao lado da noção de desenvolvimento, constitui-se em um dos principais elementos explicativos das opções de política externa do país (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014). A suposição básica que justifica a busca pela autonomia é a de que existe ainda uma insatisfação do país com relação aos limites que os constrangimentos externos impõem para a realização dos seus objetivos. Essa suposição se justifica na visão de mundo que a Política Externa Brasileira (PEB) constituiu ao longo do tempo, na qual se interpreta a ordem internacional como discriminatória e injusta com os países menos desenvolvidos. Nesse cenário, não basta à defesa do pressuposto vestfaliano da soberania, é preciso mais que isso, necessita-se, além de ser soberano, exercer uma capacidade razoável de ser autônomo (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014).

No entanto, destaca-se que “autonomia” aqui não é entendida como a busca de uma total independência dos desígnios externos, dada a sua irrealizabilidade. Entende-se “autonomia” como um conceito político que se relaciona as possibilidades de aproximação ou afastamento em relação às posições hegemônicas ou de grandes potências (FONSECA JR, 1998). A autonomia, então, encerra em si a possibilidade de um espaço aumentado para o exercício da identidade do país e para o resguardo de suas posições singulares mesmo em frente a constrangimentos externos, referindo-se também a habilidade de controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014), nesse caso ligando-se intimamente ao controle da vulnerabilidade como apresentada no capítulo 1 (tópico 1.1.3) com base nos trabalhos de Keohane e Nye.

Ao longo da história da política exterior brasileira é perceptível que o exercício da autonomia se deu de várias formas, considerando a aproximação ou distância com a potência dominante e os interesses e contextos específicos a qual se reportava. Os

meios distintos para se obter esse fim ao longo do tempo geraram, a grosso modo, duas estratégias: a de *bandwagoning* e a de equilíbrio (LIMA, 2005, p.9).

A primeira se expressa na busca de relações especiais com os EUA, tentando em aproveitar-se dessas interações para concretizar projetos domésticos e equilibrar possíveis rivalidades regionais (LIMA, 2005). Já a segunda estratégia caracteriza-se pela busca de alianças regionais e extra-regionais como mecanismo equilibrador de poder, em uma tentativa de manter as opções abertas e suavizar o possível unilateralismo das grandes potências, principalmente dos EUA. A ideia aí é diversificar as dependências (LIMA, 2005).

Ressalta-se que esses modelos não são excludentes, tendo variado a sua utilização na história da política exterior brasileira, podendo-se afirmar que, embora em certos momentos uma estratégia se destacasse mais que a outra, nenhuma delas foi totalmente excluída. Como o exercício da autonomia era a base fundamental dessas estratégias diversas (mesmo a *bandwagoning*), acabaram surgindo diferentes acepções do termo, do qual os mais reconhecidos são: autonomia pela distância, na qual se associa a realização de uma autonomia maior guardando-se o afastamento possível, considerando-se os objetivos nacionais, da potência dominante e da ordem por ela imposta; e autonomia pela participação, na qual se associa uma maior autonomia a maior integração do país com a ordem internacional e aproximação com a potência dominante (FONSECA JR, 1998). Percebe-se que enquanto a autonomia pela distância se relaciona mais com a estratégia de equilíbrio, a autonomia pela participação guarda maior interlocução com a de *bandwagoning*.

Destaca-se que o fato de esses parâmetros tradicionais da PEB serem gerais faz com que admitam grande grau de adaptação. É o que acontece com a noção de autonomia, as mudanças por que passam as concepções de mundo dos planejadores da PEB tendem a fazer a ação externa brasileira oscilar para a prevalência de algumas dessas formas de autonomia ou suas variantes. No entanto, pode-se dizer que mesmo com diferenças no seu conteúdo a noção permanece como sendo um dos elementos duradouros da PEB que confere a ela singularidade, sendo um conceito explicativo das opções internacionais do país.

2.1.6 Universalismo e diversificação

Aponta-se que outro traço marcante da PEB é a capacidade de expandir e diversificar os laços que nos unem ao mundo. Mello (2000) aponta que a diversificação e o universalismo são importantes meios a partir dos quais se realiza a noção de autonomia da PEB, uma vez que possibilitam ao país um espectro mais amplo de opções externas. Sendo que esses fatores auxiliam também no desenvolvimento.

A vocação universalista advém da percepção pela diplomacia brasileira “que o Brasil tem ‘interesses gerais’, ou seja, uma visão sobre o mundo e seu funcionamento, e de que esta visão é importante para resguardar e encaminhar os interesses específicos do país” (LAFER, 2007, p. 74). Por meio do exercício do universalismo o país busca expandir suas parcerias, multilateralizar e mundializar a sua política externa garantindo os meios efetivos para o desenvolvimento e a autonomia nacional (VIZENTINI, 1998).

Esse universalismo é acompanhado pelo pragmatismo e realismo que a PEB também logrou desenvolver ao longo de sua história, buscando mecanismo para “à valorização da vontade sobre o destino”, operando nas lacunas e brechas encontradas na organização do sistema internacional para poder tirar o máximo de proveito para maximizar a autonomia e as chances de desenvolvimento do país (CERVO, 2008, p. 29). A própria adaptação e flexibilidade dos componentes da PEB que expomos nessa parte da tese é evidência do pragmatismo e realismo com o qual a diplomacia brasileira busca encarar as relações internacionais.

2.1.7 Democracia, Multilateralismo e Bilateralismo

A democracia se transforma em uma plataforma internacional para o país devido à percepção de que, por meio dela, seria possível provocar uma renovação da ordem internacional e a inclusão qualificada de países médios e pobres. Parte-se aí do pressuposto de que a participação de mais países nas tomadas de decisão diminuiria a discriminação característica do sistema internacional e protegeria o país do unilateralismo das grandes potências, entendendo-se a ideia da democracia como expressão dos interesses diversos que compõe o sistema internacional.

A busca pela democracia advém, então, da avaliação por parte da diplomacia brasileira de que “o próprio funcionamento do sistema internacional que cria e reforça a diferença entre pobres e ricos” (FONSECA, 1998, p. 273), e que, portanto, um espaço maior para a participação dos países pobres, do sul, ou em desenvolvimento, do qual o Brasil se considera representante, contribuiria para o objetivo brasileiro de fazer com que o sistema começasse a combater suas assimetrias.

Já a defesa do multilateralismo pela PEB dá-se a partir da noção de que são as negociações internacionais que podem criar as condições para a alteração da ordem internacional a favor do Brasil. Como o país desenvolveu a sua identidade como país médio e que, “por ser médio, tanto estará em posições hegemônicas diante de alguns parceiros quanto subordinada diante de outros” (FONSECA, 1998, p. 261), a defesa do multilateralismo busca salvaguardar a participação brasileira em espaços de negociação.

O multilateralismo defendido pela PEB, de acordo com Cervo (2008, p. 28), pode inclusive ser entendido como um importante aspecto normativo da diplomacia brasileira, uma vez que representa a criação de regras claras e transparentes através da negociação multilateral que pressupõe, então, a participação do país. A percepção da PEB era (é) a de que a falta de recursos unilaterais de poder devia (deve) ser remediada por uma forte atuação multilateral e pela construção de alianças estratégicas com países ou grupos de países que persigam o mesmo interesse.

Também a busca de parcerias estratégicas e relações bilaterais cooperativas é uma característica importante da PEB. Tem-se buscado ações bilaterais “de sentido universal e fundada na credibilidade: a confiança no parceiro, a certeza de que os compromissos assumidos serão respeitados” (FONSECA, 1998, p. 359). Ressalta-se que tanto nas relações bilaterais, como nas multilaterais, o Brasil costumeiramente busca expressar o juridicismo, que é também um importante elemento da ação externa do país, e refere-se à defesa do compromisso jurídico internacional previamente estabelecido, uma vez que os “tratados foram assimilados como fatores de estabilização das relações internacionais”, já que “envolve a soberania e assegura a autodeterminação dos povos”, como defesa a imposição unilateral dos mais fortes (CERVO, 2008, p. 28).

Já as parcerias estratégicas são relações privilegiadas que se busca construir com algum ator, elas norteiam “as opções de cooperação externa para o

desenvolvimento” (CERVO, 2008, p. 29). Essa qualificação, apesar de utilizada retoricamente para “engrandecer determinado vínculo externo”, refere-se a “àquele Estado, bloco ou coalizão capaz de aportar elementos substantivos à expansão do comércio exterior, dos investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e tecnologia” (CERVO, 2008, p. 29). Lembra-se que desde 1993 o Brasil desenvolve uma parceria estratégica com a China.

2.1.8 A Vocação de grandeza

Soares de Lima (2005) argumenta que por conta das dimensões continentais do país, do seu peso econômico regional e das riquezas naturais que possui criou-se um consenso entre os operadores diplomáticos e as elites de que o Brasil está, de alguma forma, destinado a exercer um papel significativo no mundo.

Destaca-se que associando seu comportamento externo com a defesa da democracia e do multilateralismo o Brasil busca aproveitar-se da sua identidade como potência média. Pode-se entender as potências médias “como um grupo específico dentro do sistema internacional que, ao se diferenciar das grandes potências mundiais, não se confundia (*sic*) com a massa de países pequenos ou pouco expressivos” (SENNES, 2003, P. 17). Soares de Lima (apud FONSECA JR, 1998, p. 261) aponta que uma das características distintivas das potências médias é o fato de elas estarem em “posições hegemônicas diante de alguns parceiros” e “subordinada diante de outros”.

As aspirações brasileiras por reconhecimento internacional têm sido estabelecidas, considerando a identidade de potência média, por meio da participação ativa em fóruns multilaterais, desde o século XIX, e por meio da tentativa de se estabelecer como mediador entre as grandes potências e os demais países, assumindo-se uma posição costumeiramente de defesa das potências menores.

Destaca-se que a identidade de potência média coloca o país entre os países mais pobres e as grandes potências, criando uma perspectiva própria de construção do poder entre esses dois polos. Fonseca Jr. (1998) aponta que uma dimensão importante da identidade internacional do Brasil é a de país em desenvolvimento, em que se reivindica, por um lado, a existência de fatores de dificuldade, como a existência da miséria e outros problemas sociais, que colocam o país no grupo dos

pobres, por outro, no entanto, busca-se afirmar a vocação de grandeza do país associando-a a um contexto (ainda que futuro) de riqueza e desenvolvimento, portanto, colocando-o no grupo dos ricos.

Desse modo, o Brasil reivindica tanto o papel de representante dos países mais pobres, do mundo em desenvolvimento, vertente que se refere a sua identificação como país pobre e que o leva a buscar um reconhecimento qualificado na ordem internacional¹⁹, como também um tratamento em pé de igualdade com os ricos, vertente que se volta para o seu pensamento de grandeza, a noção de defesa da igualdade, democracia e do multilateralismo.

A esse respeito, Fonseca Jr. (1998, p. 358/359) argumenta que a diplomacia brasileira tem uma preocupação grande com a construção de sua legitimidade, por entender que, diferente de uma grande potência que pode depender dos seus recursos, o Brasil tem poucos elementos disponíveis. Por esse motivo, desenvolve-se na PEB uma vertente que atribui grande importância ao multilateralismo, com uma “tradição principista, ou seja, de buscar agir sempre de acordo com as normas internacionais”, como forma de se proteger do unilateralismo dos outros.

A partir do próximo capítulo exploraremos melhor esses parâmetros da ação externa brasileira, expostos neste e nos tópicos anteriores, observando como eles se desdobram nos dias de hoje e refletem nas relações com a China. No próximo tópico começamos a explorar os fundamentos chineses de relações internacionais, para que possamos também observar como eles se refletem nas relações com o Brasil.

2.2 Parâmetros sobre as relações internacionais chinesas

2.2.1 A ordem tradicional chinesa

A constituição do Estado chinês se deu de forma singular, centenas de anos a.C, muito antes de começarem a se formar as concepções modernas das relações internacionais, portanto antes de o Brasil existir, mesmo como colônia. Enquanto a concepção ocidental moderna das relações internacionais se constituiu nos séculos XVI e XVII, a China desenvolveu uma concepção singular, sendo por mais de dois

¹⁹ Um exemplo dessa busca de reconhecimento qualificado é participação no Sistema Geral de Preferências (SGP).

milênios, o centro de uma ordem internacional própria calcada em princípios de relacionamento particulares, impondo sua autoridade, como afirma Abi-Sad (1996, p. 13), “a uma vizinhança de todo consciente de seu poderio político, militar e cultural”.

A “China dinástica tradicionalmente representou, assim, um ‘império sem vizinhos’, bastando-se em um espaço geopolítico e geoestratégico onde sua preponderância foi incontestável” (ABI-SAD, 1996, p. 13-14). O relacionamento que desenvolveu com os estrangeiros, que ela chamava de “bárbaros”, foi perpassado pela noção de superioridade de sua cultura e pelas normas sociais distintas que o país desenvolveu.

A superioridade cultural tinha como base “o Confucionismo que dominou as mentes dos chineses por quase 2000 anos” (ZHIMIN, 2005, p.37). De acordo com Fairbank e Goldman (2010, p. 64), a partir da dinastia Han (206 a.C até 220 d.C) o confucionismo se tornou uma filosofia importante para o governo, sendo que no código confuciano o “fundamento lógico para organizar a sociedade começou com a ordem cósmica e sua hierarquia de relações entre superiores e inferiores”, na sociedade “cada pessoa tinha um papel a cumprir” e eram as expectativas das autoridades que deveriam guiar “a conduta do indivíduo pelas linhas do comportamento cerimonial apropriado”, sendo que a ênfase na moral era algo bastante forte na sociedade chinesa (FAIRBANK; GOLDMAN, 2010, p.65).

O confucionismo acabou por permear as relações da China com o estrangeiro, uma vez que era “a aceitação, ou não, dessa cultura que separava os Chineses dos Outros, ou dos ‘Bárbaros’”, sendo que é a partir dessa concepção que é possível entender o limite fluido que o Império Chinês assumiu ao longo do tempo, pois a China, enquanto uma sociedade culturalmente definida, “não considerava a fronteira entre os Chineses e os bárbaros como estática ou fixa. Logo que os ‘bárbaros’ adotassem a cultura chinesa, eles se tornariam chineses, e vice-versa” (ZHIMIN, 2005, p.37). Com esse tipo de mentalidade, a China tornou-se um império de proporções gigantescas²⁰.

É preciso mencionar que, com base no confucionismo, a forma como a China enxergava o mundo e seu papel nele fez com que a inserção do país no contexto amplo da vida internacional fosse bastante singular, não apenas pelo fato de o

²⁰ Caso o leitor tenha curiosidade, o trabalho de Fairbank e Goldman (2010) mostra em vários mapas evolução do império chinês.

“universo chinês” ter sido culturalmente (em vez de nacionalmente) definido, mas pela concepção que o país possuía sobre a ideia de harmonia.

No código confuciano a valorização da harmonia social era algo central, sendo uma característica distintiva do pensamento chinês. A harmonia foi um importante elemento da ordem sinocêntrica, tanto para a política doméstica, como para a externa, uma vez que ela foi concebida pelos chineses como um elemento *a priori*. Segundo o pensamento tradicional chinês, de acordo com Yaqing (2011, p.140), “Quando observamos conflito e contradição no mundo, ele é um fenômeno superficial ou transitório mais do que de caráter essencial, o caminho ou a natureza do universo que produz todas as oposições é ontologicamente harmônico em primeiro lugar.”

O fato de o pensamento chinês assinalar a existência de uma harmonia natural entre as coisas, acabou por possibilitar que a política e o governo fossem pensados com a finalidade de restaurar a harmonia. De acordo com Yaqing (2010, p. 138), na concepção chinesa de política, o governo não existia para “governar ou restringir o comportamento dos atores individuais na sociedade, mas para harmonizar as relações entre seus membros”. Nisso, existia um forte propósito moral do Estado chinês.

A forma como essas concepções de pensamento se transferiram para a realidade, quando pensamos em termos das relações externas desenvolvidas durante o período imperial, foi a partir do desenvolvimento de um sistema tributário. Por conta da noção de superioridade, a China interpretava a realização da diplomacia e do comércio com outros países como formas de reconhecimento de sua predominância, entendidos então como um tributo ao Filho do Céu (Imperador) (KISSINGER, 2011, p. 71).

Zhang (2001) aponta que o sistema tributário que emergiu na Dinastia Han (206 a.C até 220 d.C) era a expressão institucional e a chave mestra da ordem internacional dominada pela China. Nesse “sistema hierárquico reinos e tribos ‘bárbaras’ vizinhas mostravam submissão política aos imperadores chineses, e em retorno recebiam recompensas materiais” (ZHIMIN, 2005, p. 37), sendo também uma importante forma de pacificar as relações da China com seus vizinhos (FAIRBANK, 1969). Uma de suas características marcantes era o *kowtow*, ato de ajoelhar três vezes diante do imperador como forma de reconhecer sua superioridade. Zhang (2001, p. 52) destaca que a origem desse sistema foi a partir do comércio, mas com

o decorrer dos séculos passou a ter importantes funções políticas “em manter a paz, como também em conquistá-la”.

O sistema tributário criado pela China, então, expressava suas concepções de mundo calcadas na presunção de sua superioridade cultural e na busca da harmonia. Deve-se sobretudo chamar atenção para o fato de que, apesar do desenvolvimento do sistema, não houve interesse deliberado em expandir a sociedade chinesa confucionista para países que não a abarcasse em suas crenças, sendo que a maior parte dos Estados tributários chineses se localizavam na própria Ásia. Como afirma Kissinger (2011, p.30), é bom lembrar que “Na verdade, a China produzia uma parcela maior do PIB mundial total do que qualquer sociedade ocidental em 18 dos últimos 20 séculos”, o que era, além da cultura chinesa, também um grande atrativo para outros povos.

Desse modo, apesar de toda a sua força material e cultural, a China permaneceu ao longo do tempo “autossuficiente e terrestre enquanto a Europa tornava-se gananciosa e marítima” (FAIRBANK, 1969, p. 455). A forma do excepcionalismo chinês não comportou uma expansão desmedida da China pelo mundo e, além disso, a noção de superioridade presente na cultura chinesa acabou por distorcer a leitura que o país tinha sobre suas próprias forças, abrindo espaço, assim, para o chamado século de humilhação chinês.

2.2.2 O século de humilhação

No contexto da expansão europeia ultramarina para a Ásia, no século XVIII, houve a primeira tentativa, por parte do Reino Unido, de estabelecer condições mais favoráveis para o comércio com a China, com envio de uma missão, entre 1793 e 1794. A missão, no entanto, fracassou. Entre os pontos de negociação estavam o livre-comércio e o estabelecimento de relações diplomáticas, com a troca de embaixadores e a permissão para residirem nas respectivas capitais, além do reconhecimento de igualdade entre os países. Esses pedidos, porém, estavam “completamente fora dos limites e instrumentos conceituais da tradicional ordem mundial chinesa” (KISSINGER, 2011, p. 49). A China não poderia reconhecer qualquer outro país como sendo equivalente a si, pois fazia parte de sua concepção

de mundo à presunção de superioridade. Para os ingleses, dado a sua condição de potência, tratar a China como igual já era considerado muito.

As visões de mundo eram irreconciliáveis. Os chineses estavam despreparados para lidar com o domínio ocidental, pois “a China se defrontou com ‘bárbaros’ que não almejavam tirar o lugar da dinastia chinesa e reivindicar o Mandato Celestial (...) em vez disso, propunham substituir o sistema sinocêntrico” (KISSINGER, 2011, p.49), queriam “explorar a China visando o proveito econômico, não aderir a seu modo de vida” (KISSINGER, 2011, p.70). Dada a inferioridade material com relação as potências ocidentais, a China não estava em condições de se impor pela força, se os “bárbaros” não aceitassem reconhecer a superioridade de sua cultura, o que restaria?

O gatilho que irrompeu o embate foi o contrabando de ópio. A tentativa chinesa de erradicar, em 1839, o tráfico e a comercialização do ópio no país teve como resultado a Guerra do Ópio (1839-42). Dada à superioridade, os britânicos romperam facilmente as forças de defesa chinesas. Como resultado da vitória, impôs-se o Tratado de Nanquim e o complementar Tratado de Bogue: foram o início de uma série de tratados desiguais que, possibilitados pela superioridade militar, inaugurariam o “século de humilhação”.

Nos tratados, as “disposições mais (...) contestadas foram suas estipulações de igualdade de *status*” (KISSINGER, 2011, p.69), dado que essa determinação enfraquecia as concepções com as quais a China exercia seu poder e se imaginava no mundo, tendo efeitos deletérios para a política externa e doméstica: levou ao esfacelamento do sistema tributário, e, no lado interno, gerou desconfiança quanto à figura do imperador, deflagrando um turbilhão de rebeliões²¹. O governo entrou em colapso.

Zhimin (2005, p. 38) destaca que em “pouco menos de meio século depois da Primeira Guerra do Ópio, a China de repente não era mais o centro do universo. Pelo contrário, ela foi expulsa para as margens do mundo, como uma terra semicolonizada em um mundo Eurocêntrico.” A isso somou-se, no cenário pós-primeira guerra mundial, a invasão japonesa, tornando as humilhações iniciadas no século XIX ainda mais aviltantes.

²¹ Pode-se destacar a Rebelião Taiping (1851-1864), a Rebelião Nian (1853-1868), a Rebelião Miao (1850-1872) e as Rebeliões Muçulmanas (1855-1874). (FAIRBANK; GOLDMAN, 2008).

Essas experiências históricas, sumariamente narradas acima, neste e no tópico anterior, trouxeram alguns fundamentos para as relações internacionais chinesas. Abaixo começamos a apresentá-los.

2.2.3 O sentimento de grandeza

O período imperial trouxe como parâmetro para a política externa chinesa o sentimento de grandeza, enraizado no fato de que a China “ao longo dos séculos, fora a maior, a mais bem-organizada e, ao menos segundo o ponto de vista chinês, a instituição política mais benéfica do mundo” (KISSINGER, 2011, p. 171). Esse passado de grandeza – material, cultural e moral – teve como resultado o enraizamento na sociedade e nos líderes chineses da crença de que a China é grandiosa e tem um lugar de destaque a ser ocupado na cena internacional.

Esse sentimento exprime-se, dentre outras coisas, na busca pela autonomia, algo que se tornou ainda mais relevante após o país passar pelo século de humilhação. Como nos fala Oliveira (2012), a busca da autonomia é uma das características distintivas da política externa chinesa, assim como é para a brasileira, e fundamenta-se em partes, de acordo com Shambaugh (2013), não só nas lembranças de um passado imperial grandioso, mas também nas recordações de um passado humilhante em que teve sua liberdade tolhida e, por isso, a afirmação da autonomia se tornou tão relevante, como uma forma de se defender de intervenções externas futuras.

Kirby (1994) afirma ainda que o sentimento de grandeza da China assinala uma crença na centralidade de sua própria experiência histórica, calcada no fato não só de o país ter sido o mais rico e poderoso do mundo por tantos séculos, mas também no de que, sempre que foi necessário, a China ter demonstrado uma habilidade de se reerguer e reconstruir sua própria grandeza: foi assim com as quedas das dinastias que estiveram no poder durante o império e só poderia ser assim depois do século de humilhação. A crença na unidade chinesa e na grandeza, então, são parâmetros importantes que informam a política do país e calcam-se não apenas na vontade (como é o caso do Brasil), mas na experiência histórica. Ressalta-se que os dois fundamentos são ainda hoje relevantes.

Destaca-se ainda que esse sentimento histórico de grandeza tem feito a China interpretar sua ascensão nas relações internacionais nas últimas décadas do século XX como se fosse algum tipo de correção histórica. A visão presente na mentalidade chinesa, considerando o passado de grandeza, é que ser grande é retornar ao estado normal das coisas. Sendo que esse sentimento também alimenta na China, devido as vexações trazidas pelo século de humilhação, como afirma Kirby (1994), a percepção de que o país merece um destino melhor do que aquele que teve no mundo moderno, o que traz para a ação externa um comportamento contestatório com relação a ordem internacional.

Kirby (1994) e Levine (1994) apontam ainda que essa crença na grandeza chinesa traz para as relações externas a tentativa de apresentar a China como “indispensável”: como uma grande nação histórica, a China naturalmente deve ocupar uma posição central nas relações internacionais e deve ser tratada como um grande poder.

No caso das relações regionais, a China imperial desenvolveu-as por meio de interações hierárquicas assimétricas, considerando-se o país o centro de gravidade da região. No entanto, após a chegada das potências ocidentais, a China perdeu o seu sistema tributário, o que desmontou a forma como ela interagia regionalmente, e com o enfraquecimento e subjugação do país ficou mais difícil controlar as relações regionais, sendo que posteriormente, o Japão tentou dominar o país. Como resultado desse processo de desagregação da China imperial e de domínio do Japão, Rússia e potências Ocidentais, partes dos territórios controlados no período do império se tornaram independentes ou passaram a ser reivindicadas por outros Estados. As consequências disso para a China atual são representadas por uma série de problemas de fronteiras que o país ainda possui com seus vizinhos, com destaque para as disputas no Mar do Sul, e o fato de o país tentar exercer um papel de peso nas relações regionais, buscando recuperar o prestígio que um dia gozou.

2.2.4 Isolacionismo: entre a superioridade, o respeito e a busca de igualdade

As experiências de relações internacionais vividas pela China imperial eram informadas por concepções que assinalavam a superioridade chinesa. Durante os tempos imperiais as interações internacionais mais básicas – comércio e diplomacia

– eram filtradas pelo sistema tributário chinês, sendo interpretadas como reconhecimento da autoridade chinesa: a China não fazia comércio ou diplomacia porque precisasse de alguma coisa do exterior, mas para permitir que os outros – os bárbaros – pudessem observar à sua superioridade e seu poder civilizatório²².

Desse modo, apesar do desenvolvimento do sistema tributário e de todo relacionamento externo que a China participou, pode-se assinalar um parâmetro isolacionista da política externa da época do império. Contudo, duas análises podem ser observadas a partir desse parâmetro isolacionista: se por um lado ele é informado pela noção de superioridade chinesa, o que delineia certa arrogância e indiferença do país com a esfera externa, por outro, ele prove uma noção de respeito as singularidades alheias poucas vezes vista em impérios da magnitude do chinês.

Lembra-se que a forma de excepcionalismo desenvolvido pela China não comportou justificativa para a conquista do estrangeiro, não houve interesse em expandir a sociedade confucionista chinesa para países que não a comportassem em suas crenças, o que implica no reconhecimento da singularidade própria, mas também alheia.

Desse modo, enquanto a primeira vertente de análise do isolacionismo como fundamento das relações internacionais chinesas aponta para um comportamento externo arrogante ou/e indiferente da China, a segunda vertente aponta para uma noção de respeito ao que é considerado externo poucas vezes vista na história de impérios. Essas vertentes do isolacionismo chinês ganhariam ainda nova roupagem por causa dos traumas trazidos pelo século de humilhação.

Um fator importante que fundamenta o comportamento externo chinês refere-se as consequências trazidas pelo “século de humilhação” sofrido pelo país. Wang (2012) aponta que a expressão *wuwang guochi*, que pode ser traduzida como “nunca esqueça a humilhação nacional”, foi originada por causa do século de humilhação e compõe a identidade nacional chinesa e a retórica pública dos seus governantes, sendo que existe um “profundo laço emocional dos jovens com essa frase”, pois ela informa o entendimento das pessoas do que elas são e sua percepção sobre o resto do mundo, sendo enraizado na sociedade e, por isso, refletido na ação externa do país.

²² Fairbank (1969, p. 457) aponta que a crença chinesa do seu poder civilizatório provinha da ideia de “virtude imperial, ou *te*”, representado pelo “poder que o confucionismo atribuía ao exemplo edificante do homem superior”.

Miller (2013) enfatiza que o colonialismo foi um trauma coletivo para a China. A narrativa política que se originou desse trauma, por sua vez, tende a enfatizar o sofrimento causado pela dominação colonial, criando uma situação de vitimização do país, e a necessidade de algum tipo de restituição pelos maus causados. Ressalta-se que a experiência histórica do colonialismo permite aos países que por ela passaram, dentre eles a China, a justificar suas ações através de um discurso de vítima, invocando a opressão e a discriminação sofridas. Miller (2013) acredita que ainda hoje esse tipo de narrativa política compõe os cálculos de decisão chineses na arena externa, embora não os influenciem unilateralmente.

Argumenta-se que por trás desse desejo do país de ser reconhecido pelos outros como vítima, está a vontade de assegurar que não será vitimizado no futuro. Miller (2013) aponta que essa vontade, de evitar ser vitimizado novamente, gera uma série de objetivos subordinados, todos presentes no comportamento chinês, principalmente após a instauração da RPC, em 1949, como a maximização da soberania territorial e a busca pela elevação do *status* internacional do país: essas seriam formas de prevenir novas intervenções externas e reverter o *status* de semicolônia.

É preciso se atentar para o fato de que, após a experiência vivida no século de humilhação, a busca pela igualdade (em vez da presunção de superioridade) passou também a informar o parâmetro isolacionista da política externa chinesa. Tudo o que a China pode buscar após seu aviltamento foi a igualdade como forma de nivelar o seu relacionamento com o exterior. O isolacionismo por vezes praticado pela China será, nesse sentido, visto mais como uma estratégia de defesa: quando o país percebe que há o risco de ele não ser tratado como igual prefere se afastar dos fluxos externos. Esse tipo de ação será muito comum na política externa dos anos iniciais da RPC e permanecerá no repertório de parâmetros que informam o comportamento externo chinês, ilustrado, por exemplo, no envolvimento multilateral seletivo que o país passará a adotar a partir da década de 1970.

Deve-se ainda apontar que o “século de humilhação” em conjunto com o “sentimento de grandeza”, já expostos anteriormente, proporcionaram para a China a oportunidade de explorar uma identidade internacional dupla: a de grande poder, relacionada ao passado grandioso do país e a crença de que no futuro a grandeza será recuperada; e a de país em desenvolvimento, referindo-se a seu passado

enquanto país colonizado, ainda esperançoso de alcançar patamares econômicos e sociais superiores, aproximando-o assim das nações mais pobres e que também foram colonizadas. Enquanto a primeira vertente identitária influencia o comportamento externo chinês levando o país a buscar um relacionamento em pé de igualdade com os países mais ricos, desejando ter sua grandeza também reconhecida, a segunda dá origem a dimensão terceiro-mundista da política externa chinesa e a busca de um relacionamento qualificado com os países mais ricos, buscando tirar proveito de sua posição como país periférico pobre.

2.2.5 A República Popular da China

O século de humilhação, além de acrescentar o parâmetro da vitimização as relações internacionais chinesas, deu, então, uma nova releitura a alguns fundamentos herdados da China imperial, juntamente com a chegada do Partido Comunista Chinês (PCC) ao poder e a criação da RPC em 1949. O sentimento de grandeza permaneceu na mentalidade chinesa, como dissemos na seção 2.2.3, calcado não só nas lembranças do passado de grandeza e humilhação, mas também na crença de que o país se recuperaria de todo o mal causado, voltando a ser grandioso.

O parâmetro isolacionista do comportamento chinês também permaneceu. No entanto, se antes ele era calcado na presunção de superioridade, a partir de então ele será fundamentado na busca pela igualdade: depois da traumática experiência vivida, tudo o que a China pode buscar nas relações internacionais foi a igualdade; o isolacionismo passa a ser usado como defesa em um mundo organizado de forma hierárquica e desigual que tende a colocar sobre a periferia – na qual a China se localiza – todas as pressões. No entanto, como veremos nos próximos parágrafos, a RPC vai desenvolver também uma vertente internacionalista de comportamento, fundamentada sobretudo no grande pragmatismo assinalado nas relações externas.

Lembra-se que o PCC chegou ao poder na China em 1949, depois de derrotar os nacionalistas Kuomintang. Estes fugiram para a ilha de Taiwan (ou Formosa), mudaram a capital para Taipei e mantiveram o lugar que o país tinha conquistado no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU), deixando assim a China continental, o país mais populoso do mundo, sem representação no

mais importante fórum internacional existente, a ONU. A China continental se tornou a República Popular da China (RPC), sob domínio do PCC.

A política externa desenvolvida pelo PCC desde o seu início teve de lidar com um substancial isolamento internacional que, dessa vez, vinha das duas direções: não só a China, agora RPC, não fazia questão de se manter em relações que considerava aviltantes, como também vários países, com destaque para os do bloco capitalista ocidental, no contexto da guerra fria, não se empenhavam em desenvolver suas relações com a China. O país foi salvo de um isolamento maior por causa da aliança acordada com a URSS em 1950²³ e das relações que logrou desenvolver com os países recém descolonizados ou em vias de descolonização nos marcos da Conferência de Bandung (1955), buscando explorar a sua identidade como país em desenvolvimento.

As bases para a política externa chinesa, divulgadas ainda em 1949²⁴, defendiam como preceitos fundamentais da ação externa do país a independência, liberdade, integridade territorial e soberania, além do desejo de estabelecer relações cooperativas e amigáveis com o mundo externo fundamentadas na igualdade e no mútuo benefício. A ênfase com que se buscava destacar o pressuposto de “igualdade” e a defesa da soberania e integridade territorial se dava como forma de afirmar o interesse de unificação com Taiwan, mantendo-se a crença na unidade chinesa, e contrastar com os momentos anteriores do país em que o pressuposto da igualdade não estava presente, primeiro por causa da presunção de superioridade, depois por causa da humilhação trazida pelo domínio colonial.

É preciso apontar que a leitura que o país fazia das relações internacionais era bastante pragmática. Aponta-se três fases distintas da política externa chinesa do período da guerra fria: entre 1949 e 1960, marcada pela aliança sino-soviética; década de 1960, caracterizada pela contraposição as duas superpotências; e década de 1970 e parte da 1980, marcada pela aproximação com os EUA e pela tônica antissoviética. Na base de todas essas alianças, como afirma Kissinger (2011) e Cheng e Zhang (1999), estava o interesse nacional chinês, sendo que o próprio comportamento

²³ Em 1950 a RPC e URSS estabeleceram um tratado de defesa mútua e um acordo comercial que previa ajuda soviética para o desenvolvimento chinês.

²⁴ Foram divulgadas no documento intitulado: “The Common Program of The Chinese People’s Political Consultative Conference”, de 1949, disponível no “The Important Documents of the First Plenary Session of the Chinese People’s Political Consultative Conference (Peking: Foreign Languages press, 1949), pp. 1-20”

cambiante do país no período demonstra o pragmatismo com o qual a China buscava os seus objetivos.

Um importante parâmetro que a política externa chinesa amadureceu durante o período foi a preferência pelos relacionamentos bilaterais. Na mentalidade chinesa, o pragmatismo e a busca dos interesses nacionais do país podia ser melhor expresso por meio do bilateralismo. Isso porque uma característica básica do pragmatismo chinês é a resistência em constituir alianças formais com os seus parceiros. Kissinger (2011, p. 314) argumenta que a China de Mao buscou “coalizões pela primeira vez na história”, no entanto, um aspecto fundamental das parcerias chinesas foi a existência de interesses comuns e ganhos mútuos que pudessem sustentar a aliança sem que se criasse uma obrigação formal, com exceção do acordo de 1950 com a URSS.

Kirby (1994) argumenta que essa resistência chinesa em estabelecer alianças formais e o fato de o país ter preferência por relacionamentos bilaterais pode ser explicada pelo trauma causado pelo século de humilhação. O referido autor argumenta que até a guerra do ópio, a China mantinha uma concepção de centralidade nas suas relações externas, lidava com os atores internacionais com considerável autonomia, contudo quando perde a guerra, passa a ser obrigada a tratar coletivamente os seus algozes.

A lição que sai dessa experiência é que a China tem mais liberdade quando trata os poderes externos como individuais, não unidos ou como conjunto. Desse modo, a RPC não se aliava automaticamente, nem tinha tradição em forjar e manter alianças formais ou baseadas em objetivos abstratos distantes das necessidades colocadas pelo interesse nacional. A ênfase no bilateralismo exprimia, em última instância, o medo do país de perder sua autonomia perante os Estados mais poderosos, como havia ocorrido no século de humilhação.

Quanto ao aspecto multilateral, Foot (2010, p. 18) aponta que é perceptível uma participação mais ativa da China em regimes internacionais a partir da década de 1980, ainda que seu envolvimento fosse seletivo. Destaca-se que o envolvimento seletivo da China, como dissemos no tópico anterior 2.2.4, pode ser interpretado não só pela ideia de busca da igualdade dentro do isolacionismo (expresso nesse caso pela seletividade), mas também a partir de uma vertente internacionalista que começa a amadurecer na política chinesa a partir da década de 1970 no contexto das iniciativas de reforma e abertura que deram um novo folego ao pragmatismo chinês,

que se expressará não só na sua vertente isolacionista e bilateralista, como também em uma dimensão de maior integração aos fluxos globais.

2.2.6 Reforma e Abertura: entre o pragmatismo isolacionista e o internacionalismo integrador

Destaca-se que a Terceira Plenária do 11º Comitê Central do Partido Comunista Chinês, de dezembro de 1978, estabeleceu o slogan de “reforma e abertura” e das Quatro Modernizações (agricultura, indústria, ciência e tecnologia e forças armadas) a serem perseguidos para a próxima fase do desenvolvimento chinês (CHENG; ZHANG, 1999). Pode-se considerar que essa nova estratégia seja uma resposta às modificações ocorridas no cenário interno chinês (morte de Mao e ascensão de Deng), mas também de pressões estabelecidas pelo contexto internacional.

Do lado interno, destaca-se o maior pragmatismo trazido pela ascensão de Deng. Oliveira (2012, p. 30) aponta que a RPC de Deng começara a perceber que os desafios econômicos eram “inseparáveis dos elementos básicos da segurança nacional: independência, soberania e estabilidade”. O país estava cercado por uma Ásia com uma dinamicidade econômica crescente e países desenvolvidos que estavam muito afrente da China. Caso a RPC não conseguisse avançar, tal fato poderia causar uma crise de legitimidade do governo e gerar instabilidade, colocando em risco a sobrevivência do PCC e do próprio do país.

Para alcançar o projeto de modernização chinês, no entanto, era fundamental que se reconhecesse a necessidade de contar com o apoio externo, capital e tecnologia, principalmente. O novo modelo econômico, de acordo com Oliveira (2012, p. 30), considerando a inexistência de parâmetros para se basear, foi construído no dia-a-dia, formatando-se para atender aos objetivos chineses. No litoral foram constituídas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) que receberiam investimento externo nos setores determinados pelo governo chinês e focar-se-iam em atividades exportadoras. Como argumentam Carvalho e Catermol (2009), a partir da instalação de ZEEs, a China atraiu volume significativo de recursos, sendo que o estabelecimento de *Joint Ventures* com as empresas chinesas era condição para parte dos investimentos estrangeiros. Essa condicionante fez com que importantes

técnicas e tecnologias fossem transferidas de empresas estrangeiras para empresas chinesas.

Esse modelo, chamado de socialismo com “características chinesas”, uma expressão sólida da singularidade milenar do país, apesar de prever a abertura da economia e um espaço maior para o setor privado, de acordo com Oliveira (2012, p. 30), pode ser “classificado como um processo endógeno, gradual (espacial e temporal), com uma forte presença do Estado, tanto na propriedade de empresas quanto no exercício de um papel regulador, e direcionado à produção para exportação”.

Kissinger (2011, p. 389) aponta ainda que faziam parte desse pacote de reformas o abandono das comunas agrícolas e o aumento do setor privado, a descentralização sistemática da gestão da economia, fazendo-se uma distinção entre propriedade, que permanecia sendo estatal, e o gerenciamento, que poderia adotar parâmetros mais condizentes com uma economia de mercado. Em 1980, a RPC se juntaria ao Banco Mundial e ao FMI para ter maiores possibilidades de acessar empréstimos.

Pelo exposto, é perceptível que o comportamento externo chinês começa a exibir certo internacionalismo a partir das políticas de reforma e abertura. A China começa a perceber que se integrando a ordem mundial ela poderá ter mais condições de buscar a igualdade e reconstruir sua grandeza. Entretanto, a seletividade e a gradualidade desses processos mostram que o isolacionismo também permaneceu como parâmetro informando a política externa chinesa.

Essas desconfiças do multilateralismo, apesar da crescente adesão a ele, de acordo com Shambaugh (2013), advêm da percepção de que ele é frequentemente usado pelo ocidente como uma ferramenta de contenção da China. Por isso, o país tinha preferência pela multipolaridade e pelo bilateralismo, embora não descartasse o âmbito multilateral. Prefere focar em multipolaridade mais do que no multilateralismo porque neste último, segundo a percepção chinesa, são as relações individuais que condicionam os resultados, enquanto no primeiro o que é determinante são as relações entre os diferentes polos de poder do globo, o que, na visão chinesa, proporciona maior vantagem, uma vez que o país é mais forte tratado como um polo de poder do que como “apenas mais um país”.

Ressalta-se que esse plano de abertura ao exterior e reformas na China, segundo a visão de Deng, para ser bem-sucedido, necessitava de um ambiente internacional pacífico, condutivo aos interesses chineses. No entanto, a China termina a década de 1970 como parte de uma Diplomacia Triangular (com URSS e EUA) cheia de tensões, e ainda com uma série de problemas a serem resolvidos na sua vizinhança imediata.

A estratégia chinesa para lidar com essa situação foi aprofundar a aproximação com os EUA e tentar desenvolver uma política regional de boa vizinhança. Tendo retomado as relações de alto escalão com os EUA no início da década de 1970, só em 1978 elas puderam ser normalizadas. A moderação chinesa e as boas relações com EUA abriram espaço para melhorar as relações com a Europa, possibilitando durante a década de 1980, a resolução de alguns problemas importantes que a RPC tinha com relação a alguns de seus territórios²⁵ (ABI-SAD, 1996).

Nos vizinhos, entre 1978 e 1979, Deng realizou uma série de viagens buscando construir um ambiente regional mais estável e seguro para a China. A RPC percebera a dinamicidade econômica da área do pacífico, cujo maior expoente era o Japão, e desejava integrar-se a ela, buscando carona no seu crescimento (KISSINGER, 2011; ABI-SAD, 1996).

Como afirmam Cheng e Zhang (1999) e Oliveira (2012), talvez uma das características mais relevantes da política externa chinesa a partir da década de 1980, foi que ela se voltou para o auxílio do projeto de modernização econômica do país com vistas ao desenvolvimento, como veremos no próximo tópico 2.2.7. Os autores esclarecem que o 12º Congresso Nacional do PCC, em 1982, pode ser considerado importante para a consolidação da política externa praticada por Deng. Nesse congresso buscou-se reafirmar a “independência e a paz” como guias básicos para a política exterior. Buscava-se, com isso, amadurecer a ideia de que a paz era uma condição necessária ao desenvolvimento econômico. Ao passo que se reconhecia a necessidade de paz para a busca do desenvolvimento, no entanto, estabelecia-se a independência também como princípio básico da política externa.

Na verdade, como Kissinger (2011), Abi-Sad (1996) e Cheng e Zhang (1999) apontam, a China buscava utilizar suas reformas, mesmo em interdependência com

²⁵ Destaca-se o acordo assinado com a Grã-Bretanha em 1984 sobre a reinserção de Hong Kong à soberania chinesa em 1997, e com Portugal sobre a integração de Macau a China em 1999. (ABI-SAD, 1996, p. 87).

o exterior, para construir um poder próprio e autônomo. Oliveira (2012, p. 30) argumenta que “Todo o processo de inserção internacional e desenvolvimento chinês, desde o seu início em 1978, detinha e ainda detém uma característica que o identifica e o torna específico e único: a *autonomia*.”

É importante ressaltar o grande pragmatismo com o qual a China enfrentou as questões relativas à sua inserção internacional e desenvolvimento, é comum analistas dizerem que a China é um dos países que mais sabiamente usam o contexto externo para alavancar os seus objetivos. Isso evidencia um uso sábio dos diferentes parâmetros que influenciam sua inserção externa: utiliza-se o isolacionismo para resistir ao externo quando considera que integrar-se seria contraproducente, mas também do internacionalismo quando avalia que a interação com os fluxos externos pode ser vantajosa. A “dança” entre esses parâmetros aparentemente contraditórios que informam o comportamento externo chinês tem permitido a integração pragmática da China a ordem internacional de forma gradual e seletiva para atender aos objetivos chineses. Como Levine (1994) aponta, embora a tendência internacionalista da China pareça prevalecer nas últimas duas décadas, deve-se considerar que na identidade chinesa das relações internacionais a duas tradições – internacional e isolacionista – permanecem como possibilidade, dando um tom ambíguo a inserção externa do país, singularizando-a no contexto amplo da vida internacional.

2.2.7 Desenvolvimento, segurança e interação entre o externo e interno

Uma característica relevante da política externa chinesa, como já mencionamos, é a busca pelo desenvolvimento do país. A partir do governo de Deng (1978) praticamente todas as esferas do governo chinês se voltam para a busca do desenvolvimento econômico, incluindo a política externa e a diplomacia (SHAMBAUGH, 2013).

É por isso, de acordo com Shambaugh (2013), que as motivações econômicas são uma característica distintiva da política externa chinesa, uma vez que poucos países dedicam tantos recursos diplomáticos na busca de fins econômicos como a China faz. A preocupação com o desenvolvimento, como citamos, advém da percepção de que é ele que será capaz de garantir, em última instância, benefícios

para a população e estabilidade interna, essenciais para a continuidade e legitimidade do governo do PCC.

A estabilidade interna é considerada importante por vários motivos, dentre eles a percepção chinesa de que a instabilidade doméstica é convidativa a intervenção externa (SHAMBAUGH, 2013). Como Shambaugh (2013) afirma, a China tende a ser mais sensível com os assuntos de segurança do que a maioria dos países. Para além do fato de o país ter passado pelo século de humilhação e ter, então, preocupações maiores com a intervenção externa, isso ocorre também porque a China concebe a segurança em termos mais totalizantes do que outros países: o termo utilizado para exprimir segurança – *anquan* – pode ser traduzido como “tranquilidade completa”, algo que é muito mais profundo do que o que geralmente se busca em outros países (SHAMBAUGH, 2013).

A explicação para essa concepção, de acordo com Shambaugh (2013), é que a estabilidade interna para a China é a essência da segurança. Essa segurança, de acordo com Kirby (1994), envolve uma dimensão cultural, de preservar as tradições, o que leva a promoção da essência nacional chinesa (*guo chi*); mas também envolve uma dimensão social, de preservação da ordem pública. Se há divisão interna, se a instabilidade se instala, isso é visto como um convite para os estrangeiros, por isso a estabilidade interna é vista como de suma importância para o governo chinês, que responde duramente quando ela é ameaçada.

Desse modo, um fato distintivo no que concerne à segurança chinesa, no entanto, é que a diplomacia tem o propósito duplo de conter as ameaças à segurança externa, mas também à doméstica, não só porque a estabilidade interna é relevante para garantir a externa, mas também porque uma das contribuições que deve ser dada pela diplomacia é para suportar e manter o PCC no poder, considerando-se a continuidade do regime como um elemento da estabilidade interna. Shambaugh (2013) afirma que frequentemente usa-se a diplomacia para acrescentar legitimidade a política doméstica, sendo que as relações internacionais são uma arena importante para o PCC cumprir algumas de suas principais promessas, como a de restaurar a dignidade, soberania e integridade chinesas, que passam pela busca de *status* para o país e por resolver a questão de Taiwan. Desse modo, as relações externas, para além de contribuir para o desenvolvimento do país, são relevantes para ajudar a compor a legitimidade do regime do PCC.

Shambaugh (2013) afirma que as relações da China com o Ocidente, com destaque para os países que impuseram tratados desiguais para a China no século de humilhação, e com o Japão, apesar de pragmáticas, são sempre sensíveis porque ligam-se diretamente a base de legitimidade criada pelo PCC, focada na restauração da dignidade e da integridade do país. Críticas desses países a China são quase sempre pouco toleradas, pois envolvem um nacionalismo defensivo ligado ainda as percepções do país como vítima das imposições externas. Por isso é bem forte na política externa chinesa as reações quando atores externos tentam criticar ou problematizar algum assunto considerado doméstico.

No que concerne a interligação entre o contexto doméstico e o cenário externo, Shambaugh (2013) argumenta que quando a política externa é abordada no cenário doméstico chinês, o PCC tenta desenvolver discursos que remetem a experiência histórica chinesa, enraizados na mentalidade da sociedade, para criar mais legitimidade para a ação externa. Tudo isso mostra a importância que as relações externas têm como componente de legitimidade interna para o PCC. Dessa forma, mesmo a China sendo governada por um regime considerado autoritário, na política chinesa existe uma importante relação entre o interno e o externo, sendo que o PCC demonstra preocupação com potenciais custos e o impacto da política externa no cenário doméstico.

2.2.8 As incertezas

Refletindo esses fundamentos que expomos nos tópicos acima, percebe-se que a identidade chinesa de política externa assume diversas orientações e ênfases, as vezes conflitantes, as vezes complementares, o que gera uma incerteza grande quanto ao comportamento chinês futuro. Essa diversidade pode ser encontrada nas diferentes escolas de pensamento que postulam sobre a identidade internacional que seria adequada para o país. A pesquisa de Shambaugh (2013), conforme expomos no quadro 1 abaixo, detecta e explica as principais linhas de pensamento existentes dentro da China com relação as relações internacionais do país. O estudo leva em conta as concepções difundidas na academia, dentro das diversas divisões do PCC, *think tanks*, dentro do governo chinês, das elites e da sociedade de uma forma geral²⁶.

²⁶ A pesquisa pode ser consultada integralmente em Shambaugh (2013).

Quadro 1 – Escolas sobre a identidade internacional chinesa

ESCOLAS SOBRE A IDENTIDADE INTERNACIONAL CHINESA	
<u>Nativistas</u>	– são populistas, nacionalistas e marxistas radicais; apresentam uma forte desconfiança do mundo externo; defendem que a RPC deve buscar a autonomia nas suas relações externas, identificando-a frequentemente com a ideia de autossuficiência; interpretam o relacionamento multilateral como armadilha que barra a liberdade de ação chinesa; veem a reforma e abertura pelas quais o país vem passando como corrosiva ao socialismo e a cultura chinesa;
<u>Realistas</u> ²⁷	– são nacionalistas, mas também pragmáticos; dão grande importância a soberania e veem o ambiente internacional como anárquico e imprevisível; nele, a China deve estar preparada para contar apenas consigo mesma e resistir à pressão externa; o objetivo do governo deve ser construir uma força própria e autônoma para o país; frequentemente são pessimistas quanto ao ambiente externo, observando a existência de relações competitivas mais do que cooperativas com EUA; foi o discurso dominante dentre as camadas sociais pesquisadas por Shambaugh (2013);
<u>Escola dos grandes poderes</u>	– advogam que a China deve concentrar suas relações externas nos grandes poderes e blocos mundiais, a Rússia, os EUA e a UE; pois assim conseguirá alavancar o desenvolvimento do país e seus objetivos externos;
<u>Escola “Ásia primeiro”</u>	– defendem que a RPC deve concentrar sua política externa na sua periferia imediata; acredita-se que é nessa região que a China tem possibilidades maiores de obter um desenvolvimento autônomo e recuperar o seu <i>status</i> internacional, começando primeiramente a se firmar como potência na esfera regional;
<u>Escola do Sul global</u>	– foca-se no passado comum de colonialismo para criar uma proximidade com os países em desenvolvimento; acredita-se que a identidade internacional chinesa deva ser a de um país em desenvolvimento, pois a China conseguiria angariar mais suporte diplomático para defender seus objetivos, muitos deles semelhantes aos buscados pelos países mais pobres; alguns frequentemente advogam que a China assuma interesses revisionistas, mostrando-se como poder insatisfeito, que não quer <i>status quo</i> ;
<u>Multilateralistas seletivos</u>	– defendem que a China deva expandir o seu envolvimento internacional em mecanismos multilaterais em que o interesse nacional estiver diretamente envolvido;

²⁷ O leitor poderá perceber que a visão dos realistas chineses converge com corrente teórica realista das Relações Internacionais.

Globalistas²⁸ – são liberais-institucionalistas; advogam o maior envolvimento global da China na ordem internacional; defendem um comportamento internacionalista.

Pelo exposto no quadro 1, percebe-se, portanto, que várias identidades e diversas prescrições sobre o que seria o ‘comportamento adequado’ competem na política externa chinesa, refletindo em grande medida os fundamentos históricos que expomos nos tópicos acima. É preciso chamar atenção para o fato, de acordo Shambaugh (2013), que a China não possui, desse modo, uma identidade fixa. Shambaugh (2013) aponta ainda, de acordo com sua pesquisa, que os oficiais do governo chinês, durante a década de 1990 reportaram-se significativamente a escola da “Ásia primeiro”, entretanto desde o final da década de 1990, reportam-se mais frequentemente as escolas dos grandes poderes e do Sul global, apesar de terem que responder também aos realistas e nativistas, e de uma forma geral as inúmeras identidades que o país possui, o que evidencia que nenhum dos comportamentos acima prescritos são excludentes e que, em maior ou menor grau, todos estão presentes na ação externa chinesa.

É preciso reforçar, por fim, que não são todas as tradições que apresentamos neste e nos tópicos anteriores que ficam aparentes o tempo todo. Contudo, todas coexistem na mente, experiência e prática chinesas (SHAMBAUGH, 2013), por isso a grande incerteza quanto ao seu comportamento externo. Por ora, concluímos essa parte com a citação retirada do trabalho do professor Wang (2012) que exprime o que dissemos acima: “Sendo um professor de relações internacionais, meus estudantes frequentemente me perguntam sobre o futuro da China, mas eu não posso responder sempre a essas questões; há muitas variáveis, muitas perspectivas, e também muita incerteza”; esperamos que com essa parte do nosso trabalho algumas dessas variáveis e perspectivas tenham sido melhor entendidas.

2.3 O que disso importa para os dias de hoje?

Ressaltamos primeiramente que os fundamentos de política externa expostos nos tópicos 2.1 e 2.2 não devem ser interpretados de forma determinista e rígida, uma

²⁸ O leitor poderá perceber que a visão dos realistas chineses converge com corrente teórica liberal-institucionalista das Relações Internacionais.

vez que constituem parâmetros gerais que são adaptáveis em cada circunstância, sendo que é essa flexibilidade que tem garantido a permanência deles como fundamento de política externa dos países por longos períodos.

Como vimos na seção 2.2, a China possui uma história marcada pela grandiosidade: o país já foi o mais rico, produtivo e desenvolvido do mundo; foi centro de uma ordem internacional própria e governanta de um império de dimensões gigantescas que, entre ascensões e quedas de dinastias, durou cerca de dois milênios; tudo isso só poderia gerar nos chineses um sentimento de grandeza que ultrapassa gerações. Contudo, como mencionado, a China também possui uma história marcada pela tragédia, representada pela tentativa de dominação colonial que esfacelou o império e destruiu as concepções com as quais os chineses encaravam o mundo, trazendo o século de humilhação para a sociedade chinesa. Tudo o que a China, então RPC, pode buscar, após essa experiência traumática, foi estabelecer como princípios básicos para as suas relações internacionais a igualdade, a autonomia, a independência e a integridade territorial. Nesse sentido, destaca-se que o país se aproxima dos parâmetros ocidentais de busca de igualdade e liberdade também perseguidos pelo Brasil, como apresentamos no tópico 2.1.2.

Na experiência brasileira, como vimos na seção 2.1.1, a colonização, em vez de destruir o Estado (como foi com a China), constituiu-o. No entanto, esse processo não foi menos traumático, dado o seu caráter radicalmente exploratório. Mesmo com a independência do país, no século XIX, não se rompeu com os fluxos políticos e econômicos que prejudicavam o desenvolvimento autônomo do país. Como resultado dessa experiência aflorou na PEB a partir do século XX a necessidade de afirmar a autonomia brasileira perante o mundo, permeada, por sua vez, por um sentimento de grandeza que levava em consideração os imensos potenciais de riqueza e desenvolvimento que o Brasil poderia ter.

Vê-se, então, que apesar das diferenças em suas experiências históricas, Brasil e China possuem alguns fundamentos semelhantes que informam suas ações externas, pois a traumática vivência colonial aproximou-os, nivelando, ainda que não colocando em patamar de igualdade, algumas de suas aspirações e visões de mundo. Ambos postulam nas relações internacionais uma ação independente e autônoma, buscam utilizar a esfera externa para alcançar objetivos de desenvolvimento econômico, possuem um sentimento de grandeza com relação aos seus respectivos

destinos, embora reconheçam que ainda possuem um longo caminho até alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento. Compartilham a interpretação de que o sistema internacional é discriminatório e desigual e, levando em consideração suas identidades como poderes em desenvolvimento, buscam desenvolver uma perspectiva própria de poder atuando entre os dois polos – países desenvolvidos e países pobres. Ambos afirmam defender a democracia nas relações internacionais e procuram praticar uma política externa universalista e pragmática.

Destaca-se que esses aspectos semelhantes que surgiram espontaneamente a partir da caminhada histórica de cada um dos países, como veremos no próximo capítulo, foram importantes para a aproximação entre Brasil e China no século XX e atuaram, ainda que não de forma intencional, para fortalecer pleitos que ambos os países tinham, como a já citada democracia nas relações internacionais, o interesse em aumentar a participação dos países em desenvolvimento na ordem, e ter uma ação questionadora das potências, o que evidencia posições pós-colonialistas de ambos os países, ainda que não acertadas formalmente.

No entanto, mesmo que de forma geral os fundamentos se assemelhem, existem também importantes distinções. Vimos que a noção de autonomia nas políticas externas de Brasil e China relaciona-se a aspectos mais básicos, como a manutenção da soberania e do território, mas é perceptível que ela também se reporta a busca pelo desenvolvimento do espaço nacional. Para ambos os países autonomia e desenvolvimento são elementos interligados que se constituem e reforçam-se mutuamente. Contudo, a forma como os países “traduziram” a autonomia em suas políticas externas é distinta.

Para o Brasil, o tipo de autonomia buscada não se aproximou da forma absoluta, dado a impossibilidade disso. Vimos que a busca da autonomia comporta variados comportamentos internacionais, desde um distanciamento com as maiores potências e a ordem por elas imposta, até uma grande aproximação, ou mesmo certo alinhamento, com elas. A autonomia traduz-se, ainda, na busca de um forte relacionamento multilateral, a partir do qual o Brasil busca neutralizar o unilateralismo das grandes potências, garantir maior democracia nas relações internacionais e aumentar a legitimidade de sua ação externa que, como explicamos, é desprovida de tradicionais recursos unilaterais de poder.

O multilateralismo também contribui para a noção de autonomia, segundo a percepção brasileira, porque garante uma melhor aplicação do princípio da igualdade jurídica entre os Estados: é a partir dele que o Brasil enxerga que pode ter maiores ganhos nas negociações internacionais e contribuir para a alteração da injusta ordem internacional, embora o bilateralismo seja também relevante. Vimos ainda, que a autonomia para o Brasil se traduziu também na busca de relacionamentos bilaterais sólidos e na criação de parcerias estratégicas, sendo que frequentemente a política externa brasileira busca expressar certo juridicismo, uma vez que, como mencionado, os compromissos formais e tratados internacionais foram internalizados pela diplomacia brasileira como fatores estabilizadores da ordem internacional, ajudando a proteger o país de imposições unilaterais de parceiros mais fortes.

Para a China, a autonomia traduz-se de forma diferente. Nos períodos iniciais da RPC a autonomia foi em diversos momentos confundida com a autossuficiência, a independência econômica excessiva e um afastamento substancial da ordem internacional. Mesmo quando a China passou a se integrar no mundo externo e a noção de autonomia deixou de se aproximar da sua forma mais absoluta, contudo, ela não permitiu ao país forjar alinhamentos: a busca da igualdade dentro do isolacionismo, como vimos, é um parâmetro importante das relações internacionais chinesas. Sendo, desse modo, a noção chinesa de autonomia mais estreita do que a brasileira. A RPC manteve, até o momento histórico analisado por este capítulo (fim da década de 1980), uma preferência por relacionamentos bilaterais, esquivando-se de estabelecer acordos formais. O pragmatismo para a China, como vimos, é melhor traduzido pelo bilateralismo do que por iniciativas multilaterais. O marco para a cooperação da RPC tem sido os interesses e objetivos comuns que ela possui com outros países, considerando-se os mesmos suficientes para garantir o comprometimento, sem a necessidade de mecanismo legal.

A autonomia traduziu-se também na política externa chinesa, como vimos, por uma predileção a multipolaridade, em vez do multilateralismo. Enquanto para o Brasil este último é visto como mecanismo de defesa contra os países mais poderosos, como uma forma de melhorar a democracia nas relações internacionais e criar uma ordem mais justa, para a China o multilateralismo foi frequentemente interpretado como uma imposição do ocidente (leia-se, dos EUA e seus principais aliados) para barrar sua liberdade de ação: um instrumento do *status quo*, por isso a grande

seletividade na inserção do país nesses mecanismos. Visando primordialmente atender aos interesses chineses, a RPC é capaz de suportar pressões significativas de integração, o que se reporta, como dissemos, ao parâmetro de busca da igualdade pelo isolacionismo.

A RPC, como vimos, então, prefere postular a multipolaridade como forma de se defender do unilateralismo dos mais fortes, de melhorar a democracia nas relações internacionais e criar uma ordem mais justa. A percepção é que a autonomia do país pode ser melhor realizada por meio da multipolaridade do que através do multilateralismo. Deve-se mencionar, de acordo com Shambaugh (2013), que isso em partes pode ser uma herança da inexperiência chinesa em lidar com mecanismos multilaterais, dado o curto período em que o país adentrou efetivamente na ordem internacional global, e também do relativo isolamento chinês no início da RPC, quando o país perdeu sua representação na ONU e por isso passou a desconfiar da ordem internacional e seus mecanismos multilaterais.

Ressalta-se ainda que a China se mostra, em comparação com o Brasil e muito em função de sua noção mais estreita de autonomia, pouco à vontade para desenvolver relações assimétricas (em que seja o lado menos poderoso) com o mundo externo. Para o Brasil, esse tipo de relação é comum, lembra-se que o país sempre esteve alocado na periferia do sistema internacional, e que o seu nascimento como Estado deu-se por meio do estabelecimento de relações assimétricas com o estrangeiro. Além disso, dado os baixos e médios índices de desenvolvimento, a escolha do país foi por não abdicar de estabelecer relações com Estados mais poderosos, sob pena de ficar relativamente isolado na cena internacional. A centralidade que as relações com os EUA tiveram durante todo o século XX para a PEB demonstram que o Brasil consegue arranjar-se nesse tipo de relação, embora o diferencial de poder tenha levado, por vezes, o país a aceitar acordos e relacionamentos externos com os quais tinha mais a perder do que ganhar.

Para a China, contudo, marcada pela sua experiência histórica de grandeza, os relacionamentos assimétricos são fortemente evitados, devendo-se buscar com o mundo externo uma interdependência baseada em uma reciprocidade real de ganhos. É perceptível que foi esse tipo de entendimento que guiou o país no seu projeto de reforma e abertura da década de 1970, que se deu de forma seletiva e gradual de modo a evitar o surgimento de relacionamentos estruturalmente assimétricos.

Enquanto, então, o Brasil consegue conceber a noção de autonomia dentro assimetria, a China só consegue pensá-la dentro de uma interdependência em termos mais reais e recíprocos. Talvez isso reflita o fato de que, para o Brasil, a autonomia é algo a ser construído, enquanto que para a China é algo a ser recuperado, considerando as grandezas do passado.

Desse modo, pode-se dizer que os instrumentos conceituais sob os quais opera a diplomacia brasileira, baseadas na experiência histórica do país enquanto periferia do mundo, são preparados/ elaborados para a atuação em situações de assimetria. A assimetria e sua aceitação enquanto dado da realidade, ainda que contestado, é constitutiva, assim, para a PEB, por isso o Brasil tem mais facilidade para se “ajeitar” em relacionamentos assimétricos. Já para a China, considerando o seu passado de grandeza e presunção de superioridade, e ainda a forma como ela absorveu sua experiência colonial, a assimetria é considerada quase que inaceitável. Veremos a partir dos próximos capítulos que isso terá consequências nos projetos de inserção internacional dos países e nas relações entre eles.

Outra questão que vale ser mencionada é que, embora ambos os países possuam por detrás da política externa uma forte motivação econômica, dada a centralidade que o interesse pelo desenvolvimento tem em suas trajetórias, na China essa questão é melhor traduzida para a política externa, uma vez que é evidente a maior eficiência chinesa em usá-la como elemento supletivo do desenvolvimento nacional. Isso deve-se a uma série de fatores, os quais fugiria ao escopo do trabalho discutir, contudo não se pode deixar de apontar que um elemento que ajuda a explicar é o fato de que as relações externas são constitutivas da legitimidade do PCC, enquanto que no Brasil, de forma geral, contribuem pouco para a legitimidade do governo. Apesar de a RPC ser um país autoritário parece ser mais visível a conexão entre o interno e o externo na política externa chinesa do que na brasileira.

Outra distinção importante no que concerne aos parâmetros que informam a ação externa de Brasil e China advém do modo como os países se contextualizam em suas respectivas regiões de origem, a América do Sul e a Ásia. Como vimos, a América do Sul é considerada uma região geopoliticamente estável, sendo que a contribuição do Brasil para esse fato foi de suma importância, levando em conta o modo pacífico como as fronteiras brasileiras foram estabelecidas. Já a Ásia, como mencionado, é considerada uma região geopoliticamente instável devido a uma série

de tensões que ainda existem entre os países da região, envolvendo de forma direta a China. Lembra-se que a RPC possui nos seus registros históricos intervenções, inclusive militares, nos países da região. Embora a RPC tenha afirmado seu interesse de busca pela paz, vista como essencial para o desenvolvimento do país, devido a essa experiência histórica e as tensões latentes existentes na região, a incerteza permanece sendo uma importante parte da análise que se faz dessas relações.

Ressalta-se, por fim, que nada garante que no futuro os fundamentos das relações internacionais de Brasil e China, expostos neste capítulo, não venham a se modificar, pois são afetados por uma série de variáveis: contexto interno, cenário externo, líderes políticos, atores sociais, etc – o misto entre as causalidades e finalidades. Mas, como advertimos na epígrafe deste capítulo, “Lidar com uma grande potência sem levar em conta sua história, e especialmente suas tradições em política externa, é verdadeiramente como que voar às cegas” (FAIRBANK, 1969, p. 449/450), desse modo consideramos importante entender as tradições de Brasil e, principalmente, da China no que concerne à ação externa. Compreender e sistematizar essas variáveis que compõe o comportamento externo dos países, esperamos, nos ajudará a compreender os limites e os alcances dos projetos de inserção internacional de Brasil e China e suas relações nos próximos capítulos.

3 CAMINHOS CRUZADOS

Caminante, son tus huellas
el camino, y nada más;
caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.
(Antônio Machado)

Depois de compreendermos melhor os fundamentos que informam o comportamento externo de Brasil e China, para analisar se as relações entre eles fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, temos que entender os contextos e as condições históricas que levaram ao adensamento das relações entre os países e como isso refletiu seus projetos de inserção internacional. Este capítulo propõe uma leitura sobre *como e porque* as trajetórias de Brasil e China se cruzaram. O recorte temporal do capítulo analisa até o início dos anos 2000. Avalia-se ainda os padrões de relacionamento que foram constituídos entre os países e *se e como* até o momento analisado as relações com a China estavam fortalecendo o projeto brasileiro de inserção internacional.

Dos primórdios das relações bilaterais até o início da década de 2000, é preciso ter em mente que para nenhum dos dois países as relações mútuas eram consideradas uma prioridade na política externa. Não significa dizer, contudo, que não se importassem um com o outro. Durante esse interlúdio, principalmente após 1974, com a normalização das relações entre os países, e após a redemocratização brasileira, em 1985, houve de ambas as partes desejo e ações no sentido de uma maior aproximação, embora os resultados tenham ficado aquém do esperado até o início do século XXI. Se na década de 2000, como veremos no próximo capítulo, é que se constitui de forma mais efetiva um tipo de parceria política entre os países, foi ainda na década de 1990 que começaram a se constituir os padrões de relacionamento, do lado econômico-comercial, que permanecem ainda hoje como o centro das relações bilaterais, por isso a importância de voltar na história, para compreendermos o momento atual das relações.

Ressalta-se que durante o capítulo, foco maior será dado a análise da evolução das relações a partir do fim da década de 1980, pois é a partir desse período que as relações, pelo menos do lado econômico, começam a tomar a forma que possuem, em grande medida, até os dias de hoje. O capítulo está dividido em cinco partes, cada

uma com subdivisões próprias. Na primeira, analisamos os primórdios das relações entre os países, que compreendem interações fortuitas desde o século XIX até as tentativas mais consistentes de aproximação nas décadas de 1960 e 1970, culminando com a normalização das relações em 1974. Na segunda parte, apresentamos a evolução das relações de meados da década de 1970 até o fim da década de 1980. Na terceira, analisamos a estagnação pelo qual passaram as relações no fim da década de 1980 e a surpreendente parceria estratégica estabelecida em 1993.

Na quarta parte, refletimos sobre o desenvolvimento das interações de meados da década de 1990 até o início dos anos 2000. Na quinta, enfim, apresentamos uma avaliação geral das relações entre os países até o momento destacado, em referência aos aportes teóricos apresentados na introdução desta tese e as reflexões trabalhadas no capítulo 2. Durante o capítulo serão feitas referências as políticas externas dos países e seus projetos de inserção internacional, entendidos, como apresentado no capítulo 1 (tópico 1.3), pelo ângulo das finalidades, enquanto são também apresentadas as causalidades que aproximam ou afastam os países desses projetos.

3.1 O primórdio das relações (até 1974)

As relações entre Brasil e China só se tornaram mais relevantes na década de 1970. Até a normalização oficial dos contatos em 1974, as interações se deram de forma pouco intensa. As primeiras negociações bilaterais entre o Brasil, como país independente, e a China, como aponta Masiero (2009), ocorreram nas últimas décadas do século XIX com a celebração de um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, em 1881, e com a abertura em 1883 de um consulado brasileiro em Xangai. O tema da imigração foi também pauta de discussão entre os países, aventou-se a hipótese de que imigrantes chineses pudessem ocupar posições de trabalho nas lavouras de café brasileiras, no entanto o governo chinês se opôs a tal fato.

Os conflitos internos e externos pelos quais passou a China dificultariam a intensificação dos contatos com o Brasil ao longo da primeira metade do século XX, destacando-se apenas a celebração do Tratado de Amizade Sino-Brasileiro de 1943,

que veio a substituir o acordo de 1881, e de um Convênio Cultural, em 1946 (PINHEIRO, 1993).

A partir de 1949, com a chegada de Mao Zedong ao poder e a instauração da RPC, o Brasil transferiu sua embaixada para Taiwan, o que contribuiu para minguar ainda mais as relações (MASIERO, 2009). Lembra-se que nesse período a RPC buscou aliar-se a URSS, enquanto o Brasil se posicionava ao lado dos EUA. Os países se colocavam, então, em campos opostos nos blocos que disputavam o poder na guerra fria.

Durante a vigência da Política Externa Independente (PEI) nos governos Quadros e Goulart (1961-1964), no entanto, verificou-se uma reaproximação. Cardoso e Miyamoto (2012) argumentam que o objetivo da PEI era buscar de forma mais assertiva a realização dos interesses nacionais por meio da ampliação das relações diplomáticas e comerciais do Brasil com o resto do mundo. Masiero (2009) enfatiza que nessa época as relações internacionais brasileiras ganham um dinamismo renovado, dando-se destaque para uma agenda política comum com os países em desenvolvimento na defesa para a constituição de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Essas modificações na estratégia da política externa brasileira dão um novo folego para as relações com a RPC, que também desenvolviam uma ação contestatória da ordem internacional.

Do lado da RPC, a aproximação com o Brasil no início da década de 1960 fazia parte da política externa preconizada por Mao de estabelecer cooperação com os países do 3º mundo, buscando desvincular suas relações com os países em desenvolvimento da interdependência soviética. No início da década de 1960, a política externa chinesa migrou da *yibiandao* (pendendo para um lado), que estabelecia uma forte colaboração com a URSS, para a *liangge quantou daren* (lutando com os dois punhos), que previa uma política externa chinesa anti-imperialista (EUA) e anti-revisionista (URSS) (CHENG; ZHANG, 1999). Nisso, fazia sentido que a China tentasse expandir suas articulações com os países do 3º mundo, incluindo o Brasil, como forma de tentar defender-se do possível unilateralismo das duas grandes superpotências e quebrar o isolamento internacional pelo qual passava.

Em 1961, o então vice-presidente do Brasil, João Goulart, chegou a visitar a RPC como parte de uma missão comercial brasileira, o que contribuiu para aproximar politicamente os dois países (o Brasil apoiou na ONU a inclusão da discussão sobre

a representação da RPC), além de alargar parcerias comerciais: os países celebraram um acordo interbancário, discutiram propostas para a instalação de representação comercial permanente, e acertaram a vinda de uma missão comercial chinesa para o Brasil no ano seguinte (PINHEIRO, 1993; LEITE, 2012). San Tiago Dantas, então Ministro das Relações Exteriores, de acordo com Jaguaribe (1996), tentou preparar o reconhecimento da RPC.

No entanto, como resultado do golpe militar de 1964 no Brasil, as relações se complicaram novamente. A política externa brasileira passou a privilegiar o alinhamento com os EUA: romperam-se as negociações que vinham se desenvolvendo com a RPC e se expulsou do Brasil chineses que tinham vindo em uma missão comercial (MIYAMOTO; GONÇALVES, 2000; PINHEIRO, 1993). Do lado chinês, também a Revolução Cultural, iniciada em 1966, prejudicou de uma forma global as relações externas do país, “não havendo em determinados momentos, um só funcionário que pudesse ser considerado interlocutor sério e qualificado”, sendo que isso ocorreu “até para a entrega de notas diplomáticas menos importantes, sem falar das dificuldades para conduzir negociações mais elaboradas” (ABI-SAD, 1996, p.72).

Passado, no entanto, no Brasil, o governo Castelo Branco (1964-1967), Pinheiro (1993) argumenta que se começa a reavaliar as relações com a China. A política externa brasileira começa a abandonar o paradigma do alinhamento com os EUA para se tornar mais pragmática e universalista. Começa-se um ensaio para a retomada das relações com a RPC, entre 1969 e 1971 o consulado brasileiro produz o Relatório Hong Kong com o objetivo de “explicar o panorama político interno da RPC e suas consequências para a política externa de Beijing” (PINHEIRO, 1993, p. 252), evidenciando-se o interesse brasileiro pela China.

A percepção era de que a RPC, no início da década de 1970, começava a abandonar o radicalismo ideológico da Revolução Cultural e a incitação de movimentos revolucionários no terceiro mundo. Tornava-se possível pensar um alargamento das relações internacionais da China independentemente de ideologias. Contou muito para essa percepção brasileira, e de uma forma geral dos países do bloco capitalista (que também começaram a se aproximar mais da China no período), o fato de que a RPC começara a se reaproximar dos EUA.

Lembra-se que o contexto internacional se modificou consideravelmente no fim da década de 1960 e início da década de 1970 com a vigência da *détente* da guerra fria. Havia nesse cenário a percepção, captada pela política externa brasileira, de que o núcleo dominante do sistema estava se diversificando, com a ascensão econômica da Europa e do Japão mais consolidadas e os questionamentos sobre a hegemonia norte-americana, percebeu-se um espaço maior para se erigir novos posicionamentos. Sentindo-se fortalecido pelo grande crescimento econômico nacional²⁹ e pela nova doutrina norte-americana inaugurada por Nixon e Kissinger, que reconhecia o Brasil como líder regional, o governo brasileiro buscou aumentar seu poder de barganha nas negociações externas, denunciando o congelamento do poder mundial e as ideias de interdependência³⁰.

A aproximação com a China, nesse cenário, era considerada interessante não só pelas próprias dimensões da RPC, mas também como forma de reafirmar uma atuação própria do Brasil na cena internacional. Em 1973, Gibson Barbosa, o ministro de relações exteriores do governo Médici (1969-1974), chegou a incentivar o estabelecimento de relações, mesmo que informais, com a RPC, no entanto, o Conselho de Segurança Nacional, calcado na Doutrina de Segurança Nacional anticomunista, vetou a ação.

O contexto de *détente* da guerra fria também afetou a política chinesa, juntamente com as crescentes tensões que se instalaram nas relações com a URSS³¹. A política externa chinesa a partir do fim da década de 1960 foi a *Yitiaoxian* (unidos em um frente), resultada do desgaste das relações com a URSS e da percepção de reversão da política externa norte-americana com relação a URSS e a RPC (CHENG; ZHANG, 1999). Percebeu-se que a maior ameaça a segurança chinesa não eram mais os EUA, mas a URSS e, ao mesmo tempo, contou-se, do lado norte-americano, com mais boa vontade para o estabelecimento de relações colaborativas. Para o EUA as relações com a RPC passaram a ser vistas como tendo grande importância para

²⁹ Lembra-se que durante que entre 1968 e 1973 a economia brasileira passou por um período de alto crescimento econômico, conhecido como Milagre Econômico. Para mais informações ler Lacerda et al (2012).

³⁰ Conforme aponta Dick (2006, p. 22), o embaixador Araújo de Castro, brasileiro, denunciava que o conceito de interdependência “implicaria em sensível atenuação do conceito e da prática da soberania nacional”, defendia-se que a “interdependência pressupõe a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberana entre os Estados”, primeiro era preciso se tornar mais independente para depois ser interdependente.

³¹ Lembra-se que em 1969 a RPC e a URSS chegaram as vias de fato em ocasião dos conflitos fronteiriços entre os países. Para saber mais, ler Abi-Sad (1996) e Kissinger (2011).

contrabalancear a URSS, principalmente na Ásia, e para forçá-la a aceitar o contexto de *détente*. Já a RPC precisava da ajuda norte-americana para afastar a ameaça soviética.

Após iniciar a aproximação com os EUA em 1970, em 1971 a RPC recuperaria o seu lugar no CS-ONU tornando-se ainda mais relevante na cena internacional. Em 1974, a China enunciava a teoria dos 3 mundos na ONU, buscando estabelecer uma colaboração maior com os países do terceiro mundo, camada na qual se encaixaria o Brasil:

a Teoria dos Três Mundos contrapunha-se à divisão do mundo na perspectiva ideológica Leste-Oeste, considerando a divisão em termos de níveis de desenvolvimento. Assim, o primeiro mundo seria composto pelos Estados Unidos e pela União Soviética, o segundo pelos países desenvolvidos da Europa, mais o Japão, Austrália e Canadá, sendo que o terceiro mundo seria composto pelos países em desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2004, p. 12).

O objetivo primário dessa política seria aproximar-se dos vizinhos asiáticos, pois a RPC começara a concluir que para alcançar seus objetivos de segurança e um ambiente estável para que pudesse se desenvolver, era necessário começar pela sua própria região. No entanto, a política também exerceu apelo em outras regiões do globo, com o Oriente Médio, a África e a América Latina, incluindo o Brasil. Ressalta-se que as visões de mundo de Brasil e China tinham importantes semelhanças no que diz respeito a interpretação da ordem internacional como sendo desigual e hierárquica, isso aproximou os países na perseguição de algumas políticas pós-colonialistas no sistema internacional.

Como afirma Dick (2006, p. 28), os países tinham posição semelhante na questão nuclear, ambos denunciavam e se recusavam a assinar o TNP “apoiando-se no fato de que tal acordo desarmava os países não-nucleares, sem exercer influência sobre os países possuidores de tal capacidades”; na questão dos direitos ao mar, a China apoiava a reivindicação dos países latino-americanos para um mar territorial de 200 milhas; nas questões ambientais, a China apoiou na Conferência de Estocolmo em 1972 “à tese que relaciona a origem dos problemas ambientais dos países em desenvolvimento às condições de subdesenvolvimento econômico”; nas questões de Direitos Humanos, a China não apoiou as resoluções da ONU contra o Chile, “o que acabava beneficiando o regime militar brasileiro, que sofria frequentes denúncias de desrespeito aos direitos humanos.” Ainda, como já afirmamos, Brasil e China apoiavam as propostas do terceiro mundo para formar uma nova ordem econômica internacional.

A favor da reaproximação entre eles contava-se ainda, do lado brasileiro, a pressão exercida por parte do empresariado nacional ansioso por ter acesso ao grande mercado chinês (VIZENTINI, 1998). Entretanto, a ideologia de segurança nacional do regime militar brasileiro, anticomunista, impediu nos primeiros anos da década de 1970 o restabelecimento de relações oficiais (PINHEIRO, 1993).

O restabelecimento oficial das relações entre o Brasil e a RPC só ocorreria, então, em 1974, como resultado, do lado brasileiro, de um processo de maior multilateralização e mundialização da PEB (VIZENTINI, 1998), e, do lado chinês, da tentativa de aproximação com países do terceiro mundo e também do processo de universalização pelo qual passava a política externa chinesa. Nisso, a normalização dos contatos pareceu o caminho adequado para os objetivos externos de ambos os países.

3.1.1 A normalização das relações

Houve uma releitura da política externa brasileira a partir de 1973, resultada dos impactos causados pela crise do petróleo. Quando Geisel assume o governo, em 1974, as condições internas e externas que tinham permitido ao Brasil viver o Milagre Econômico não estavam mais presentes, no entanto o crescimento econômico era um elemento importante de legitimação do regime militar. Como forma de fortalecer a legitimidade do próprio governo, Geisel patrocina um projeto gradual de abertura política e resolve, mesmo as custas do endividamento externo, executar um projeto de autonomização da economia nacional, por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), com a finalidade de aprofundar a industrialização.

Em termos de política externa, buscou-se traduzir os ganhos alcançados internamente, com as altas taxas de crescimento econômico e a maior industrialização do país, em maior força na ação internacional. Os espaços de atuação da PEB, que antes estavam delimitados pela hegemonia norte-americana, começaram a ser repensados, uma vez que o novo momento do país e, ainda, as condições externas mais permissivas (*détente* e diversificação do núcleo de poder do sistema internacional), apontavam para a necessidade de diversificar parcerias comerciais e políticas de forma mais pragmática. Aponta-se ainda que em decorrência do próprio processo de desenvolvimento econômico brasileiro, havia a necessidade de buscar

fornecedores de insumos básicos e mercados para os produtos manufaturados brasileiros de forma contínua, de modo que “a diversificação das relações externas do Brasil era um processo estrutural e não conjuntural” (OLIVEIRA, 2012, p. 81).

A aproximação com a China ajudaria a promover um melhor posicionamento político e econômico para o país. Além disso, existiam diversas semelhanças entre as posições externas de Brasil e China, que poderiam, então, se reforçarem mutuamente. Como já apontamos, os países partilhavam a visão de que o sistema internacional era hierárquico e discriminatório com os países em desenvolvimento, além do fato de que ambos encaravam naquele período que o problema do desenvolvimento econômico, o qual enfrentavam, era reflexo de assimetrias nas relações norte-sul. Os dois países postulavam uma ação contestatória na ordem internacional, embora não fosse claro a profundidade das modificações que propunham.

Do lado chinês, o estabelecimento de relações oficiais com o Brasil pode ser entendido a partir das modificações na política externa chinesa, que a levou a se aproximar mais do bloco capitalista, e também do interesse do país de estabelecer maior colaboração com os países do terceiro mundo e expandir a sua política de “uma só China”. Lembra-se que a política externa chinesa da década de 1970 foi a *Yitiaoxian* (unidos em um frente), com ela a RPC buscou aproximar-se dos EUA com o objetivo defender-se da URSS (CHENG; ZHANG, 1999). No entanto, como Kissinger (2011) e Kirby (1994) destacam, sempre houve uma grande desconfiança mútua nas relações entre China e EUA, de modo que mesmo com a reaproximação para lutar contra o “hegemonismo” soviético, a RPC ainda sentia necessidade de diversificar suas relações externas com o objetivo de desenvolver laços que pudessem ajudá-la a se proteger de possíveis unilateralismo de EUA e URSS, a teoria dos três mundos veio a auxiliar esse objetivo.

A partir da década de 1970 foi observável, então, a intensificação e normalização das relações oficiais da RPC com o resto do mundo, incluindo a América Latina. Destaca-se ainda que a RPC, por sua inserção única na ordem internacional, sendo um país socialista e pobre/em desenvolvimento, mas membro permanente do CS-ONU, acabava por exercer grande atração, pois assinalava com a possibilidade do estabelecimento de uma relação em pé de igualdade, o que não era possível nas interações com os outros países do CS-ONU. Como afirmamos no capítulo anterior

(tópico 2.2.4) a RPC explora com sabedoria essa sua identidade dupla de país pobre/em desenvolvimento, mas potencialmente poderoso.

Em abril de 1974 o governo brasileiro autorizou um grupo de representantes oficiais para acompanhar uma missão comercial na RPC. Durante a visita o governo de Beijing informou o grupo de oficiais que a RPC tinha o interesse de restabelecer relações diplomáticas com o Brasil e que, para isso, era necessário que o Brasil deixasse de reconhecer Taiwan como representante legítima do povo chinês (PINHEIRO, 1993).

Em maio de 1974, quando os representantes retornaram da missão comercial, Geisel procurou o Conselho de Segurança Nacional para obter a confirmação de sua decisão de reatar relações com a RPC (PINHEIRO, 1993). Em 15 de agosto de 1974, dias após a chegada de uma missão comercial vinda da China, o Brasil reconheceu a RPC como a única e legítima representante do governo chinês, sendo Taiwan considerada parte inalienável de seu território. Além disso, o Brasil concordou em tomar como base para a relação entre os dois países os 5 princípios de coexistência pacífica elaborados pela diplomacia chinesa (PINHEIRO, 1993).

Nos comunicados e documentos feitos pelos então ministros das relações exteriores de Brasil e China, nas pré-negociações e na ocasião do restabelecimento oficial das interações, destacou-se no caso brasileiro a importância da retomada das relações como parte de uma política externa brasileira mais globalista e calcada na autonomia e interesse próprio. No caso da China, destacou-se a identidade partilhada entre Brasil e China como países em desenvolvimento, articulando-se a retomada das relações com a política chinesa de aproximação com esses países e de luta contra o hegemonismo.

Ressalta-se, por fim, que a aproximação entre os países, embora também tenha tido motivação econômica, pelo potencial de ambas as economias, foi desencadeado por causas essencialmente políticas. O desejo de ambos os países de construir políticas externas mais independentes e criarem uma identidade própria nas relações internacionais, em conjunto com a existência espontânea de aspectos comuns no posicionamento internacional, foi de alta relevância. Esse último ponto é importante, em especial, porque como veremos no próximo tópico, diferenças ideológicas limitaram uma maior cooperação entre Brasil e China na esfera política, sendo que a existência dessas identidades internacionais comuns existiu como um

ponto de identificação espontâneo entre os países, fundamentado nas próprias experiências históricas deles, sem precisarem de algum tipo de concertação política, que naquele momento não seria possível pela ideologia anticomunista do governo brasileiro.

3.2 Instituinto a cooperação (1975-1989)

Inicialmente, discordâncias ideológicas acabaram por restringir a interação entre Brasil e China para a esfera econômica-comercial, pois persistiram no governo brasileiro desconfianças com relação ao regime comunista chinês, principalmente em setores mais conservadores das Forças Armadas.

Durante o governo Figueiredo (1979-1985), no entanto, algumas importantes aproximações foram feitas, destacando-se o estabelecimento do primeiro acordo comercial entre os países, em 1978, baseado na reciprocidade da regra da Nação Mais Favorecida e na premissa de benefícios mútuos (LEITE, 2012). A essa altura, o interesse brasileiro era no petróleo, carvão mineral e insumos farmacêuticos, enquanto a China se interessava no açúcar e em alguns manufaturados brasileiros, como calçados e têxteis (VIZENTINI, 1998).

No início dos anos de 1980, mesmo com a crise da dívida, o presidente Figueiredo deu continuidade e aprofundou o processo de universalização e diversificação de parcerias da política externa inaugurada por Geisel. A percepção de complementaridade fazia da RPC uma aposta para o futuro (LEITE, 2012).

A RPC na década de 1980 passava por rápido processo de modernização econômica, resultado das reformas implantadas por Deng a partir de 1978 (de que tratamos no capítulo anterior, tópico 2.2.6), e necessitava de insumos externos para dar continuidade ao seu crescimento econômico, destacando-se nesse período a necessidade de produtos siderúrgicos (como aço), alimentícios (como óleo de soja) e máquinas e equipamentos que o Brasil poderia exportar. O Brasil por sua vez estava interessado em comprar excedentes do petróleo chinês (VIZENTINI, 1998).

Como argumenta Leite (2012), na década de 1980, a pauta de exportações brasileira para China era concentrada em produtos industrializados, o que refletia o atraso relativo da industrialização chinesa com relação a brasileira. Esse atraso era uma oportunidade que o Brasil poderia aproveitar para exportar produtos de maior

valor agregado, tornando assim as economias brasileira e chinesa relativamente complementares, daí o impulso que as relações comerciais entre os países tiveram na década de 1980. Destaca-se que nessa década o Brasil obteve déficits comerciais com relação à RPC apenas entre 1980 e 1983, devido, principalmente, a importação do petróleo chinês. No restante da década, os saldos foram favoráveis ao Brasil (OLIVEIRA, 2012; LEITE, 2012).

A década de 1980, então, foi marcada por um fluxo contínuo de acordos bilaterais³² entre o Brasil e a RPC, com destaque para temas comerciais e, ainda, para o Acordo de Cooperação Científico-Tecnológica (1982). Como prova já de abrandamento das tensões ideológicas, o presidente Figueiredo chegou a visitar a China em 1984. Durante a visita foram assinados acordos para a instalação de consulados em São Paulo e Xangai, um acordo sobre cooperação para usos pacíficos da energia nuclear e um memorando sobre cooperação em matéria siderúrgica, ponto importante no comércio bilateral dos países naquele momento.

Considera-se, contudo que foi o governo Sarney um divisor de águas nas relações entre Brasil e China, uma vez que a agenda de cooperação entre os países pode ser pensada de forma mais abrangente, livre então dos constrangimentos ideológicos do regime militar brasileiro.

Em 1985, como retribuição a visita de Figueiredo a China, o 1º ministro chinês Zhao Ziyang visitaria o Brasil. Durante a visita foi instituído um mecanismo de consultas políticas bilaterais para permitir a avaliação conjunta da política internacional. Além disso uma série de acordos e protocolos foram assinados pelos países nas áreas de siderurgia, educação, cultura e geociências, destacando-se o Acordo sobre Pesquisa e Produção Conjunta do Satélite Sino-Brasileiro de Sensoriamento Remoto (1988) e do Protocolo sobre Pesquisa e Produção de Satélite de Recursos da Terra (1988). Esses acordos para a construção do satélite sino-brasileiro (CBERS) são considerados ainda hoje um dos melhores exemplos de sucesso de cooperação sul-sul no campo de alta tecnologia. A cooperação científica e tecnológica entre Brasil e RPC para a produção de satélites ainda é na atualidade um ponto importante da agenda bilateral entre os países³³. Todas essas iniciativas

³² No site <http://dai-mre.serpro.gov.br/> o leitor poder consultar uma lista extensa dos acordos existentes entre Brasil e China.

³³ Para uma análise mais profunda sobre a cooperação científica e tecnológica entre Brasil e China ver Oliveira (2012).

comprovam, então, que a partir do governo Sarney a agenda de cooperação entre os países expandia-se para além do comércio.

Durante o governo Sarney destaca-se ainda o interesse brasileiro de transformar o Brasil em um fornecedor de serviços para a China. Os grandiosos projetos de infraestrutura previstos no 7º Plano Quinquenal chinês (1986-1990) poderiam se constituir em grande oportunidade para o setor de engenharia e construção e de maquinário brasileiro. Interessava a China “a construção de estradas, aeroportos, usinas hidrelétricas e siderúrgicas e fábricas de papel e celulose” (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 49). No entanto, a falta de capacidade brasileira para oferecer soluções financeiras para os projetos inviabilizou o aproveitamento das oportunidades. A esperança brasileira de aproveitar a modernização chinesa para lucrar, contudo, permaneceria na década seguinte.

3.3 O caminho para a parceria estratégica (1989-1993)

Nessa parte, analisaremos a evolução das relações entre os países do fim da década de 1980, considerada de estagnação das interações bilaterais, até a surpreendente constituição da parceria estratégica em 1993. Para efeitos didáticos dividimos o conteúdo em três sub-tópicos, no primeiro e segundo explicamos, respectivamente, do lado do Brasil e da China os elementos que levaram a estagnação das relações, e no terceiro analisamos a constituição da parceria, sempre tentando contextualizar os avanços nas interações a partir das respectivas políticas externas.

3.3.1 Fatores que levaram a estagnação: o lado do Brasil

No fim da década de 1980 e início da década de 1990 a literatura é comum ao apontar uma estagnação no relacionamento bilateral de Brasil e China. Do lado do Brasil, no início da década de 1990, Leite (2012) destaca que o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) passa a organizar as interações internacionais com a finalidade de privilegiar as relações com os países capitalistas mais desenvolvidos e inserir a economia nacional na globalização. Nesse cenário, os países em desenvolvimento, de maneira geral, perderam espaço na política externa brasileira.

Destaca-se que houve uma modificação, no fim da década de 1980, no modelo econômico de desenvolvimento adotado pelo Brasil, essa modificação acabou por gerar alterações na política externa. Lembra-se que até o fim da década de 1980 o modelo de desenvolvimento perseguido pelo Estado brasileiro era baseado na Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Esse modelo tinha como objetivo tornar o Brasil uma economia industrializada e desenvolvida. Para tanto, pressupunha-se a produção interna de produtos que antes eram importados. A ISI era orientada pela substituição gradual da produção externa, começando por bens com menor complexidade (bens de consumo não-duráveis) até estágios mais avançados em utilização de capital e tecnologia (LACERDA ET AL, 2010). A partir da década de 1960, a ISI passaria também a voltar-se, além do mercado interno, para as exportações com o objetivo de realizar a “substituição de exportações” como expressão e incentivo da competitividade do país (LACERDA ET AL, 2010).

Ressalta-se que esse modelo se fundamentava no protecionismo, necessário para que as indústrias domésticas pudessem se desenvolver, e na figura de um Estado forte e empreendedor, que além de direcionar as atividades produtivas domésticas, atuava no mercado por meio de uma série de empresas estatais em setores estratégicos, como o de energia e nas indústrias de base, por exemplo. A base intelectual desse modelo de desenvolvimento foi estabelecida pelos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)³⁴.

No que concerne à política externa, esse modelo de desenvolvimento perseguido pelo Brasil teria gerado o Paradigma do Desenvolvimentismo com vigência na PEB entre 1930 e 1989³⁵ (CERVO, 2008; CERVO; BUENO, 2008). Durante esse período teria se dado a consolidação da ideia de se pensar a PEB como supletiva aos objetivos de desenvolvimento do Estado, sua função foi posicionar o Brasil em iniciativas bi e multilaterais com a finalidade de trazer capital, ciência e tecnologia e expandir mercados externos para o país, para que o modelo econômico descrito nos parágrafos acima pudesse se concretizar (CERVO, 2008, p. 75).

³⁴ Ressalta-se a importante relação entre essa base intelectual do modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil e a teoria da dependência, conforme apresentamos no capítulo 1 desta tese.

³⁵ Talvez os governos que tenha sido exceções, ou mais se distanciado no período citado ao Paradigma Desenvolvimentista, tenha sido os governos de Dutra (1946-1951) e Castelo Branco (1964-1967).

Os esforços brasileiros, durante a década de 1980, para vender produtos manufaturados e serviços para a RPC podem ser entendidos dentro dos pressupostos desse modelo de desenvolvimento econômico. Sendo ainda que a política de aproximação do Brasil com os países em desenvolvimento, e a China em particular, atendia aos interesses de diversificação de parcerias e universalização da PEB, que expressava, então, esse modelo econômico.

No entanto, no fim da década de 1980 uma série de elementos condicionou a mudança no modelo brasileiro de desenvolvimento, o que acabou levando também a mudanças na política externa. Lembra-se que a década de 1980 foi marcada pela crise: fiscal do Estado, da dívida externa e do modelo de desenvolvimento até então adotado. Flexibilizando a cronologia linear, é possível dizer que a década de 1980 começou em 1979 com o 2º choque do petróleo e o aumento dos juros norte-americanos. O cenário externo adverso colocou forte pressão nos países em desenvolvimento, com destaque para os latino-americanos, entre eles o Brasil, que necessitavam de recursos externos para manter seus balanços de pagamento.

Nesse contexto de crise, alguns setores domésticos, ressoando as pressões externas de cunho liberal de importantes parceiros comerciais e organismos internacionais, começaram a identificar o modelo de desenvolvimento adotado como o principal culpado pela crise. Supostamente esse modelo (a ISI) haveria criado uma economia ineficiente, exageradamente protecionista e com empresas acomodadas (FRANCO, 1996). Além disso, existiria uma dependência muito grande com relação aos investimentos estatais que, na década de 1980, tornam-se insuficientes devido à crise. Esse modelo teria levado a instabilidade monetária e a vulnerabilidade financeira (LACERDA ET AL, 2012; CERVO, 2008, p.50).

Para sair dessa situação o Estado precisava de recursos, mas só conseguiria acessá-los se aceitasse contrapartidas de cunho liberal, advindas das principais instituições financeiras internacionais. É nesse cenário que ocorreu a abdicção *parcial* do projeto nacional de desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007): para acessar recursos externos, mas também como parte da adoção parcial da ideologia neoliberal pelos governos brasileiros, a partir do governo de Collor de Melo, o Brasil adota uma série de medidas de liberalização econômica, identificadas com o Consenso de Washington, como “Eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais, realizar superávit primário, proteger o capital e o

empreendimento estrangeiros e adaptar as instituições e legislações de modo a produzir esse novo marco regulatório” (CERVO, 2008, p. 78).

Dentre as medidas de liberalização estava também a abertura comercial do país, o que gerou um cronograma de desgravação tarifária, feito entre 1988 e 1994, que baixou as tarifas alfandegárias brasileiras, de forma unilateral, de 57,5% para a média de 11,2% (ABREU, 2007, p.6). A ideia era que o “choque de liberalização” desacomodaria as empresas nacionais levando-as a modernização e maior competitividade o que, em termos sistêmicos, aumentaria a competitividade do país.

Esse modelo de desenvolvimento caracterizado pelo neoliberalismo acabou por levar a modificações na política externa. Cervo (2008, p. 52) argumenta que a ação externa brasileira passaria a ser caracterizada pelo Paradigma Normal ou Neoliberal (em substituição ao Paradigma do Desenvolvimentismo) baseado: na *subserviência* aos comandos externos do centro capitalista devido à perda de autonomia externa; na *destruição* provocada pela “dissolução do núcleo central robusto da economia nacional” devido à abertura comercial indiscriminada e sem reciprocidade; e no *regressismo*, por empurrar a economia nacional para o setor primário e retornar para uma PEB caracterizada pelo Paradigma liberal-conservador do século XIX³⁶.

No entanto, como explicam Vigevani e Cepaluni (2007, p. 285) e reforça Soares de Lima (2005, p.5), o processo de ajuste feito pelo Brasil, embora tenha sido inspirado pelas políticas de cunho neoliberal e modificado estruturalmente a inserção econômica do país, caracterizou-se, essencialmente a partir do governo Itamar Franco (1992-1994), por reformas econômicas incrementais e tentou guardar aspectos da PEB do período anterior, a saber: o desejo de desenvolvimento e a busca pela autonomia. Até Cervo (2008, p. 53) admite que o Paradigma Normal ou Neoliberal adotado pelo Brasil não o foi de forma radical, uma vez que houve a manutenção de certos princípios e propósitos da fase anterior (desenvolvimentista).

Desse modo, observando-se a adoção *parcial* do Paradigma Normal, a nossa interpretação é que as modificações na ação externa brasileira nesse período sejam mais bem entendidas pela noção, explicitada no capítulo 2 (tópico 2.1.5), de autonomia pela participação. Destaca-se que com o fim da guerra fria, a suposição

³⁶ O Paradigma liberal-conservador do século XIX era caracterizado, entre outros aspectos, por uma política externa brasileira que pressupunha a defesa dos interesses agroexportadores. Para outras informações verificar Cervo (2008).

básica sobre qual se organizou a PEB era do surgimento de uma ordem unipolar centrada nos EUA. Nessa cena, a opção considerada mais acertada era se aproximar da potência dominante e suas estruturas de poder, por isso a ideia de autonomia pela participação. A percepção era a de que participando da ordem, e não se excluindo ou afastando-se dela, é que o Brasil poderia ter mais espaço para exercer sua autonomia e buscar o seu desenvolvimento.

Destaca-se que o modelo econômico adotado pelo Brasil, a partir de então, com influência do neoliberalismo, era caracterizado por maior liberalização. A função da política externa nesse cenário foi a de contribuir para a integração do Brasil nos fluxos da economia mundial. No entanto, o primeiro problema a se resolver era o da (falta de) credibilidade externa gerado pelas crises que o país passou na década de 1980. Parte desse problema começou a ser resolvido quando o Brasil modificou seu modelo de desenvolvimento e adotou parcialmente as medidas proposta pelo Consenso de Washington. A partir de então se renegociou com credores e foram criadas as condições para a obtenção de recursos externos (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006).

No entanto, construir o “restante” da credibilidade passava pela estratégia da autonomia pela participação. A ideia, de acordo com Pecequillo (2008), era de que a adoção pelo país de normas e regras internacionais, apoiada na construção da estabilidade macroeconômica interna, geraria credibilidade e o reconhecimento por parte dos países desenvolvidos. Isso, por sua vez, suscitaria concessões econômicas, comerciais e políticas, ajuda financeira e tecnológica, que contribuiriam para o desenvolvimento brasileiro e para a busca pela autonomia.

A expressão dessas suposições sobre as quais a PEB começou a se articular a partir de 1989 deu-se de forma bi e multilateral. Durante o governo Collor de Melo a aproximação do Brasil com o modelo ideal do neoliberalismo foi mais próxima do que nos governos de Itamar Franco e Cardoso (1995-2002). Em termos de política externa, o governo de Collor de Melo partiu da percepção de que o Brasil, como país periférico em crise, tinha opções limitadas, e que a melhor delas seria a busca de uma inserção internacional com forte aproximação com os EUA, próxima a ideia de *bandwagoning*, já explicitada no capítulo 2 (tópico 2.1.5).

Hirst e Pinheiro (1995, p.6) afirmam que os principais objetivos de Collor foram: a atualização da agenda internacional do país a partir de uma visão de mundo liberal;

a construção de uma agenda positiva com os EUA; e descaracterizar o perfil terceiro-mundista da ação externa brasileira. Do lado multilateral, destacam-se as negociações financeiras voltadas à regularização da situação econômica e a adoção de regimes internacionais com base na ideia da autonomia pela participação. Do lado bilateral destaca-se uma aproximação com os EUA e países desenvolvidos e um relativo afastamento dos países em desenvolvimento (exceto América do Sul³⁷), dentre eles a China.

Desse modo, com base no exposto, pode-se dizer que nos anos finais da década de 1980 e no início dos anos 1990, o Brasil tinha sua atenção voltada para outros problemas e oportunidades, o que acabou desviando seus olhos das relações com a China. Destaca-se ainda que esse período marca o início de uma diferenciação, que se mostrará ainda mais visível durante o governo Cardoso com relação as visões de mundo e posicionamentos internacionais dos países. Apesar de em larga medida os consensos ainda darem a tônica das interações, na década de 1990 a relação bilateral com a China será marcada em partes pelas formas diferentes dos países de verem a ordem internacional, uma vez que o Brasil agirá pressupondo a unipolaridade, representada pela dominância dos EUA, enquanto a RPC apostará na multipolaridade. Além disso a adesão do Brasil aos temas centrais da agenda internacional, como Direitos Humanos, Meio Ambiente, Democracia, liberalização comercial, etc, e a adesão mais seletiva e parcial da China a esses mecanismos levará os países a exibirem posicionamentos internacionais diversos, mesmo que ainda permaneça a visão comum da ordem internacional como sendo hierárquica e desigual.

3.3.2 Fatores que levaram a estagnação: o lado da China

A RPC também passou por algumas inflexões que dispersaram sua atenção durante o período. Essas inflexões podem ser ilustradas no episódio da Praça de *Tiananmen* (1989) e nos questionamentos internacionais quanto à continuidade do

³⁷ Do lado regional, aponta-se para a relativa continuidade da PEB no sentido de estabelecer como prioritária a ação brasileira na América do Sul. Contudo, durante o governo Collor de Melo buscou-se o desenvolvimento de uma vertente regionalista de cunho liberal no Cone Sul, resultando a partir de 1991 na criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A ideia era utilizar o bloco, focado na integração econômica, como plataforma para a inserção global competitiva do país.

regime chinês após a queda do muro de Berlim (1989) e o fim da URSS (1991) (LEITE, 2012; BARBOSA; BIANCALANA; TEPASSÊ, 2011; TAYLOR, 2006).

Lembra-se que a década de 1980 foi de fundamental importância para a RPC. Foi nela que o país começou a pôr em prática de forma mais intensiva o projeto de reforma e abertura proposto por Deng, que tanto faria o país crescer. Nela aprofundou-se a aproximação com os EUA e com os países capitalistas avançados, o que era essencial para alavancar os programas econômicos chineses. De acordo com Kissinger (2011, p. 395), no fim da década de 1980 “a China parecia estável, e suas relações com o resto do mundo eram as melhores desde a vitória comunista em 1949 (...) As relações com os EUA especialmente haviam feito um grande progresso”.

Foi também na década de 1980, a partir de meados dela, que começaram a se reverter as tensões com a URSS. A própria RPC começava também a se aproximar das repúblicas socialistas da URSS, mantendo com elas um relacionamento mais cooperativo. Tudo isso culminou com a visita de Gorbachev a Pequim em junho de 1989, cinco meses antes do muro de Berlim ruir.

Entretanto, o que mais chamou a atenção do mundo na visita de Gorbachev a Pequim, repleta naquele momento de jornalistas estrangeiros que cobririam o importante encontro, foi a violenta repressão aos protestantes que ocupavam a Praça de *Tiananmen* (também conhecida como Praça da Paz Celestial). O protesto, iniciado em abril de 1989, em homenagem a morte por ataque cardíaco de Hu Yaobang, membro do *Politburo*³⁸ e defensor de uma maior liberdade política, logo evoluiu para uma ocupação da Praça da Paz Celestial em que os manifestantes exprimiram uma série de frustrações e reivindicaram temas ainda mais diversos: fim da corrupção, da inflação e do controle da imprensa, melhores condições nas universidades, maior liberalização política, menos poder aos velhos mandatários do PCC, etc. Como Kissinger (2011, p. 396) lembra, nem todos os grupos que participavam da ocupação “apoiavam todas as exigências; uma confluência sem precedentes de ressentimentos dispares ganhou os contornos de revolta”. Em várias outras cidades chinesas foram registrados protestos anti-governo, enquanto na praça de *Tiananmen* os estudantes decretaram greve de fome. O desfecho foi problemático:

Após hesitar por sete semanas e exibir sérias divisões entre seus membros quanto ao uso da força, a liderança chinesa rachou definitivamente em 4 de junho. O secretário-geral do Partido Comunista, Zhao Ziyang, foi afastado.

³⁸ O *Politburo* é o *Political Bureau* do PCC, um dos principais órgãos responsáveis pela tomada de decisões na China.

Após semanas de debates internos, Deng e uma maioria do Politburo ordenaram que o ELP [Exército de Libertação Popular] esvaziasse a praça. Uma ríspida supressão do protesto se seguiu – tudo visto na televisão, transmitido pela mídia que viera do mundo todo para registrar o importante encontro de Gorbachev e a liderança chinesa (KISSINGER, 2011, p. 398).

Lembra-se que para a China estabilidade social é um aspecto essencial da segurança, como citamos no capítulo passado (tópico 2.2.7), a percepção chinesa é de que “bagunça” interna convida a intervenção externa, talvez por isso o desfecho desses protestos tenha desencadeado a repressão. Não se sabe até hoje o número de mortos dessa ação. A reação internacional que se seguiu a esse episódio foi severa, com a RPC sofrendo sanções das potências ocidentais, incluindo os EUA e a então Comunidade Europeia, e ainda de países como Japão e Austrália, e uma série de outros que publicaram expressões de pesar e condenação. A China encontrava-se novamente isolada internacionalmente, com suas relações em suspenso com os principais países do mundo. Esse momento político delicado, então, acabou por concentrar as atenções da China o que, em um primeiro momento, contribuiu para a estagnação das relações bilaterais com o Brasil.

Além disso, é preciso perceber também que se consolidou no fim dos anos de 1980 algumas mudanças estruturais na economia chinesa, o que acabou inviabilizando o padrão de comércio bilateral que se desenvolveu até então, com o Brasil vendendo manufaturados e comprando produtos básicos. O ano de 1989 na China, além de ser marcado pelos episódios da Praça da Paz Celestial e pelo novo isolamento internacional do país, assistiu também “ao descontrole das contas externas e a uma acentuada alta inflação”, a que as autoridades chinesas responderam implementando um amplo programa econômico com medidas austeras que incluíam a redução das importações e a elevação das exportações (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 51). A RPC conseguiu se recuperar dessas aflições econômicas, diferentemente do Brasil, contudo, sem abrir mão dos elementos essenciais do modelo de desenvolvimento implantado por Deng desde o fim da década de 1970:

(...) a abordagem utilizada aqui [na China] não foi a da liberalização de mercados mas a de intervenções governamentais planejadas e de gerenciamento da expansão do mercado doméstico, utilizando políticas de preços para estruturar os padrões de demanda e para criar um equilíbrio dinâmico entre a agricultura, a indústria leve e a pesada (...) a economia doméstica permaneceu altamente protegida da competição internacional, enquanto o IDE [Investimento Direto Externo] foi utilizado para transferências de técnicas e treinamentos para aprimorar a estrutura industrial. (CLEGG, 2009, p. 127)

A determinação em seguir essa abordagem, sempre tendo em mente os interesses nacionais, levou a RPC a evoluir de forma bastante rápida sua estrutura industrial. No início da década de 1990 eliminou, por conta da crescente atividade econômica, o seu excedente de petróleo (que era então o principal produto da pauta de exportação chinesa para o Brasil) e desenvolveu uma indústria siderúrgica e de bens de consumo leves, como calçados, couros, têxteis, confecções, brinquedos e de eletrônicos simples (que eram os principais produtos exportados pelo Brasil para a China), que acabaram por tornar as economias dos países concorrentes.

Desse modo, o fim da década de 1980 e início dos anos de 1990 foram vistos, então, como tempos difíceis com o esgotamento do modelo de relacionamento bilateral, perdeu-se a complementaridade das pautas de comércio exterior, a ênfase da política externa brasileira voltara-se para o mundo desenvolvido e a China passava por período de isolamento internacional e de correção nos rumos de suas reformas. Além disso, um outro ponto forte da relação bilateral entre os países, que era a cooperação científica e tecnológica, também foi ameaçado, pois durante o governo Collor, como reflexo da crise econômica brasileira, “o Programa CBERS seria privado, por quase dois anos, dos recursos financeiros brasileiros prometidos em sua consecução, quase levando o governo chinês a desistir” (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 50).

3.3.3 A parceria estratégica

A partir de 1992 as relações entre Brasil e RPC começaram a se intensificar novamente (LEITE, 2012). A RPC dissipou as desconfianças quanto à continuidade do seu regime e proclamou a economia socialista de mercado. Das forças internas do PCC que discutiam o encaminhamento das reformas, venceu o lado que prezava pelo seu aprofundamento. Em sua viagem ao sul chinês em 1992, Deng relançou os programas de reforma e abertura do país e pediu sua aceleração, com a finalidade de assegurar o desenvolvimento econômico, a estabilidade política e a unidade nacional (DICK, 2006). Como afirma Kissinger (2011, p. 425), a viagem ao Sul “Foi uma cruzada pela reforma em prol do ‘socialismo com características chinesas’, o que significava um papel para os mercados, escopo para o investimento estrangeiro e apelo a iniciativa individual”, fatores que em maior ou menor medida já estavam

presentes na economia chinesa desde as reformas do fim da década de 1970, mas que estavam sendo questionados.

Durante essas viagens, como argumenta Dick (2006), a novidade foi que Deng buscou matizar as diferenças entre o capitalismo e o socialismo. Kissinger (2011, p. 426) argumenta que “Deng descartou a crítica de que suas reformas estavam levando a China pela ‘estrada do capitalismo’ (...) ele invocou sua máxima familiar de que o que importava era o resultado, não a doutrina sob a qual ele era atingido”.

Ressalta-se ainda a importância, conforme aponta Biato Júnior (2010), de Deng ter destacado durante seus pronunciamentos que um fator primordial que o levava a propor a continuidade e aceleração das reformas era melhorar a condição de vida do povo chinês, tendo em mente principalmente as camadas urbanas mais intelectualizadas que tinham se envolvido no episódio da praça de *Tiananmen* e precisavam ser reconquistadas, sendo ainda, de acordo com Kissinger (2001, p. 425), que esses pronunciamentos de Deng em 1992 foram essenciais para ajudar a “construir apoio público para a liderança reformista de Jiang” que se tornaria, com a retirada mais efetiva de Deng do cenário político chinês, o principal líder da RPC a partir de 1993.

A política externa chinesa, impulsionada pela necessidade de dar continuidade e acelerar as reformas econômicas e, ainda, pelas desconfianças geradas com relação ao comportamento chinês no episódio da praça da Paz Celestial, passou a dar mais ênfase na perspectiva pacífica de suas intenções. Buscou-se reconstruir as relações com os países vizinhos, dedicando-se a RPC a composição política junto a ASEAN, e, ainda, a retomada de relações oficiais com a Indonésia, em 1990, Vietnã e Brunei, em 1991, e com a Coreia do Sul em, 1992. Um objetivo ainda foi aproximar-se dos países em desenvolvimento (apesar de ter perdido o ímpeto terceiro mundista) para quebrar o isolamento das sanções causadas por *Tiananmen*.

Taylor (2006) aponta que nos primeiros anos após o episódio de *Tiananmen* houve uma guinada da política externa chinesa em direção aos países em desenvolvimento, principalmente da África e da América Latina. Argumenta-se que a RPC viu com bons olhos o fato de a maioria dos países dessas regiões não se juntar as principais potências na condenação do regime chinês, sendo que alguns governos africanos foram solidários a RPC, acusando o ocidente de intervenção em assuntos domésticos.

Ressalta-se ainda que nesse momento do seu processo de desenvolvimento econômico, com o aprofundamento e aceleração das reformas, começava a ficar claro para a RPC que ela precisaria garantir acesso a recursos naturais e energéticos, bem como mercados, para dar continuidade e expandir sua economia. A África e a América Latina, por terem vastas riquezas energéticas e matérias-primas, além de potencial de mercado a ser explorado, foram vistas como importantes.

Outro fator que contou a favor da reaproximação, com relação a América Latina e o Brasil em particular, foi a percepção chinesa de que a região e o Brasil, em especial, desenvolviam uma política própria, em grande medida independente com relação aos ditames norte-americanos, dessa forma além de serem as relações uma oportunidade para aumentar o comércio e a cooperação econômica, e permitir a RPC diversificar parcerias, “por se tratar de região estratégica, fora de seu entorno imediato e crescentemente ‘independente’ da influência direta dos EUA” a atração era considerável (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 61).

Prova da independência brasileira com relação aos limites impostos pelos EUA, foi o fato de o Brasil aceitar, em 1990, receber a visita do então presidente chinês Yang Shangkun. Como lembra o embaixador Roberto Abdenur, a visita teve grande importância, pois “Na ótica chinesa o Brasil revelou-se um amigo fiel por não fechar as portas à China num momento em que o resto do mundo ocidental assim procedia” ainda como reflexo das sanções impulsionadas pelo episódio de *Tiananmen* (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 65).

Ressalta-se ainda, como um fator de atração que o Brasil exercia sobre a RPC, o grande interesse dos chineses em conhecer a experiência brasileira de desenvolvimento, principalmente no que concernia aos setores estratégicos como telecomunicações, infraestrutura e agricultura. Obras como a de Itaipu despertaram o respeito chinês pela capacitação brasileira na área do desenvolvimento.

Havia também na reaproximação com o Brasil a motivação econômica da RPC de explorar novos mercados e garantir acesso as matérias-primas de que não dispunha em grau suficiente, sendo que o “Brasil apresentava-se como fonte de suprimento ideal, uma vez que era país amigo da China e dificilmente usaria a dependência chinesa nesses campos como uma arma política” (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 66).

Com relação ao comércio bilateral, após a retração causada pelo esgotamento do padrão de intercâmbio da década de 1980, houve uma recuperação, em “termos absolutos, (...) cresceu cerca de 600% entre 1991 e 1995” (BIATO JÚNIOR, 2010, p.78). Quanto as pautas comerciais, do lado da RPC, as reformas liberalizantes proporcionaram um aumento das exportações, de forma que essas mudanças fizeram com que começassem a surgir produtos chineses não energéticos na pauta de vendas para o Brasil, que por sua vez passou, então, a importar da RPC diversos produtos intermediários como maquinas têxteis e tecidos, aparelhos eletrônicos, calçados, brinquedos e alguns componentes automobilísticos, enquanto a pauta brasileira de exportações se concentrava em produtos básicos e semiacabados: enquanto em 1993 os manufaturados eram 73% da pauta das exportações brasileiras para a China, em 1995 eles eram apenas 20%, em contraste a 68% de básicos (BIATO JÚNIOR, 2010, p.80).

Ressalta-se, então, a inversão das posições de Brasil e China com relação a pauta de comércio que havia caracterizado a década de 1980. Agora o Brasil se tornaria o exportador de bens primários e importador de manufaturados, como resultado da rápida industrialização chinesa, que foi concomitante a abertura comercial brasileira, a perda de competitividade da indústria nacional e incapacidade do Brasil de abrir novas frentes no comércio bilateral, uma vez que as vendas de serviços de infraestrutura que permaneceram, como veremos, uma oportunidade não aproveitada.

Destaca-se que esse tipo de padrão comercial que a RPC começa a ter com o Brasil nos anos 1990 seria um indicativo das relações que se consolidariam na década seguinte não só com o nosso país, mas com os países em desenvolvimento de um modo geral. É preciso enfatizar ainda, que enquanto do lado chinês esse padrão atendia aos objetivos esperados de intercâmbio comercial com o Brasil, do lado brasileiro, a despeito de se querer aproveitar a oportunidade de vender bens primários para a China, a expectativa era de que o país ainda conseguiria colocar num futuro próximo produtos de mais alto valor agregado no mercado chinês.

É preciso dizer, ademais, que apesar de a RPC buscar uma aproximação com os países em desenvolvimento nesse período (início da década de 1990), ela também buscou reconstruir suas relações com os países desenvolvidos, obtendo êxito principalmente nas relações com o Japão, tendo sido este país o primeiro a retirar as

sanções contra a China ainda em 1990. Com a Rússia e com a Europa, a RPC também teria sucesso em reativar e aprofundar as relações, no entanto isso só se tornaria perceptível mais para o fim da década de 1990. Com os EUA, conforme afirma Kissinger (2011), as relações durante grande parte da década de 1990 foram problemáticas, durante o governo Bush (pai) por causa dos reflexos de *Tiananmen*, já no governo Clinton pelo fato de os EUA investirem paulatinamente em condenações do país no tema dos Direitos Humanos e tentarem atrelar (sem muito sucesso) a manutenção do título de Nação Mais Favorecida da China a flexibilização nas suas políticas de direitos.

Nesse contexto de retraimento é que foram lançadas as famosas declarações de 24 e 12 caracteres de Deng, aconselhando a China a manter um *low profile* nas relações internacionais. A declaração de 24 caracteres dizia: “Observe cuidadosamente; assegure nossa posição; lide com os assuntos calmamente; esconda nossas capacidades e tenha paciência; seja bom em manter discrição; nunca proclame liderança”, já a de 12 caracteres, voltadas inicialmente apenas para funcionários de alto escalão, consistia em um aviso mais explícito, dizia: “Tropas inimigas estão além dos muros. São mais fortes que nós. Devemos ficar principalmente na defensiva” (KISSINGER, 2011, p. 422).

As duas declarações, como se percebe, refletem o contexto pelo qual passava o país: havia muitas críticas externas a manutenção do regime comunista, sendo a RPC o único grande país do mundo a segui-lo, e, ainda, o crescimento e modernização econômica acelerados da China já causavam desconfianças aos seus vizinhos e aos países ocidentais, com destaque para o EUA, que passam a ver a China como possível desafiante. Era necessário ter paciência, agir cuidadosamente, para que o objetivo final do desenvolvimento chinês fosse alcançado. Por meio desses caracteres, Deng aconselhou para que o país agisse com ponderação, sem bater de frente com aqueles que naquele momento tentavam desestabilizar o regime chinês.

Em paralelo aos movimentos que levaram a China a se aproximar do Brasil, também o Brasil suavizou, com Itamar Franco (1990-1992), os traços iniciais da política externa do governo Collor, fazendo uma correção de rumos na política externa brasileira, que continuou a se pautar pela autonomia pela participação, mas houve a volta graduada da ideia de se utilizar a política externa como instrumento de um desenvolvimento nacional mais autônomo. Oliveira (2010, p. 247) aponta que se

mantiveram os compromissos assumidos pelo governo Collor com o objetivo de auxiliar na restauração da credibilidade do país, no entanto deixou-se claro que o Brasil não estava interessado em estabelecer uma relação com os EUA baseada em automatismos e perda da autonomia.

Hirst e Pinheiro (1995, p. 11) apontam como principais destaques do governo de Franco: a atuação em foros multilaterais; a reafirmação da não assinatura ao Tratado de Não Proliferação (TNP); a tentativa de “desdramatizar” e amadurecer as relações com os EUA e de aproximação com parceiros em potencial, como China, Rússia e África do Sul; o início da campanha para reforma da ONU e por um assento permanente no Conselho de Segurança, a qual o Brasil buscava apoiar participando em operações de paz; e a busca pela ampliação da cooperação na América do Sul, em especial no Mercosul e pela iniciativa da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA), amparado no desejo de que a região se apresentasse em conjunto nas negociações internacionais.

Dentro desses pressupostos, o governo de Franco buscou aprofundar, então, as relações do Brasil com países potenciais como a China. A RPC foi identificada nesse momento como uma interlocutora importante pela política externa brasileira pelas posições similares que espontaneamente existiam entre os países, pela frutífera cooperação tecnológica em desenvolvimento e pela potencialidade de comércio que poderia ser aproveitada, além da expectativa de que a China pudesse se constituir em um importante mercado para a expansão do setor de serviços brasileiros, principalmente para aqueles ligados a engenharia e construção. Sendo importante destacar também, que havia a expectativa de que a China apoiasse o pleito brasileiro de obter uma cadeira permanente no CS-ONU. Interpretava-se que a RPC, por ser o único país em desenvolvimento no Conselho de Segurança e por ter um discurso crítico as estruturas hegemônicas poderia ajudar o Brasil.

Ressalta-se nessa questão a importante aproximação de Brasil e China para barrar um *quick fix* no CS-ONU³⁹, que defendido pelos EUA, previa a entrada do Japão e da Alemanha no Conselho, mediante o aumento das contribuições financeiras desses países para o custeio da ONU. O Brasil era contrário a esse tipo de reforma, que não representava a democratização das relações internacionais, dado que incluía

³⁹ Cabe destacar que por conta do aniversário de 50 anos, que a ONU faria em 1995, abriu-se espaço para propostas de atualização da estrutura da entidade.

apenas dois países ricos, sem dar representação para o mundo em desenvolvimento e o Brasil em especial. Na sua posição contra essa reforma o Brasil pode contar com o apoio chinês. A China interessava principalmente barrar a entrada do Japão, país com o qual tinha problemas históricos.

Considerando então os contextos e movimentos das duas partes, viu-se a intensificação de visitas de alto nível entre os países. De acordo com Dick (2006, p. 43) em março de 1993 o chanceler Qian Qichen visita o Brasil, viagem que é seguida em maio de 1993 pelas visitas do 1º ministro, Li Peng, e o vice 1º ministro, Zhu Rongji. Ressalta-se que foi nesta visita que o relacionamento entre o Brasil e a China passou a ser qualificado como “parceria estratégica”.

Apesar da melhora na relação entre os países desde 1992, nada indicava a existência da parceria estratégica que seria declarada em 1993. Os bastidores dessa qualificação, como mostra a obra de Biato Júnior (2010), com depoimentos dos personagens diplomáticos que atuaram a época, relatam que ela não foi muito planejada. De acordo com o embaixador Abdenur “o uso desse termo [de Parceria Estratégica] não partira de uma reflexão política mais profunda, nem da parte dos chineses, nem da nossa parte” (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 67). O termo foi proposto sem muita cerimônia pelo referido embaixador, quando este viajava em um voo doméstico (visita a Itaipu) com o então vice 1º ministro Zhu Rongji, em maio de 1993. A proposta agradou Zhu, que mencionou o termo “parceria estratégica” em uma palestra que fez em São Paulo, logo em seguida da viagem, e depois consultou o chanceler brasileiro da época, Luís Felipe Lampréia, sobre a possibilidade de uma parceria bilateral de longo prazo. O governo brasileiro acolheu a proposta.

Em novembro de 1993, com a viagem do presidente chinês Jiang Zemin ao Brasil a Parceria Estratégica seria oficialmente declarada. Ressalta-se que a viagem de Jiang ao Brasil foi a primeira visita internacional oficial que ele fez no posto de presidente da China, mostrando naquele momento a importância do Brasil. Os bastidores que cercam essa visita ao Brasil são bastante curiosos, uma vez que teve como pano de fundo a frustração do líder chinês por ele não ter visitado os EUA. Como afirmou em depoimento o embaixador Gao Kexiang (BIATO JÚNIOR, 2010, p.71):

Jiang, que tinha uma visita marcada para Seattle, teve seu pedido de realizar uma visita oficial aos EUA recusada pelo Presidente americano Bill Clinton, que adotara, no início de seu mandato, uma política antagônica à China. Jiang se irritou com essa descortesia norte-americana e, pelo menos em parte, resolveu visitar Cuba (inimiga dos EUA) e Brasil (país líder da América

do Sul) para mostrar ao Presidente Clinton que a China tinha alternativas aos EUA no continente americano. Daí seu interesse de anunciar, naquela ocasião, o estabelecimento de uma Parceria Estratégica com o Brasil, iniciativa que certamente preocuparia os EUA.

Ressalta-se, contudo, que nem Brasil nem China sabiam exatamente qual seria o conteúdo dessa parceria estratégica. Não se propôs na época nenhuma definição para o termo. O que se sabia era que por suas dimensões enquanto países continentais e em desenvolvimento, pelas semelhanças espontâneas de posicionamento internacional e pela cooperação tecnológica e científica que se desenvolvia, os países deviam ter um relacionamento estratégico de médio e longo prazo. O que isso significava em termos concretos, à época, pouco poderia ser dito.

No entanto, mesmo que a parceria tenha se destacado em grande medida, no seu momento inicial, por seus aspectos retóricos e discursivos, os dirigentes chineses usaram tanto a expressão para ilustrar o relacionamento bilateral, até porque queriam provocar os EUA, que criou-se no Brasil expectativas, irreais em absoluto, de que existiria uma opção preferencial chinesa pelo Brasil, como veremos no próximo tópico essas altas expectativas, que não se realizaram, levaram o país a se sentir frustrado durante grande parte da década de 1990 nas relações com a RPC.

Entre 1993 e 1994 a literatura aponta a existência de uma série de viagens de pessoal de alto nível, além dos já citados, entre Brasil e China. Em dois anos (1993 e 1994), 5 dos então 7 membros do Comitê Permanente do *Politburo* visitaram o Brasil, incluindo Hu Jintao, que como sabemos se tornou presidente no futuro. Esse ciclo de viagens e contatos de alta cúpula seria consolidado pela viagem de Itamar Franco, presidente brasileiro da época, em maio de 1994. Contudo uma onda de greves no país, seguidas da implantação do plano real, inviabilizou a visita, o que acabou por frustrar os dirigentes chineses. Caberia, então, ao próximo presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, visitar o país e, em conjunto com a parte chinesa, tentar dar significado mais concreto para a parceria estratégica.

3.4 Ajustando as realidades (1994-2002)

Cardoso visitou a China ainda no seu primeiro ano de mandato, em 1995, como retribuição as numerosas visitas de alto nível que o Brasil recebeu de dirigentes chineses nos anos anteriores. Com expectativas elevadas, o governo brasileiro propôs a China uma série de iniciativas de cooperação bilateral em áreas como

telecomunicações, saúde, informática e automação bancária, além disso buscou-se explorar melhor os setores de mineração e agricultura entre os países e o Brasil tentou impulsionar vendas de aviões da Embraer e de serviços de engenharia e construção. Apesar dos esforços brasileiros, no entanto, os interesses chineses permaneciam concentrados nas matérias-primas minerais e agrícolas. As altas expectativas da parte brasileira levariam, até o fim da década, a uma série de frustrações no relacionamento bilateral.

De fato, apesar de as relações terem evoluído no período em questão (1994-2002), considera-se que até 1999 a parceria estratégica tenha sido pouco dinâmica, pois além das frustrações existentes, de que falaremos ainda nesta parte, Brasil e China concentraram sua política externa em outros objetivos, de forma que ambos eram considerados para o outro de forma mais marginal.

Do lado do Brasil, foi no governo Cardoso (1995-2002) que se pode dizer que a noção de autonomia pela participação da PEB se consolida e aprofunda. Lembra-se que Cardoso foi eleito presidente em 1994 tendo associado sua imagem ao sucesso alcançado pelo plano real, que estabilizou depois de mais de uma década os índices de inflação e a economia do país. Na arena externa, o governo Cardoso consolida aspectos da autonomia pela participação transformando-a em autonomia pela integração.

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 32) afirmam que a política externa do governo Cardoso partiu da ideia, já lançada nos governos de Collor de Melo e Franco, de que a participação do Brasil na elaboração de regras e normas internacionais ajudaria o país a obter maior controle sobre o próprio destino, uma vez que auxiliaria na criação de um ambiente mais favorável para as relações internacionais e o desenvolvimento econômico nacional.

Essa percepção foi suportada pela interpretação, também advinda dos governos anteriores citados, de que o mundo, com o fim da guerra fria, havia se tornado mais unipolar com a dominância norte-americana (VIGEVANI, OLIVEIRA E CINTRA; 2003, p. 32). Por um lado, essa percepção suportaria a ideia de que se integrar na ordem era a melhor opção para alcançar o desenvolvimento e resguardar a autonomia do país, por outro, a adesão ao institucionalismo era vista também como uma defesa pelo país, uma vez que auxiliaria na promoção do respeito a regras

internacionais que ajudariam o Brasil a se resguardar das posturas unilaterais dos EUA e outras potências (VIGEVANI, OLIVEIRA E CINTRA; 2003, p. 32).

Ressalta-se que a adesão brasileira a uma série de regimes e instituições internacionais no governo Cardoso não foi de todo idealista, dado que existia a percepção de que as normas não eram ideias, contudo, mesmo que falhas e imperfeitas, representavam um aprimoramento (VIGEVANI, OLIVEIRA E CINTRA; 2003, p.34). A percepção era de que ter regras era melhor do que viver em um mundo desregrado, fórmula que expressa o fundamento jurdica da PEB, como vimos no capítulo 2 (tópico 2.1.7). Assumia-se, ainda, que havia uma convergência relativa entre os valores brasileiros, como a democracia e a defesa dos Direitos Humanos, e os universais prevalecentes naquele momento, por isso justificava-se com legitimidade a integração, ainda que com deficiente reciprocidade, do Brasil na ordem internacional.

A estratégia da autonomia pela integração do governo Cardoso teve expressão bi e multilateral. Como afirma Pecequilo (2008, p.137), da década de 1980 para a de 1990 o Brasil vai da década “perdida” para a década “bilateral”, dado a importância atribuída pelos governos (Collor de Melo, Franco e Cardoso) ao relacionamento bilateral principalmente com os países desenvolvidos, os EUA e os da Europa ocidental, mas também com alguns parceiros latino-americanos, como a Argentina.

Nas relações com os países desenvolvidos, o Brasil buscou estabilizar o ambiente macro responsável por prover a estrutura para melhores interações, o que por sua vez reportou-se a postura multilateral do país (PECEQUILO, 2008). A adesão ao TNP, ao Tratado de Marrakesh e a OMC, a participação na Cúpula de Miami e nas discussões sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), dentre outros, no governo Cardoso, foram ações que buscaram consolidar um melhor ambiente para o desenvolvimento das relações bilaterais, principalmente com os EUA (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA; 2003, p. 34). Como afirma Pecequilo (2008, p.149), o governo Cardoso substituiu a tradicional atitude de barganha, nas negociações do Brasil com parceiros mais fortes, pelas contribuições positivas: a crença era de que as contribuições positivas feitas pela diplomacia brasileira, como a adesão a várias normas internacionais e regras estabelecidas por esses parceiros, ajudaria o país a ganhar a confiança e, por conseguinte, o apoio retórico e material necessários ao desenvolvimento nacional.

O aspecto regional foi também relevante durante o governo Cardoso, a América do Sul reforçou-se como uma região prioritária para a PEB, dando-se ênfase aos países do Cone Sul e a tentativa de utilizar o Mercosul como plataforma de inserção global para o país sem criar opções excludentes com outras formas de integração. Ressalta-se, como afirma Mello (2000), que durante esse período o âmbito regional foi onde o Brasil pode expressar o universalismo e a diversificação de parcerias tão caras a sua inserção externa. Sendo que nele ficou impresso também o pragmatismo característico da PEB: dentro da concepção de política prevalecente, a autonomia pela integração, o país buscava utilizar o lado multilateral para melhorar as relações bilaterais com as potências, como já foi mencionado, ao mesmo tempo por meio dele também buscava se defender de imposições externas, garantindo um marco legal para os interesses nacionais; a isso soma-se a integração regional via Mercosul vista como um método de inserção na economia global, ao mesmo tempo que é também um instrumento de defesa de imposições externas ao bloco, como provariam as negociações da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA).

Ressalta-se ainda durante o governo Cardoso, a tentativa de atrelar o Brasil as noções de *Global Player* e *Global Trader*. Essas foram reiterações com o objetivo de reforçar o parâmetro tradicional da PEB de que o Brasil deve ser um país com interesses e também atuação global, justificando-se a existência de posições e agendas diversificadas e, ainda, algum espaço para que o país, com base nos seus interesses gerais, pudesse, por meio da ideia de integração, ficar mais próximo da ordem internacional e de suas maiores potências, mas sem necessidade de alinhamentos e opções excludentes (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA; 2003).

Como percebe-se, então, pela leitura da PEB que propomos acima, o governo Cardoso, pelo menos em seus primeiros anos, teve outras prioridades que não o relacionamento com a Ásia e com a China. Para o Brasil as relações bilaterais prioritárias foram com os EUA, países da Europa Ocidental e Argentina. A evolução e consolidação do Mercosul e as negociações da ALCA, na esfera regional, e adesão e participação em instituições internacionais, como a OMC e a ONU, no plano macro, constituíram as prioridades mais amplas.

Do lado da RPC, apesar de a política externa chinesa ter dado uma guinada para os países em desenvolvimento no início da década de 1990 como reflexo ao isolamento dos principais países ocidentais por causa dos episódios de *Tiananmen*, a

política externa da RPC foi essencialmente voltada para a aproximação com os vizinhos asiáticos e, passado o momento inicial pós *Tiananmen*, com as grandes potências, principalmente com Rússia, os países europeus e os EUA, refletindo como falamos no tópico 2.2.8, a Escola “Ásia Primeiro” e a Escola dos Grandes Poderes, sobre a identidade internacional chinesa.

Como analisa Deng (2008), três aspectos têm caracterizado a política externa chinesa no período pós-guerra fria:

- 1) a necessidade de se combater o “medo” do mundo com relação à China, uma vez que esse medo dificultaria a criação do ambiente internacional necessário para o fortalecimento das reformas domésticas e do reconhecimento internacional que a China aspira ter, por isso o maior cuidado e aproximação com os países vizinhos, primeiramente os mais afetados pela ascensão chinesa, e com as grandes potências;
- 2) a busca do sucesso diplomático, uma vez que há a percepção por parte do governo chinês de que as reações positivas com relação à ascensão chinesa dependem em grande medida das próprias decisões da China, o que reflete a crença do país de que o seu destino está essencialmente em suas próprias mãos e o que o levou, como veremos, a adotar mais o multilateralismo a partir da década de 1990; e
- 3) a criação de um caminho alternativo para o reconhecimento do país como grande potência, garantindo que a China ascenda positiva, segura e pacificamente com relação ao mundo político, o que reflete a articulação que o país busca construir com países em desenvolvimento, mas também a maior participação internacional buscada pelo mesmo.

Por isso, a ideia que guiou (e tem guiado) a política externa chinesa foi fartamente discursada pelos políticos chineses no uso de expressões que tentavam destacar a pacificidade do país (DENG, 2008, p. 3/4). Como afirma Kissinger (2011, p. 466), Jiang chegou a calcular que desde Confúcio até a década de 1990 teriam havido 78 gerações chinesas e lembrou que Deng profetizava que o socialismo iria “demorar tanto quanto”. Jiang fazia isso, a referência às 78 gerações, para tranquilizar o mundo, “para que não se alarmassem com a ascensão de uma China poderosa” (KISSINGER, 2011, p. 467). Por meio dessas expressões de pacificidade, busca-se articular as aspirações chinesas de ascensão com a ideia de responsabilidade, desenvolvimento e paz.

Destaca-se que desde a década de 1980, mas com mais vigor nos anos 1990, as definições mais rígidas de independência e soberania nacionais na China foram reconfiguradas e seguiram seu rumo para se tornarem compatíveis com instituições multilaterais e com o caráter interdependente dos relacionamentos que caracterizam as relações internacionais contemporâneas. Como afirma Foot (2010, p. 24), durante a década de 1990 a RPC, mesmo ainda exercendo um multilateralismo seletivo e o vendo com certo ceticismo, aderiu a uma série de regimes internacionais, como o “Tratado de Não Proliferação Nuclear, à Convenção de Armamentos Químicos, à Convenção de Armamentos Biológicos e ao Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (...), aceitando salvaguardas e sistemas de inspeção”. Só para se ter uma ideia da evolução do comportamento chinês na arena do multilateralismo, como apresenta Foot (2010, p. 24-25), “Na década de 1970, a China havia assinado apenas de 10% a 20% dos acordos de controle de armamentos”, já em 1996 “o número oscilava entre 85% e 90%”.

Com relação ao comércio internacional, lembra-se que desde 1986 a China iniciara as negociações para entrar no Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (na sigla em inglês, GATT). Durante a década de 1990 o país fez uma série de “concessões substantivas a fim de aceder à OMC [Organização Mundial do Comércio], reestruturando suas leis e regras de crédito para atrair tecnologia, investimento e comércio estrangeiros, e aderiu ao regime global de direitos de propriedade intelectual” (FOOT, 2010, p. 25). O desejo de entrar na OMC, que se concretizaria em 2001, como afirma Foot (2010, p.25), era porque a China “esperava colher vantagens econômicas de longo prazo e porque queria estabelecer um lugar para si na principal organização dedicada do tema”.

Ressalta-se ainda que o comportamento externo chinês também evoluiu para se tornar mais multilateral em outras questões, como nas políticas ambientais, em que o país esteve “envolvido intensamente nos tratados internacionais que lidam com questões de meio ambiente, desde que estes não sejam percebidos como empecilhos ao desenvolvimento econômico” (FOOT, 2010, p. 25). Destaca-se que refletindo esse maior envolvimento internacional, a RPC criou novas instituições internas mais adequadas para o maior relacionamento com o mundo, para aprender a lidar com a menor diferenciação entre assuntos considerados domésticos e externos.

Esse comportamento chinês mais multilateralista refletiu em grande medida o objetivo chinês de combater o “medo” do mundo com relação a RPC, buscando construir uma imagem de país responsável nas relações internacionais. A ideia era que isso ajudaria a melhorar a imagem da China e, “de modo mais concreto, ajudaria a romper com as tentativas [após o massacre da Praça da Paz Celestial, em junho de 1989], por parte de alguns países ocidentais, de isolá-la diplomaticamente” (FOOT, 2010, p. 27). Isso reflete também a percepção chinesa de que era necessário participar mais ativamente da construção das normas e das regras da ordem internacional, no qual o multilateralismo era aspecto essencial, para se ter maior controle sobre o próprio futuro.

Ressalta-se, contudo, que a maior defesa do multilateralismo pela RPC foi impulsionada pela visão de que isso contribuiria para tornar o mundo mais multipolar. Como apontamos no capítulo passado (tópico 2.2.6), a China tivera uma preferência pela defesa do multipolarismo, mais do que pelo multilateralismo, enxergando-os como sendo parcialmente excludentes, uma vez que via as instituições e regimes multilaterais como sendo expressão do poder norte-americano, logo a adesão ao multilateralismo significaria, então, a subjugação aos EUA. No entanto, a partir dos projetos de reforma e abertura de Deng, mais especificamente nos anos de 1990, a China modifica um pouco essa visão. Ela ainda continua tendo um engajamento considerado seletivo na ordem internacional, entretanto, compreende que pode utilizar o multilateralismo para o seu propósito de multipolarização. Percebe-se que é participando da construção da ordem, não se ausentando ou sendo indiferente a ela, que é possível utilizar as próprias estruturas e regras da sociedade internacional como forma de impulsionar a multipolarização.

Do lado bilateral, como apontamos, as prioridades da China estavam nas relações com as grandes potências e com os vizinhos asiáticos. Com a Europa e com a Rússia, a RPC buscou construir uma alternativa, no seio das grandes potências, as relações com os EUA. Com a Rússia, como lembra Deng (2008, p. 128), a RPC constituiu uma aliança estratégica em 1996 consolidando a aproximação entre os países em curso desde 1989, aprofundando considerações de natureza política e laços econômicos. Com a Europa, a aproximação principalmente com França, Reino Unido e Alemanha deu-se como tentativa de “atrair investimentos externos e absorver altas tecnologias”, sendo também que a “‘opção europeia’ servia adicionalmente como

instrumento de acirramento deliberado da concorrência entre empresários europeus e norte-americanos pelo acesso ao (...) mercado chinês” (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 59).

Já com os EUA, lembra-se que durante grande parte da década de 1990 as relações foram complicadas. Primeiramente o já mencionado episódio de *Tiananmen* manchou as relações entre os países, o congresso norte-americano retirou as sanções contra a RPC de forma bastante gradual, sendo que nos anos finais da década de 1990 ainda existiam algumas. O governo Clinton, ressoando pressões internas, enfatizou nos seus primeiros anos, como afirma Kissinger (2011, p. 444), a “ampliação’ das democracias como principal objetivo de política externa”, além de exercer uma postura bastante agressiva com relação aos direitos humanos, o que se chocava evidentemente com a situação chinesa. Para piorar, houve a “tentativa do governo americano de condicionar o status comercial de Nação Mais Favorecida desfrutado pela China a melhorias no histórico de direitos humanos chinês” (KISSINGER, 2011, p. 447). Dado a já conhecida capacidade chinesa de resistência as pressões externas, os EUA acabaram tendo que recuar dessa condicionalidade para não prejudicar as relações comerciais entre os países, o que afetaria o interesse de importantes atores domésticos norte-americanos.

Contudo, as relações com os EUA permaneceram tensas, com os norte-americanos dificultando as negociações para a entrada da RPC na OMC e com a intensificação das reclamações de alguns setores internos, que acusavam os EUA de estarem sendo *soft* demais com a China, que além de desrespeitar a democracia e os direitos humanos, estava agora “roubando” investimentos, indústrias e empregos do país.

Como aponta Kissinger (2011, p. 452), as relações entre os países só começaram a melhorar no segundo mandato de Clinton (1997-2001) quando o governo dos EUA baixou “o tom das táticas de confronto e enfatizou um ‘engajamento construtivo’”, sendo que Pequim se comprometeu de forma mais firme a fazer as concessões consideradas necessárias para avançar nas negociações para a entrada na OMC. A viagem de Jiang aos EUA, em 1997, e a de Clinton a Pequim, em 1998, coroaram a nova reaproximação dos países.

Ressalta-se ainda, conforme apontam Kissinger (2011) e Biato Júnior (2010), que o comportamento chinês durante a crise asiática (1997-1998) foi considerado

também um aspecto positivo não só nas relações com os EUA, como com os vizinhos chineses, ajudando a China a se aproximar mais deles, uma vez que a RPC, ao contrário de outros países da região, não desvalorizou sua moeda como forma de se proteger dos problemas trazidos pela crise. A China, por ter nos países asiáticos importantes parceiros comerciais, teve seu comércio exterior afetado, contudo pelo fato de o país ter levado a cabo um programa econômico de austeridade fiscal no fim da década de 1980 e início dos anos 1990, pode poupar-se dos seus piores efeitos. Um fato importante foi que a China, após a crise, viu-se:

pela primeira vez, como uma fortaleza de crescimento econômico e estabilidade em uma época de crise econômica (...) desempenhando um papel inédito: antes objeto de prescrições estrangeiras, geralmente ocidentais, de política econômica, o país era agora cada vez mais um proponente independente de suas próprias soluções – e uma fonte de auxílio emergencial para outras economias em crise (KISSINGER, 2011, p. 461).

Como vê-se, então, pela leitura da política externa chinesa que propomos acima, é perceptível que a RPC teve outras prioridades durante grande parte da década de 1990 que não o relacionamento com o Brasil. As relações prioritárias da RPC foram com os próprios vizinhos, com as potências ocidentais e a Rússia. Do lado multilateral, ela procurou se adequar, sem abrir mão do seu projeto de desenvolvimento e seus interesses nacionais, a ordem internacional vigente, construindo espaço para que o país pudesse contribuir mais para a constituição das normas e regras internacionais.

Em adição a esses fatores gerais, derivados das políticas externas de Brasil e China, outros fatores mais específicos, da própria dinâmica do relacionamento bilateral entre eles, também contribuíram para a estagnação do relacionamento. Do lado brasileiro, como apontamos, o presidente Cardoso visitou a RPC em 1995. Na visita, o governo expôs suas expectativas de tentar aproveitar economicamente, via participação do empresariado nacional, as oportunidades derivadas do projeto de modernização chinês, principalmente na área da infraestrutura e com a exportação de bens agrícolas e de mais alto valor agregado. Da visita resultou a assinatura de instrumentos específicos para dar continuidade ao Programa CBERS e de um Acordo sobre a Quarentena Vegetal, visando facilitar as exportações brasileiras de grãos para a RPC, o que atendia aos interesses chineses de evoluir em uma diversificação de parcerias e obter mais insumos básicos de que necessitava para o seu crescimento econômico. No entanto, a visita não foi capaz de avançar muito nos pleitos brasileiros,

o que levou o Brasil a diminuir suas expectativas com relação a parceria nos anos que viriam.

No Brasil, como comentamos, a realização da parceria estratégica havia suscitado a expectativa de que haveria uma opção preferencial da China pelo Brasil. A boa cooperação científico-tecnológica entre os países e o respeito que a RPC demonstrava ter pelo Brasil na área do desenvolvimento, impulsionado pelas visitas de dirigentes chineses ao país para conhecer obras, como a de Itaipu, fez com que o Brasil acreditasse que seria um parceiro de peso da RPC para realizar obras de infraestrutura, em especial o projeto de Três Gargantas. Acreditou-se que, em caso de igualdade técnica e comercial, a China acataria as propostas comerciais brasileiras, pois a parceria estratégica pesaria politicamente a favor do país.

No entanto, as propostas brasileiras não vingaram, dado que as empreiteiras brasileiras que queriam trabalhar na China, em especial em Três Gargantas, ofereciam uma série de serviços de forma verticalizada, dando-se pouco espaço para a participação de empresas chinesas, contudo o objetivo da RPC era construir capacidades nas suas empresas, absorver técnicas e metodologias de trabalho, além de novas tecnologias. O modo como as empresas brasileiras ofereceram o serviço, então, não era o que a RPC buscava naquele momento. Além disso o Brasil não era capaz de oferecer soluções financeiras adequadas para as vendas de serviços.

Com o decorrer da década de 1990, vai ficando clara a opção da China por utilizar as próprias empresas para as obras de infraestrutura do país, uma vez que a RPC queria favorecer a internalização de tecnologia no país, deixando que suas empresas aprendessem o processo, evitando comprar pacotes dos estrangeiros.

Na segunda fase do projeto das Três Gargantas, destinada a aquisição de turbinas, o Brasil por meio do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) até conseguiu viabilizar a participação da Voith-Siemens nas licitações, proporcionando exportações de US\$ 220 milhões do Brasil para a China pela venda das turbinas (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 88), no entanto a frustração da parte brasileira foi grande, porque havia muita expectativa de exportação de serviços brasileiros de engenharia e construção.

O intercâmbio comercial entre os países também passou por retração no fim da década de 1990, resultado da crise asiática, que afetou o comércio exterior chinês, e da crise do real (1999) no Brasil. Entre 1995 e 1999, como resultado do câmbio

brasileiro valorizado e da queda nos preços das commodities (em 1999, em especial), o Brasil acumulou déficits no intercâmbio com a China, o que refletiu, de forma geral, o déficit geral na balança comercial brasileira no período.

Sobre a estrutura de produção dos países, ressalta-se que no fim da década de 1990 o Brasil começa a se destacar pela alta competitividade do setor agromineral e pela perda de competitividade nas atividades de manufatura. Ao mesmo tempo, a China passa a agregar valor de forma interna a produtos que antes comprava do exterior, é o que acontece, por exemplo, na indústria de siderurgia (as exportações brasileiras de produtos siderúrgicos transformam-se em vendas de minério de ferro), e em partes na indústria de proteína animal (as exportações brasileiras de óleo e farelo de soja transformam-se, em grande medida, em venda de grãos de soja), dado o desenvolvimento de uma indústria de esmagamento e beneficiamento de grãos na RPC.

Desse modo, a dinâmica do comércio exterior entre os países passa a ser caracterizada, agora de forma estrutural, pela primarização da pauta brasileira de exportações, e pela sofisticação, com cada vez mais produtos tecnológicos, da pauta chinesa. Destaca-se que a China modificou de forma geral seu comércio exterior, enquanto na década de 1980 os bens primários eram maioria de suas exportações, em 1999, participavam apenas com 13,5% das exportações totais (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 93). No caso do Brasil, a pauta geral de comércio exterior era inversa a que o país tinha com a China, uma vez que os manufaturados e semimanufaturados participavam com a maior parte das exportações brasileiras para o resto do mundo. O fato foi que, apesar da crescente complementaridade entre as pautas dos países, com Brasil e China ocupando posições inversas àquelas que tinham na década de 1980, o comércio bilateral vira-se prejudicado com as crises pelas quais os países enfrentaram no fim da década de 1990.

Como fator adicional a essa retração no comércio e a insatisfação brasileira com o insucesso das vendas de serviços e produtos de maior valor agregado para a China, surgiram ainda contenciosos comerciais entre os países que desagradaram a parte chinesa. Destaca-se que o Brasil começou, a partir de meados da década de 1990, a sofrer pressões domésticas de setores que estavam sendo afetados pela concorrência chinesa, e acabou por estabelecer medidas restritivas contra

exportações da RPC, impulsionado investigações *antidumping* e colocando salvaguardas para têxteis e brinquedo.

A essas medidas somaram-se ainda as reclamações do Brasil de que a China não estava realizando a redução de tarifa que seria compatível com seu pleito de entrar na OMC “para cerca de 20 produtos de interesse brasileiro, sobretudo ligados ao óleo de soja, suco de laranja, açúcar e café solúvel” (BIATO JÚNIOR, 2010, p.94). Além disso, a RPC estava dificultando as importações da carne brasileira, que era um produto com maior valor agregado, o qual o Brasil tentava inserir no mercado desde antes, destacando-se que na viagem de Cardoso a China em 1995 já tinha sido fechado um acordo zoo e fitossanitário com esse objetivo.

Contudo em 1999 por causa de focos de febre aftosa no Mato Grosso de Sul (MS) a China acabou por proibir a importação de carne e derivados de bovinos, ovinos e caprinos mesmo quando industrializados, não respeitando o princípio da regionalização orientado pela OMC. A isso se somaria a proibição de exportação da carne de frango em 2000 por causa de focos da doença de New Castle no Rio de Janeiro (RJ). O governo brasileiro tentou a partir de então resolver a situação, mas não obteve grandes resultados.

A inserção da Embraer no mercado chinês também foi cercada por dificuldades. A venda das aeronaves brasileiras era também uma prioridade para o governo brasileiro nas relações comerciais com a China, dado serem produtos de alto valor agregado e, ainda, parecia haver no início dos anos 2000 grande expectativa quanto ao crescimento da aviação regional na China, inserir as aeronaves brasileiras nesse mercado competitivo e crescente poderia garantir retornos continuados ao país. Após negociações que envolveram a pressão do governo brasileiro, a Embraer conseguiu fechar alguns contratos com empresas chinesas: venda de cinco modelos ERJ 145 para a *Sichuan Airlines*; mais vinte aeronaves do mesmo modelo para a *China Southern Airlines*, com opção de compra de mais dez e; dez unidades para a *Wuhan Airlines*.

Entretanto no decorrer do ano de 2001 a Embraer percebeu que foram se esvaecendo as chances de realmente essas compras ocorrerem, pois a China não queria simplesmente importar as aeronaves prontas, mas pressionava a empresa brasileira (também a canadense *Bombardier* sofreu a mesma pressão) para que levassem a sua produção para dentro do país e partilhassem suas tecnologias com a

indústria chinesa. Na viagem que Jiang Zemin fez ao Brasil em 2001, o governo chinês avisou que a China compraria as aeronaves, mas a Embraer precisava oferecer algum tipo de cooperação industrial ao país.

Somadas a essas pressões políticas, uma taxa de 17% foi adicionada aos já 5,5% pagos na importação de aeronaves regionais na China, tornando a exportação das aeronaves da Embraer a partir do Brasil economicamente inviáveis. Assim, a Embraer resolveu ceder à pressão chinesa e formou uma *joint venture* com a AVIC II, constituindo assim *Harbin Embraer Aircraft Industry Company* (HEAI) em dezembro de 2002. Esse fato representou uma valiosa oportunidade para a inserção da Embraer no mercado chinês, contudo tornou mais claro que o crescimento da economia chinesa estava se tornando um importante elemento de barganha para a China, criando uma assimetria nas posições dos países.

Em adição ainda a esses desentendimentos no lado econômico-comercial, começa-se a haver tensões na área política. Lembra-se que durante a década de 1990 as políticas externas de Brasil e China operaram com suposições diferentes sobre a ordem internacional. No caso do Brasil, a leitura de mundo que surge no pós-guerra fria é a da existência de uma ordem unipolar, na qual a melhor opção para o Brasil seria cooptar-se perante seus temas centrais e aproximar-se das maiores potências. No caso da China, a leitura feita pelo país indicava para a multipolarização do mundo. Como já explicamos, a China aderiu em grande medida a iniciativas multilaterais na década de 1990, mas com o propósito de impulsionar a multipolarização e porque isso atendia a seus interesses. Enquanto o Brasil aceitou uma reciprocidade deficiente da sua integração na economia mundial, a RPC buscou vantagens mais claras nessa ação.

Foi talvez refletindo a cooptação brasileira aos temas centrais da agenda internacional da década de 1990 e ainda por pressões dos EUA, que o Brasil votou a favor de uma moção contra a China, em 1996, na Comissão de Direitos Humanos (CDH) da ONU. Até então, nos anos anteriores, o Brasil se absteria nas votações. Essa mudança de posição causou reclamações da parte chinesa, que considerou que tal ação era incompatível com a parceria estratégica entre os países. Afinal, Brasil e China tinham vários problemas comuns, inclusive na área dos Direitos Humanos. A RPC não conseguia compreender porque o Brasil resolvera apoiar a parte norte-americana. Além disso, o voto teria pegado a China de surpresa, pois em conversas

diplomáticas semanas antes o Brasil teria indicado que abster-se-ia na votação (BIATO JÚNIOR, 2010, p.96).

A impressão chinesa foi de que o Brasil votou contra a RPC por pressão dos EUA. Ainda em 1996, a China iniciou um processo de *lobby* no Brasil para tentar mudar a posição do governo, concomitantemente reforçou as expressões de indignação pela “traição” brasileira na embaixada do Brasil em Pequim. O desejo de ambas as partes de resolver as tensões acabou por positivamente aumentar a cooperação entre os países no tema dos Direitos Humanos. A RPC convidou, já em 1997, uma delegação brasileira para visitar a China e conhecer melhor como o país lidava com o tema em questão. No mesmo ano, a RPC enviou uma missão de Direitos Humanos de alto nível ao Brasil. Os países firmaram, enfim, a “Declaração Conjunta de Direitos Humanos”, ainda em 1997. Durante esse processo de cooperação, realizando o desejo da parte chinesa, o Brasil concluiu que resoluções contra a China na CDH não seriam adequadas para tratar a questão ou melhorar o panorama chinês.

No fim da década de 1990, a avaliação que a parte brasileira fez da parceria, nas palavras do embaixador Sérgio Duarte é que “em meados dos anos noventa, [a Parceria] era mais constituída de esperança do que de realidades. Não que não houvesse iniciativas concretas em implementação, mas apenas que o resultado final ficou muito aquém da retórica e das expectativas” (BIATO JÚNIOR, 2010, p.100).

Já a percepção chinesa sobre a parceria era distinta. A RPC tem o hábito de enxergar as suas relações externas a partir de uma perspectiva de longo prazo. Não havia, por parte da China, grandes pressões para resultados imediatos, como havia da parte brasileira. Por isso, “o Governo chinês, segundo depoimentos de altos funcionários seus, encontrava-se largamente satisfeito com o estado das relações”, exceto pelo incidente do voto brasileiro na CDH (BIATO JÚNIOR, 2010, p.100). A China buscava nas suas relações com o Brasil, do lado econômico, os insumos necessários para dar continuidade as suas reformas e crescimento, e, do lado político, amadurecer o diálogo. Considerou-se que todos esses objetivos foram avançados na década de 1990.

A despeito disso, do lado brasileiro, com prova ainda de que faltava ver as relações de forma mais madura, a decepção acabou por influenciar no andamento das relações bilaterais, houve a redução das visitas de alto nível, e o Itamaraty, por contenção de despesas, desativou o Consulado Geral em Xangai no fim da década

de 1990, reabrindo-o posteriormente como consulado simples por pressões de algumas empresas nacionais.

No fim da década ganha espaço no governo brasileiro uma avaliação mais crítica das relações com a China. Reconhece-se que houve certo êxito nas interações na vertente política por causa da defesa comum, ainda que espontânea, de posições em foros internacionais, do qual a cooperação contra o *quick fix* no CS-ONU é exemplo. O lado científico-tecnológico também é bem avaliado, destacando-se o lançamento do CBERS I em 1999. Contudo, o desconforto brasileiro com a falta de avanço concreto na área econômico-comercial, com destaque para o insucesso na venda de serviços de infraestrutura e produtos de maior valor agregado, foi o que mais impactou nas análises.

O início dos anos 2000, no entanto, pode ser considerado um novo divisor de águas nas relações entre os países. Correções de rumos de ambas as partes acabam por permitir que os países, principalmente o Brasil, conseguissem ajustar melhor as expectativas com relação as interações. A consolidação do padrão de comércio exterior entre os países e, ainda, a dinâmica das próprias economias nacionais acabaram por reforçar a parceria entre eles.

Do lado do Brasil, no segundo governo de Cardoso (1998-2002) a estratégia da autonomia pela integração continuou, no entanto, como afirmam Vigevani, Oliveira e Cintra (2004, p.37), começou-se a estabelecer a noção de uma convergência crítica com a ordem internacional, reconhecendo-se a existência de distorções e assimetrias de poder desfavoráveis ao Brasil, o que reflete, pode-se dizer, a intensificação da utilização do fundamento histórico da PEB de visão da ordem internacional como hierárquica e injusta, que entretanto não inviabiliza a utilização da própria ordem e do multilateralismo como forma de tentar melhorá-la.

No seu segundo mandato, Cardoso passa a empregar outras táticas de ação. Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p.39) apontam que a PEB do segundo mandato teve como eixo central o fortalecimento do Mercosul e as relações com a América do Sul. Com os EUA, o tom das relações deu-se por meio das negociações da ALCA, no qual a estratégia foi dificultar a negociação dado ao não atendimento dos interesses do Mercosul, e por uma série de contenciosos abertos na OMC⁴⁰. No Brasil, começa a acabar a ilusão de que a credibilidade, impulsionada pela adesão do país aos ditames

⁴⁰ São exemplos o das patentes farmacêuticas e o do algodão.

da sociedade internacional, traria os elementos necessários ao desenvolvimento nacional, o governo Cardoso percebe a necessidade de retomar a barganha e lutar com mais afinco pelos interesses brasileiros, mesmo que isso contrariasse parceiros tradicionais, como foi com os contenciosos no caso dos EUA.

Como aponta Pecequilo (2008, p. 140), as negociações prioritárias para o Brasil na década de 1990 não se concretizam: negociações comerciais justas na ALCA e OMC e um assento no CS-ONU ainda permaneciam como meros desejos. As tão aguardadas concessões dos países desenvolvidos, dado as provas de credibilidade do país, também não se materializam. Somado a isso, tem-se no Brasil a crise econômica de 1998/1999 e as mudanças de rumo na política externa norte-americana, que se tornou mais unilateral a partir de 1999 e, fundamentalmente, de 2001, além de uma mudança de foco que dava no lado econômico-comercial preferência a acordos bilaterais, e do lado geopolítico ênfase na Eurásia.

A política externa começa a mudar de rumos como resposta a essas modificações. Busca-se alterar o eixo da PEB do vertical, que privilegiava as relações com as grandes potências, para o horizontal, dando-se ênfase as relações com a América do Sul e a reintegração dos países emergentes na estratégia brasileira, especialmente Rússia, África do Sul, Índia e China. Intensifica-se no governo o discurso da globalização assimétrica e uma visão mais crítica da ordem internacional, passa-se a observá-la de forma mais realista para compreender os espaços que foram abertos, mas também aqueles que se limitaram para a atuação do Brasil. É nesse contexto que a PEB opta por ampliar a integração do Cone Sul, participar da constituição da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), aproximar-se de Cuba e da Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (PECEQUILO, 2008).

Ressalta-se sobretudo que nos anos finais do governo Cardoso, a PEB começa a trabalhar com uma visão de mundo relativamente mais parecida com a da China, porque passa a ter uma perspectiva mais multipolar, objetivando suavizar as consequências do maior unilateralismo norte-americano. Acrescenta-se ainda que aqueles fundamentos históricos do comportamento externo brasileiro, que são em grande medida semelhantes aos chineses, baseados em uma visão mais crítica do mundo (hierárquico, desigual e discriminatório) e em uma maior diversificação de parcerias, passam a se fazer mais presentes na PEB. O Brasil passa a dar mais

importância para os países do Sul global, para construir a ordem multipolar, e diversificar parcerias: a China, nesse cenário, aparece com mais importância para a estratégia brasileira.

Do lado da China, como resultado cumulativo de 20 anos de forte crescimento econômico, o fim da década de 1990 marca a transformação do país para uma das maiores potências econômicas do mundo, destacando-se que entre 1993 e 2000 a economia chinesa praticamente dobrou de tamanho. O avanço na industrialização do país o transformou na “fábrica do mundo”, sua produção industrial, bem como o seu consumo de recursos, sobretudo bens energéticos e matérias-primas, para alimentar sua vigorosa indústria de transformação, passou a repercutir de forma cada vez mais crescente na economia mundial. A sua política de abertura econômica gradual e atração de investimentos estrangeiros, em conjunto com uma maior adequação do país as regras e normas internacionais e, do lado interno, o relativo treinamento e baixo custo da mão-de-obra, fez com que empresas do mundo todo fossem atraídas para o território chinês e impulsionassem suas exportações em diversas camadas de valor.

Como argumenta Biato Júnior (2010, p.108), a emergência econômica chinesa fez surgir “um esquema econômico triangular, com papel de crescente influência na economia mundial”. Em uma das pontas está a China, grande produtora e compradora de bens manufaturados e primários. Em outra ponta do triângulo estariam os países desenvolvidos, com ênfase na UE e nos EUA, considerados o maior mercado consumidor para os produtos manufaturados chineses, tendo com a RPC, portanto, uma relação comercial deficitária. Em outra ponta, estariam os países em desenvolvimento, fornecedores dos insumos energéticos e das matérias-primas necessárias para a produção chinesa, tendo com a RPC uma relação comercial superavitária. Nessa terceira estariam os países em desenvolvimento, que são beneficiados duplamente, “encontram uma nova fonte para o escoamento para a sua produção, que anteriormente se destinava quase unicamente aos mercados tradicionais dos EUA e Europa”, e ao mesmo tempo, “sob o impacto da nova demanda chinesa, sobrevém um aumento geral e consistente nos preços internacionais de matérias-primas, nos segmentos de metais, alimentos e energia” (BIATO JÚNIOR, 2010, p. 108).

Esse esquema emergente da economia internacional, como afirma Kissinger (2011, p. 461), não estaria completo se não se reafirmasse, ainda que implícita nas

relações entre a 1ª e 2ª ponta do triângulo (RPC – países desenvolvidos), a crescente interdependência da RPC com a economia norte-americana, destacando-se além do grande comércio exterior entre os países a utilização das reservas cambiais chinesas para investimentos em títulos do Tesouro estadunidense. Outro adendo a esse esquema, é o fato de que, considerando-se as relações entre a 1ª e 3ª pontas do triângulo (RPC – países em desenvolvimento), para os países que possuem base industrial relativamente desenvolvida, como é o caso, por exemplo, de Brasil, Argentina e México, os benefícios das relações comerciais com a RPC foram matizados pela crescente concorrência chinesa no setor de manufaturados, uma vez que, apesar de existir complementaridades, há também concorrência entre as economias.

O fato é que a RPC, ao fim da década de 1990, tornava-se ainda mais consciente do papel que os países em desenvolvimento poderiam desempenhar na sua estratégia. A crescente melhora nos padrões de vida dos chineses, o aumento e sofisticação do consumo alimentício no país, e as crescentes necessidades de importação de insumos para o seu processo produtivo fizeram aumentar a cooperação. A RPC, sabendo das capacidades que os países em desenvolvimento tinham para suprir suas necessidades, passa a elaborar mais conscientemente políticas de médio e longo prazo para garantir o suprimento continuado desses insumos⁴¹.

A percepção de que o Brasil dispunha de excedentes exportáveis para quase todos os produtos agrícolas que a China necessitava, além de bens energéticos para alimentar o seu processo produtivo fez com que as relações comerciais se intensificassem mais. Passada a crise asiática, do lado da China, e a crise do real, do lado do Brasil, ambos os países queriam dinamizar o seu comércio exterior. O Brasil tinha a necessidade de exportar para recuperar sua balança comercial, concomitantemente a isso o preço internacional das *commodities* começou a se recuperar depois da queda de 1999 e o setor agromineral brasileiro passou a obter ganhos de eficiência. Essa conjunção de fatores levou ao crescimento avassalador do comércio bilateral entre Brasil e China com a consolidação do padrão de trocas estabelecido na década de 1990, com o Brasil vendendo bens primários, mas sendo

⁴¹ O Fórum de Cooperação entre a China e a África (FOCAC) inaugurado em 2000 e a participação da China no Fórum de Cooperação América Latina – Ásia do Leste (FOCALAL), inaugurado em 1999, são políticas que exemplificam o interesse de mais longo prazo da RPC com esses países.

superavitário nas relações com a RPC, e comprando bens manufaturados. Em 2000 o principal parceiro asiático do Brasil ainda era o Japão, mas a viabilização dessa complementaridade comercial com a China fez com que em um curto período de tempo, de três anos, a China passasse o Japão e se transformasse no terceiro principal mercado para o Brasil.

Desse modo, esse período constituiu-se na nossa leitura, em um interlúdio de ajustes dos países, principalmente do Brasil, as realidades que efetivamente eram oferecidas pelas interações bilaterais. Do lado do Brasil, as altas expectativas foram o que determinaram, em grande medida, as frustrações com as relações até o fim dos anos 1990. O Brasil enquanto não se conformou com sedimentação do novo padrão de relacionamento comercial entre países, invertendo-se a lógica dos anos 1980, percebendo que, principalmente por causa das novas escalas aumentadas do comércio bilateral e a necessidade chinesa dos produtos básicos, poderia lucrar muito, não pode analisar positivamente as relações. Já do lado da China, a avaliação das relações foi de satisfação, com o país alcançando os resultados esperados nas interações bilaterais. O período foi finalizado com uma época de grande impulso econômico nas relações mútuas e com o começo de uma maior aproximação política entre os países impulsionada sobretudo por modificações na política externa brasileira, que passou a ver a China como tendo mais relevância para a estratégia do Brasil.

3.5 Caminhos cruzados, mas distintos: da equivalência a interdependência assimétrica

Percebe-se pelo histórico das relações entre os países, que a aproximação entre eles foi condicionada por fatores internos de cada um e pelas conjunturas internacionais diversas a que estiveram sujeitos. A aproximação deu-se por um misto de vontade deliberada, de consensos espontâneos e encontros de conjunturas e complementaridades, um misto de finalidades e causalidades. No decorrer desse relacionamento, deve-se perceber que os caminhos internos e a posição internacional dos países foi mudando, o que se refletiu na leitura que se pode fazer das relações entre eles.

Interpreta-se que as relações entre Brasil e China, até a década de 1980 foram marcadas pela existência de uma tônica pós-colonial, dada a ação contestatória que tiveram na ordem internacional, mesmo que de forma desconcertada. As mudanças que propunham cobrando maior espaço para os países da periferia e para o tema do desenvolvimento, entre outros, podem ser interpretadas como resistência aos fluxos tradicionais da ordem. Ambos os países buscavam reverter os mecanismos de dominação por meio de uma ativa política voltada para o terceiro-mundo, o aumento de seus próprios espaços de manobra na esfera internacional e de suas autonomias.

Cabe destacar, contudo que o comportamento pós-colonial da China era mais profundo que o brasileiro, dado que desafiava de forma mais intensa, pelo menos até fins da década de 1960, as estruturas conceituais, políticas e econômicas em que se baseavam a dominação: era um país com modelos econômicos e políticos de características próprias e lembra-se que nos anos de 1960 a política externa chinesa passou a ser anti-imperialista (contra os EUA) e anti-revisionista (antissoviética). O Brasil, apesar de ter um comportamento contestatório, propunha reformar as estruturas da ordem, não as substituir, possuindo como parâmetros modelos de auto-identidade ocidentais (como mencionado no capítulo passado, tópico 2.1.2). Embora, então, os países tivessem posições internacionais comuns, a China desejava mudanças mais profundas do que aquelas que bastariam ao Brasil.

Essa diferença no comportamento pós-colonial dos países pode ser melhor entendida quando recorreremos as suas experiências históricas. Como apresentamos no capítulo 2 (tópico 2.2.3), a China desenvolveu um sentimento de grandeza que se traduziu no desejo de ocupar um lugar de destaque no mundo, o que gerou uma forte ação contestatória do país pela interpretação de que não estava tendo a sua importância reconhecida. Para a China, a forma preconizada nesse momento (até fim da década de 1970) para o país se inserir tinha como fundamento a multipolaridade, dado que o multilateralismo era entendido pelo país como sendo um instrumento do *status quo* (como mencionado no tópico 2.2.6), então, não haveria mudança profunda o suficiente que pudesse acontecer dentro dos mecanismos oferecidos pela ordem internacional, embora a China os utilizasse relativamente. Da forma como o sistema internacional estava organizado não haveria reciprocidade real de ganhos para o país, e relacionamentos assimétricos (como apontado no tópico 2.3) são evitados pela China.

A partir da década de 1980 a tônica pós-colonial do comportamento dos países começa a se perder, no caso do Brasil pela debilidade de forças causada pela crise da dívida e fiscal do Estado, no caso da China pelo próprio andamento das reformas chinesas e o interesse em atrair capital e tecnologia para a modernização econômica. Cabe destacar, como mencionado no capítulo 2 (tópico 2.3), que os parâmetros de inserção internacional dos países vão se modificando ao longo do tempo. A China passou a compatibilizar a multipolaridade com o multilateralismo, percebendo que um poderia ser colocado a serviço do outro. Essa mudança teve como pano de fundo o fato de a China perceber que a ordem internacional, mesmo organizada da forma como estava, poderia contribuir para o seu desenvolvimento e autonomia, para isso o país construiu um modelo próprio de integração a essa ordem, prezando ao mesmo tempo pela sua autonomia e pela rejeição de relações estruturalmente assimétricas.

O Brasil por sua vez adotou a noção de autonomia pela participação, contudo obteve como resultado um aumento da vulnerabilidade da sua inserção externa ao aderir com reciprocidade deficiente ao mundo pós-guerra fria, diminuindo a habilidade de controlar as consequências internas proveniente de constrangimentos externos. Durante a década de 1990 tanto Brasil como China aumentaram a sua sensibilidade, conforme conceito definido nos trabalhos de Keohane e Nye (2001) no capítulo 1 (tópico 1.1.2), mas a China diminuiu a sua vulnerabilidade, enquanto o Brasil a aumentou.

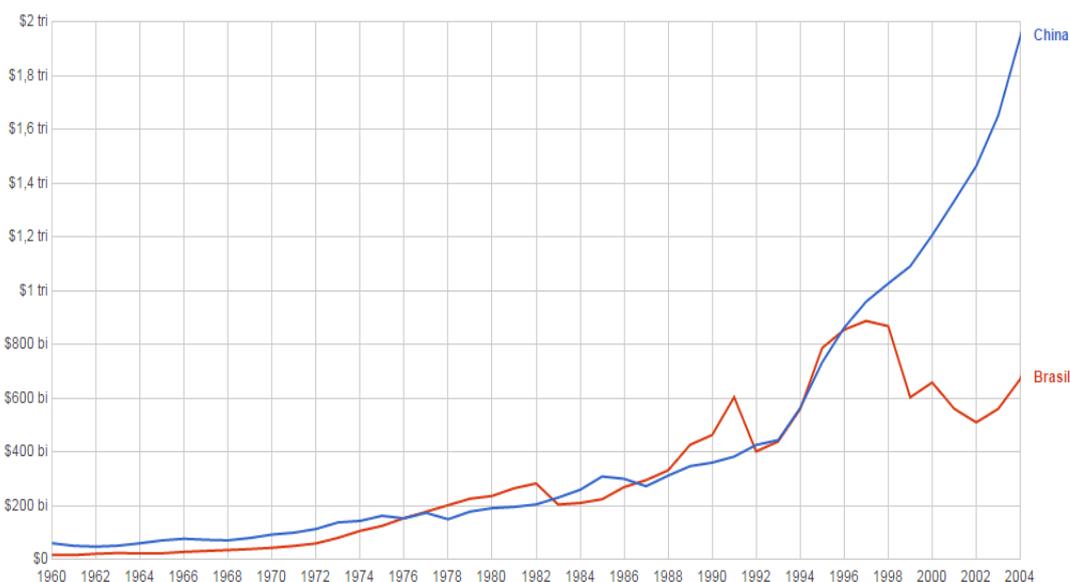
Desse modo, ao longo do percurso dos anos os países seguiram diferentes caminhos de desenvolvimento e formas de integração ao mundo. Com relação as expectativas de crescimento econômico, Brasil e China tiveram as suas posições invertidas, enquanto do fim da década de 1960 até o início dos anos 1980 o Brasil se caracterizou por altas taxas de crescimento, a partir de então a China tomou a dianteira. Enquanto o Brasil adotou no fim da década de 1980 políticas econômicas liberalizantes, a China perseguiu um desenvolvimento com base em um modelo próprio, prezando pela autonomia e pelo estabelecimento de uma reciprocidade de ganhos nas relações externas. Já o Brasil se integrou ao mundo da globalização com uma reciprocidade deficiente, de forma assimétrica. Sendo um tanto radical, Cerro (2008, p. 280) confirma esse fato: “Nesse ponto, reside a diferença entre a inserção internacional brasileira, passiva e esmoleira, e a inserção internacional chinesa, à base de trocas reais de benefícios”.

Esses diferentes caminhos refletem em grande medida os fundamentos históricos da inserção internacional dos países, conforme trabalhamos no capítulo 2, especificamente no tópico 2.3. Enquanto o Brasil consegue conceber a noção de autonomia dentro assimetria, a China só consegue pensá-la dentro de uma interdependência em termos mais reais e recíprocos. Mencionamos que os instrumentos conceituais da diplomacia brasileira, baseados na experiência histórica do país enquanto periferia do mundo, são preparados/ elaborados para a atuação em situações de assimetria. A assimetria e sua aceitação enquanto dado da realidade, ainda que contestado, é constitutiva para a PEB.

Já para a China, considerando o seu passado de grandeza e presunção de superioridade, e ainda a forma como ela absorveu sua experiência colonial, a assimetria é considerada quase que inaceitável, de forma que seu caminho de desenvolvimento e sua integração a ordem internacional só poderiam ser pensados a partir de uma reciprocidade real de ganhos e da autonomia.

Esses caminhos diferentes seguidos por Brasil e China acabaram alterando a estrutura das relações entre os países, que passou de uma posição de equivalência para uma de interdependência assimétrica entre as décadas de 1980 e o início dos anos 2000, embora talvez isso não estivesse muito claro para o Brasil na década de 1990.

Gráfico 1 – PIB de Brasil e China (1960-2004)



Fonte: Banco Mundial

A título de ilustração, acima no gráfico 1 temos a evolução do PIB de Brasil e China. Até 1996 existia uma certa equivalência entre os países, embora o crescimento da China já fosse bem maior. A partir de então a subida chinesa é exponencial, enquanto o Brasil decai. Em termos de participação na política internacional, a despeito de que a China fosse parte estruturante da ordem internacional pela sua participação no CS-ONU, o ativismo multilateral do Brasil, que até a década de 1980 teve também como fundamento um significativo crescimento econômico interno, ajudava de certo modo para que os países tivessem um peso equivalente. Quando a parceria estratégica foi sacramentada pelos países, em 1993, a ideia era consolidar as relações em pé de igualdade, não que isso fosse apenas um desejo, mas de fato espelhava as realidades.

A China que inicia o século XXI, contudo, não pode mais ser vista como tendo um peso equivalente ao Brasil, a sua integração qualificada a ordem internacional e o seu crescimento econômico elevaram o país, enquanto o Brasil decaiu. Essa assimetria, não podia ser diferente, refletiu-se nas relações entre os países, nesse momento traduzindo-se pelo padrão comercial criado, com o Brasil vendendo matérias-primas e comprando bens manufaturados, a despeito de ter tentado a década toda diversificar suas vendas para a China.

Contudo, essa situação não foi, pelo menos por enquanto, caracterizada pela dependência, dado que a China, como já explicado, não era um importante parceiro comercial do Brasil a ponto de a expansão da economia brasileira refletir ou depender das relações com ela. A situação é melhor interpretada como sendo de interdependência assimétrica, dado o fato de a China passar a controlar mais recursos de poder e conseguir avançar seus interesses econômicos perante o Brasil, mais do que o Brasil avança os seus na China. Lembra-se que a China queria (e conseguiu) com o Brasil estabelecer novos fornecedores de produtos básicos, os quais necessitava para dar continuidade ao seu crescimento. O Brasil queria aproveitar essa oportunidade, entretanto gostaria também de diversificar a pauta de exportações para vender serviços e produtos industriais, o que não foi possível.

O fato é que para o Brasil, nesse momento, não estava claro ainda o quanto a elevação da posição internacional chinesa e o seu crescimento econômico poderiam trazer de assimetrias para as relações entre os países. A própria insistência brasileira

em vender serviços e produtos industriais para a China, da forma como foi feita, denotava uma visão ainda desatualizada sobre a RPC.

Como durante o período analisado neste capítulo, como mencionamos, as relações mútuas não eram prioridade nem para o Brasil, nem para a China e, do lado econômico, apenas nos três primeiros anos da década de 2000 é que a RPC passa a se tornar mais relevante no comércio exterior brasileiro, as contribuições que a China deu para o fortalecimento da inserção internacional brasileira foram matizadas por essa importância relativa pequena que o país tinha no conjunto da política externa do país.

A forma como a China fortaleceu a inserção do Brasil nesse período foi defendendo posições comuns na arena externa, mesmo que isso acontecesse de forma espontânea e sem concertação, uma vez que isso ajudou a dar mais peso as demandas brasileiras. Do lado bilateral, as relações com a RPC fortaleceram o universalismo da política externa e a diversificação de parcerias, tendo gerado saldos comerciais favoráveis para o Brasil na maior parte do tempo. Em termos de estrangulamentos colocados pelas relações Brasil-China para o fortalecimento da inserção brasileira, não se pode citar nenhum com grande peso, dado que a China não tinha muito peso no conjunto das relações internacionais do país e, ainda, porque as frustrações do Brasil, relacionadas a interesses comerciais, não foram estrangulamentos impostos pela China, mas sim pela própria dinâmica da economia brasileira, que perdeu competitividade durante a década de 1990.

O fato que marca o período, então, é essa diferenciação qualitativa da inserção internacional entre os países, que passou de uma situação de equivalência relativa para a interdependência assimétrica, no caso da China, com o país acumulando maiores recursos de poder e se tornando menos vulnerável, no caso do Brasil, o contrário. Esse fato refletiu-se nas relações entre eles, embora no início dos anos 2000 o governo brasileiro ainda estivesse preso as ideias de equivalência das décadas anteriores.

4 BRASIL E CHINA NO SÉCULO XXI

Em suma, Brasil e China são países convergentes quanto à destinação da política exterior para os fins do desenvolvimento nacional, [...] à autonomia de inserção internacional conduzida pelo Estado. São diferentes quanto à envergadura do corpo nacional, ao grau de dependência estrutural do exterior, à política de segurança e ao potencial de influência sobre os parâmetros da ordem internacional. (CERVO, 2008, p. 283-284).

Foi a partir da primeira década do século XXI que as relações entre Brasil e China ganharam maior destaque, não só pela crescente aproximação bilateral, intensificada a partir de 2004, mas por um evidente transbordamento das relações para a esfera multilateral, com a constituição dos BRICS e da chamada Parceria Estratégica Global, em 2012, já no governo Rousseff. Nesta parte, o nosso objetivo é propor uma leitura sobre os principais aspectos que caracterizaram a inserção internacional dos países no início do século XXI. No próximo capítulo, munidos dessa análise, poderemos entender melhor se as relações entre os países realmente contribuíram para o fortalecimento da inserção internacional brasileira.

Destaca-se que a inserção internacional chinesa do início do século XXI guardou vários aspectos de continuidade com o período anterior, mantendo como base para o comportamento externo os objetivos de paz, estabilidade e desenvolvimento. No entanto, é preciso notar que a China que iniciou o século XXI era diferente da que timidamente fora pressionada no início da década anterior pelos episódios de *Tiananmen*. Depois de mais de vinte anos de vigoroso crescimento econômico, a RPC passou a ter a capacidade de exercer sua ação externa não apenas baseada em discursos retóricos sobre sua grandeza, mas em um poder de fato.

Já o Brasil do início do século XXI estava se recuperando das crises que viveu no fim da década de 1990. A inserção internacional brasileira, contudo, surpreendentemente, viu na primeira década dos anos 2000 uma espécie período de ouro, dado o grande ativismo multilateral do governo Lula e a construção de várias alianças de geometria variável que ajudaram o Brasil a defender seus interesses externos repercutindo não só para o país, mas impactando de forma mais concreta as discussões sobre o ordenamento global. O período seguinte, do governo Rousseff (2011-2014), foi marcado por uma perda de impulso dadas as dificuldades pelas quais

o país passava, com a intensificação dos efeitos da crise, contudo houve em certa medida continuidade das iniciativas.

O capítulo está dividido em três partes: na primeira analisamos a inserção internacional brasileira; na segunda avaliamos a inserção internacional chinesa e; na terceira apresentamos uma reflexão geral sobre os processos de inserção. Cada parte tem subdivisões próprias para tornar a exposição do conteúdo mais didática.

4.1 A inserção internacional brasileira no início do século XXI

No Brasil, no início do século XXI, a política externa continuou refletindo os seus acumulados históricos, conforme apresentados no capítulo 2, tendo como objetivo a autonomia e o desenvolvimento do país, mudando, contudo, a forma como esses objetivos deveriam ser alcançados. Durante os anos 2003-2010, Luís Inácio Lula da Silva assumiu como presidente do Brasil. Lembra-se que Lula era proveniente de um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), o que levou, durante o ano de 2002, na campanha eleitoral, a que houvessem questionamentos quanto a possibilidade de rupturas nas relações internacionais brasileiras.

Tradicionalmente o discurso do PT evocava um perfil terceiro mundista para a política externa, de privilégio para as relações com os países em desenvolvimento e temas sociais e desenvolvimentistas. A visão de relações internacionais do partido fundamentava-se na existência de um mundo desigual, arbitrário e violento em que as estruturas hegemônicas da ordem internacional estavam em descompasso com os interesses dos países mais pobres (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nos discursos do partido, havia críticas constantes as estruturas da ordem internacional, as quais o Brasil havia cooptado com a adoção da agenda liberal da década de 1990, e as relações com as Organizações Internacionais, com o FMI em particular. Defendia-se ainda a transformação das relações do Brasil com as grandes potências, uma vez que essas relações seriam historicamente desequilibradas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Era justificável, portanto, que durante a campanha eleitoral de 2002 pairassem desconfianças com relação aos rumos que a política externa (e também interna) brasileira tomaria no caso da vitória de Lula.

Uma vez no poder, percebeu-se que não houve ruptura significativa entre a política externa realizada pelo governo Lula e aquela praticada no governo Cardoso:

os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil foram mantidos, bem como foi perceptível aspectos de continuidade com o governo de Cardoso, em especial com os movimentos iniciados nos anos finais do seu mandato, quando se intensificou o discurso da globalização assimétrica e a aproximação com grandes países periféricos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Do lado interno foi dada continuidade a vários elementos provenientes do governo anterior, sendo que a estabilidade monetária foi mantida como pilar central da política econômica.

Dizer que não houve ruptura significativa, contudo, não é o mesmo que afirmar que não houve diferenças entre os governos, uma vez que existiram muitas. Do lado interno, mesmo mantendo políticas ortodoxas com vistas a estabilidade econômica, o governo alavancou programas sociais de distribuição de renda que foram essenciais para retirar parte importante da população brasileira da pobreza, dotando-a de dignidade e capacidade de consumo.

Buscou-se ainda uma reforma do neoliberalismo do Estado, na qual o governo recuperou um pouco a sua capacidade de intervenção na economia com o objetivo de elevar a competitividade, fortalecer e internacionalizar setores considerados importantes para o país, como o de construção civil, proteína animal, telecomunicações, petroquímico e plástico, papel e celulose, farmacêutico, dentre outros (CERVO, 2008).

Abaixo destacaremos os principais elementos da política externa do governo Lula.

4.1.1 O multilateralismo e a “multipolaridade saudável”

Na política internacional, o governo Lula elevou o perfil da participação do Brasil e atualizou os laços externos do país, reforçando a política externa como instrumento de apoio ao desenvolvimento nacional. A visão unipolar que permaneceu durante grande parte da década de 1990 foi substituída por uma crença de multipolarização da ordem internacional, pois apesar de os EUA serem preponderantes na arena militar, interpretava-se que a maior interdependência e transnacionalização estava levando a uma nova distribuição de poder não só para outros países desenvolvidos, mas também para os emergentes, o que alargava as possibilidades de atuação internacional do país (PECEQUILO, 2008).

A diplomacia brasileira não enxergava essa crescente multipolaridade como fonte de conflitos, sendo entendida nas palavras do presidente Lula, como uma “multipolaridade saudável” (SILVA, 2004a). Na mesma linha, conforme afirmou Celso Amorim (2008), ministro de relações exteriores do governo Lula, a percepção que deu fundamento as ações externas era a de que “a verdadeira contradição no mundo de hoje é a que opõe tendências à hegemonia unicêntrica, ou mesmo a uma eventual nova bipolaridade, às tendências que prenunciam a emergência de uma saudável estrutura multipolar”.

Na visão de ordem internacional do governo Lula, era desejável, portanto, que houvessem outros polos de poder político e econômico para remediar o crescente unilateralismo da política externa norte-americana e propiciar ao Brasil a diversificação de parcerias necessária para aumentar o poder de barganha do país nas negociações externas: a ideia era diversificar para depender menos de países específicos, pois “Ao diversificar nossas parcerias, abrimos oportunidades de atuação política conjunta, de expansão das nossas exportações, de incremento da cooperação e de uma fértil e despreconcebida troca de idéias.” (AMORIM, 2008).

A percepção do governo Lula era a de que o Brasil podia se beneficiar da existência desses diversos polos de poder, bem como poderia contribuir para a sua criação por meio da articulação com os países em desenvolvimento, bi e multilateralmente, dado que “O Governo Lula percebeu, desde o início, que países em desenvolvimento como o Brasil podem ajudar a tornar o sistema internacional mais democrático” (AMORIM, 2008).

Prevalente na década anterior (1990), a noção de fraqueza do país devido a sua insuficiência de poder e a postura de baixo perfil do Brasil nas relações internacionais que disso decorreu, foi substituída pela reiteração do Brasil como potência média e pela disponibilidade de assumir posições de liderança dentre os países em desenvolvimento e na América do Sul em particular (PECEQUILO, 2008). A crença, proveniente do acumulado histórico da PEB, de que o Brasil é um país com interesses gerais e amplos volta a ressoar na ação externa traduzindo-se de forma mais propositiva do que havia sido no governo Cardoso, entre outros, na campanha para a reforma do CS-ONU e pela ocupação de um assento permanente. Também se expressou na busca de alianças com parceiros em desenvolvimento para a reforma de outras instituições internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e na OMC.

A dimensão multilateral do governo Lula, como expressa Cervo (2008), visou criar meios para alcançar os objetivos de desenvolvimento nacional buscando restabelecer uma reciprocidade real de ganhos entre as estruturas hegemônicas da ordem internacional e os interesses brasileiros. A percepção histórica do Itamaraty, e que permanecera no governo Lula, era de que o multilateralismo é a única via com legitimidade para conduzir as regras do sistema internacional. Caberia ao Brasil promovê-lo de forma ativa.

Contudo, houve um endurecimento da postura multilateral brasileira que não queria mais admitir a continuidade da produção de ordenamentos que reservavam aos países desenvolvidos os maiores ganhos e, ainda, que delegavam instâncias supranacionais que limitavam o exercício da soberania (PECEQUILO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A opção brasileira pelo multilateralismo foi vista, desse modo, como uma forma de alavancar a multipolarização e a democracia nas relações internacionais, esta última um fundamento tradicional da PEB.

É importante ressaltar que a diplomacia brasileira enxergou no período uma janela de oportunidade para que isso pudesse ocorrer, dado o mandato da Rodada Doha da OMC, pensada para ser a “rodada do desenvolvimento”. Lembra-se que no momento, em 2003, o Brasil tinha dificuldades em negociar o acordo de comércio, via Mercosul, com a União Europeia. Já a constituição da ALCA se apresentava como uma opção pouco desejável (PECEQUILO, 2008). Tanto EUA, com UE se recusavam em avançar as negociações sobre agricultura fora da OMC, o que tornava um possível acerto desvantajoso para os países sul-americanos que faziam parte da negociação, e para o Brasil em particular, pois além da exclusão do tema “agricultura” dos acordos, havia o receio de que a liberalização do lado industrial, no setor de serviços e de acesso a mercados demandada por EUA e UE, fosse destrutiva para a setores nacionais.

A interpretação no governo Lula, era de que o Brasil precisava reequilibrar as relações com os norte-americanos e fortalecer a autonomia externa brasileira, que como mencionamos no capítulo 1 desta tese, é tradicionalmente pensada em relação aos EUA. No entanto, nesse cenário de negociações, não daria para utilizar a Europa para fazer um papel compensatório, dado que os interesses brasileiros também divergiam daqueles considerados pela UE. O Brasil lutaria, então, para criar poder por meio de alianças com outros países, com destaque para os emergentes, para atuar

no cenário multilateral e, ao mesmo tempo, utilizar o poder criado a partir dessas alianças, pelo fato de elas elevarem a posição internacional e aumentar o poder do país, para equilibrar as relações bilaterais tanto com os EUA, como com a UE.

A postura multilateral brasileira se volta, então, para a criação de coalizões mistas (com países de diferentes graus de desenvolvimento, como é o caso do G-4), mas principalmente com países em desenvolvimento, com destaque para China, Índia, África do Sul e Rússia com os quais o Brasil partilhava alguns interesses semelhantes e com quem poderia contar para resistir as imposições das potências, em uma tentativa de harmonizar as estruturas hegemônicas da ordem global aos interesses dos países emergentes (CERVO, 2008).

A partir do ativismo nessas alianças, o Brasil mostrou disposição genuína para participar da construção das regras de ordenamento internacional em pé de igualdade com as potências, para isso adotando uma ação proativa e propositiva. A aproximação com os países em desenvolvimento conferia ainda um caráter mais universalista para as iniciativas da política externa e propiciava possibilidades para a diversificação de mercados, entendida como importante para fortalecer a independência, a autonomia e o desenvolvimento nacional, dado que diminuía as vulnerabilidades externas do país.

No seu comportamento externo o Brasil se valeu de dois perfis, conforme explica Lima (2005, p.1), baseado nas noções de *system-affecting state* e de grande mercado emergente. A noção de *system-affecting state*, como aponta Keohane (1969), se aplica a países que dispõem de recursos e capacidades limitadas de ação nas relações internacionais, mas que remediavam esse fato mantendo um perfil internacional assertivo, valorizando arenas multilaterais e a concertação coletiva com países similares com a finalidade de exercer poder e influenciar os resultados internacionais. Em fóruns em que as decisões são tomadas por consenso ou que os Estados têm peso igual de participação, países desse perfil descrito por Keohane (1969) acabam se tornando interlocutores relevantes, exercendo muitas vezes posições de mediação entre pequenos e grandes.

Já a noção de grande mercado emergente é proveniente de formulações do USTR, que a utilizou com referência a grandes países periféricos que haviam implementado as políticas propostas pelo Consenso de Washington. Está subentendido nessa expressão que fatores como credibilidade e estabilidade

econômica, alcançadas via agenda liberal, são moedas de troca valiosas nas relações externas.

Lima (2005) interpreta que o Brasil tenta compatibilizar os dois perfis para dar legitimidade aos seus pleitos: embora no governo Lula seja mais perceptível a utilização do primeiro perfil, não se deixou de fazer alusão ao segundo. Em iniciativas como a do G-20 da OMC, por exemplo, usou-se o segundo perfil como um dos elementos legitimadores da ação, o que também conferia força a noção de Brasil como *system-affecting state*. De fato, a ideia foi usar a força quantitativa e qualitativa dos países em desenvolvimento para tentar propor ordenamentos internacionais mais favoráveis aos seus interesses. Cervo (2008) interpreta que o governo Lula vai do foco da obediência as regras, praticada durante o governo Cardoso, a ênfase de ser parte ativa da produção dessas regras, mesmo que para isso tenha que se obstruir momentaneamente negociações multilaterais, nas palavras de Amorim (2008),

[O Brasil] Adotou uma posição pró-ativa, que procurou, sem arroubos, mas sem timidez ou subserviência, alterar o sentido da globalização em favor da grande maioria. Não ficamos acomodados na confortável posição de um país periférico à espera de favores e proteção dos mais fortes.

Essa forma de agir do governo brasileiro se traduziu em aspectos concretos, uma vez que Lula conseguiu traçar um arco complexo de alianças externas, buscando cercar-se de países com posições comuns para atuar em conjunto perante uma série de diferentes temas e instituições internacionais, exprimindo assim, na arena multilateral e por meio das relações bilaterais, o universalismo tão caro a PEB, como afirmou Amorim (2008) “É raro, hoje, em relação a qualquer tema de interesse global, que surja um grupo de países no qual o Brasil não esteja presente”. Abaixo destacaremos brevemente as principais iniciativas.

4.1.1.1 Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul - IBAS

As aproximações iniciadas no governo Cardoso com a Índia e a África do Sul foram consolidadas, sofrendo processo de institucionalização. Lembra-se que o relacionamento com esses países havia sido alavancado na década de 1990 pelo contencioso das patentes farmacêuticas. Em 2003, essa maior aproximação transformou-se no IBAS, Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul.

Partilhando uma visão da ordem internacional como sendo injusta e desigual, o fórum teve como objetivo institucionalizar a cooperação para explorar soluções

comuns aos problemas de três das maiores democracias multiétnicas do mundo, promovendo “a coordenação diplomática, o incremento do comércio e dos investimentos e a cooperação entre seus membros em múltiplas áreas, incluindo a acadêmica e cultural”, sendo ainda que o IBAS “estimulou a lançar a ideia de um acordo comercial trilateral entre o Mercosul, a Índia e União Aduaneira da África Meridional (SACU)” (AMORIM, 2008), no caso de Mercosul e SACU o acordo de comércio preferencial foi fechado em 2008.

Como Onuki e Oliveira (2013) e Silva (2015) destacam, existe ainda uma baixa interdependência econômica entre os países, no entanto, apesar dessa baixa complementaridade comercial, o IBAS serviu como um instrumento que elevou o poder de barganha do Brasil nas negociações internacionais ajudando a contrabalancear as grandes potências. Silva (2015, p.154) argumenta que um dos propósitos do bloco foi fortalecer a “capacidade de influenciar as negociações comerciais no âmbito da OMC frente aos países desenvolvidos, bem como a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento”, lembra-se que os três países fazem parte do G-20 da OMC e que junto com o Brasil, a Índia exerce inclusive um papel de liderança nesse bloco.

Outro eixo comum para os países é a luta pela reforma da ONU, todos três se apresentam, com base no princípio da representatividade geográfica, como candidatos a membros permanentes do Conselho de Segurança (LIMA, 2005). Desse modo, Lima (2005) aponta que para a política externa brasileira a motivação para a construção do bloco não está só do lado econômico e pelo vislumbre de parcerias de desenvolvimento e cooperação técnica, mas abarca aspectos amplos com as temáticas de paz e segurança e perspectiva de se construir vínculos políticos fortes. Lembra-se ainda que, das principais alianças que o Brasil construiu com os países em desenvolvimento, esta é a única que não possui a participação da China, o que permite deixar mais clara as disposições para a reforma do CS-ONU.

4.1.1.2 G-20 na OMC

Para equilibrar poder nas negociações da OMC, foi articulado em 2003 na reunião de preparação da Conferência de Cancun, o G-20, com o objetivo de alinhar posições para negociar a Rodada Doha no que diz respeito ao comércio agrícola,

explicitando-se a posição hipócrita dos países desenvolvidos nessa negociação. De acordo com Delgado e Soares (2005, p.6), o mandato da Rodada Doha, conforme definido em 2001 na Declaração Ministerial de Doha, no Catar, expressava claramente a respeito das negociações de agricultura:

um claro compromisso para os membros da OMC para reduzir todas as formas de subsídios de exportação (...) para substanciais melhoras no acesso a mercados e para reduções substanciais em medidas domésticas de suporte que causavam distorções nos mercados internacionais.

O mandato de Doha mencionava ainda tratamento especial para países em desenvolvimento, em consideração as suas necessidades de segurança alimentar e desenvolvimento rural (DELGADO; SOARES, 2005). Nas reuniões de preparação que antecederam a Conferência de Cancun, contudo, não foi possível avançar na elaboração de protocolos básicos (as modalidades) que serviriam de base para a negociação e definiriam objetivos e metas quantitativas e não-quantitativas, dado o fato de que EUA e UE dificultavam o real tratamento dos temas definidos pelo mandato da rodada e, ainda, tentavam avançar novos temas nas negociações e pressionar, sem a devida reciprocidade, para liberalizações adicionais no mercado de bens industriais.

Em agosto de 2003 EUA e UE anunciaram uma proposta conjunta para as negociações de agricultura, entretanto a mesma provocou uma reação fortemente negativa para grande parte dos países em desenvolvimento e ONGs que tentavam pressionar o processo negociador. De acordo com Delgado e Soares (2005, p.8):

a proposta conjunta tinha os objetivos de acesso a mercados limitado pelas sensibilidades europeias, os objetivos de redução dos suportes domésticos constrangidos por sensibilidades americanas, e os objetivos de eliminação dos subsídios as exportações limitados por matérias sensíveis para ambos, EUA e UE. Além disso, o texto conjunto EUA-UE criou uma nova categoria de país em desenvolvimento [...] chamada “*significant net food exporting countries*” ou “SNFECs”, para os quais os requisitos para tratamento preferencial deveriam ser modificados.

Na visão da diplomacia brasileira essa proposta não poderia ser considerada como base para as negociações de agricultura da rodada Doha, dado o fato de que, além de ser danosa aos países em desenvolvimento, desrespeitava claramente o mandato de negociação estabelecido em 2001. Apenas uma semana depois da apresentação da proposta EUA-UE, então, como resposta “um grupo de 17 países – mais três países se juntariam ainda nos próximos dias – apresentaram uma outra proposta para direcionar as negociações de agricultura”, formava-se o G-20 (DELGADO; SOARES, 2005, p.8).

De acordo com Veiga (2005), a despeito da constituição do G-20 na reunião ministerial de Cancun, foi na reunião mini-ministerial que ocorreu no Egito, em julho de 2003, que se encontra a origem do grupo, uma vez que foi aí que se tornou explícito que a “Austrália estava exercendo uma forte liderança dentro do Grupo Cairns: entretanto, ela não desejava adotar uma posição mais agressiva nas negociações”⁴², o que favorecia para que os entendimentos bilaterais entre UE e EUA se tornassem a base para as negociações na agricultura. Nesse cenário, a diplomacia brasileira percebeu uma janela de oportunidade para exercer a liderança, “Como um diplomata brasileiro apontou, ‘Cairns estava paralisado e o Brasil notou a oportunidade criada por esse vácuo de liderança para buscar suporte’” (VEIGA, 2005).

Os países que constituíam o G-20 eram bastante heterogêneos. Países como a China e outros com agricultura de subsistência, por exemplo, tinham reservas contra medidas agressivas de acesso a mercados e a eliminação de alguns suportes domésticos, no entanto, como afirmam Delgado e Soares (2005, p.13), a eliminação de todos os subsídios às exportações era a reivindicação que unia o grupo.

A reunião de Cancun foi encerrada sem ter produzido resultados em meio às obstruções que resultaram das propostas de negociação divergentes, no entanto a diplomacia brasileira considera que a constituição do G-20 foi um dos aspectos mais importantes que redefiniram as negociações comerciais no início do século XXI. Na transcrição abaixo, expomos a análise feita pelo então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, de que o Brasil possui um papel de liderança dentro da coalizão e de que ela teve resultados concretos, capazes de alterar a geografia das negociações comerciais. Percebe-se também o fato, pela citação, de que o Brasil utiliza a sua participação no G-20 para tentar alterar as relações com outros atores:

A decisão de fazer o G-20 foi um lance muito ousado. Hoje parece fácil e até obvio. Na época, não era. O G-20 é uma conjugação de países em desenvolvimento que atua de maneira não confrontacionista, mas propositiva. Não é mais o Presidente Lula que diz que o G-20 mudou a geografia comercial do mundo. São os livros de geografia da França. Todo mundo reconhece que o Brasil tomou a liderança e assumiu os riscos do G-20. Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado – e diria que quase cortejado – por EUA, União Europeia e Japão, entre outros países. (AMORIM, 2007, p. 222).

Para o Brasil, foi uma oportunidade de se apresentar como intermediário indispensável para as negociações, expressando os papéis de grande mercado

⁴² Lembra-se que o grupo Cairns é constituído por países exportadores de produtos agrícolas, o objetivo é lutar pela liberalização do comércio nesse setor.

emergente e *system-affecting state*, conforme expomos com base na análise de Lima (2005). Destacando-se ainda que tal empreitada reforçou a defesa da democracia nas relações internacionais, uma vez que

Até recentemente, uns poucos países ricos decidiam a portas fechadas qual deveria ser o futuro do sistema multilateral de comércio, repartindo direitos e impondo obrigações. Aos demais cabia apenas referendar o acordado. Eram escassas as oportunidades para influir nas decisões. O campo de jogo estava de saída desnivelado.

O G-20, criado na preparação da Conferência de Cancún e consolidado no calor dos debates da reunião ministerial, teve um papel didático e mesmo revolucionário nesse aspecto. Em busca de um resultado para a Rodada de Doha que atenda aos legítimos interesses dos países em desenvolvimento, em particular no comércio agrícola, conseguimos alterar uma situação de enorme assimetria decisória. Os países em desenvolvimento passaram a ter influência real no núcleo das negociações (AMORIM, 2008).

O agrupamento teve continuidade durante toda a década de 2000, sendo ainda nos dias de hoje um importante ator nas negociações da Rodada Doha da OMC. No próximo capítulo abordaremos um pouco mais o tema, quando formos avaliar a importância chinesa para a iniciativa. Por ora cabe destacar que a criação do agrupamento foi um dos desenvolvimentos mais importantes dentro da política multilateral do governo Lula, visando não somente alterar o panorama das negociações comerciais, mas ser representativo das tentativas de redução das assimetrias do Brasil com o exterior e da elevação do papel global do país.

4.1.1.3 Reformas para a governança global: ONU e sistema econômico-financeiro

Cabe destacar ainda os esforços do governo brasileiro para a reforma da governança global, refletindo o interesse brasileiro pela democratização das relações internacionais, principalmente por meio da defesa da reforma da ONU, em especial do Conselho de Segurança, e do sistema financeiro internacional, com outorgação de maiores poderes ao G-20 financeiro e mudanças no FMI e Banco Mundial.

No que diz respeito a ONU, lembra-se que desde o governo Itamar Franco o Brasil havia ressuscitado o seu desejo de compor o quadro de membros permanentes do Conselho de Segurança. No início do governo Lula enxergou-se uma nova janela de oportunidade para reforçar esse desejo, dado que por ocasião do 60º aniversário da ONU, que ocorreria em 2005, a própria instituição abria espaço para discutir reformas que a tornassem mais atual.

Para a reforma do CS-ONU, o Brasil integrou a partir de 2004 o chamado G-4, com Japão, Alemanha e Índia para desenvolver uma proposta conjunta, uma vez que a percepção brasileira, como afirmou Amorim (2005) era a de que “tal como hoje composto, o Conselho é incapaz de articular uma visão equilibrada e inclusiva da ordem internacional que reflita de forma satisfatória as percepções do mundo em desenvolvimento”.

Embora a proposta não tenha vingado por oposição de países importantes, como os EUA e a própria China, como falaremos no próximo capítulo, ela é indicativa da pro-atividade que caracterizou a PEB do período. Para favorecer a candidatura, fatores como a natureza democrática do Estado brasileiro e, ainda, a cultura de paz do país foram utilizados, junto com a participação do Brasil na Missão de Paz no Haiti.

Lembra-se que o Brasil encabeçou a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (*MINUSTAH*), “criada por Resolução do **Conselho de Segurança da ONU**, em fevereiro 2004, para restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência” (BRASIL, 2014). A missão contou ainda com a participação de 15 outros países, entre eles a China. Por meio da participação nela, o Brasil buscou acrescentar legitimidade ao pleito de reforma do CS-ONU e ao papel global que o Brasil buscava ocupar, uma vez que foi uma forma de demonstrar a capacidade brasileira de intervenção em assuntos que não dizem respeito a interesses imediatos, mostrando a disposição em defender bens públicos internacionalmente reconhecidos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 304). Aí está presente também a reafirmação do papel do país como potência média capaz de estabelecer, por sua posição peculiar, mais legitimidade para as ações da ONU (LIMA, 2005).

Um dos outros eixos das reformas pretendidas pelo Brasil na governança global estava no sistema financeiro. A visão da diplomacia brasileira, que era partilhada com vários países em desenvolvimento, a semelhança da forma como o Brasil via a ONU, era de que a legitimidade das estruturas do sistema financeiro internacional estava comprometida por ainda refletir em grande medida os acordos de *Bretton Woods*, com pouco espaço para que os países emergentes participassem da tomada de decisões.

Os países em desenvolvimento, com destaque para Brasil, Índia e China contribuíam com uma proporção do PIB mundial bem maior daquela que constava da fundação das instituições em 1944 e, por isso, deveria ser permitida a maior

participação deles na tomada de decisões. Uma janela de oportunidade se abriu para que isso ocorresse durante a crise financeira internacional de 2008:

Em 2008, o então Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, convidou os Líderes do G20 para reunião em Washington. A iniciativa sinalizou interesse e necessidade de cooperação internacional mais ampla, além do marco delimitado pelo G8 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia), para dar uma resposta mais eficaz à crise gerada nas economias desenvolvidas a partir daquele ano. O G20 consolidou-se como foro de Chefes de Estado e Governo, que se reúne anualmente, com objetivos mais ambiciosos do que o encontro de Ministros (BRASIL, 2015a).

Lembra-se que o G-20 financeiro havia sido criado em 1999, na esteira da crise asiática, com o objetivo de aprimorar o diálogo entre os países, tendo sido realizadas reuniões frequentes entre os ministros de finanças. Até 2008, no entanto, o agrupamento permaneceu a margem do G-8, que foi o principal fórum de diálogo para as decisões sobre a governança global nessa temática.

Cabe destacar, no que se refere ao G-8, que desde o ano de 2005 o Brasil, juntamente com China, México, Índia e África do Sul, era convidado para participar das reuniões do grupo, sem, no entanto, poder participar das decisões. Esses cinco países constituíram o G-5 objetivando manifestar posições conjuntas perante os encontros como forma de pressionar os países do G-8 a alargar as discussões e a tomada de decisões. Entretanto, não alcançaram sucesso enquanto a crise não piorou.

Com a crise abatendo os países desenvolvidos em 2008 e, em contrapartida, a manutenção relativa do equilíbrio econômico nos países emergentes, conseguiu-se promover o G20 ao *status* de principal agrupamento para discutir e tomar decisões sobre a arquitetura financeira internacional. Como aponta Silva (2013a, p.47):

Em novembro de 2008, ocorreu a primeira cúpula do G-20 com representação de Chefes de Estado e de Governo. Na Cúpula de Pittsburgh, em setembro de 2009, o grupo foi reconhecido como central nas discussões sobre questões econômicas e financeiras no sistema internacional.

Embora o G-20 fosse um agrupamento antigo, não sendo, portanto, uma iniciativa da diplomacia brasileira, reconhece-se a elevação desse agrupamento no ordenamento global e a participação do Brasil nele como fatores importantes para a política externa, dado que ajudaram a elevar o papel internacional do país, com a possibilidade de que as regras externas fossem elaboradas com maior reciprocidade, diminuindo assim a vulnerabilidade brasileira. Lembra-se que Brasil lutou historicamente para que houvessem modificações na governança do sistema financeiro, agora parecia haver espaço para que isso ocorresse. Ressalta-se que foi

no escopo das reuniões do G-20 que se aprovou em 2010 uma reforma para o FMI, prevendo o aumento das cotas destinadas aos países em desenvolvimento que, quando a reforma fosse aprovada, ultrapassariam somados a quantidade de votos do G-7 (NINIO, 2015)⁴³. Para o Brasil a expectativa é que a cota chegue a 2,3% (SILVA, 2013b).

4.1.1.4 Agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - BRICS

Outro destaque de interlocução multilateral da diplomacia brasileira foi participar da constituição dos BRICS. Lembra-se que acrônimo BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – foi criado em 2001 no grupo de pesquisa econômica do Goldman Sachs. No entanto, como afirma Damico (2012), foi apenas em 2006, por uma iniciativa da Rússia, que houve a primeira reunião entre os chanceleres de Brasil, Rússia, Índia e China, as margens de uma Sessão da Assembleia Geral da ONU (AGNU). Aí foram dados os primeiros passos para uma maior aproximação política entre os países com vistas a formação do agrupamento.

A partir de 2009, com a realização da primeira cúpula entre os países, a sigla do mercado financeiro passa verdadeiramente a ser uma entidade político-diplomática, tendo sido acrescentada a África do Sul em 2011, constituindo-se o BRICS. Até o presente momento ocorreram setes cúpulas entre os países.

Vale ressaltar que a iniciativa é tida pelo Brasil como sendo importante para os esforços de multipolarização e democracia nas relações internacionais, além de propiciar a universalização e diversificação de parcerias caras para o alcance do desenvolvimento nacional. Destaca-se ainda, que a participação do Brasil no BRICS é vista como um elemento que aumenta a projeção externa do país, uma vez que o aumento de influência dos BRICS no ordenamento internacional é lido também como um aumento de poder para o Brasil, o que lhe proporciona ainda barganhar ganhos melhores no conjunto de suas relações externas.

⁴³ Vale ressaltar que a reforma acabou sendo aprovada apenas no ano de 2015 pelo congresso norte-americano. Com a reforma as economias mais avançadas (G-7) passaram a ter somadas 41,2% dos votos, comparados com os 43% que tinham antes, sendo, portanto, ultrapassadas pelos emergentes, cujo poder de decisão cresce de 42,1% para 44,7 (NINIO, 2015). Lembra-se, contudo, que no FMI as votações não se dão por maioria simples de votos, as mudanças mais importantes precisam de uma aprovação de 85%.

Apesar de existirem críticas a respeito da viabilidade do agrupamento, dado serem países muito diversos, Hurrel (2009) aponta alguns aspectos que justificam a análise do fenômeno: é um movimento de constatação (não de oposição) a ordem internacional liberal dominada pelos EUA; diferente de outros países que estão muito integrados aos EUA, os países do agrupamento não possuem com ele uma aliança profunda, o que os possibilita dar um sentido ao seu potencial de crescimento como sendo o de modificação da ordem internacional; esses países acreditam ter direito a exercer um papel mais relevante nos assuntos internacionais e buscam aprofundar as relações mútuas; juntos têm poder militar, político e econômico, influência regional e global e capacidade estatal para fazer a diferença.

O Brasil, em meio a esses países, pelo fato de ser desprovido de recursos unilaterais de poder, como mencionamos no capítulo 2 (tópico 2.1.7), é um dos que mais se beneficiou da aliança (BARBOSA, 2009), pois poderia utilizar o peso dos parceiros para fortalecer as suas demandas, dado que apesar das diferenças, os países do agrupamento têm objetivos em comum, ressaltando-se que o desempenho deles durante a crise de 2008 reforçou a identidade como grupo, sendo que, de acordo com Fonseca (2012), a frustração com a ordem vigente e a indefinição quanto aos seus rumos é que abriu espaço para a atuação conjunta dos países.

Fonseca (2012) assinala que o objetivo comum partilhado pelos países é o desejo de construir uma ordem multipolar que seja capaz de prover uma distribuição mais equitativa de ganhos. Não é, contudo, um movimento no sentido de mudar radicalmente a ordem internacional (HURREL, 2009; IKENBERRY, 2004; FONSECA, 2012), mas de estabelecer uma maior legitimidade no sistema existente, para isso utilizando uma estratégia de balanceamento brando. Ikenberry (2004) afirma que o objetivo dos países é manter a independência e a liberdade nacional de ação em mundo crescentemente interdependente.

Hurrel (2009) argumenta que outro ponto que une esses países é a busca de uma maior influência nos assuntos globais, com foco em modificações no sistema econômico-financeiro, pelo fato de nessa temática existir mais convergência entre eles. Aponta-se ainda que os países possuem em comum o fato de atribuírem importância para a política multilateral e usarem as instituições internacionais para constranger os EUA e outras potências. Para tanto, frequentemente utilizam uma

linguagem de democracia e representatividade, a partir das próprias regras e normas oferecidas por essas instituições, para angariar apoios e amplificar suas vozes.

Laidi (2011) aponta ainda que outro aspecto importante que une o grupo é o propósito de resguardar o princípio da soberania, lutando contra a relativização do conceito pelas potências ocidentais, que utilizam o discurso dos Direitos Humanos, dentre outros, para flexibilizar a soberania nacional.

No próximo capítulo, quando formos analisar as relações entre Brasil e China nos desenvolveremos mais na análise desse agrupamento.

4.1.1.5 Grupo Brasil, África do Sul, Índia e China - BASIC

Na 15ª Convenção das Partes (COP15) da Organização das Nações Unidas, em 2009, Brasil, África do Sul, Índia e China articularam um grupo para discutir as questões relacionadas a mudanças climáticas, dando origem ao BASIC. O objetivo do grupo era se contrapor as propostas dos países desenvolvidos, que buscavam anular as diferenças de tratamento para os países em desenvolvimento. Como afirma Silva (2015, p.148) “O grupo surgiu da pressão que os países desenvolvidos começaram a fazer sobre a necessidade de os países em desenvolvimento também serem obrigados a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa”.

Desse modo, o BASIC busca destacar a necessidade de desenvolvimento de suas economias, defendendo o princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” no que se refere ao meio ambiente, dado que o estabelecimento de metas de redução de poluentes muito rígidas prejudicaria o crescimento desses países e acabaria por servir como uma forma de limitar sua ascensão. O agrupamento busca ainda influenciar “o G-77 (grupo de países em desenvolvimento) para pressionar os países desenvolvidos nas conferências sobre meio ambiente” (SILVA, 2015, p.149), a finalidade é lutar para que a agenda da defesa ambiental seja adequada a necessidade de desenvolvimento dos países mais pobres.

4.1.1.6 Mantendo as opções abertas

Portanto, não só por meio da iniciativa acima exposta, mas também por todas as outras apresentadas nos outros tópicos, foi perceptível uma postura mais

demandante do Brasil nas relações internacionais, não só retórica, mas concretamente o país construiu e participou de alianças visando modificar o equilíbrio de poder em negociações importantes como os comerciais e as financeiras. Mesmo com essas alianças, deve-se ressaltar que o Brasil manteve a disposição histórica do Itamaraty de deixar as opções abertas, sendo que a participação em uma aliança não limitou a entrada do Brasil em outras.

As alianças foram utilizadas para potencializar relações bilaterais e, de modo inverso, usou-se relações bilaterais para intensificar essas alianças. É por isso que Silva (2015, p.145) afirma que “a nova matriz da política externa é mais fluida e multidimensional, com arranjos políticos, alianças e parcerias estratégicas mais flexíveis”. Essa multidimensionalidade “ocorre com a atuação em vários planos (bilateral, multilateral e regional) coexistindo por tema, de acordo com os atores e interesses em jogo”, o que reforça as opções abertas para o país em parcerias que “são flexíveis tematicamente e, embora tenham uma nítida preponderância dos países em desenvolvimento, não descartam as relações com países desenvolvidos” (SILVA, 2015, p.145).

No conjunto da política externa brasileira reforça-se que a finalidade dessas alianças parece ter chegado ao seu objetivo: reduziu as assimetrias do Brasil nas suas relações externas, dotando o país de mais capacidade de negociação e de se fazer ouvido na arena multilateral; criou mais poder de barganha para ser utilizado nas relações bilaterais; a aproximação com os países em desenvolvimento deixou o Brasil menos vulnerável a crise de 2008, ao menos inicialmente; fortaleceu o seu papel de potência média e intermediário indispensável entre o mundo desenvolvido e o em desenvolvimento. Dessa forma, considera-se que essas alianças promoveram uma elevação qualitativa de participação do Brasil na arena externa.

4.1.2 A esfera regional e relações bilaterais

Além do forte ativismo multilateral, o Brasil também atuou para preservar a relevância de suas relações bilaterais. Com os EUA, tradicionalmente o país mais importante para a PEB, buscou-se recuperar o poder de barganha nas relações e amadurecê-las a partir de uma perspectiva de enfraquecimento do unilateralismo (PECEQUILO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Hirst (2006) argumenta que,

durante o governo Lula, o que caracterizou as relações bilaterais foi uma postura de afirmação por parte do Brasil, demarcando-se de forma mais clara e crítica limites para concessões. A relação foi percebida como uma das mais relevantes no arco da política externa, mas compreendeu-se que ela não era a única opção para atingir as metas econômicas e políticas brasileiras (PECEQUILO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

De forma geral, avalia-se que o saldo dos contatos bilaterais foi positivo, não havendo rupturas. No entanto, reconhece-se que alguns limites práticos se impuseram ao aprofundamento das relações, dado o foco da política externa norte-americana na Eurásia e em assuntos de segurança, ao unilateralismo do comportamento externo, principalmente durante o primeiro mandato do governo Bush, e a crise econômica no fim do segundo mandato do governo Bush e início do governo Obama (PECEQUILO, 2008; 2010).

Além disso, é preciso ressaltar que Brasil e EUA defenderam posicionamentos diferentes em várias negociações internacionais, como no caso da ALCA e da Rodada Doha já explicitados neste capítulo. Ainda assim, conforme afirma Patriota (2008), os EUA reconheceram o crescente papel internacional desempenhado pelo Brasil no período, o que os levou a buscar iniciativas de aproximação. Com aponta Pecequilo (2008), os EUA tendem a favorecer em suas relações os contatos com parceiros fortes, o que explica porque o fortalecimento do Brasil no cenário internacional se traduziu em um relacionamento mais maduro com os EUA.

Em 2005, como afirma Silva (2013a, p.51), as relações Brasil-EUA foram elevadas ao nível de Diálogo Estratégico, “o que significou que o relacionamento passaria a incluir temas globais”, sendo que apenas para China, Índia e Reino Unido os EUA haviam dado esse *status*. O Brasil foi ainda convidado para a Conferência de *Annapolis*, em 2007, sobre a paz no Oriente Médio, e para a Cúpula do Desarmamento Nuclear, em 2010, mesmo tendo com os EUA posições divergentes com relação ao Irã. Destaca-se ainda o lançamento do Diálogo de Parceria Global em 2010, para fomentar o diálogo entre os países, e a conclusão de um acordo de cooperação de defesa.

Com a Europa, particularmente com a UE, da mesma forma que Cardoso, Lula visualizava um papel compensatório para as relações, entendendo o aprofundamento delas como uma alternativa de médio e longo prazo para diminuir a dependência com

relação aos EUA e remediar seu possível unilateralismo, além de que o fortalecimento desses contatos ajudaria a criar um mundo mais multipolar (PECEQUILO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). De forma parecida com o que ocorreu nas relações Brasil-EUA, existiram discordâncias de posicionamento externo, principalmente nas negociações comerciais, que, contudo, não inviabilizaram o amadurecimento das relações políticas, havendo, assim, espaço para discordâncias.

Destaque deve ser dado para as relações bilaterais com a Alemanha, com a qual o Brasil integrou o G-4 para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, e renovou o acordo nuclear; para as relações com a França, da qual o Brasil se tornou o principal comprador de armamentos; e para os contatos com Portugal e Espanha, que se tornaram grandes investidores diretos do Brasil (SILVA, 2013a). Apesar da emergência da Ásia, carregada pela China, dentro das parcerias comerciais brasileiras, na conta final da década de 2000 a União Europeia se manteve como a principal parceira comercial brasileira “com fluxos comerciais da ordem de US\$80 ,247 bilhões – e como principal investidora – com investimentos acumulados de US\$170,995 bilhões, até o ano de 2010” (SILVA, 2013a, p.49). Destaca-se ainda a elevação do diálogo entre Brasil e UE para o *status* de parceria estratégica, em 2007.

Percebe-se então, como aponta Amorim (2007) que mesmo com a busca de uma maior multipolarização nas relações internacionais e da aproximação com os países do Sul, o Brasil manteve o tom amigável das relações com parceiros tradicionais, como os EUA e os países Europeus. Como o governo brasileiro buscou definir, “Não queremos trocar o Primeiro pelo Terceiro Mundo. O Brasil quer alargar suas parcerias” (AMORIM, 2007, p. 224). As relações com os parceiros tradicionais foram aprofundadas, naquele momento, no limite que comportava o interesse nacional.

Com os países menos desenvolvidos, principalmente da África, o governo brasileiro ampliou os contatos diplomáticos, expandindo inclusive a rede de consulados e embaixadas brasileiras no continente, buscando criar um cenário mais favorável para o desenvolvimento da cooperação, das relações culturais e da penetração econômico das exportações e empresas brasileiras nesses mercados. Além disso, buscou-se apoio para defesa comum de pleitos em Organizações Internacionais, como na ONU no caso da reforma do CS-ONU e para as negociações na OMC.

Do lado regional, a América do Sul continuou sendo uma das prioridades da política externa. O governo Lula concluiu o acordo de livre-comércio que vinha sendo negociado desde o governo Cardoso entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN). Os esforços para a integração da infraestrutura regional, inclusive com financiamento do BNDES, tiveram andamento e houve a constituição de uma nova organização regional, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que evidenciou a expansão da visão regional brasileira do entorno imediato para toda a América do Sul.

A despeito desses avanços, no entanto, a avaliação em torno do Mercosul, durante o período, é de estagnação, uma vez que houve dificuldades de avançar a integração dentro do bloco, tanto pela falta de expressão de vontade das sociedades civis dos países que constituíam o bloco, como também pelos problemas trazidos pela crise Argentina e por outros fatores externos, principalmente a estratégia norte-americana de buscar a assinatura de acordos bilaterais de comércio (PECEQUILO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Com os grandes países periféricos houve, como já salientado, a formação de coalizões (IBAS e BRICS) que ajudaram a aprofundar as relações bilaterais e que fizeram o relacionamento dos países transbordarem para temas globais. O ponto de aproximação dos países veio de suas semelhanças como grandes países periféricos e da interpretação crítica da ordem internacional que eles partilham. Com Índia e Rússia destaca-se que houve aumento do fluxo comercial, embora ainda aquém de suas capacidades como países periféricos. Destaca-se que com a Índia houve a negociação, por meio do Mercosul, de um Acordo de Comércio Preferencial em 2004. Das relações bilaterais com a China falaremos no próximo capítulo.

Com os países do Oriente Médio houve também aproximação com a realização da 1ª Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA), em 2005. Visitas presidenciais foram também realizadas durante o período, buscando-se “demonstrar o equilíbrio em relação a países com conflitos ou divergências, como na visita ao Líbano e à Síria, em 2003, ou a Israel e à Palestina em 2010”, aspecto que reforçou o Brasil como interlocutor confiável e voltado para a paz (SILVA, 2013a, p.53). Destaca-se ainda a negociação de acordos comerciais do Mercosul com Israel, Egito e Palestina.

4.1.3 Balanço da década

As críticas à política externa do período se concentraram nos seguintes pontos: a) ideologia: considerou-se que a ação externa brasileira privilegiou um perfil terceiro-mundista, com parceiros do mundo em desenvolvimento, em detrimento das relações tradicionais, que teriam sido gradualmente abandonadas; b) o país teria gasto energia e tempo com iniciativas que não trouxeram nenhum fruto, vide campanha pela vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU ou o próprio G-20 da OMC, que não conseguiu fazer a Rodada Doha ser finalizada; c) o Brasil teve nas relações internacionais um perfil que não era condizente com seus atributos débeis de poder – quis mais do que poderia conseguir – o que só trouxe frustrações e impediu o país de perseguir medianamente aquilo que devia, e; d) não houve pragmatismo comercial, uma vez que o país focou-se nas negociações multilaterais, via OMC, com resultados escassos, abstendo-se ainda de avançar a ALCA e acordo de livre-comércio, via Mercosul, com a UE.

A nossa interpretação, no entanto, é de que o período foi caracterizado, de uma forma geral, por uma inserção internacional de alto nível. Pecequillo (2008) interpreta que o governo Lula soube equilibrar os eixos verticais (relações tradicionais) e horizontais (relações com o mundo em desenvolvimento) da política externa, recuperando poder de barganha para o país nas negociações internacionais, atualizando o bilateralismo da década de 1990, no qual o país apresentava-se com insuficiência de poder para barganha, para o multilateralismo internacionalista mais adequado as reais capacidades e necessidades do país.

Desse modo, o governo Lula, ao contrário do que acusam os críticos de sua política externa, rompeu com a percepção equivocada de que era preciso escolher entre o Norte ou o Sul, os ricos ou os pobres, os desenvolvidos ou em desenvolvimento, o bilateralismo ou o multilateralismo como foco de política. Ao dar importância aos países em desenvolvimento o Brasil não fez nada mais do que atualizar seus laços externos para a crescente relevância que esses países alcançaram nas relações internacionais, exprimindo assim o universalismo da política externa brasileira. De fato, não houve uma escolha entre as parcerias tradicionais e o mundo em desenvolvimento, o Brasil perseguiu as duas no limite daquilo que o interesse nacional permitiu buscar. Conforme avalia Silva (2015, p. 143/144):

Durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política externa brasileira operou sobre uma nova matriz de inserção internacional, que constitui a superação do modelo de inserção internacional do país dos anos 1990. A nova matriz de política externa, em desenvolvimento na última década, tem como principais características o aprofundamento da integração regional, a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação dos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos.

Desse modo, de acordo com Silva (2015), a diplomacia brasileira conseguiu se mover para além dos cortes tradicionais (Norte x Sul e Sul/Sul) pois investiu em parcerias avaliando-as por aquilo que elas podiam acrescentar para os interesses brasileiros no sistema internacional, sendo que, em que pese os países em desenvolvimento, também se realizou com países desenvolvidos parcerias, como foi com o caso do G-4 ou ainda o Diálogo Estratégico com os EUA.

Vigevani e Cepaluni (2007, p.283) interpretam que a política externa do governo Lula pode ser batizada como sendo de “autonomia pela diversificação”, que enfatiza “a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa”. Essa estratégia de “autonomia pela diversificação”, conforme explicam Vigevani e Cepaluni (2007), recupera elementos da autonomia pela distância, fundamentados em uma visão mais crítica sobre a ordem internacional e uma postura negociadora mais endurecida, em um cenário em que a autonomia pela participação ganhara preponderância e que, portanto, não seria inteligente distanciar-se dos mecanismos de produção do ordenamento externo.

A “autonomia pela diversificação” evidenciaria, desse modo, uma “adesão do país aos princípios e às normas internacionais”, em um comportamento que remonta a estratégia da autonomia pela participação (conforme expomos no tópico 2.1.5), mas o faz “por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.)” o que remete a estratégia da autonomia pela distância, pois acredita-se que os contatos com esses parceiros não tradicionais “reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.283).

Já Cervo (2008, p.83) destaca, durante o governo Lula, o surgimento do Estado Logístico, que é uma espécie de mescla dos paradigmas desenvolvimentista e neoliberal da política externa brasileira. Esse paradigma visaria criar uma

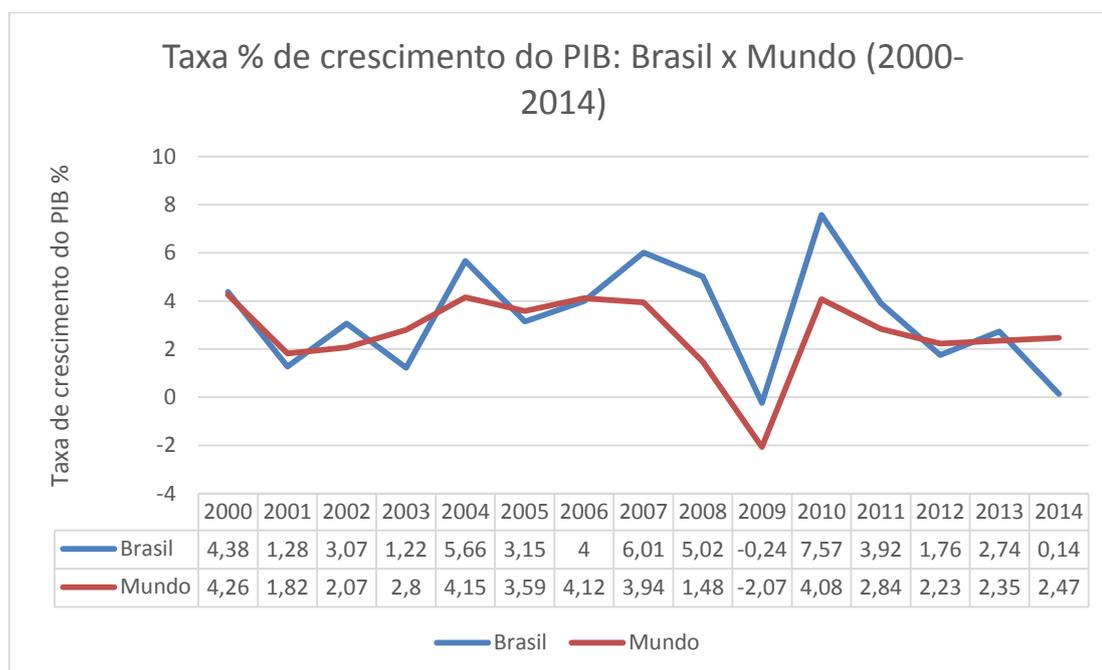
interdependência real, estabelecendo ganhos recíprocos do Brasil com o mundo externo, buscando verdadeiramente internacionalizar a economia brasileira, “pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança” (CERVO, 2008, p.87). Na esfera política, o mesmo teria recuperado a autonomia decisória do país e a independência nos comportamentos externos.

Como resultados concretos do período podemos, então, citar: a) a maior influência do Brasil na determinação das negociações comerciais e financeiras via G-20, o comercial e o financeiro, auxiliando para impedir a criação de regras internacionais injustas aos países em desenvolvimento e ao Brasil em especial; b) contribuição para a multipolarização, o multilateralismo e a democracia nas relações internacionais, que ajudam a amplificar a voz do país e a universalizar suas relações externas; c) elevação qualitativa do papel do Brasil no ordenamento global e nas relações bilaterais, com aumento do poder de barganha e possível redução de assimetrias e vulnerabilidades.

É importante destacar que a elevação do perfil internacional do país se deu não apenas por causa do forte ativismo internacional do governo Lula, mas também devido ao próprio empoderamento interno do país, que durante grande parte da década de 2000 sustentou bons índices econômicos. Abaixo faremos uma breve avaliação.

No gráfico 2 abaixo é possível visualizar a evolução da taxa de crescimento do PIB brasileiro em relação ao mundo.

Gráfico 2 – Porcentagem da taxa de crescimento do PIB brasileiro e do mundo (período 2000-2014)



Fonte: BANCO MUNDIAL

Levando em consideração toda a década (2000-2010) a taxa percentual média de crescimento do PIB brasileiro foi quase 1% superior à do mundo, uma vez que o Brasil acumulou 3,738% de crescimento, em contraposição a 2,749% do mundo. Se selecionarmos o período 2003-2010, de vigência do governo Lula, a diferença é ainda maior, uma vez que o Brasil acumulou taxa de crescimento de 4,048%, enquanto o mundo cresceu 2,761%. Durante toda a década de 2000 o único ano em que o Brasil registrou crescimento negativo foi 2009, em que o PIB encolheu 0,24%, destacando-se que a maior taxa de crescimento se deu na recuperação do índice em 2010, com expansão de 7,57% do PIB.

No que se refere a investimentos, durante a década de 2000 o Brasil manteve-se como importante receptor de investimentos externos, ao passo que se tornou também um importante investidor proveniente do mundo em desenvolvimento, sendo o primeiro da América Latina, de forma que vários estudos já surgiram para analisar o crescente fenômeno da internacionalização das empresas brasileiras.

No que concerne a participação do país nas correntes de comércio mundial, de acordo com dados do MDIC, conforme tabela 1 abaixo, a participação percentual do Brasil nas exportações e importações mundiais cresceu.

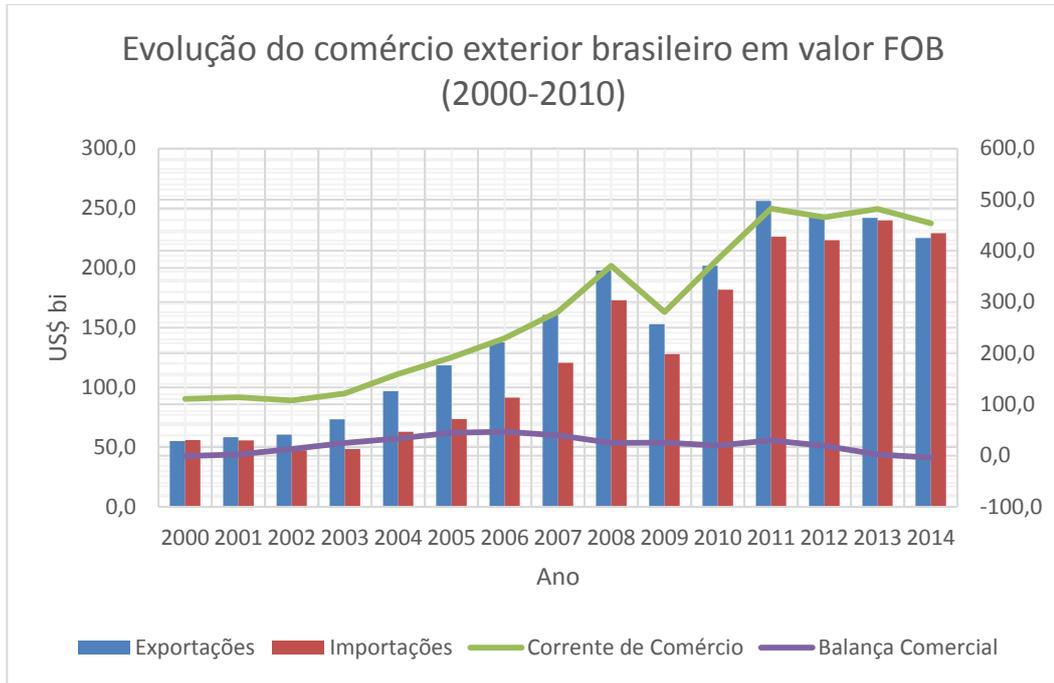
Tabela 1 – Participação do Brasil nas exportações e importações mundiais (2000-2014)

Ano	2000	2003	2010	2014
Exportações	0,88	0,99	1,35	1,22
Importações	0,83	0,61	1,17	1,20

Fonte: MDIC

Como é possível verificar, de forma absoluta, houve crescimento da contribuição do país nos dois índices no período de 2000 a 2010, o Brasil saiu de uma participação de 0,38% para 1,35% nas exportações e aumentou sua contribuição de 0,83% para 1,17% nas importações. Sendo que os dados revelam ainda que o Brasil expandiu em termos relativos, com relação ao mundo, mais suas exportações do que as importações, o que nos ajuda a compreender, conforme demonstra o gráfico 3 abaixo, o fato de o Brasil ter mantido, a partir de 2002, saldo positivo nas suas transações comerciais com o exterior, tendo alcançado superávit máximo em 2006, com US\$ 46,5 bilhões. A corrente de comércio com o mundo entre 2000 e 2010 aumentou, exceto no ano de 2009.

Gráfico 3 – Evolução do comércio exterior brasileiro em valor FOB (2000-2010)



Fonte: MDIC

Os gráficos 4 e 5 revelam o comércio exterior brasileiro de acordo com o valor agregado das mercadorias. No que diz respeito as importações, como demonstra o gráfico 4, o Brasil manteve certa continuidade na pauta.

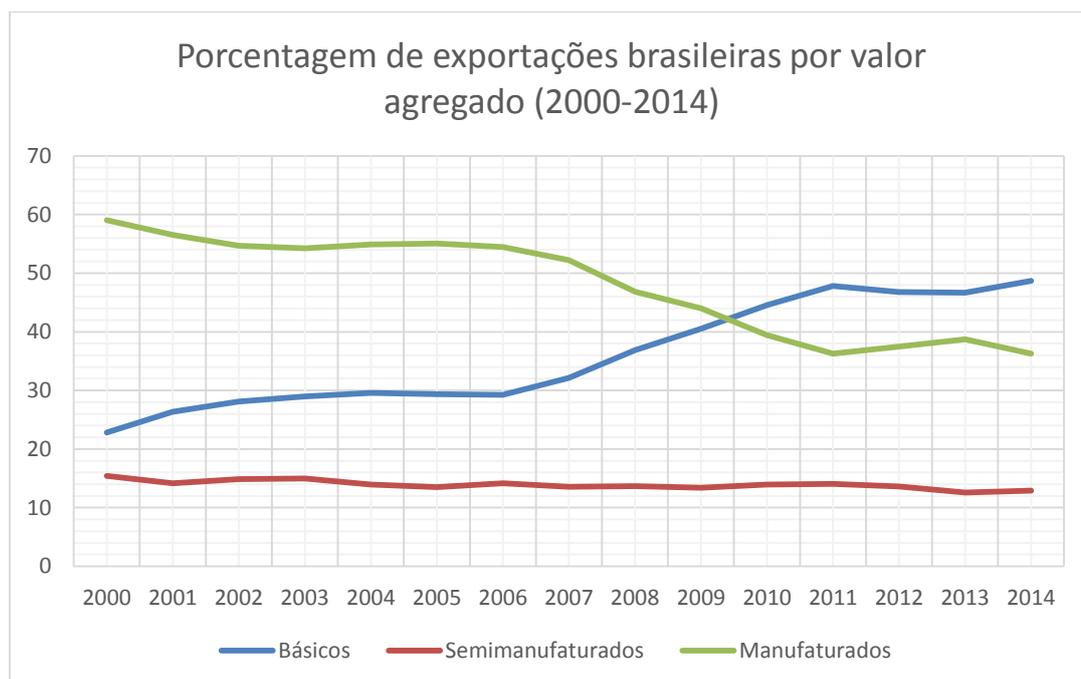
Gráfico 4 – Importações brasileiras por valor agregado (2000-2014)



Fonte: MDIC

No que diz respeito às exportações, como mostra o gráfico 5, houve uma importante modificação, já mencionada no capítulo 1 deste trabalho: a partir de 2010 o Brasil passou a exportar mais bens básicos do que manufaturados, invertendo a pauta de exportações que vinha com a supremacia dos manufaturados desde a década de 1970.

Gráfico 5 – Porcentagem de exportações brasileiras por valor agregado (2000-2014)



Fonte: MDIC

No que se refere a parceiros comerciais também houve uma mudança importante no fim da década (em 2009): a China assumiu o posto de maior destino das exportações brasileiras, com os EUA caindo para a 2ª posição e a Argentina para 3ª. Conforme destacou o Secretário de Comércio Exterior do MDIC na época, Welber Barral, o fato era histórico pois os EUA há várias décadas eram o principal parceiro do Brasil, sendo este novo resultado importante para a estratégia de diversificação de mercados do comércio exterior brasileiro (BRASIL, 2015b).

No entanto, Barral comentou que, mesmo assim, "Apesar do interesse do governo brasileiro em investir na diversificação de mercados", o Brasil iria se esforçar "para aumentar a corrente de comércio com os Estados Unidos" (BRASIL, 2015b), que eram um relevante importador de bens manufaturados brasileiros e o parceiro com o qual o Brasil acumulava os maiores superávits comerciais da década até então,

enquanto que a China era grande importadora de básicos e, apesar de o Brasil ter sido superavitário no comércio com a China em quase toda a década (só não foi nos anos de 2007 e 2008), até o ano de 2009 os saldos do comércio com os EUA foram sempre superiores aos ganhos com os chineses (CURY, 2011).

Conforme argumentam Vigevani e Cepaluni (2007), a elevação da Ásia, e da China em especial, dentro das parcerias de comércio do Brasil não está destoada das tendências globais, dado que a região caminha para ser o centro econômico mais importante do mundo. Desse modo, era lógico pensar que a região deveria participar mais do comércio com o Brasil, representando assim os objetivos de universalização e diversificação de parcerias da política externa brasileira.

Além disso, a crença era de que o aumento dos intercâmbios poderia criar um contexto mais favorável para o desenvolvimento da cooperação entre o Brasil e os países da Ásia e para apoios mútuos em pleitos multilaterais e nos esforços de multipolarização da ordem internacional. Destacando-se ainda a importância que a elevação da China na parceria de comércio brasileira teve com relação aos ideais de autonomia do Brasil, medidos, como já mencionado, muito em função das relações com os EUA. A ascensão da China nas parcerias externas brasileiras foi interpretada como uma espécie de “cereja no bolo”, no fim da década de 2000, representativa dos esforços do governo Lula para a recuperação da autonomia e globalização da presença internacional do país.

No próximo capítulo analisaremos melhor a elevação da China nas parcerias de comércio do Brasil. Por ora, considerando o conjunto dos dados apresentados, a avaliação que se faz da evolução da economia brasileira na década apresenta fatores positivos como: a) o Brasil cresceu a uma taxa maior que a média mundial; b) o país se manteve como um importante receptor de investimentos externos, ao mesmo tempo em que aumentou a internacionalização de suas empresas, elevando os investimentos diretos brasileiros no exterior; c) o país obteve superávits comerciais em grande parte da década e aumentou sua participação nas exportações e importações mundiais.

Como fatores que teriam contribuído para que esses bons resultados fossem possíveis aponta-se: a) a continuidade do tripé de política econômica em vigor desde o fim da década de 1990 (metas de inflações, fiscais e câmbio flutuante); b) bom contexto externo, com destaque para o aumento da capacidade de consumo dos

países da América Latina, da África e da Ásia, em especial a China, e índices médios de crescimento no mundo e; c) a recuperação da capacidade do Estado de induzir a economia para o desenvolvimento, conforme apresentado no argumento de Cervo (2008) sobre o Estado logístico, ou ainda, nas argumentações de Cervo e Lessa (2014), que apontam que Lula teve a capacidade de reunir a sociedade em torno de um ideal de desenvolvimento comum.

No entanto, esses dados econômicos positivos foram matizados por alguns fatores preocupantes, em destaque, a modificação da pauta de exportações brasileira. Como mostramos no gráfico 5, o Brasil no fim da década de 2000 passou a exportar mais produtos básicos do que manufaturados. Conforme apresentamos no capítulo 1 (tópico 1.1.1), a condição de dependência da exportação de bens primários não é oportuna para o desenvolvimento, dado que tende a gerar uma deterioração nos termos de troca com o exterior e a médio e longo prazo acentuar a dependência. Não que isso estivesse ocorrendo nesse momento, mas alguns estudos começaram a discutir evidências de que o Brasil, além de reprimarizar sua pauta de exportações, estava sofrendo da doença holandesa e se desindustrializando.

Embora essas últimas duas situações (doença holandesa e desindustrialização) não pudessem ser confirmadas, a reprimarização da pauta tornou evidente. A título de exemplo, de acordo com dados compilados no *site trademap*⁴⁴, com base nas estatísticas do *Comtrade-UN*, no ano de 2001 os quatro grupos de produtos mais exportados pelo Brasil, segundo classificação de capítulos (2 primeiros dígitos) do Sistema Harmonizado, estavam na dezena 80, evidenciando graus elaborados de complexidade econômica. Abaixo estão discriminados em ordem decrescente:

- Capítulo 87: veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios;
- Capítulo 84: reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes;
- Capítulo 88: aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes;

⁴⁴ Para mais informações visitar o endereço:
http://www.trademap.org/brazil/Product_SelCountry_TS.aspx.

- Capítulo 85: máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios.

Em 2003, o terceiro e quarto grupos de produtos mais exportados foram substituídos, respectivamente pelos capítulos 72 (ferro fundido, ferro e aço) e 12 (sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens), com menor elaboração do que os produtos anteriores. Em 2006, os capítulos 87 e 84 ainda mantiveram primeira e segunda posição, enquanto as terceiras e quartas posições foram ocupadas pelos capítulos 27 (combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais) e 26 (minérios, escórias e cinzas), sendo que este ilustra uma evolução regressiva do capítulo 72.

Já em 2009 os capítulos do grupo de produtos mais exportados foram o 26 e 27, e na terceira e quarta colocações estavam, respectivamente os capítulos 12 (sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens) e 02 (carnes e miudezas, comestíveis), em 2010, fechando a década, os capítulos 26 e 27 mantiveram-se nas primeiras posições, enquanto na terceira e quarta apareceram respectivamente o capítulo 17 (açúcares e produtos de confeitaria) e 87. Os dados evidenciam, então, a perda de valor agregado na pauta de exportações brasileiras, com o Brasil exportando em maior quantidade bens com menor elaboração.

Dentre os fatores que explicam a ascensão dos produtos básicos na pauta de exportações brasileira tem-se uma combinação de câmbio valorizado, juros elevados, mal funcionamento de políticas públicas para inovação e exportações, e, com grande peso, a elevada demanda externa por produtos básicos, como petróleo, minério de ferro e soja, principalmente por parte da China, sendo ainda que o agronegócio brasileiro passou, desde a década de 1990, por ganhos de eficiência que o deixou mais competitivo. Além desses fatores, acrescenta-se a maior concorrência sofrida pelos produtos manufaturados brasileiros em terceiros mercados, dado que alguns estudos já avaliam que os produtos chineses (mas não apenas) deslocaram em partes as vendas brasileiras no exterior, resultado da perda de competitividade nacional nesse setor.

Desse modo, no balanço da década de 2000, com especial atenção ao período 2003-2010, de vigência do governo Lula, avaliamos que a inserção internacional brasileira, considerando principalmente a atuação multilateral, elevou qualitativamente a presença do país nas relações internacionais, além das alianças promovidas com países de diferentes graus de desenvolvimento, com destaque para os grandes Estados periféricos, e de conquistas concretas de poder de influência no ordenamento global, como no caso das atuações no G-20 comercial e financeiro, pode-se apontar que o país diversificou suas parcerias de comércio, passou a contribuir com porções maiores nas exportações e importações mundiais e tornou-se um importante investidor externo proveniente do mundo em desenvolvimento. Todas essas conquistas, no entanto, foram matizadas pela modificação na pauta de exportações brasileira que, caso seja confirmada (até hoje vem se confirmando) pode prejudicar o longo prazo da economia.

4.1.4 Os primeiros anos do governo Rousseff: aspectos gerais

Em 2010 Dilma Rousseff assumiu como presidenta do Brasil para um mandato de quatro anos. Do mesmo partido do presidente Lula, esperava-se que fossem mantidas as principais linhas da política externa. Como afirma Cornetet (2014), o governo Rousseff, em seu primeiro mandato, manteve a matriz do governo Lula, objetivando conquistar o desenvolvimento nacional por meio da diversificação de parceiros comerciais e da afirmação do papel do país como líder regional. Foi dada continuidade a participação do Brasil em todas as alianças iniciadas na década de 2000 – o IBAS, o G-20 comercial e financeiro, os BRICS, o BASIC e o G-4.

Ressalta-se, contudo, que durante o governo Rousseff houve um menor ativismo diplomático do país e mais limitações externas que dificultaram a plena continuidade da PEB do governo Lula (CORNETET, 2014). Aponta-se que o perfil da nova presidenta era mais tecnicista e pragmático do que o de Lula e delineava uma importância relativa menor para os assuntos de política externa (CASARÕES, 2013).

Enquanto Lula, como havia feito Cardoso, exerceu uma forte diplomacia presidencial durante os seus dois mandatos, o que se avalia ter sido importante para a recuperação e ascensão da imagem do Brasil no período, Dilma não deu continuidade a esse aspecto: “a presidente mostrou-se muito pouco engajada nos

temas internacionais – para além do obvio protocolar, como reuniões de cúpula e algumas visitas a países amigos”, exceto no tema dos Direitos Humanos, dada a bibliografia da presidenta (CASARÕES, 2013). Neste tema, como avaliam Cervo e Lessa (2014) foi mantida a coerência da política externa brasileira, além de, como aponta Cornetet (2014) o Brasil ter surgido com uma inovação: a responsabilidade ao proteger.

Confirmando o perfil mais doméstico da presidenta, Cornetet (2014) aponta que Rousseff fez menos viagens internacionais que Lula em seu primeiro mandato, e ainda, enquanto Lula fez visitas a praticamente todas as regiões do globo, Rousseff priorizou o Mercosul, fazendo ainda viagens para Europa, EUA, os países dos BRICS e IBAS e alguns de língua portuguesa, no entanto não visitou nenhum do Oriente Médio e Norte da África. As embaixadas e postos diplomáticos brasileiros no exterior também cresceram menos do que no primeiro mandato de Lula.

Os possíveis motivos para esse perfil menos ativo do Brasil, além das características da presidenta, seriam de ordem doméstica e externa. Do lado interno, o Brasil começou a sofrer mais com os reflexos da crise financeira internacional: o comércio internacional foi prejudicado, dados da OMC, conforme apresentados por Portal do Brasil (2014), mostraram que o volume de barreiras comerciais aumentou, além do fato de que a demanda internacional também estava diminuindo e, ainda, durante os primeiros anos do governo de Rousseff, as emissões de moeda dos países desenvolvidos levou o real a se valorizar mais, o que prejudicou intensamente as exportações brasileiras, o que demonstra aumento da vulnerabilidade do país.

O governo Rousseff não podia, então, contar com um cenário externo propício para o crescimento, como parecia ter existido na década anterior. O crescimento do PIB brasileiro, entre 2011 e 2014, conforme mostrou o gráfico 2, ficou na média de 2,14%, menor que o crescimento mundial, que foi de 2,47%. A diminuição do ritmo de crescimento e problemas políticos e sociais internos, intensificados a partir de meados de 2013, impactou na capacidade de inserção externa do país, com o Brasil tendo deixado, inclusive, de fazer contribuições financeiras para importantes Organizações Internacionais de que fazia parte (CHADE, 2015).

Além disso, como foi possível observar na tabela 1, a contribuição brasileira nas exportações mundiais diminuiu, de 1,35 para 1,22%, enquanto que a participação nas importações cresceu, de 1,17 para 1,20%, o que ajuda a explicar, junto com outros

fatores, como o câmbio, o maior fechamento do comércio mundial, a relativa manutenção do consumo doméstico e as dificuldades do Brasil para diversificar a pauta de exportações, o porquê de países terem diminuído seus saldos comerciais e, em 2014, terem fechado o ano com déficit de US\$ 4 bilhões na balança comercial.

As dificuldades com os índices econômicos no governo de Rousseff, como afirma Cornetet (2014), prejudicaram não só aspectos mais logísticos da política externa, como a realização de viagens, expansão do corpo diplomático e da rede de embaixadas e consulados, mas também elementos mais profundos, pois no momento em que a política externa foi mais demandada como instrumento de desenvolvimento, dada as dificuldades de crescimento, foi o período que ela menos teve a oferecer, uma vez que a diminuição da projeção econômica do país diminuiu o poder de barganha e prejudica a posição negociadora. Ressalta-se ainda, que talvez mais preocupante do que o menor crescimento do Brasil no governo Rousseff é a falta de perspectiva de melhora desse cenário no curto prazo.

Cervo e Lessa (2014) avaliam que o período 2011-2014 foi caracterizado por um declínio da ascensão externa brasileira conseguida durante o governo Lula. Além dos aspectos apontados, os autores ainda argumentam que duas seriam as causas: a inexistência de ideias-força, isto é, conceitos operacionais com capacidade para movimentar a sociedade e o Estado em volta dos ideais de política externa, e; os obstáculos acumulados pelo Estado com a perda de eficiência de sua função gestora.

Do lado multilateral, como já mencionado, houve perda do ativismo, embora tenha havido continuidade, de forma geral, nas posições e coalizões do governo Lula. Cervo e Lessa (2014) destacam que uma consequência desse perfil mais baixo do Brasil na arena multilateral foi a perda de liderança dentro dos BRICS para Rússia e para a China e, dado a emergência mais acentuada de Rússia e China nas relações internacionais, o IBAS, embora tenha sido mantido, perdeu espaço em importância para os BRICS dentro da agenda externa do país.

O Brasil continuou participando das reuniões do G-20 financeiro defendendo, como no governo Lula, o empoderamento dos países em desenvolvimento na arquitetura do sistema financeiro internacional. No entanto, como apresentam Cervo e Lessa (2008), a mudança de fundo foi que, enquanto no início do governo Rousseff o Brasil dava lições para o mundo desenvolvido de como superar a crise, agora o país sentia na pele os baixos índices de crescimento, o que enfraquecia sua posição

negociadora. O G-20 da OMC também teve continuidade como grupo nas tentativas de negociação para finalizar a Rodada Doha.

Um aspecto importante a ser ressaltado sobre a política multilateral do governo Rousseff é que além de ter sido reduzida a pro-atividade brasileira, nos momentos em que ela existiu focou-se em aspectos mais subjetivos, como no caso da “responsabilidade ao proteger” ou na luta pelo marco civil multilateral sobre internet (uma reação a descoberta da espionagem dos EUA), o que evidencia um olhar em mudanças de longo prazo, que nem se sabe se vão ocorrer, em detrimento de iniciativas de maior impacto presente (CORNETET, 2014).

Uma das iniciativas de maior impacto do lado multilateral deu-se na interface de relacionamento nos BRICS com a constituição em 2014, na Cúpula de Fortaleza, do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e de um Arranjo Contingente de Reservas (ACR) dos países do BRICS. Do lado regional, houve a continuidade da percepção ampliada da integração – do Cone Sul para toda a América do Sul – evidenciando a vontade de construir um polo de poder na região, no entanto as perspectivas brasileiras para a integração passaram a conviver com modelos alternativos, senão concorrentes, como o desenvolvido pela Aliança do Pacífico, criada em 2012 (CERVO, LESSA, 2014).

As relações bilaterais foram de maneira geral preservadas. No caso dos EUA, mantiveram-se as divergências de opiniões no cenário das negociações comerciais multilaterais, enquanto do lado bilateral, no contexto das visitas de Obama ao Brasil, em 2011, e Dilma aos EUA, em 2012, foram firmados uma série de acordos movimentando desde parcerias de cooperação entre universidades até setores como o de aviação. As revelações de espionagem da NSA a presidenta e a algumas empresas estatais brasileiras, contudo, azedaram a evolução das relações. Rousseff suspendeu uma visita de Estado que estava agendada aos EUA e passou a articular com a Alemanha, também vítima de espionagem, a elaboração de um regime internacional para a internet.

As relações bilaterais com a China abordaremos no próximo capítulo. As avaliações gerais que se pode fazer do primeiro mandato do governo Rousseff indicam, então, que em suas linhas mestras, a política externa brasileira do período de Lula foi preservada: manteve-se o universalismo das parcerias externas, a vontade de diversificar mercados e as coalizões de geometria variável com países de diversos

níveis de desenvolvimento, como novidade principal, dentro do BRICS, articulou-se um novo banco de desenvolvimento.

No entanto, a presença externa brasileira foi matizada pela decadência dos índices econômicos do país, com perda de espaço nas exportações e saldos comerciais, e pelo cenário externo de crise. Ressalta-se que essa pareceu ser a tendência do mundo no início dessa segunda década do século XXI, tanto que o Fórum Econômico Mundial, em seu Relatório Global de Competitividade 2015-2016 apontou para o quadro de estagnação da economia mundial como sendo o “*new normal*”, que seria caracterizado pelo crescimento econômico mais baixo, desaceleração dos ganhos em produtividade e elevação da taxa de desemprego estrutural (FUNDAÇÃO DOM CABRAL; FORUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2015). No entanto, apesar de ser tendência, como vimos no gráfico 1, o Brasil cresceu menos do que o mundo no período, o que evidencia que o país vem sofrendo mais acentuadamente.

Além desses aspectos, durante o período 2011-2014 se reforçou a transformação na pauta brasileira de exportações, como mostrou o gráfico 5, entre os anos de 2011 e 2013 diminuiu relativamente a diferença entre as vendas de bens básicos e de manufaturados. No entanto essa diminuição não foi suficiente para que os produtos manufaturados passassem para primeiro lugar na pauta dos produtos brasileiros exportados e, ainda, em 2013 a diferença voltou a aumentar, com a diminuição das exportações de manufaturados e aumento dos básicos.

Outro aspecto que se acentuou foi a participação da China como destino das exportações brasileiras. Enquanto em 2010 esse país era destino de cerca de 15,58% das vendas do Brasil, em 2014 foi destino de 18,04%, sendo que o país se manteve eminentemente como um comprador de produtos básicos e exportador de bens manufaturados de mais alto valor agregado, o que faz com que se questione se a interdependência assimétrica entre Brasil e China não teria se transformado em dependência. É o que analisaremos no próximo capítulo.

4.2 A inserção internacional chinesa no início do século XXI

Um dos marcos distintivos da política externa chinesa no início do século XXI foi a crescente relevância que os países em desenvolvimento passaram a ter no

conjunto das relações externas do país, embora o relacionamento com as grandes potências, com destaque para os EUA, ainda tenha permanecido como o aspecto central.

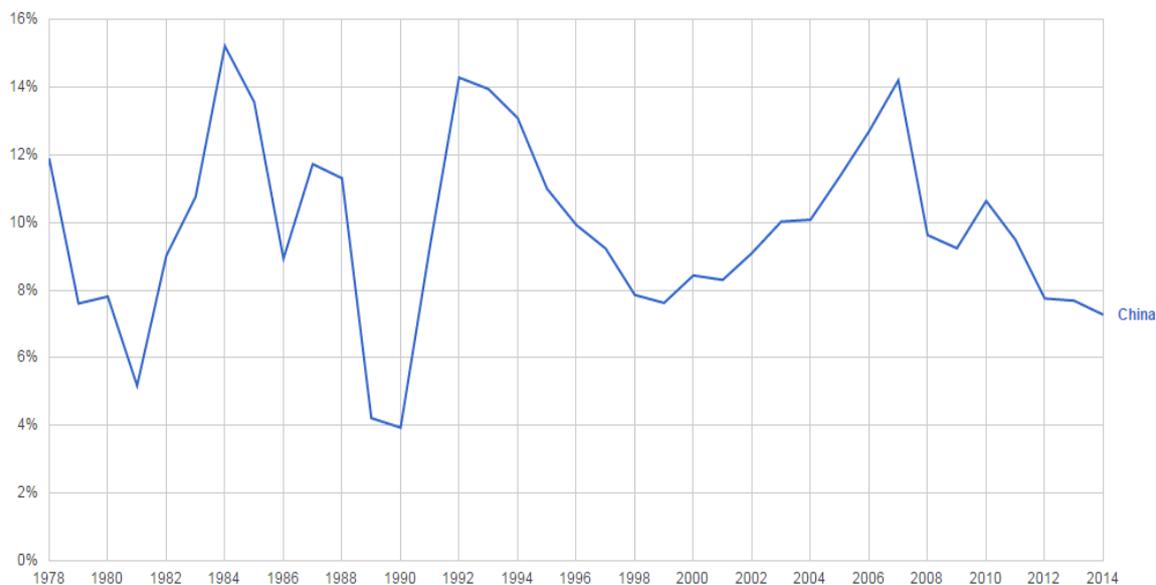
Lembra-se que entre as décadas de 1950-1970, o que em grande medida deu a tônica das relações da RPC com os países mais pobres foi o terceiro-mundismo e a luta por uma ordem internacional mais justa e igualitária. Entre 1980 e 1990, dado o foco da China na sua modernização, as relações com os países em desenvolvimento se mantiveram estáveis e crescentes, mas a RPC voltou-se mais a reconstrução das relações com seus vizinhos e para o mundo desenvolvido, que era quem podia lhe oferecer maior oportunidade para atração de capitais e tecnologias. A década de 2000, no entanto, foi marcada por uma nova aproximação da China com os países em desenvolvimento e, nesse contexto, com o Brasil.

Abaixo discutiremos esses aspectos. No primeiro tópico analisaremos as ideias da política externa chinesa: a ascensão pacífica, o desenvolvimento pacífico e o mundo harmonioso. No segundo, faremos um panorama de como foi o funcionamento da diplomacia chinesa. No terceiro tópico nos focaremos em compreender as relações da RPC com os países em desenvolvimento.

4.2.1 Ascensão pacífica, desenvolvimento pacífico e mundo harmonioso

Sabe-se que a República Popular da China (RPC) se tornou na década de 2000 uma importante parceira econômica para a África e América Latina, com destaque para as relações desenvolvidas com países ricos em recursos naturais, deslocando parceiros tradicionais dessas regiões (ALVES, 2012; CORKIN; BURKE, 2006). Esse maior engajamento econômico da RPC pode ser entendido, em um quadro mais amplo, como expressão do grande crescimento econômico que o país vem apresentando nas últimas décadas, conforme mostra o gráfico 6, o que lhe tem proporcionado recursos para uma incursão econômica e política maior em outros continentes e um papel de destaque nas relações internacionais (OLIVEIRA, 2012; CLEGG, 2009).

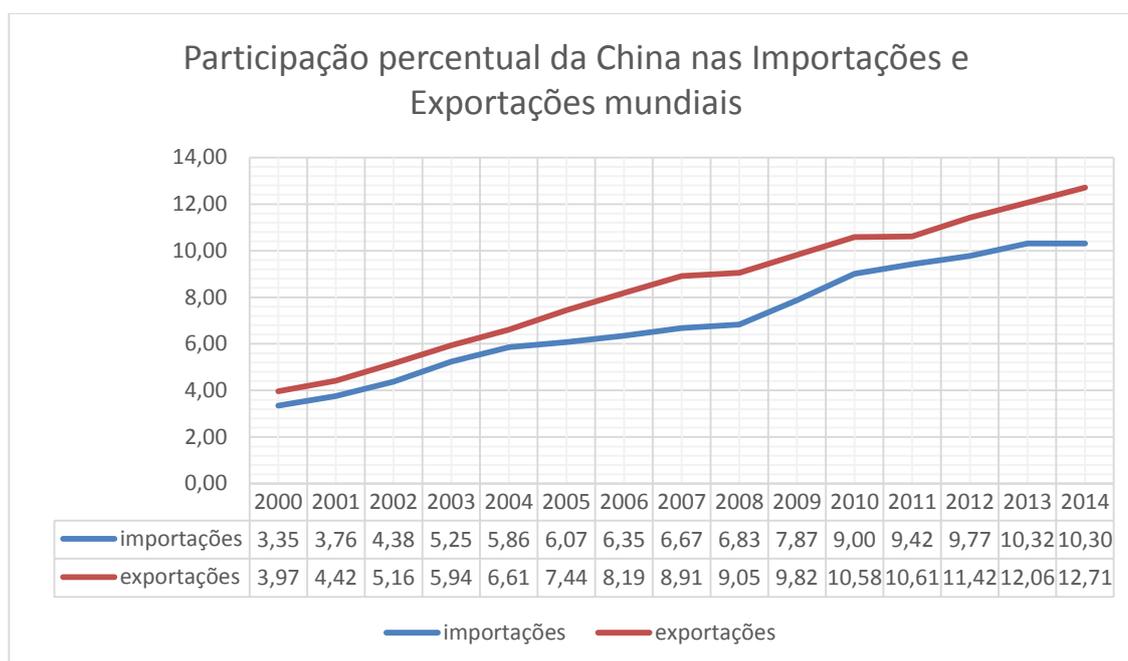
Gráfico 6 – Taxa percentual de crescimento do PIB da China (1978-2014)



Fonte: Banco Mundial

A RPC é atualmente a 2ª maior economia do mundo, somente atrás dos EUA. Possui um crescimento econômico sustentado nas últimas três décadas: entre 1992 e 2008 o crescimento anual médio do país foi 10,36%, a média do crescimento entre 1978 e 2008 foi de 9%, destacando-se nesses períodos os crescimentos recordes de 1984 (de 15,2%) e 1992 (de 14,2%) (OLIVEIRA, 2012). Entre 2000 e 2014, o crescimento médio do PIB foi de 9,72%. Ainda nesse período, o país se tornou o maior exportador mundial, sendo que em 2000 era origem de 3,97% das exportações mundiais, já em 2014 contribuía com 12,71%, como mostra o gráfico 7. No caso das importações, o país também cresceu, importava 3,35% do total mundial no ano 2000 e 10,30% em 2014.

Gráfico 7 – Participação percentual da China nas exportações e importações mundiais



Fonte: MDIC

Como já destacamos no capítulo passado, a política exterior da China no pós-guerra fria, de uma forma geral, tem sido calcada na tentativa de criar um ambiente internacional favorável para o desenvolvimento do país, que o propicie crescer economicamente, uma vez que o crescimento é um dos elementos que compõe a legitimidade interna do PCC e mantem a estabilidade social, como mencionamos no capítulo 2. Lembra-se que a necessidade de crescimento econômico tendo como meta o desenvolvimento, como aponta a literatura (AZEVEDO, 2011; SWAINE; TELLIS, 2000), pode ser sintetizada em três objetivos: preservar a ordem interna e o bem-estar da população; defender-se diante das ameaças externas à sua soberania e integridade e; a obter e manter a influência da China como Estado proeminente nas relações internacionais – os três objetivos estão assinalados no Livro Branco de Defesa Nacional de 2002, divulgado pela China. Como apontam Chih-Yu e Jiwu (2013) foi nesse Livro Branco que se expressou a definição mais clara do interesse nacional chinês.

Em vista do exposto, a RPC necessita de condições objetivas que permitam a consecução desses objetivos, daí a ênfase no crescimento econômico. É por isso, conforme analisa Yong Deng (2008), que a China tenta manter e criar um ambiente internacional que permita ao PCC continuar suas reformas em casa, aumentar o poder

e o reconhecimento da China no exterior e reassegurar aos “outros” que o país não constitui ameaça. Uma das características principais que fundamentam as ideias da política externa chinesa no início do século XXI, levando esses aspectos citados em consideração, é a pacificidade e o multipolarismo.

Como vimos no capítulo 2, a defesa do multipolarismo é um componente tradicional do comportamento externo chinês, principalmente pós-1949, e tem como função reforçar: a) a legitimidade da China como país singular e único, em meio a diversidade de polos de força existentes no globo; e b) a democracia nas relações internacionais, uma forma de a RPC se defender do unilateralismo das grandes potências e ter voz mais ativa. Como afirma Deng (2008, p.45), a RPC “prefere um mundo mais ‘democrático’, pluralístico, onde um conjunto de valores não se torne um único padrão; o sistema político ocidental não seja a única forma legítima de governo; e um único poder não possa ditar os assuntos mundiais”. É por isso que a multipolaridade se reforça como um aspecto a ser defendido pela RPC nas relações internacionais.

A paz, apesar de presente anteriormente nos discursos da política externa chinesa e tendo sido, desde as políticas de abertura, no fim da década de 1970, com Deng Xiaoping, considerada uma pré-condição para que a China pudesse se desenvolver, passa no início dos anos 2000 a ser um dos núcleos mais importantes no discurso político voltado para as relações internacionais. Isso teve a ver com o fato, como aponta Yong Deng (2008), de que a China passou no decorrer da década de 1990, mas mais ainda no início do século XXI, a dar maior importância para a ideia de cultivar um reconhecimento legítimo da sociedade internacional. O país passou a reconhecer mais abertamente que necessitava de aceitação externa, dado que a falta dela, no cenário de crescimento da China, levava os outros países a terem medo, a verem a China como ameaça, o que dificultaria as oportunidades internacionais para o crescimento chinês.

Lembra-se que o início da década de 2000 é marcado por importantes mudanças no comando do regime chinês. No 16º Congresso do PCC, no fim de 2002, substituindo Jiang Zemin, Hu Jintao assumiu a secretaria geral do PCC e passou a ser presidente da RPC. Wen Jiabao assumiu como primeiro-ministro. Uma nova geração chegava ao poder na China, a primeira que governaria sem ter tido experiência pessoal na revolução de 1949, que tinha noção da fragilidade do país,

dado os sérios desafios domésticos a serem ainda vencidos, mas sabia que a RPC era agora uma potência, e isso diferia sua situação dos governos de Deng e Jiang.

O desenvolvimento e a estabilidade continuaram a ser os objetivos básicos e a estratégia da década anterior, de fazê-los por meio da integração a ordem internacional (o internacionalismo integrador, como expomos no tópico 2.2.6), prevaleceu. Como aponta Legro (2010, p.106), a visão chinesa que se aprimorou na década de 1990 e foi ainda reforçada pelo governo Hu é de que a continuidade da reforma e abertura, com crescente integração ao mundo externo, serve mais rápido ao desenvolvimento do país. Além disso, acredita-se que a integração “fortalece a soberania – entendida em termos de independência e integridade territorial” (LEGRO, 2010, p.106) e provê mais legitimidade ao país, dificultando sua marginalização e prevenindo subordinação às forças externas.

A integração também faculta a RPC a participação em fóruns e órgãos internacionais em que são decididas políticas de alcance regional e mundial que podem afetar o país. Como aponta Deng (2008, p. 4), a visão é de que ser uma participante ativa da política mundial é a melhor forma de lidar com desenvolvimentos desfavoráveis a China, além disso a integração ao sistema internacional comprova o interesse do país pela paz, na disposição de resolver de forma cooperativa as tensões.

É no início do governo de Hu que se desenvolveu a ideia da “ascensão pacífica” da China, que depois evoluiu para “desenvolvimento pacífico” e “mundo harmonioso”. É preciso ressaltar que o cenário que surge no início do século XXI, marcado pelos ataques terroristas de 11/09 de 2001 nos EUA e pela guerra ao terror, pelos impasses nas negociações comerciais multilaterais na Rodada Doha, pelas crescentes alianças entre países em desenvolvimento e pela crise financeira internacional em 2008, criou uma percepção de empoderamento da China em contraposição a possível decadência norte-americana, ainda que os EUA continuassem como o país mais poderoso do mundo. A continuidade dos bons resultados da economia chinesa somada a esses fatores reforçou o ressurgimento da RPC como uma grande potência nas relações internacionais.

Aprofundou-se na política externa chinesa a necessidade de que o mundo percebesse a China de forma positiva e pacífica e que entendesse que o desenvolvimento chinês estava interligado com o do mundo, sendo afetado por ele e também contribuindo para geração de bem-estar global. A finalidade era evitar que

surgisse na sociedade internacional a impressão de que o país pudesse se tornar hegemônico ou representar algum tipo de ameaça, daí a “paz” ter sido ainda mais reforçada com o desenvolvimento das noções de “ascensão pacífica”, “desenvolvimento pacífico” e “mundo harmonioso”.

Conforme Amaral (2012, p.82) argumenta, uma das primeiras formulações de “ascensão pacífica” da China surgiu ainda em 1998, no livro de Yan Xuetong, intitulado *International Environment for China's Rise*. No entanto, a formulação mais madura do termo ocorreu a partir de 2002, quando Zheng Bijian, então vice-presidente do Comitê Central da Escola do PCC, utilizou a expressão em ocasião da sua participação no *China Reform Forum*, nos EUA. Tal *Forum* tinha como finalidade discutir as percepções sobre a China nos EUA e o objetivo de Zheng, ao usar o termo, foi criar uma imagem mais positiva para o país, ligada a paz, uma vez que a noção da China como sendo ameaçadora poderia atrapalhar o desenvolvimento do país.

Em outras ocasiões, como no Fórum de Bo'ao para a Ásia, de 2003, Zheng continuou a aprimorar o discurso da ascensão pacífica da China. No final de 2003 o termo começou a ser incorporado nos discursos oficiais do governo chinês, tornando-se um aspecto fundamental da política externa chinesa as articulações entre “desenvolvimento chinês” e paz. A RPC, a partir desses discursos, apresentava-se como uma potência em ascensão, mas dedicada a paz, esta era vista, como já acontecia desde a chegada de Deng Xiaoping ao poder, na década de 1970, como uma pré-condição essencial para a própria continuidade do desenvolvimento chinês. Segundo Zheng Bijian (2005, p.52, grifo nosso):

Para as próximas décadas a nação chinesa estará preocupada com a segurança e uma vida mais confortável e decente para o seu povo. Desde a 3ª Sessão Plenária do 11º Comitê Central do Partido Comunista da China, realizada em 1978, as lideranças chinesas vêm se concentrando no desenvolvimento econômico. Por meio dessas realizações, a China tem delineado uma nova trajetória estratégica que contempla suas condições nacionais, e simultaneamente as adapta às tendências históricas. Essa trajetória rumo à modernização pode ser chamada de **“a trajetória de desenvolvimento para uma ascensão pacífica”**. Na história moderna, algumas potências emergentes têm pilhado recursos naturais de outras nações por meio de invasões, colonização, expansão, ou mesmo guerras de agressão, em grande escala. Longe disso, a emergência da China tem sido pautada por capital, tecnologia e recursos conseguidos por meios pacíficos.

Pode-se dizer que esse discurso da ascensão pacífica, então, buscou romper com a noção da “ameaça chinesa”, o objetivo era derrubar a hipótese de que a ascensão da China pudesse ser destrutiva para a ordem internacional, a exemplo do que tinha sido a ascensão japonesa e alemã nos séculos XIX e XX. O discurso

contestava ainda algumas análises da disciplina de Relações Internacionais que afirmavam que quedas e ascensões de grandes potências são marcadas inevitavelmente por conflitos⁴⁵.

Objetivou-se ainda demonstrar que não só a paz era uma condição essencial para o desenvolvimento chinês, mas que a história chinesa demonstrava que a RPC teria um comportamento pacífico, uma vez que a “emergência da China tem sido pautada por capital, tecnologia e recursos conseguidos por meios pacíficos” (ZHENG BIJIAN, 2005, p.52), e que, por meio da conexão existente entre paz e desenvolvimento – o desenvolvimento ajuda a garantir a paz e a paz é condição para que o desenvolvimento possa ocorrer – o desenvolvimento chinês, em vez de ser irruptivo, ajudaria os outros países, sendo irradiado por meio das relações comerciais e financeiras da RPC com o mundo, provendo ganhos mútuos para seus parceiros e ajudando a construir a paz mundial e a estabilidade.

Como afirma Amaral (2012, p.85), já em 2004 o termo “ascensão pacífica” começou a ser suprimido dos discursos oficiais das autoridades chinesas, “Uma primeira explicação para a ausência do termo está ligada a questão linguística. ‘Ascensão’ no idioma chinês é entendida como *juequi*, que possui em seu radical *jue* a idéia de ruptura brusca”, isso fazia com que o termo ascensão fosse interpretado como se fosse algo ameaçador, o que era contraditório com a noção de pacificidade que a China queria passar. Já uma segunda explicação se relaciona com a situação de Taiwan, que a China considera parte inalienável do seu território, nesse caso a utilização do termo “ascensão pacífica” “levantaria falsas expectativas para taiwaneses, pois estes acreditariam que a China não faria uso da força em relação ao seu desejo por independência.” (AMARAL, 2012, p. 86).

Suprimiu-se o termo dos discursos oficiais, substituindo-se, de forma geral, a palavra “ascensão” por “desenvolvimento”, tornando-se comum as menções ao “desenvolvimento pacífico” da China, permanecendo a ideia de ligar o crescimento chinês com a paz doméstica e internacional. Em 2005 o governo chinês publicou o Livro Branco do Caminho do Desenvolvimento Pacífico da China, que sumariza as intenções pacíficas do país e sua interligação com o desenvolvimento chinês e aspectos internos do país:

⁴⁵ Para mais informações ver MEARSHIMER, John. **China's Unpeaceful Rise**. Current History. Research Library. 2006.

Paz, abertura, colaboração, harmonia e ganhos mútuos são a nossa política, a nossa ideia, o nosso princípio e a nossa busca. Tomar o caminho do desenvolvimento pacífico é unificar o desenvolvimento interno com abertura para o mundo exterior, ligando o desenvolvimento da China com o do resto do mundo, e combinando os interesses fundamentais do povo chinês com os interesses comuns de todos os povos em todo o mundo. A China persiste em sua busca de harmonia e desenvolvimento interno, enquanto persegue a paz e o desenvolvimento externo; os dois aspectos, intimamente ligados e organicamente unidos, são um todo integrado, e vai ajudar a construir um **mundo harmonioso** de paz duradoura e prosperidade comum (CHINA, 2005, grifo nosso).

Nas formulações de política externa chinesa começaram a aparecer, conforme mostra a passagem acima, a partir de 2005, a noção de desenvolvimento pacífico da China como sendo ligada a duas expressões que reforçam a pacificidade da ação interna e externa chinesa: a “sociedade harmoniosa” e o “mundo harmonioso”. A sociedade harmoniosa liga-se mais ao contexto doméstico, de acordo com explicação de um veículo oficial chinês, a Rádio Internacional da China (2007), “objetiva consolidar na China uma sociedade democrática, de direito, justa, segura, ordenada, repleta de confiança e amizade, assim como de convivência harmoniosa entre o Ser Humano e a Natureza.”

Tal expressão foi proposta na 4ª sessão plenária do 16º Comitê Central do PCC. Conforme apresentam Zheng e Tok (2010), a “sociedade harmoniosa” teve e tem como função ser uma guia para a ação política do governo chinês, lembrando que apesar do grande crescimento, o país ainda tem muitos desafios a serem enfrentados para a restauração da harmonia, um valor confucionista clássico, como mencionamos no capítulo 2 (tópico 2.2.1).

A expressão serviria a três propósitos essenciais: a) oferecer uma plataforma ideacional que articula a visão política do governo de Hu de uma forma mais clara; b) tornar-se o discurso “*mainstream*” da política chinesa, servindo para deslocar outros alternativos, tanto os que se aproximavam muito do neoliberalismo, como os que radicalizavam pela esquerda, unificando as visões e ajudando, desse modo, a colocar a máquina burocrática chinesa a serviço da nova liderança; e c) construir um legado próprio que distinguisse o governo Hu e contribuísse para o PCC. A expressão era voltada para o presente e para o futuro: era como se a reafirmação de um futuro harmonioso contribuísse para criar um presente também harmonioso.

Já o mundo harmonioso, foi proposto inicialmente pelo presidente chinês Hu Jintao em ocasião da cúpula do 60º aniversário de fundação da ONU, em 2005. Como a “sociedade harmoniosa”, o “mundo harmonioso” teria como função guiar as ações

políticas do governo chinês, expressando mais o futuro desejável do que as condições da realidade, embora tivesse também como meta criar uma percepção mais positiva do momento presente (CHIH-YU; JIWU, 2013). Essa formulação, no entanto, liga-se mais as relações internacionais, sintetizando os ideais da diplomacia chinesa:

O "mundo harmonioso" significa que, ao tratar as relações internacionais, a China persiste no multilateralismo, em busca da segurança comum; persiste nas cooperações de benefício recíproco, pela prosperidade comum; e persiste também no espírito de tolerância, em busca de um mundo harmonioso (RÁDIO INTERNACIONAL DA CHINA, 2007).

O discurso reforça o fato de que algumas circunstâncias ainda permanecem as mesmas para a China: ela ainda precisa de um ambiente internacional pacífico para o seu desenvolvimento doméstico, uma vez que avançar o nível de bem-estar do país ainda é a prioridade política mais elevada e isso não é possível sem um contexto externo favorável. Ademais, a harmonia pressupõe a paz, que, como mencionado, desde 1970 é um elemento central que mantém continuidade na política externa chinesa (MASUDA, 2009; ZHENG; TOK, 2010).

Zheng e Tok (2010) argumentam ainda que o “mundo harmonioso” é uma tentativa de sincronizar a retórica da “ascensão pacífica/ desenvolvimento” em uma roupagem que seja mais coerente em seus aspectos domésticos e internacionais, pois a RPC reforçará a apresentação do seu comportamento externo como uma extensão de suas crenças e políticas domésticas.

Com essas novas expressões, estima-se ainda que a China mostrou disposição em assumir responsabilidades mais abrangentes nas relações internacionais, uma vez que o país articulou um discurso que interliga do desenvolvimento chinês com o mundo, não de forma passiva, destacando apenas a importância da esfera externa para o país, mas o fez de modo proativo, apresentando a RPC como um país que contribui para o desenvolvimento de todos:

Entrando no século XXI, a China percebeu que está bastante integrada no mundo de hoje e que sua estabilidade e desenvolvimento podem ser uma influência positiva na sociedade internacional. De um lado, o desenvolvimento chinês precisa da cooperação de outros países; de outro, o processo de paz e prosperidade do mundo precisa das contribuições chinesas. (SU, 2009, p.30)

Muitos interpretam que o mundo harmonioso é resultado de uma mudança das atitudes chinesas perante o mundo externo: os professores Liu Jianfei, da Escola do Comitê Central do PCC, e Meng Xiangqing, do Instituto de Pesquisas Estratégicas da Universidade de Defesa Nacional do PLA, interpretam que o mundo harmonioso é resultado de uma China mais confiante e segura e com maior maturidade na

sociedade internacional (MASUDA, 2009, 59). No 17º Congresso Nacional do PCC, em 2007, como afirma Su (2009, p. 30/31), Hu Jintao destacou que

“A China não pode se desenvolver isolada do resto do mundo, nem o mundo pode gozar de prosperidade e estabilidade sem a China”, o que mostra que a China já ultrapassou o estágio de ver o mundo a partir de suas próprias demandas, e começou a ver a si própria a partir de uma perspectiva internacional.

É importante perceber que esse discurso guarda uma ambiguidade, uma vez que tenta preparar o mundo para a ascensão da China, mas também evidencia o fato de que a China já ascendeu. Essa ambiguidade mantém como característica do comportamento externo chinês a possibilidade de o país apresentar uma dupla inserção, como já mencionamos no capítulo 2 (tópico 2.2.4), baseado em sua identidade de país considerado ainda pobre, fraco e em desenvolvimento, mas também em sua identificação como país poderoso e grandioso. Como evidencia uma análise do *Nanfang Dushibao*, em seu editorial que comentava o discurso de Hu na cúpula do 60º aniversário da ONU:

A China é um membro dos países em desenvolvimento e deve considerar reconstruir os métodos da política internacional do ponto de vista dos países em desenvolvimento. Mas a China é também uma grande potência regional com influência global e, como um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, a China não pode ignorar as regras da política de poder entre os grandes (MASUDA, 2009, p.60).

Deve-se destacar, que as duas acepções – a sociedade e o mundo harmoniosos – são intimamente interligadas criando uma unidade do discurso chinês com relação ao interno e ao externo e o desenvolvimento pacífico da China, uma vez que na interpretação chinesa o “desenvolvimento e a prosperidade mundiais requerem o desenvolvimento da China, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento e a prosperidade da China estão ligados ao desenvolvimento harmonioso do mundo” (RÁDIO INTERNACIONAL DA CHINA, 2007). Na visão chinesa criar uma sociedade harmoniosa promove a construção de um mundo harmonioso e construir um mundo harmonioso contribui para criar um ambiente externo “propício ao estabelecimento de uma sociedade harmoniosa” (RÁDIO INTERNACIONAL DA CHINA, 2007). Dessa forma, considera-se praticamente que o “mundo harmonioso” e a “sociedade harmoniosa” são faces de uma mesma moeda e que a única saída para a China é a busca da paz e do desenvolvimento de forma cooperativa com o mundo. Como sintetizam Zheng e Tok (2010), construir uma sociedade harmoniosa torna o mundo harmonioso no fronte da política externa da China.

Chih-Yu e Jiwu (2013) argumentam que, além do mundo harmonioso, a noção de *core interest*, também foi um aspecto essencial da política externa chinesa no início do século XXI, o que gerou a estratégia do realismo harmônico, uma mistura de alguns elementos de realismo defensivo e das noções clássicas de harmonia da tradição chinesa. De um lado, tem-se a ideia do mundo harmonioso, como já mencionamos, que representa a recusa de que a ascensão chinesa vá levar a guerra. De outro, a delimitação de forma mais clara pela China dos seus *core interests*, que remontam a ideias do realismo defensivo.

Chih-Yu e Jiwu (2013) explicam que a combinação dessas estratégias distintas é vista como complementar pela política externa chinesa, já que o mundo harmonioso afirma o ideal da política, enquanto os *core interests* delimitam um espaço mínimo que é condição para que a harmonia seja alcançada, tendo como função informar aos outros atores, especialmente EUA e Japão, aquilo que deve ser tratado como absoluto.

4.2.2 Multipolaridade pelo multilateralismo

Até agora falamos de discursos, que embora evidenciem uma visão de mundo que deva ser analisada, não necessariamente traduzem-se de forma coerente na vida internacional. O desejo de uma sociedade e um mundo harmonioso, evidenciados nos discursos, não se tornam necessariamente em realidade, não significam que a China seja internamente harmoniosa, nem que o mundo, ou mesmo o comportamento externo chinês, sejam pacíficos. Como, então, essas prescrições dos discursos se traduziram na diplomacia chinesa do início do século XXI?

Durante o governo Hu, como argumenta Deng (2008, p.45), a China focou-se na construção do mundo harmonioso baseando-se em uma forte diplomacia multilateral. Lembra-se que nas décadas de 1980 e 1990 a RPC reinterpretou o papel que o multilateralismo teria dentro da estratégia internacional do país, o que foi consolidado na década de 2000. Como abordamos no capítulo 2 (tópico 2.2.6), tradicionalmente a RPC viu o multilateralismo com desconfiança, por entendê-lo como um instrumento ocidental para a contenção da China e como ferramenta que reforçava o *status quo*, por isso a ênfase do país tinha sido no multipolarismo, visto pela diplomacia chinesa, até a década de 1970, como sendo quase que excludente com o

multilateralismo: se a RPC aderisse as regras multilaterais deixava de ser um polo de poder distinto e prejudicava o ressurgimento da multipolaridade e da democracia nas relações internacionais.

No capítulo 3 argumentamos, no entanto, que a RPC, principalmente na década de 1990 no cenário pós-Tiannamen, passou a aderir a uma série de normas e organizações internacionais para tornar o seu comportamento mais compatível com o mundo interdependente e por acreditar que essas adesões serviam ao interesse nacional chinês, assim estabeleceu uma ação menos contestatória da ordem internacional e passou a pensar as perspectivas de mudança dentro da ordem estabelecida. A RPC passara a compreender que poderia utilizar o multilateralismo para criar a multipolaridade e a democracia na política mundial.

Na década de 2000 isso se aprimora, dado que não só pela participação em organizações e fóruns internacionais mais tradicionais, como a ONU, mas também por meio da criação com outros países de outros fóruns e instituições, a RPC desenvolveu um multilateralismo para servir aos seus objetivos de multipolaridade. Pode-se destacar uma série de iniciativas que a RPC participou no intuito de aumentar a cooperação política e econômica com outros países, como por exemplo a Organização de Cooperação de Shanghai (a SCO - Shanghai Cooperation Organisation), os BRICS, o G-20 da OMC e financeiro, além de outras organizações regionais, como o Fórum da APEC e as relações com a ASEAN, que resultaram em um tratado de livre-comércio que vigora desde 2010.

Esse multilateralismo da China deu-se tanto através de uma postura de reafirmação da ordem vigente, como de reforma dessa mesma ordem. Como aponta Deng (2008, p.45), de um lado, “A RPC escolheu trabalhar com a ordem vigente para promover a mudança”, aprimorando-se na utilização dos instrumentos que essa ordem oferecia, com destaque para a crescente participação da RPC nas iniciativas da ONU,

A única organização universal do mundo não garante apenas *status* as prerrogativas da RPC, mas também representa um instrumento efetivo para Beijing promover o multilateralismo e um método “democrático” das relações internacionais – com uma pequena contribuição financeira, especialmente comparada com as cotas de Estados Unidos, Japão e Alemanha (DENG, 2008, p.46).

Por outro lado, a RPC buscou também participar de novos mecanismos e organizações, como os já citados BRICS, que evoluíram o relacionamento para a criação de um banco de desenvolvimento e um fundo de contingência a partir de 2014,

e a Organização de Cooperação de Shanghai, que podem ser interpretados como aspectos que: a) visam reforçar a multipolaridade; b) constituem elemento de defesa a imposições unilaterais de grandes potências; c) são uma oportunidade para adicionar legitimidade e peso as demandas chinesas, não pelo fato de faltar a China recursos de poder, mas pelo contrário, para que os crescentes recursos que o país vem acumulando não sejam vistos como ameaçadores, assim nessas iniciativas o país divide o ônus de propor mudanças com outros parceiros, que por sua vez acrescentam representatividade aos pleitos comuns.

Desse modo, considera-se o comportamento chinês na arena multilateral como sendo uma reafirmação do *status quo*, mas com possíveis reformas, que visariam por meio da criação de novos mecanismos e organizações ou pela modificação dos já existentes atender melhor aos objetivos chineses. Como afirma Yeophantong (2013), a China não quer mudanças trágicas nas relações internacionais, apenas favorecer ajustes incrementais e perseguir uma ordem internacional estável.

É nesse sentido que Shambaugh aponta (2011) que alguns acadêmicos chineses, como Ren Xiao, têm descrito o papel da China como de busca de uma “reforma orientada para o *status quo*”, uma vez que a China “tem se beneficiado do sistema global e instituições internacionais existentes, mas ainda procura mudar ‘componentes injustos e irracionais’ do sistema”. Nessa linha, outros analistas argumentam que “Beijing não quer uma reviravolta do sistema internacional” (SHAMBAUGH, 2011). Todas essas ações seriam compatíveis com os interesses de desenvolvimento, pacificidade, multilateralismo e multipolaridade defendidos pelo país.

É preciso reconhecer, contudo, que alguns analistas afirmam que resquícios de comportamentos que não se adequam aos discursos de pacificidade e da harmonia, da democracia e da multipolaridade, também apareceram no comportamento chinês do início do século XXI, principalmente a partir de 2008, quando a ação externa da RPC supostamente começou a se tornar um pouco arrogante, amparada na percepção de empoderamento do país, dada a crise financeira de 2008 e o sucesso das Olimpíadas de Beijing:

A crise financeira de 2008-2010 convenceu muitos chineses que o declínio americano tinha verdadeira e finalmente chegado. A simultânea ascensão dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) e a emergência do G-20 somadas alimentaram essa percepção, com alguns analistas argumentando que essas “forças intermediárias” se tornariam os atores dominantes do mundo político (SHAMBAUGH, 2011).

Outros episódios ainda, como a suposta afirmação, em 2010, de que o Mar do Sul da China seria um “*core interest*” do país⁴⁶, e o desenho do mapa contido no novo passaporte chinês de 2012, que anexa regiões contestadas ao território da RPC, são apontados como exemplos de um comportamento mais ofensivo de Beijing.

No entanto, em 2011 o governo chinês reforçou o caminho do desenvolvimento pacífico da China, divulgando um novo Livro Branco Sobre o Desenvolvimento Pacífico. Nele se reafirma que:

A China declarou para o resto do mundo em muitas ocasiões que ela segue o caminho do desenvolvimento pacífico e está comprometida em apoiar a paz mundial e promover o desenvolvimento e prosperidade comuns para todos os países. No começo da segunda década do século XXI e por ocasião do 90º aniversário de fundação do Partido Comunista Chines (PCC), a China declarou solenemente de novo ao mundo que o desenvolvimento pacífico é a escolha estratégica feita pela China para alcançar a modernização, ficar mais forte e próspera, e fazer mais contribuições ao progresso da civilização humana. A China inabalavelmente seguirá o caminho do desenvolvimento pacífico (CHINA, 2011).

A divulgação desse novo documento a respeito do desenvolvimento pacífico chinês, de acordo com Paulino (2012, p.113), teve duas importantes motivações:

A reiteração do caminho do desenvolvimento pacífico tem a ver, em primeiro lugar, com a compreensão por parte da China de que uma condição básica para a continuidade de seu desenvolvimento futuro é a existência de estabilidade social interna e de um ambiente internacional pacífico.

Um segundo motivo seria as preocupações do resto do mundo com a ascensão da China para arena das grandes potências, relacionando-se as incertezas sobre que tipo de papel a RPC assumirá nas relações internacionais (PAULINO, 2012). O objetivo do documento foi reafirmar os interesses pacíficos da China e sua intenção em contribuir para o desenvolvimento de todos, sem buscar a hegemonia.

Na opinião de Buzan (2010), ascender pacificamente envolve a acomodação do país em ascensão as normas e estruturas vigentes da sociedade internacional, mas também a adequação destas estruturas ao poder que está emergindo. O autor considera ser possível, mas muito difícil a ascensão pacífica da RPC, pois o país tem dificuldade em aceitar algumas modificações em instituições primárias da ordem internacional, representadas pela democracia e direitos humanos, por exemplo. Como afirma Foot (2010, p. 18), é preciso notar que essas instituições primárias evoluíram das noções de soberania, consentimento e não intervenção em assuntos externos,

de modo a incluir noções de segurança humana e direitos humanos. Um país responsável passou a ser visto como aquele menos preocupado com a separação entre os domínios doméstico e internacional, e mais empenhado

⁴⁶ O que significaria que ao lado de questões como a unificação de Taiwan (que é também um *core interest*) a RPC não descartaria a utilização do uso da força.

em promover a segurança dos indivíduos dentro do país, fomentando formas legítimas de representação e governança democrática. Enquanto a concepção anterior de sociedade internacional se baseava em uma compreensão de soberania que enfatizava a liberdade de ação independente e os princípios de não intervenção e não interferência, no pós-Guerra Fria o advento de atores não estatais e novos regimes focou-se no gerenciamento de um sistema global mais interdependente. A preocupação agora era com a promoção de uma convergência em direção a valores comuns com foco na soberania dos indivíduos, não dos países (FOOT, 201, p. 18-19).

Desse modo, Buzan (2010) interpreta que para a RPC seria muito difícil se adaptar a esses novos condicionamentos da ordem internacional, os ajustes de forma (comportamento) possíveis para a adaptação já teriam sido feitos, como a aceitação de princípios com o da soberania, mas os de natureza (identidade) são mais difíceis, e é esses que seriam exigidos pelo novo momento por que passa a ordem internacional, como a aceitação da democracia. A dificuldade de a RPC modificar a sua natureza, portanto, tornaria cada vez mais difícil, embora não impossível, a continuidade de sua ascensão pacífica.

Já Yaqing (2010) considera que a ascensão pacífica chinesa é possível, desejável e tem fundamento nas próprias concepções de relações internacionais do país. O autor argumenta que a visão ocidental, considerando a opinião de Buzan (2010) em especial, cria uma falsa dicotomia entre a identidade e os valores chineses e ocidentais, tratando-os como excludentes – como se a ascensão pacífica só pudesse acontecer caso ocorresse a sinização do mundo ou a ocidentalização da China. Yaqing (2010) assinala que a identidade e os valores chineses são diferentes, mas a forma como o pensamento tradicional chinês enxerga isso é a partir da noção confucionista clássica da harmonia, que como apresentamos no capítulo 2, interpreta que os elementos, mesmo quando contrastantes, são ontologicamente harmônicos.

O autor considera que a sociedade internacional, antes de ter regras e normas definidas como apresenta perspectivas como a da Escola Inglesa, é um processo em constante mudança, bem como o comportamento e a identidade dos atores estão sujeitos a transformações no decorrer dos relacionamentos. No pensamento chinês interpreta-se que existe oposição no mundo, mas essas oposições são interdependentes e complementares:

Uma não pode existir sem a outra, porque uma cria condições para a formação, existência e transformação da outra. Como o diagrama do yin-yang [...] mostra, elas estão coexistindo em um relacionamento complementar para formar um todo orgânico e sistêmico

Desse modo, a forma (comportamento) e a natureza (identidade) dos atores são significadas a partir das relações e se modificam junto com as transformações do

processo social, pares aparentemente opostos – como a China e o Ocidente – são vistos como mutuamente constituídos e organicamente inclusivos: aprioristicamente harmônicos. Yaqing (2010, p. 139 /140) argumenta, considerando que o Ocidente é a tese, e a China uma antítese que:

A dialética chinesa não vê a contradição tese-antítese, mas argumenta por uma co-tese ou uma complementação inter-tese. A síntese é sempre a combinação ou a inclusão das duas mais que a eliminação ou a destruição de uma pela outra. [...] O *self* é inclusivo ao outro e vice-versa. [...] A essência da inclusão é que ela é um processo que transforma o *self* e o outro através de uma recriação em torno de uma nova unidade.

Esse tipo de pensamento, permite enxergar possibilidades para a ascensão pacífica da China, uma vez que considera que o comportamento e a identidade dos atores estão em constante processo de reconstrução e mudança, não é necessária a ocidentalização da China e nem a sinização do mundo para que isso ocorra, apenas basta que eles estejam em relação um com o outro para que o processo de síntese se faça, contendo um pouco de cada um.

Yaqing (2010) reconhece que esse processo pode gerar violência, ainda que transitória, mas aponta três fatores que explicam por que, no caso da China, a ascensão pacífica é possível. O primeiro deles é chamado *He*, ou a hipótese da harmonia essencial ou não conflito. Essa hipótese assume que dois opostos em um processo são fundamentalmente não conflitantes e que a contradição pode ser resolvida por meio de uma interação complementar. Essa hipótese se traduz na política externa chinesa com a noção de “não-inimigo”, uma vez que a China, principalmente a partir do governo Deng, não teve o hábito de declarar inimigos, o que mostra a disposição para a resolução dialogada, mesmo das crises mais difíceis.

O segundo fator é chamado *Shi*, ou a direção ou tendência do processo de mudança em que um ator age e interage. É importante conhecer *Shi* para não ir contra o direcionamento geral. O entendimento e a interpretação chinesa sobre as tendências do mundo, como afirma Yaqing (2010), contém três julgamentos; que a paz substituiu a guerra; que a cooperação se tornou o principal padrão de comportamento entre as principais potências, já que nenhuma delas, por mais poderosa que seja, pode resolver sozinha os problemas; e que o caminho é o desenvolvimento econômico. Portanto a interpretação de *Shi* é dominada pela paz, cooperação e desenvolvimento. A China acredita que tem que seguir essas tendências para obter sucesso.

O terceiro fator é *Bian*, que significa “tornando-se”, referindo-se ao fato de que os atores se transformam e são transformados no processo de mudanças. Yaqing (2010) argumenta que a China consegue administrar bem as mudanças, embora elas sejam difíceis, como exemplo cita-se a síntese feita pelo país entre a economia planificada, que foi abandonada, e a economia de mercado, que foi incorporada, mas dentro de alguns fundamentos que remontam a planificação.

Desse modo, a China entende o mundo a partir de uma natureza não conflitiva (*He*), tem uma leitura positiva e está a favor das tendências de mudança (*Shi*) e tem se transformado a si própria, por meio de novas sínteses com pares opostos, para atuar no mundo (*Bian*): todos esses fatores evidenciariam a natureza pacífica da ascensão do país.

Até o momento, então, interpretamos que apesar de uma postura por vezes mais assertiva, principalmente em alguns assuntos regionais que se remetem a história chinesa, a RPC está se integrando a ordem internacional vigente, sendo inclusive uma de suas maiores beneficiárias. As mudanças propostas não chegam a alterar a estrutura da sociedade internacional, sendo ajustes que visariam adequar as estruturas de poder a sua ascensão, ao mesmo tempo em que tem também mudado o seu comportamento para se ajustar a ordem existente. O interesse pela manutenção da paz no cenário externo, não deve ser visto como um altruísmo barato do país, mas interpretado a partir da própria necessidade de que o ambiente internacional não prejudique o desenvolvimento chinês.

4.2.3 Relações com os países em desenvolvimento

As relações de maior relevância dentro da política externa chinesa foram com os EUA, com quem a RPC mantém uma crescente interdependência econômica, no entanto, as interações com os países em desenvolvimento foram importantes dentro do conjunto das relações externas do país nesse início de século XXI. Dentro do quadro geral da política exterior chinesa, como aponta Leite (2011, p. 49), essas relações foram importantes dado que ajudaram a RPC a “alcançar o objetivo de alterar a ordem unilateral por meio da presença chinesa em outras regiões do globo”, reforçando o multipolarismo, o multilateralismo e democracia nas relações

internacionais, desejos básicos da política externa chinesa, já que representam mais espaço para o país agir.

Um segundo objetivo da China com essas relações, de acordo com Leite (2011, p. 49), é “estabelecer parcerias em regiões estratégicas para favorecer o seu crescimento e desenvolvimento interno”. Azevedo (2011) reforça o fato que destacamos no capítulo 3: na década de 1990 o consumo de energia, matérias-primas e alimentos se distanciou ainda mais da produção desses mesmos elementos na RPC, evidenciando não só as necessidades crescentes de importação, mas também a conveniência de se criar uma estratégia para garantir acesso de médio e longo prazo a esses recursos.

Destaca-se na década de 1990, o lançamento da política *Zouchuque*, também conhecida como *Go Global Policy* ou *Going Out*, cujo objetivo era “estimular o envio de recursos chineses, tanto públicos como privados, ao exterior” (LEITE, 2011, p. 42) e “atender a demanda por recursos estratégicos” (GAGLIARDI, 2011, p.65), incentivando a expansão das relações econômicas internacionais e uma atuação maior das empresas estatais como multinacionais. De acordo com Gagliardi (2011, p. 65):

Há uma crescente necessidade de petróleo e alimentos, principalmente ao considerar-se que durante a década de 90 as áreas agriculturáveis para a produção de alimentos competem com a crescente urbanização, a industrialização e o crescimento populacional. Ademais, é necessário apontar que o governo chinês opta por uma estratégia industrial que selecionou empresas nacionais em setores estratégicos para competir com grandes empresas multinacionais nos mercados interno e mundial.

Essa estratégia visava manter as grandes empresas públicas estratégicas e privatizar as empresas menores de forma a reduzir gargalos regionais na infraestrutura e, ao mesmo tempo, diversificar as exportações através de tecnologia e investimentos.

Os países em desenvolvimento, abundantes nos recursos necessários para o crescimento chinês, ocuparam um espaço importante nessa estratégia. Entre 1979 e 1993, como afirmam Cheng e Ma (2007, p.3), dois terços dos investimentos diretos chineses estavam concentrados na Ásia, o restante estava dividido entre a América do Norte (15%), Oceania (8%), Europa Central e Leste (5%), África, América Latina e Europa Ocidental (2% cada). No início dos anos 2000, como resultado das mudanças na política chinesa, o quadro era outro. Entre 1997 e 2001, a África se tornou o segundo maior destino regional dos investimentos diretos chineses (atrás somente da Ásia). Em 2005, a América Latina assumiu o posto de primeiro destino regional desses investimentos, ultrapassando a Ásia como destino preferencial pela primeira vez na

história. Os dados evidenciam, então, que os países em desenvolvimento, e em especial a América Latina, passam a se constituir peças chave para a estratégia internacional chinesa.

Em 2008 a China publicou um Livro Branco direcionado para a América Latina e o Caribe dando caráter mais estratégico para as relações com a região. No documento, a China reafirmou o seu interesse no desenvolvimento pacífico, na multipolarização da ordem internacional, e no desenvolvimento de relações com base em ganhos mútuos e nos 5 princípios de coexistência pacífica. Além disso, a China reconheceu que a região tem passado por um período de ascensão e tem vasto potencial de desenvolvimento a ser explorado (CHINA, 2008).

No documento é destacado que tanto a China, como a América Latina e o Caribe estão em um “similar estágio de desenvolvimento e enfrentam tarefas comuns para alcançar o desenvolvimento” (CHINA, 2008). O *paper* enfatiza ainda o desejo chinês de aumentar a cooperação com a região de uma forma geral em diversos temas, dos quais se destaca: cooperação política, legislativa, criação de mecanismos de consulta, cooperação industrial, na agricultura, em recursos energéticos, turismo e na área cultural (CHINA, 2008).

No comércio afirma-se que a China continuará trabalhando “para expandir e equilibrar nas duas vias o comércio” visando o benefício mútuo, acrescenta-se que o governo chinês deve encorajar empresas chinesas a investirem na região em todos os setores (CHINA, 2008). Destaca-se ainda, que o governo chinês deseja desenvolver com a região cooperação para inspeções de qualidade e barreiras técnicas ao comércio, um tema caro aos exportadores de produtos básicos e, em especial ao Brasil, que como vimos no capítulo 3, estava com dificuldades de exportar para a China bens que dependessem de aprovação sanitária, destaque dado a carne.

Ramos (2006) destaca que o que a China quer com a América Latina pode ser resumido nos seguintes pontos: a) aumentar o seu poder relativo usando as relações com a região para aumentar o multipolarismo e democracia nas relações internacionais, vistos como fatores que reforçam o poder chinês; b) ganhar o respaldo político da região nos organismos multilaterais; c) conter Taiwan, e; d) fortalecer laços de cooperação com o mundo externo e obter recursos naturais.

Considerando a análise da literatura, que certamente não esgota o tema, as principais justificativas que explicam as relações econômicas da RPC com os países em desenvolvimento são:

- **Garantir o acesso a recursos naturais** (fontes de energia, matérias-primas e alimentos). Esse tem sido um dos principais argumentos utilizados para explicar o maior engajamento econômico da China nos países em desenvolvimento. No seu processo de crescimento econômico a RPC aumentou sua dependência quanto à utilização de recursos naturais importados, o destaque é para o petróleo, minérios e produtos agrícolas. Sem obter acesso a esses recursos a agenda de sustentação do crescimento econômico do país (e o regime coordenado pelo PCC) estaria em risco, portanto uma das prioridades para a China seria assegurar a médio e longo prazo o fluxo facilitado desses recursos. Segundo esse argumento, a RPC se engaja nos países com o objetivo de criar condições (políticas e econômicas)⁴⁷ que assegure o acesso aos recursos. Trabalhos como os de Azevedo (2011), Leite (2011), Gagliardi (2011), Taylor (2006) e Oliveira et al (2012) explicitam essa hipótese;
- **Expandir mercados para as exportações chinesas.** Devido a algumas características, como disponibilidade de mão de obra qualificada e de baixo custo e oferta abundante de capital, e ao gerenciamento estatal da economia, a RPC se transformou nas últimas décadas na “fábrica do mundo”, mantendo constantes superávits na sua balança comercial. O acúmulo de saldos permite que a RPC invista, entre outros, na *Go Global Policy* e fortaleça a posição financeira e monetária internacional do país. A dependência do comércio exterior gera para a China a necessidade de ampliar seus mercados externos como pré-requisito para a continuidade e expansão do seu processo de crescimento. No caso dos países em desenvolvimento, além da China se constituir como uma competidora forte devido ao baixo custo de produção que possui, parte-se da ideia de que esses mercados apresentam boas possibilidades de expansão do consumo que não são exploradas inteiramente

⁴⁷ Como apontam Oliveira et al (2012), para fazer isso a RPC muitas vezes acaba financiando ou provendo ajuda externa para projetos de infraestrutura considerados pelos governos locais como prioritários e, além disso, não exige condicionalidades que obriguem os países a alterarem suas políticas domésticas.

por empresas de outros países, fazendo com que a China encare uma concorrência menor do que nos mercados desenvolvidos. Em grande parte esse sub-aproveitamento do potencial de consumo se acontece por causa da inadequação da infraestrutura das economias mais pobres a realização plena do comércio exterior, fato que faz com que a RPC muitas vezes aja também para garantir a infraestrutura necessária, abrindo novas oportunidades de negócio relacionadas ao oferecimento de serviços (financeiros, construção civil, aluguel de equipamentos, etc) e multinacionalização das atividades produtivas. Trabalhos como os de Leite (2011) e Murua (2011) exploram esses argumentos;

- **Garantir ativos estratégicos e maior eficiência produtiva e financeira para suas empresas multinacionais.** Na década de 2000, cresceu o número de Fusões e Aquisições (F&A) realizadas pelas empresas chinesas nos mercados desenvolvidos e em desenvolvimento. Como parte da *Go Global Policy* as empresas multinacionais chinesas foram incentivadas a buscar ativos estratégicos (marcas e patentes, plantas industriais, tecnologias de produto e processos, vantagens de localização e internalização, etc) para aprimorar sua produção e melhorá-la em termos de tecnologia e valor agregado. Nos países em desenvolvimento o foco dos investimentos chineses tem sido o setor agrícola, de mineração e energia. Alguns estudos apontam que, além do fato de os países em desenvolvimento apresentarem a disponibilidade de recursos que interessa a China, os baixos padrões sociais e ambientais contribuem para atrair os investimentos chineses. Trabalhos como o de Strange et al (2013), Cheung; Suny (2009) e Cheng e Ma (2007) explicitam essa hipótese;
- **Angariar apoio político e posicionar-se estrategicamente na política internacional.** Como parte da sustentação de sua agenda de crescimento, a China objetiva a criação de um ambiente internacional favorável. Alguns trabalhos apontam que a busca de apoio político para respaldar a política de “uma só China” e agir em fóruns e organismos multilaterais também é uma das causas para o maior engajamento econômico chinês no mundo em desenvolvimento. Levando em consideração que a construção de um contexto internacional condutivo aos interesses chineses não se verifica somente via integração a ordem estabelecida, mas também pelo esforço de mudanças,

como mencionamos; alguns autores apontam ainda para a tentativa chinesa de apresentar um novo modelo de sustentabilidade do desenvolvimento (o Consenso de Beijing) visando o estabelecimento de uma alternativa ao modelo hegemônico (via Banco Mundial, FMI, OMC, sintetizados pelo Consenso de Washington). O trabalho de Strange et al (2013) explicita essa possibilidade.

Reafirma-se que os pontos listados acima estão inter-relacionados entre si e são todos condizentes com a agenda chinesa de manutenção e expansão do crescimento econômico. Há também a ligação com o ideal de mundo harmonioso defendido pela política externa chinesa, uma vez que para essa ideia se concretizar são necessários o desenvolvimento e a paz tanto para a China, como para os outros países, o que é possibilitado, no caso das relações com os países em desenvolvimento, pela complementaridade econômica e expansão do comércio, com ganhos mútuos.

Para alcançar esses objetivos, a RPC utiliza-se de uma presença econômica complexa nos países, misturando e interconectando suas ações a partir da utilização do comércio exterior, de investimentos diretos, cooperação técnica (com foco na modalidade Sul-Sul), ajuda externa e financiamentos (STRANGE ET AL, 2013; OLIVEIRA ET AL, 2012). Muitas vezes a RPC atrela a utilização desses instrumentos a outros elementos, como a presença de empresas chinesas ou de trabalhadores chineses nos locais receptores (OLIVEIRA ET AL, 2012). Desse modo, o comércio exterior, “os instrumentos tradicionais da ajuda chinesa, as doações e os empréstimos sem juros, foram complementados por novos mecanismos financeiros múltiplos” (STRANGE ET AL, 2013, p. 4), fato que dificulta a avaliação da presença chinesa nos locais.

Diante desse modo de presença econômica e dos objetivos que supostamente estão por detrás dela, formuladores de políticas no Ocidente “acusam a China de (...) ser interesseira: de querer assegurar acesso a recursos naturais, subsidiar as empresas e as exportações chinesas, consolidar e expandir alianças políticas, e de perseguir a hegemonia econômica global” (STRANGE ET AL, 2013, p. 5):

A preocupação de muitos analistas diz respeito às implicações de médio e longo prazo que a presença chinesa pode ter para a organização das economias nacionais. Questiona-se se as relações econômicas da China com os países em desenvolvimento realmente constituem-se em uma oportunidade de desenvolvimento

em longo prazo, ou se está situada na lógica do relacionamento Norte-Sul, baseado na troca de produtos primários por manufaturados (que constitui o padrão comercial recorrente das relações entre a RPC e os países em desenvolvimento) e na acentuação da dependência externa, como postula a teoria da dependência explicitada no capítulo 1 (tópico 1.1.1).

É inegável reconhecer que a ascensão da China afetou os países em desenvolvimento. Do lado político, pode-se apontar que a parceria da RPC pode ser utilizada pelos países para barganhar na política internacional (PINHEIRO, 1993). Como argumentam Strange et al (2013), a China tem se apresentado como uma alternativa viável para aqueles países que buscam investimentos e ajuda externa para o desenvolvimento, mas não querem se comprometer com modificações nas suas políticas domésticas, geralmente requeridas para receber recursos das potências ocidentais e órgãos oficiais, como o Banco Mundial.

Do lado econômico, destacando a América Latina, Paulino (2011, p. 37) aponta que “seja pela sua elevada demanda por commodities agrícolas e minerais, que os países da região produzem em abundância, seja pelo deslocamento das exportações industriais de alguns países da região, principalmente o México e o Brasil”, a RPC alterou a integração desses países na economia mundial. Fato semelhante aconteceu com países africanos. Questiona-se, então, quais seriam as implicações políticas e econômicas da intensificação do relacionamento dos países em desenvolvimento com RPC? O crescimento chinês seria uma alternativa para o desenvolvimento desses países? A RPC deve ser vista como uma concorrente ou uma parceira?

Vadell (2011) analisa que o padrão de relacionamento da RPC com a região é melhor descrito como um padrão de relacionamento Norte-Sul, mas com características particulares. O autor nomeia este padrão como sendo o Consenso do Pacífico (CP), argumentando que ele traz implicações diferenciadas para os países, dependendo dos seus graus de industrialização. De acordo com Vadell (2011, p. 73):

para os países que não possuem um parque industrial importante ou não experimentaram um processo de industrialização na sua trajetória de desenvolvimento, não haverá um impacto negativo no curto prazo; muito pelo contrário, a parceria com a RPC está em seu ponto mais elevado (...) Não obstante, o futuro desses países estará determinado pela nova relação Norte-Sul, uma típica relação centro-periferia na qual prima o aspecto funcional das economias subdesenvolvidas no mercado mundial baseadas na especialização na produção de commodities e de recursos naturais.

Já para países que possuem parque industrial mais desenvolvido e “certa responsabilidade na condução e liderança dos processos de integração regional na

América do Sul” (VADELL, 2011, p.73), a história é outra, uma vez que os produtos chineses deslocam os mercados externos desses países alterando, desse modo, a próprias possibilidades de aprofundamento da integração regional, além de impactar no seu desenvolvimento econômico.

Um estudo da RedLat (2009) também reconheceu que as relações com a China afetam de modo diferente os países da região, de acordo com suas características. Em um esforço para mapear os padrões de comércio da América Latina com a China, a RedLat (2009, p. 29) considerou que três fatores eram estratégicos para classificar essas relações: 1) a chamada loteria de *commodities*, “que torna privilegiados alguns países por contarem com oferta ampla de certos produtos primários dos quais a China precisa”; 2) a intensidade da dependência comercial que se tenha com os EUA, “especialmente se esta leva a uma especialização que compete com a China no mercado estadunidense”, o que parece ser o caso do México; 3) a diversificação da produção industrial doméstica, “porque quanto mais complexo o parque industrial, maior a pressão competitiva chinesa sobre o conjunto do sistema produtivo”.

O estudo argumenta, então, que dependendo dos três fatores elencados acima as implicações das relações comerciais com a China podem trazer maiores ou menores vantagens, sendo que:

Em linhas gerais, pode-se dizer que um país que tende a sofrer mais os impactos da ascensão chinesa é aquele que não foi favorecido pela “loteria de commodities”, possui um padrão de especialização totalmente estruturado para atender aos Estados Unidos e conta com uma produção interna bastante diversificada. O México destaca-se pelas duas primeiras características; o Brasil, por outro lado, pela terceira, a qual não parece ser compensada pelas vantagens obtidas na primeira e na segunda. (REDLAT, 2009, p.29).

Desse modo, são evidenciadas quatro tipologias de relacionamento dos países da região com a China, cada uma delas guardando aspectos próprios, positivos e negativos⁴⁸. No caso do Brasil, a tipologia que mais se adequaria para analisar as relações comerciais com a China seria o tipo B, a mesma que também explica o caso argentino – “Economias Industriais sem TLC [Tratados de Livre-Comércio] e Exportadores de Commodities” (REDELAT, 2009, p.32/33). Para esses países os aspectos positivos mais destacados seriam: altas receitas externas provenientes das vendas de commodities minerais e agrícolas; aumento das possibilidades de investimento direto na China, decorrente do aumento do comércio, o que pode trazer resultados favoráveis em termos produtivos, e; possível recebimento de investimentos

⁴⁸ Para informações sobre cada uma das tipologias consultar RedLat (2009)

de empresas chinesas, principalmente voltados para commodities e infraestrutura, mas com possibilidade de avançar para outros setores.

Do lado negativo, no entanto, aponta-se: há risco de deterioração da balança comercial se houver níveis elevados de crescimento, dado que o mesmo elevaria a capacidade de consumo e importação do país para bens de maior valor agregado; a entrada de produtos chineses pode não apenas substituir outros fornecedores externos, mas também ser destrutiva com a indústria doméstica; pode haver perda de mercados em terceiros países e desvio de comércio intra-Mercosul com perdas para os setores industrial, e; investimentos produtivos que poderiam ser destinados a esses países são “roubados” pela China, pelo fato de ela apresentar maior competitividade (REDELAT, 2009, p.32/33).

Outra questão que surge quando se observa as possíveis implicações do relacionamento entre a RPC e os países em desenvolvimento, diz respeito aos limites que a presença chinesa encontra. Embora se possa afirmar que a RPC seja, pela sua importância política e econômica, o lado mais forte da relação, com mais capacidade de impor suas vontades, não se pode assegurar que os países em desenvolvimento permaneçam passivos nessas relações, sem possibilidade de impor limites às mesmas. De fato, como mostra o trabalho de Alves (2012), uma série de variáveis relacionadas ao ambiente interno e externo⁴⁹ é capaz de limitar o relacionamento dos países em desenvolvimento com a RPC e, portanto, as implicações do mesmo:

- **Lado interno:** destaca-se o ambiente institucional do país, com seu conjunto de leis e orientações políticas como fatores limitadores. Orientações legais sobre os setores agrícolas, de mineração e energia e, ainda, a política comercial, tributária, industrial, agrícola, energética e de ciência e tecnologia podem disciplinar a presença econômica que os outros países objetivam concretizar no mercado doméstico;
- **Lado externo:** a intensidade do engajamento econômico e político que se tenha com outros países também pode limitar a presença. Fatores como acordos preferenciais, a proximidade de potências regionais ou globais e ainda a presença de concorrentes no mercado doméstico podem atuar como limites.

⁴⁹ Nesse caso, as variáveis são apenas parcialmente controladas pelo Estado.

Desse modo, quando se analisa as possíveis implicações que a presença econômica chinesa pode ter para os países em desenvolvimento, é necessário observar que os Estados têm poder para limitar, ao menos parcialmente, essa presença. Decorre disso, então, que os resultados da presença econômica chinesa, positivos ou negativos, devem ser analisados como responsabilidades de ambas as partes e, ainda, que, para entender a presença econômica da China nos países em desenvolvimento, deve-se analisar não só as causas que geram no lado chinês a necessidade da presença, mas também as causas que a permitem do lado dos países em desenvolvimento (ALVES, 2012).

De acordo com a análise da literatura, foi possível perceber que os países em desenvolvimento são favoráveis à presença chinesa pelas seguintes causas:

- **Apoio político:** os países barganham a presença econômica chinesa com o apoio político em fóruns e instituições internacionais;
- **Não ingerência em assuntos domésticos:** a presença econômica chinesa não é condicionada a existência de pré-requisitos, como o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente, bem como a concessão de empréstimos, financiamentos e ajuda externa não exige modificações nas políticas domésticas (STRANGE EL AL, 2013);
- **Complementaridade econômica:** a existência de pautas complementares no comércio exterior e o fato de os países em desenvolvimento necessitarem de investimentos, empréstimos e ajuda externa em áreas (infraestrutura, logística, transportes, etc) que a RPC está interessada em atuar (como forma de viabilizar a expansão de seus mercados) também é considerada um ponto positivo (LEITE, 2011; AZEVEDO, 2011).

Desse modo, percebe-se que a presença econômica da China nos países em desenvolvimento deve ser entendida tanto como parte de sua estratégia de expansão do crescimento econômico, como de sua tentativa de multipolarização e criação de um ambiente internacional mais favorável. No entanto, para analisar as implicações e os limites que essa presença encontra, como também suas causas, não devemos olhar apenas para a estratégia chinesa, mas também para as causas que fazem os países em desenvolvimento incentivem ou limitem a presença chinesa.

No próximo capítulo avaliaremos as relações Brasil-China, as análises feitas nesse tópico nos servirão como referência.

4.3 Remediando assimetrias?

A inserção internacional de Brasil e China a partir de 2003, como vimos, foi pensada para diminuir as vulnerabilidades dos países e remediar as assimetrias que possuíam com o exterior. Partiram desse objetivo, contudo, desnivelados, dado que, como falamos no capítulo passado, a década de 1990 suplantou a condição de equivalência mútua que possuíam.

O Brasil durante o governo Lula, com certa ciência de suas vulnerabilidades, exerceu uma forte diplomacia multilateral de sentido globalista e universalizou a política externa buscando diversificar parcerias, abrir novas frentes de cooperação e participar de iniciativas, alianças e coalizões de geometria variável que permitiriam ao país dar mais peso as suas demandas, buscando assim contornar suas debilidades de poder e exercer uma atuação mais qualificada na ordem internacional, essencial para tentar remediar as assimetrias e a deficiente reciprocidade da inserção externa brasileira.

Já China da década de 2000, apesar dos problemas internos que ainda possuía, era uma das maiores potências do mundo, sendo que o aumento da interdependência do país com a esfera internacional tornou sua ação externa ainda mais preocupada com a forma como os outros países viam o seu crescimento, pois se o interpretassem negativamente havia o risco de surgirem constrangimentos externos ao seu desenvolvimento. Por isso o reforço nos discursos de pacificidade e o cuidado em associar o seu desenvolvimento ao do mundo.

No período a China amadureceu a ideia de que uma forte atuação multilateral era uma das melhores formas de buscar a multipolarização, em uma atualização dos parâmetros de inserção apontados no capítulo 2 (tópico 2.2.6). Essa ação multilateral, não apenas por meio de organizações tradicionais, como a ONU, mas também a partir de outras iniciativas contribuiu para criar, na nossa interpretação, a percepção de que o país estava exercendo um comportamento mais colaborativo com o mundo, de adaptação as estruturas vigentes da ordem internacional. As questões em que se considerou que as intervenções chinesas foram ofensivas referem-se a aspectos mais

regionais e que se remetem a sua trajetória histórica, contudo esse comportamento por vezes mais assertivo nesses quesitos não é suficiente para interpretarmos que a RPC estaria exibindo um comportamento revisionista.

De fato, foi possível notar na década de 2000 que Brasil e China recuperaram uma ação mais contestatória na ordem internacional, fazendo mais pressões no sentido de alterar normas e regras consideradas injustas. Houve a percepção comum dos países de que existia um problema de representatividade e legitimidade nos mecanismos de poder e instituições do sistema internacional, dado que precisavam se tornar mais inclusivos, realizarem uma melhor distribuição dos benefícios e adotarem de forma mais abrangente a democracia.

Contudo essa ação contestatória dos países se deu no sentido de propor reformas e ajustes dentro das estruturas vigentes, mesmo que por meio de novas iniciativas, agrupamentos e organismos. Não houve combate as instâncias econômicas, políticas e conceituais da dominação, como seria o comportamento pós-colonial, como apresentado no capítulo 1 (tópico 1.1.3). Na verdade, ocorreu uma maior proatividade dos países dentro dessas instâncias, visando a utilização das normas, regras e mecanismos que elas propunham para impulsionar as mudanças desejadas. No campo normativo, valores como democracia e liberalismo não sofreram questionamento profundo, mas foram utilizados pelos países para apoiar suas demandas e apontar, em alguns momentos, a hipocrisia de algumas potências, como no caso das negociações na OMC.

Embora essa ação contestatória dos países produza como resultado um reforço para a multipolarização e para a democracia nas relações internacionais, além de uma maior cooperação sul-sul, não se pode afirmar que sejam práticas transformativas da realidade em sentido profundo: lembra-se que o Brasil possui em sua auto-identidade parâmetros ocidentais de inserção internacional, enquanto a China é uma das principais beneficiárias da atual ordem internacional. Desse modo, interpretamos que o comportamento dos países não foi revisionista e que pode apenas relativamente se aproximar de uma visão pós-colonial de mundo, dado que não quebra as condições da pós-colonialidade, conforme apresentadas no capítulo 1 (tópico 1.1.3).

Essa ação contestatória, contudo, evidencia mais espaço para uma aproximação de ambos com outros países em desenvolvimento. Como citamos, as relações com essa categoria de países foram importantes no arco da política externa

de Brasil e China. No caso do Brasil, a aproximação estava dentro da ideia de universalização e diversificação de parcerias da política externa e objetivava diminuir a vulnerabilidade do Brasil com relação a grandes parceiros, principalmente os EUA, e intensificar a cooperação para o exercício de um multilateralismo capaz de aumentar a reciprocidade da inserção externa brasileira, daí a constituição de várias iniciativas e coalizões.

A China, além de ter objetivos parecidos com esses que o Brasil possuía – de universalizar, diversificar e aumentar a reciprocidade de sua inserção internacional – tinha também um forte interesse econômico, pautado pela busca de matérias-primas, recursos naturais e mercados para os seus produtos. Não que o Brasil também não tivesse a preocupação de expandir os seus mercados externos, mas pelas limitações de sua própria competitividade teve menos condições para fazê-lo, a não ser no caso dos bens primários.

A economia foi a esfera em que os resultados para o Brasil foram mais matizados. Durante o governo Lula, o país cresceu a uma taxa maior que o mundo, aumentou sua participação no comércio exterior, contudo, primarizou sua pauta de exportações. A ideia de construir poder para o país baseado no fato de o Brasil ser um país com crescente competitividade industrial, não vingou. Enquanto por meio da atuação multilateral e do resgate das relações com os países em desenvolvimento o Brasil tentou diminuir suas assimetrias com o exterior, houve perda de competitividade nas exportações de bens manufaturados, uma condição que, como vimos a partir de Prebisch (1962) no capítulo 1 (tópico 1.1.1), não é oportuna para o desenvolvimento a médio e longo prazo. O saldo do governo Lula, contudo, foi positivo na nossa interpretação, dado que na conta final assinala-se uma diminuição da vulnerabilidade da inserção externa brasileira, fato que foi comprovado pela relativa boa resposta que o Brasil deu a crise de 2008 durante o seu governo.

No governo Rousseff, entretanto, como apontaram Lessa e Cervo (2014) houve uma perda da capacidade gestora do Estado, ao mesmo tempo em que, conforme apresenta Cornetet (2014), houve um aprofundamento dos efeitos da crise financeira de 2008, que passou a afetar mais intensamente a evolução da economia brasileira e a própria política externa, que se tornou menos ativista do que havia sido antes, embora tenha havido continuidade das iniciativas do governo Lula. Ainda é muito cedo para se fazer qualquer análise conclusiva sobre o governo Rousseff, contudo, há a

percepção de que o Brasil aumentou a sua vulnerabilidade, perdendo relativamente a capacidade de controlar internamente constrangimentos advindos do exterior.

No caso da China, a interpretação é de que o país prosseguiu no caminho de redução de suas assimetrias com a ordem externa, buscando uma inserção baseada na reciprocidade, ajustando o seu comportamento para ser compatível com as instituições multilaterais em que participava e propondo reformas para que a própria ordem se acomodasse a sua chegada.

Embora no período analisado, principalmente durante o governo Lula, como falamos, a nossa interpretação foi a que o Brasil conseguiu reduzir suas vulnerabilidades perante o mundo externo, essa redução, ao lado do bom desempenho chinês, não foi suficiente para trazer as posições dos países para uma situação de equivalência, sendo que as assimetrias entre Brasil e China se tornaram ainda maiores, o que vai se refletir nas relações entre eles, como vamos ver no próximo capítulo.

Em suma, as assimetrias do Brasil com o exterior, de forma geral, talvez tenham sido um pouco remediadas, com a China, contudo, só aumentou. Como conclui Cervo (2008, p.283/284) na epigrafe exposta no início desse capítulo:

Brasil e China são países convergentes quanto à destinação da política exterior para os fins do desenvolvimento nacional, [...] à autonomia de inserção internacional conduzida pelo Estado. São diferentes quanto à envergadura do corpo nacional, ao grau de dependência estrutural do exterior, à política de segurança e ao potencial de influência sobre os parâmetros da ordem internacional.

5 RELAÇÕES BRASIL-CHINA NO SÉCULO XXI

no léxico da política externa chinesa, uma parceria é estratégica por duas razões: (1) É ampla, inclui todos os aspectos das relações bilaterais (ex., econômico, cultural, político, e de segurança), e (2) ambos os países concordam em fazer um compromisso de longo prazo para as relações bilaterais, em que os problemas bilaterais são avaliados nesse contexto e, importante, tensões ocasionais não descarrilham as relações. Estabelecer essas parcerias permitem a China aumentar o nível de suas interações com os países parceiros (ou grupos) e também permite a China estruturar o escopo, conteúdo, e o ritmo do engajamento (MEDEIROS, 2009, p. 82).

O objetivo deste capítulo é analisar a natureza das relações que se desenvolveram entre Brasil e China nesse início do século XXI, com especial atenção ao período de 2004 a 2012, buscando compreender se as relações entre os países contribuíram para o fortalecimento da inserção internacional do Brasil.

Um dado relevante para a análise desse período, que o diferencia dos outros já abordados nesta tese, é que a China não mais poderá ser vista pelo Brasil de forma marginal. Como se sabe, a RPC alça-se a condição de um dos maiores parceiros brasileiros, tendo terminado o período analisado como principal parceira comercial, importante investidora e parceira na política internacional. Iniciativas consideradas de fundamental importância para a política externa brasileira no período, e atualmente, se deram em parceria com a China. Do lado econômico-comercial, o padrão das trocas entre os países se solidificou, com o Brasil vendendo bens primários e comprando manufaturados e com a China exercendo cada vez mais relevância para a evolução da economia brasileira.

O capítulo está dividido em três partes. Na primeira analisamos as relações entre os países entre 2003 e 2008, período de forte aproximação bilateral e início de maiores concertações no cenário multilateral. Na segunda refletimos sobre as relações entre os anos de 2009 e 2012, marcados pela continuidade de fortes relações bilaterais, mas também por uma crescente cooperação multilateral. Na terceira, enfim, fazemos a avaliação de todo o período.

5.1 Entre dificuldades e desencontros, o amadurecimento (2003-2008)

5.1.1 Redefinindo expectativas

Como vimos no capítulo passado, quando falamos de aspectos gerais da política externa do governo Lula, a visão brasileira da ordem internacional, a partir de 2003, passa ser mais contestadora do que foi no governo de Cardoso. O governo brasileiro passa a buscar a multipolaridade e exercer um multilateralismo internacionalista como forma de se defender de possíveis unilateralismos e pressões de grandes parceiros. Para tanto, a estratégia foi se aproximar dos países em desenvolvimento visando criar condições para um melhor estabelecimento da cooperação com eles, para a resolução de problemas comuns, mas também como forma de impulsionar a democracia nas relações internacionais, contribuindo assim para a criação de um ambiente mais multipolar, em que o multilateralismo fosse mais valorizado e o Brasil tivesse voz mais ativa. Isso impulsionou a aproximação entre Brasil e China, que como vimos no capítulo passado, também deu destaque para esses fatores em sua política externa e, historicamente, tinha posições parecidas com as brasileiras nos fóruns multilaterais.

Deve-se ressaltar que os motivos pelos quais Brasil e China passaram a reforçar o multilateralismo e a multipolaridade fundamentavam-se em interesses próprios. Os países coincidiam na opinião de que mais poder deveria ser dado ao mundo em desenvolvimento, do qual ambos se consideravam parte, nos fóruns e organizações internacionais, dado que isso reforçava o papel internacional que os dois países tinham, como poderes emergentes, além de contribuir para a defesa contra imposições unilaterais de outras potências.

A China, por meio da defesa do multilateralismo e da multipolaridade, buscava ainda, como já mencionado no capítulo 4, reforçar para o mundo que o seu comportamento era e continuaria a ser pautado pelas ideias de paz e desenvolvimento. Usando o multilateralismo para impulsionar a multipolaridade o país esperava, por meio de uma atuação ativa e cooperativa com a ordem internacional, alterar aspectos que fossem negativos para a continuidade do desenvolvimento chinês.

Outro fator importante a impulsionar a aproximação entre os países foi o lado econômico. Para o Brasil, como mencionamos no capítulo passado, havia o interesse em diversificar parcerias: havia a percepção de que a Ásia estava se tornando o novo centro econômico do mundo, compreendeu-se que alargar os laços comerciais do Brasil com a Ásia, e com a China em particular, era expressar o universalismo e atualizar as relações internacionais do país.

Ademais, o governo Lula queria que o Brasil se tornasse menos dependente dos parceiros comerciais tradicionais, afirmando reiteradamente que redesenharia “o mapa mundial no que se refere ao fluxo de mercadorias e ao estabelecimento de novas rotas comerciais”⁵⁰ para o país. O grande crescimento econômico chinês, que no início do século XXI, como vimos no capítulo 3, havia possibilitado o aumento das exportações brasileiras, somado a crescente projeção política da China e sua dupla identidade, de país poderoso, membro do CS-ONU, mas ainda em desenvolvimento, eram atrativos. Além disso, como abordamos no capítulo 4, novos constrangimentos externos também contribuíram para que o Brasil pensasse a aproximação com a China de forma mais estratégica: o unilateralismo norte-americano e os impasses na Rodada Doha da OMC; que foram somados as dificuldades de negociação da ALCA e entre o Mercosul e a União Europeia.

Do lado da China, o interesse no Brasil também estava relacionado a diversificação de parcerias, o país queria expandir sua rede de fornecedores de produtos básicos, com destaque para os minérios, petróleo e alimentos, para possibilitar a continuidade do seu crescimento econômico. Lembra-se que na década de 1990, a RPC construiu uma poderosa indústria da transformação, tornando-se a fábrica do mundo, eram necessários insumos minerais e outras matérias-primas para alimentar essa indústria. Além disso, a crescente população urbana chinesa, com relativos aumentos de rendimentos, precisava ser alimentada: com poucas terras aráveis e a diminuição das pessoas no campo, que passavam a se empregar na cidade, e a própria evolução do consumo alimentar chinês, que estava se tornando maior e mais sofisticado, as importações se tornaram a alternativa.

Em 2003, quando a China se tornou uma importadora líquida de alimentos, em sua maioria, o Brasil possuía excedentes a serem exportados para produtos como

⁵⁰ Fala do presidente Lula durante visita à China em maio de 2004, conforme reprodução de Fiori (2004).

milho, algodão, tabaco, açúcar, soja e carnes. Também o minério de ferro brasileiro, de alto teor, estava ficando mais competitivo, dado que avanços nos portos chineses possibilitaram a atuação de graneleiros de até 250 mil toneladas, o que barateou o frete permitindo que a China pudesse comprar mais do Brasil sem incorrer em maiores custos adicionais (BIATO JÚNIOR, 2010). Além disso, depois de ter ascendido a OMC em 2001, a RPC buscava o reconhecimento de economia de mercado dos outros países e ampliar as oportunidades para suas exportações.

No ano de 2003, o comércio exterior entre Brasil e China continuou o crescimento que vinha dos anos anteriores, sendo que a pauta de exportação brasileira neste ano foi caprichosamente dominada, por uma margem mínima, por bens industriais, que compuseram 50,01% contra 49,99% para básicos nas vendas totais para a China (BIATO JÚNIOR, 2010, p.114). Dentre os produtos industriais exportados destacou-se, por exemplo, veículos e autopeças, laminados de ferro e aço e algumas máquinas, que vinham sendo vendidos pelo Brasil, ainda que em menor quantidade, desde o fim da década de 1990⁵¹. Entre os produtos básicos mais exportados estiveram a soja e o minério de ferro.

Naquele momento não se tinha certeza, mas o ano de 2003 marcou o fim dessa janela de oportunidade para a exportação de bens industriais brasileiros, a partir de então, como veremos ainda neste capítulo, crescentemente os bens básicos dominariam a pauta de exportações, como já estava acontecendo desde o início da década de 1990, exceto nesse ano de 2003. Essa lacuna para exportações de bens industriais havia sido aberta no fim da década de 1990 dado o aumento do consumo chinês para veículos, por causa do crescimento de renda da população, e, ainda, por alguns problemas que a RPC tinha tido com os seus fornecedores asiáticos de produtos siderúrgicos. A partir de 2004 essas questões seriam equalizadas.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)⁵², o fluxo total de exportações do Brasil para a China em 2003 foi de US\$ 4.532,5 milhões em valores FOB, um valor quatro vezes maior do que aquele que o país havia exportado no ano 2000 (tinha sido US\$ 1.085,2 milhões em valores FOB), nesse pequeno período de três anos, portanto, a RPC ascendeu do 12º para

⁵¹ Lembrando que no ano 2000 exportou-se 68,11% de bens básicos e 31,89% de manufaturados, em 2001 os números foram respectivamente 60,10% e 39,90% e em 2002, 61,51% e 38,49% (BIATO JÚNIOR, 2010, p.114).

⁵² No site do MDIC é possível encontrar várias planilhas com estatísticas sobre o comércio exterior brasileiro. Para acesso consultar: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>

ser o 3º principal destino das exportações brasileiras, apenas atrás de EUA e Argentina. O saldo comercial brasileiro, que no ano 2000 havia sido negativo, como explicamos no capítulo 3, em 2003 passava a ser de US\$ 2.384,9 milhões em valores FOB.

Esse crescente comércio bilateral, com ganhos para o Brasil, reforçou a percepção dentro do governo brasileiro da importância do mercado chinês, com o qual o Brasil fazia esforços desde a década de 1990, ainda durante o governo Cardoso, para diversificar a pauta de exportações. No entanto, se até o ano 2000, além do problema da concentração da pauta em bens básicos, o Brasil tinha que lidar com o fato de ser deficitário nesse comércio⁵³, agora parecia terem sido criadas melhores condições: o Brasil era superavitário e, pelo menos em 2003, havia indícios de que a pauta estava se tornando menos concentrada nos produtos primários.

Contudo, a impressão de que essa desconcentração da pauta poderia ser momentânea, como realmente foi, e a crescente escala que o comércio entre os países tomou, aumentou a importância para o Brasil de tentar negociar melhores termos para o comércio com a China. O próprio presidente Lula da Silva (2004b) afirmava que via com bons olhos que, para além da soja e do minério de ferro, “estamos também vendendo produtos de maior valor agregado, como laminados de aço, automóveis, autopeças, óleo de soja, celulose, máquinas e instrumentos mecânicos, suco de laranja e outros”, mas admitia, entretanto, ser fundamental “continuarmos as conversações bilaterais para que o Brasil possa satisfazer a demanda chinesa em outros setores”.

Foi nesse contexto em 2003 que o governo brasileiro tentou continuamente melhorar as questões fito e zoo-sanitárias entre os países, para que o Brasil pudesse finalmente exportar carne, produto que possuía valor agregado relativamente mais alto, ainda nesse momento significativamente impedida de entrar na China, e para que com a própria China, grande compradora de soja brasileira, houvesse mais transparência quanto a requisitos de inspeção e controle de qualidade, uma vez que houve episódios em que a RPC proibiu a entrada da soja brasileira no país alegando desconformidades no ano de 2003 (REUTERS, 2003). Infelizmente não houve avanço, permanecendo este um interesse brasileiro a ser resolvido.

⁵³ Lembra-se que de meados da década de 1995 até o início do século XXI o Brasil foi deficitário no comércio com a China.

Do lado multilateral, a percepção era de que havia avançado a cooperação entre os países principalmente por causa da aliança no G-20 da OMC. Lembra-se, como abordado no capítulo 4, que o Brasil foi, junto com Índia e Argentina, um dos líderes para a constituição do agrupamento. O interesse brasileiro nas negociações era a liberalização do comércio agrícola, setor em que o país é bastante competitivo, e o G-20 ajudaria para que esse objetivo se tornasse mais próximo.

A questão que une os países desse agrupamento, que são bastante heterogêneos, não é propriamente a liberalização do comércio agrícola mundial, mas o fim dos subsídios as exportações nos países desenvolvidos, como mencionamos no capítulo passado. Ressalta-se que apesar de naquele momento, em 2003, já estar claro que a RPC se tornaria uma grande importadora de bens agrícolas, não se pode dizer que tinha interesse na liberalização desse mercado, uma vez que o país possuía uma grande população rural, que em 2003 ainda era maior do que a urbana, implicada na produção agrícola.

Além do receio de que uma liberalização pudesse prejudicar o emprego e a renda dessas pessoas e, por conseguinte, a segurança alimentar do país, que mantinha uma política de autossuficiência para alguns grãos, a RPC não queria fazer grandes liberalizações tarifárias adicionais àquelas que já havia feito quando ascendeu a OMC em 2001. A entrada da China no G-20, então, relacionava-se a defesa de sua segurança alimentar.

Somando-se a esses abaixamentos de tarifa quando da acessão a OMC, como lembram Fang, Tuan e Zhong (2002, p. 31), outras medidas protecionistas chinesas caíram como “cotas não anunciadas e requisitos de licença, a manutenção do monopólio do governo na importação e exportação de commodities, subsídios as exportações, e outras medidas”: todos tiveram que ser flexibilizados para a entrada da China na OMC. Esse era um dos motivos pelo qual o país também não via com grande animação a redução radical dos suportes domésticos a agricultura, que era também um dos objetivos expressos no mandato de Doha.

Contudo, fazia sentido que o país participasse do G-20, que tinha como causa comum: a) a eliminação dos subsídios as exportações nos países desenvolvidos e; b) a defesa de um tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, o que podia possibilitar a China não ter que reduzir tanto as suas tarifas, suportes domésticos e subsídios, mantendo parte dos seus mercados protegidos.

Ademais, a participação da China no G-20 não significava que em outras negociações dentro da OMC os interesses eram coincidentes com o do Brasil ou com a maior parte dos países em desenvolvimento, sendo que o agrupamento não conseguiu se articular para além do setor agrícola. Como se sabe, a China, com sua grande competitividade industrial, seria uma das maiores beneficiadas em caso de liberalizações adicionais nesse setor. Além disso, o Estado chinês possui, provavelmente mais do que qualquer país em desenvolvimento, capacidade de gestão capaz de lidar com resultados negativos provenientes das negociações, possuindo poder político para adaptar mudanças externas as necessidades nacionais.

Mesmo a China tendo adentrado o G-20 com objetivos tão diversos, praticamente usando sua participação no agrupamento para proteger sua própria agricultura, contudo, considerou-se que sua entrada foi essencial para dar peso ao grupo, por isso a interpretação brasileira de que a colaboração entre os países tinha avançado na agenda multilateral.

Como afirmam Delgado e Soares (2005, p.15), a entrada da China no grupo encorajou outros países a fazerem o mesmo, tendo sido usada pelo Brasil para convencer vários parceiros latino-americanos:

uma vez que a proposta tinha sido trabalhada [por Índia, Brasil e Argentina], um representante indiano procurou um oficial chinês de alto escalão e trouxe a China para dentro do grupo. E a partir desse ponto, os negociadores brasileiros convenceram os participantes da América Latina a entrar no grupo. Depois, outros países vieram para o grupo [...]

Desse modo, mesmo com substanciais diferenças de posicionamento no que se refere ao regime de comércio, o Brasil considerava que a cooperação com a China havia sido muito importante para a formação do G-20, uma iniciativa que além de contribuir para que o Brasil defendesse seus interesses de comércio, tinha alçado o país na cena internacional como uma nova liderança, sendo importante na política multilateral do governo Lula.

Resumidamente, os interesses brasileiros para com a China no início do governo Lula seriam: a) busca de apoio em iniciativas multilaterais, visando criar uma multipolarização da ordem internacional e dar mais força aos países em desenvolvimento, pois acreditava-se que o empoderamento desses países reforçava o papel internacional do Brasil; b) diversificar parcerias comerciais, aumentando e melhorando o comércio bilateral, que devido a sua escala crescente estava se tornando relevante para a evolução da economia brasileira: era preciso expandir a pauta para incluir bens de maior valor agregado e criar marcos que dessem mais

segurança e previsibilidade, como era o caso com as questões fito e zoo-sanitárias por resolver.

A esses dois objetivos pode-se somar ainda outros dois relacionados. O primeiro era a atração de investimentos chineses para o país, visando aplicação, principalmente, em infraestrutura, projetos energéticos e empreendimentos conjuntos, aproveitando-se assim o Brasil da política de incentivo a internacionalização das empresas chinesas. Acreditava-se que esse seria também um interesse chinês, dado que a melhoria da infraestrutura brasileira facilitaria o escoamento de matérias-primas que a China viesse a precisar. Além disso, naquele momento, como ressaltou na época o chefe do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty (DPCOM), Mário Villalva⁵⁴, "A China ainda é o 34º país em investimentos no Brasil, nossos negócios estão bem abaixo do potencial", sendo que o Brasil tinha mais investimentos na China do que o contrário, o que não era condizente com o crescimento econômico dos países: a RPC tinha que investir mais. O segundo objetivo era conseguir para o Brasil o apoio formal da China ao seu pleito de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, que como vimos no capítulo 4, era também um objetivo importante para o governo Lula.

No que se refere a isso, por ocasião do 60º aniversário da ONU, que ocorreria em 2005, havia espaço para que fossem propostas mudanças na organização, para que a mesma reforçasse sua legitimidade perante a sociedade internacional, apresentando-se mais atual aos desafios contemporâneos. Lembrando do fato de que, como o Brasil, a RPC defendia a democracia nas relações internacionais e maior poder aos países em desenvolvimento, era uma esperança que a China pudesse apoiar o pleito brasileiro.

No caso da China, os interesses para com o Brasil podiam ser assim resumidos: a) busca de apoio para iniciativas multilaterais e constituição de um mundo mais multipolar; b) diversificação de parcerias comerciais, com foco em encontrar novos fornecedores para produtos básicos; e c) alcançar o reconhecimento como economia de mercado.

No caso deste último objetivo, cabe esclarecer que quando a China aderiu à OMC em 2001, foi considerada pela entidade como economia em transição, que significava que a formação de preços no país ainda não era considerada como tendo

⁵⁴ Fala do chefe do DPCOM, Mário Villalva, de acordo com reprodução de Valor Econômico (2004a).

sido plenamente estabelecida pelas forças de mercado. Ser considerado economia de transição significava que quando um país membro da OMC abrisse investigações de *anti-dumping* e de direitos compensatórios contra a China, os cálculos para verificação do *dumping* se dariam com base em um “valor construído”, que seria fundamentado nos preços praticados em outras economias de estrutura semelhante, dado que não se podia confiar nos preços oferecidos pelo mercado chinês.

Conseguir o reconhecimento como economia de mercado tinha para China importância doméstica e internacional. Por causa dos baixos custos de produção no país, a utilização para cálculo de *dumping* de um “valor construído” com base em outras economias, quase sempre prejudicava a China, que realmente conseguia produzir na maioria das vezes a um custo mais barato. Se fosse reconhecida como economia de mercado a expectativa era de que perderia menos casos de *dumping*. Além disso, esse reconhecimento serviria para dar legitimidade ao país, seria não só um recado ao público externo de que se adequava a padrões internacionais, mas um aviso para o público doméstico de que as reformas levadas a cabo pelo PCC estavam dando certo e que o mundo assim reconhecia (BIATO JÚNIOR, 2010).

Desse modo, esse reconhecimento era importante na pauta de interesses chineses, não tanto pelo comércio bilateral com o Brasil, que da perspectiva chinesa era relativamente pequeno (o Brasil era apenas o 19º parceiro comercial chinês em 2003, segundo dados do CEBC⁵⁵), mas pelo fato de o país ser um importante ator na América Latina e talvez o seu reconhecimento pesasse para que outros também seguissem nessa direção. Quanto mais reconhecimentos a China acumulasse, mais poderia pressionar, em um momento posterior, aqueles países com quem realmente tinha comércio significativo, casos do Japão, EUA e UE, para que aceitassem o *status* de economia de mercado do país.

O aniversário de 30 anos do restabelecimento das relações diplomáticas, que seria comemorado em 2004, dava a simbologia adequada para que os países discutissem esses interesses e alçassem as relações a uma nova era. O ano de 2004, desse modo, foi um divisor de águas nas relações Brasil-China: marcado pelas trocas de visita de Estado – Lula foi a China, Hu veio ao Brasil; o governo brasileiro queria sinalizar o aumento da importância comercial e estratégica da RPC para o Brasil e

⁵⁵ Os dados podem ser consultados em <http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/china-comercio-exterior/principais-parceiros-comerciais>

contar com ela para diminuir suas vulnerabilidades externas; a China, por seu turno, via com bons olhos a perspectiva de amadurecer a parceria estratégica.

5.1.2 “Nossa viagem mais importante: nós iremos para a China”

Em um discurso, em abril de 2004, em uma cúpula anual de produtores agrícolas em Ribeirão Preto, São Paulo, o presidente Lula afirmou que o Brasil tinha “um problema sério que nos fez mudar o curso da nossa política externa”, referindo-se as dificuldades para avançar a agenda comercial do país, e completou: “Nós agora faremos aquela que talvez seja nossa viagem mais importante: nós iremos para a China”⁵⁶.

O presidente fazia menção a viagem de Estado que faria em maio de 2004. Na visita, o presidente foi acompanhado de vários ministros de Estado, 6 governadores e cerca de 420 empresários, na maior comitiva já levada pelo Brasil a um país. O presidente e sua comitiva foram recebidos na China com honras, tendo a visita recebido grande cobertura da mídia local e de outros países (MARTINS, 2004).

No Brasil, a visita havia gerado expectativas elevadas. O Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty (DPCOM) havia definido por meio de estudos conjuntos com a APEX pelo menos oito setores em que era possível um crescimento mais imediato dos negócios entre os países: construção civil, carnes, móveis, siderurgia e mineração, logística e transportes, veículos, grãos e processamento e distribuição de alimentos (VALOR ECONÔMIC, 2004b). Na comitiva que acompanhou o presidente havia empresários de todos esses setores. O chefe do DPCOM na época, Mário Villalva, dizia que com esse grande número de participantes, o governo queria fazer o empresário brasileiro “entender que a nova fronteira comercial é a Ásia”, aumentando a compreensão sobre o mercado chinês⁵⁷.

Durante a visita foram assinados acordos, Memorandos e tratados entre os países⁵⁸. Um dos destaques foi o Memorando de Entendimento sobre o Estabelecimento da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação – COSBAN (2004): o instrumento era importante porque tornava mais

⁵⁶ Fala do presidente Lula em 2004, reproduzida por Brice; Hayashi; Biller (2014).

⁵⁷ Fala de Mário Villalva reproduzida em Valor Econômico (2004b).

⁵⁸ No site <http://dai-mre.serpro.gov.br/> é possível encontrar todos esses acordos, tratados e Memorandos.

operacional a parceria estratégica entre os países, o objetivo era “orientar e coordenar o desenvolvimento do relacionamento” (MEMORANDO, 2004a). A COSBAN seria presidida por personagens de alto nível dentro dos respectivos governos, com poderes decisórios, o vice-presidente brasileiro José Alencar e a vice-primeira ministra chinesa Wu Yi. Subcomissões seriam ainda montadas para dar andamento mais dinâmico as discussões e decisões.

Importante também foi o Memorando de Entendimento na Área de Segurança Sanitária e Fitossanitária de Produtos Alimentares (2004b). Desde a década de 1990, como afirmamos no capítulo 3, o governo brasileiro tentava negociar essa matéria, visando desenrolar as exportações brasileiras de carnes e dar mais previsibilidade e transparência no caso da soja brasileira, que volta e meia sofria com as inspeções chinesas. Quando da visita do presidente Lula, o assunto fazia-se mais urgente, pois desde o início de abril daquele ano a RPC havia impedido o desembarque da soja brasileira nos portos chineses. Lembra-se que a soja era naquele momento o principal produto de exportação do Brasil no comércio com a China.

A Administração Geral da Qualidade, Supervisão, Inspeção e Quarentena (AQSIQ), uma espécie de ministério na China que cuida das inspeções e do controle de qualidade de produtos alimentícios no país, afirmou na época que havia decidido barrar os grãos "para evitar que possam prejudicar a saúde dos cidadãos chineses, grandes consumidores de óleo de soja"⁵⁹. A AQSIQ afirmava que havia contaminação nos carregamentos, explicando que grãos limpos haviam sido misturados com sementes tratadas com agrotóxicos. O direito de comercializar a soja brasileira na China havia sido suspenso para várias empresas brasileiras.

Durante a visita à China, o então ministro da agricultura, pecuária e abastecimento do Brasil, Roberto Rodrigues, que acompanhava a comitiva governamental na viagem, pediu desculpas ao governo chinês pela contaminação e prometeu mais cuidado do lado brasileiro (MARTINS, 2004). A verdade é que, embora houvesse reconhecimento da contaminação, o governo brasileiro ressentia-se da falta de transparência da AQSIQ com relação à questão, pois o órgão não explicava os critérios de amostragem utilizados para determinar suas decisões e fazia uso de uma política de tolerância zero, o que também não era comum em outros países. Ademais

⁵⁹ De acordo com reprodução da Agência EFE (2004).

há muito tempo o Brasil tentava sem sucesso negociar com o órgão melhores termos. Havia o receio de que a China estivesse, ao barrar a soja brasileira, tentando influenciar nos preços do produto, que haviam subido nos últimos anos e a China, como país grande nesse comércio, teria condições de afetá-lo.

Na área sanitária era interesse do MAPA ainda, e houve uma proposta desde 2003 para isso, para um acordo de equivalência dos sistemas sanitários brasileiros e chineses, o objetivo era facilitar o comércio de carne. Pela proposta permitir-se-ia que frigoríficos dos dois países, credenciados a vender a terceiros mercados, pudessem ser habilitados automaticamente a exportar, sem necessidade de inspeção individual dos estabelecimentos exportadores (BIATO JÚNIOR, 2010). Lembra-se que inspeções individuais *in loco*, como era a preferência dos chineses, demandavam a criação de missões técnicas e limitavam o número de estabelecimentos a serem inspecionados – era mais caro, mais demorado e trabalhoso. O Brasil, um dos maiores exportadores de carne do mundo, acreditava já ter provado a qualidade do seu produto e não via necessidade para tanto. O governo chinês, no entanto, não aceitou a proposta.

O citado Memorando de Entendimento na Área de Segurança Sanitária e Fitossanitária (2004b), então, não resolveu os problemas, nem da carne, nem da soja, mas foi importante porque abriu possibilidades futuras de entendimento sobre a questão, o que daria, aparentemente, melhores resultados nos próximos meses como veremos adiante, não só para o caso da soja, mas também para a carne brasileira. O Memorando deve ser visto como um passo à frente, dado que fundamentaria os acertos posteriores.

Também relevantes foram o Memorando que deu andamento a questões relativas ao desenvolvimento de um sistema de aplicação para o Programa de Satélite Sino-Brasileiro de Recursos terrestres, um acordo sobre cooperação esportiva e um Memorando de entendimento sobre cooperação voltado para o desenvolvimento da área hidroferroviária, prioritária para o governo brasileiro. Neste Memorando (2004c) cita-se a competitividade brasileira em produtos que a China necessita para o seu crescimento, como soja, álcool, madeira, minério de ferro e produtos siderúrgicos, afirma-se que “Tendo presente o interesse da República Popular da China em contar com o fornecimento, a longo prazo, dos citados produtos”, as partes se comprometeriam a explorar “um conjunto de iniciativas que englobe as áreas de

comércio, infraestrutura de transporte e de energia e investimentos mútuos, a fim de reforçar o intercâmbio de produtos, tecnologia e serviços” (MEMORANDO, 2004c).

O Memorando (2004c) foi importante por criar um marco sobre o qual o Brasil pudesse receber investimentos chineses para melhoria da infraestrutura do país e, ainda, pudessem ser incentivadas parcerias entre empresas brasileiras e chinesas visando o aproveitamento dessas oportunidades. Durante a visita foram anunciados importantes projetos: a Vale associou-se a três empresas chinesas⁶⁰, a *Shangai Baosteel Group Corporation*, a *Chalco* e a *Yankuang Group Co. e Yongcheng Coal and Eletricity Group Co. Ltda*; a Petrobras estabeleceu uma aliança com a SINOPEC⁶¹; a *China National Machinery and Equipment Import and Export Co.* assinou contrato com a Central Termelétrica do Sul para a construção de uma usina termelétrica a carvão em Cachoeira do Sul, RS. Os escritórios da Varig, que anunciara uma *joint venture* com a Air China para implantação de voos regulares entre Brasil e China, da Petrobrás e um do Governo Paulista em conjunto com a BM&F foram inaugurados com presença de altas autoridades (MARTINS, 2004).

Por ocasião da visita foi ainda criado o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), agrupando grandes empresas brasileiras e chinesas com interesse no aprofundamento do comércio bilateral. Reconhecendo-se ainda como países importantes em suas respectivas regiões o Brasil “manifestou apoio a que a China a se torne observador da OEA e membro do BID” (COMUNICADO, 2004). A China, de seu lado, expressou apoio a que o Brasil tenha “maior participação no processo do desenvolvimento da Ásia e a se tornar membro do Banco do Desenvolvimento da Ásia” (COMUNICADO, 2004).

Para adensamento da parceria foram também estabelecidos de forma genérica quatro princípios pelos países:

- 1) fortalecimento da confiança política mútua, com base em um diálogo em pé de igualdade; 2) aumento do intercâmbio econômico-comercial com vistas ao benefício recíproco; 3) promoção da cooperação internacional, com ênfase na coordenação das negociações; 4) promoção do intercâmbio entre as respectivas sociedades civis, de modo a aprofundar o conhecimento mútuo (COMUNICADO, 2004).

⁶⁰ Com a *Shangai Baosteel Group Corporation*, desenvolveria um projeto do Polo Siderúrgico de São Luís para produzir aço e outro para a exploração de carvão de coque na China para exportação ao Brasil, implementaria ainda uma linha de transporte marítimo de grande porte; com a *Chalco* havia um projeto para a exploração no Pará de bauxita e transformação em alumina para exportar para a China, e; com a *Yankuang Group Co. e a Yongcheng Coal and Eletricity Group Co. Ltda* o objetivo era produzir, processar e vender carvão ao Brasil e terceiros mercados.

⁶¹ A associação seria para exploração em águas profundas em regiões da Ásia, no Equador e no Irã.

Os Direitos Humanos foram um importante tema abordado nas conversas entre os países. Assunto sensível para as autoridades chinesas, o Brasil concordou em manifestar a “não conformidade com a politização da questão dos direitos humanos e com a adoção de critérios seletivos” (COMUNICADO, 2004). Lembra-se que tradicionalmente, exceto por episódio narrado no capítulo 3 desta tese, em que o Brasil votou contra a China em uma moção na CDH, os países denunciam a tentativa dos países desenvolvidos de utilizarem os Direitos Humanos como um elemento de contenção para o seu desenvolvimento. China e Brasil reconheceram a “universalidade, indivisibilidade e não-seletividade dos Direitos Humanos”, mas destacaram também “a importância fundamental da plena realização do direito ao desenvolvimento” (COMUNICADO, 2004). O tratamento do tema durante a visita vinha no sentido de fortalecer a cooperação dos países em Direitos Humanos, lembrando que em abril de 2004 o Brasil havia votado favoravelmente a China na CDH (RAMOS, 2006).

O desejo brasileiro de obter um apoio público da China a sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU não foi realizado. A China teria se mostrado simpática a ideia e pessoalmente o presidente chinês teria manifestado a Lula apoio ao pleito, mas no comunicado conjunto divulgado pelos países expressou-se apenas “a necessidade de reforma das Nações Unidas, inclusive a do Conselho de Segurança, de forma a torná-lo mais representativo e democrático” (COMUNICADO, 2004), dando maior papel aos países em desenvolvimento. A isso acrescentou-se ainda que a China atribuía alta importância “ao papel que o Brasil tem desempenhado nos assuntos regionais e internacionais e apoiou o Brasil, como o maior país em desenvolvimento do hemisfério ocidental, para desempenhar maior papel nas instituições multilaterais, como as Nações Unidas” (COMUNICADO, 2004). Nos bastidores, havia sido comentado que a RPC se negara a dar apoio público a empreitada brasileira para não se indispor com outros países que também eram candidatos. Mais à frente discutiremos outros fatores que poderiam explicar o comportamento chinês.

O desejo dos chineses de ter sua economia reconhecida como sendo de mercado também não foi contemplado. Dentro do governo brasileiro, ressoando pressões de setores industriais domésticos, haviam vozes contrárias ao reconhecimento, organizadas principalmente em torno do MDIC (BIATO JÚNIOR,

2010). Apesar da importância que a contraparte chinesa atribuía ao assunto, no comunicado conjunto o Brasil apenas se comprometia a “examinar a questão do reconhecimento da China como um país de economia de mercado com espírito construtivo” (COMUNICADO, 2004).

De uma forma geral a avaliação da visita do presidente Lula a China foi positiva, tendo reforçado a aproximação entre os países, dando um caráter mais estratégico as relações. Lembra-se que desde 1995 um presidente brasileiro não visitava a China. Dessa vez os pleitos levantados pelo Brasil durante a visita pareciam ser mais adequados ao que a China realmente poderia oferecer. Era ver agora se as coisas iam acontecer: se os investimentos se materializariam, se as questões técnicas para a realização do comércio se resolveriam, se haveria mesmo disposição da China e capacidade do Brasil de diversificar a pauta de comércio, se os países iam conseguir fazer transbordar para as relações multilaterais, para além do G-20 da OMC, o bom clima das relações bilaterais, expandindo a cooperação de forma mais concertada para outras questões, com interesse especial do Brasil na busca do apoio para a reforma do CS-ONU.

Os pontos que permaneceram em suspenso - a questão da soja brasileira, ainda proibida naquele momento de desembarcar na China, as questões fitossanitárias relacionadas a carne, o apoio da China ao pleito brasileiro no CS-ONU e o reconhecimento do *status* de economia de mercado para a China – teriam outra chance para serem encaminhados de forma mais direta: Hu Jintao havia aceito o convite do presidente Lula para vir ao Brasil, a visita seria ainda naquele ano em novembro, o que demonstrava o interesse mútuo dos países em aproveitar a simbologia do 30º aniversário de retomada das relações diplomáticas para criar uma maior aproximação entre eles.

A questão da soja tornou-se ainda mais urgente antes dessa visita. A suspensão de abril ainda vigorava em junho e a questão começou a tomar contornos mais dramáticos. Ao todo 24 empresas já haviam sofrido suspensão do direito, pela autoridade chinesa, de comercializar a soja brasileira na China, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) calculava um prejuízo maior que US\$ 1 bilhão entre a queda no preço internacional do produto, pelo fato de a China ser país grande nesse comércio, e o valor pago pelas diárias dos navios atracados na China com a soja brasileira sem poder descarregar (AGÊNCIA FOLHA; FOLHA DE SÃO

PAULO, 2004). A continuidade das medidas chinesas fez crescer a politização do tema no país, com vários parlamentares, pressionados pelos produtores nacionais, indo a público falar sobre o assunto⁶².

O MAPA havia montado uma delegação que estava em Pequim tentando negociar com a AQSIQ parâmetros mais claros de inspeção e a liberação da soja brasileira. Também estava em Pequim na época o governador do Rio Grande do Sul, Estado responsável naquele momento por exportar cerca de 70% da soja brasileira para a China, e um dos mais afetados pelo embargo (AGÊNCIA FOLHA; FOLHA DE SÃO PAULO, 2004). O governador, como contrapartes da Argentina e dos EUA, que também se sentiam ameaçadas pelas medidas e culpavam a China pela queda internacional do preço do produto, chegou em determinado momento a defender que o Brasil recorresse a OMC para resolver a questão (AGÊNCIA FOLHA; FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Diante das pressões não só do Brasil, mas também de Argentina e EUA, e da politização doméstica do tema no país com potenciais danos para as relações bilaterais, a AQSIQ fechou um acordo com o MAPA. Pelo acordo ficou acertado: a) que não se poderia ultrapassar o limite de uma semente contaminada por quilo de soja; b) que a AQSIQ primaria pela gradualidade em suas inspeções, não mais ações de tolerância zero, e; c) que para o produto brasileiro que já estava embarcado os chineses decidiriam caso a caso, se aceitavam ou encaminhavam para a limpeza (AGÊNCIA FOLHA; FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

A impressão do governo brasileiro, como já havia sido amplamente especulado pela imprensa e por outros países produtores internacionais de soja, foi que a China quis utilizar a sua força como compradora para deprimir os preços internacionais do produto. Foi inevitável a relação entre a queda no preço da *commodity* e a intencionalidade da ação chinesa (COTTA, 2004). Estimava-se que a RPC queria conter o efeito inflacionário que o aumento no preço da soja nos últimos anos estava tendo na cadeia produtiva do óleo e da carne no país. O governo brasileiro, contudo, após o acordo entre a AQSIQ e o MAPA, deu o problema como solucionado.

No interim das visitas outro assunto ainda movimentou as relações comerciais entre os países: as dificuldades vividas pela HEAI, *joint venture* entre a Embraer e a

⁶² A título de exemplo, visitar <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2004/06/17/maguito-ministro-deveria-ir-a-china-solucionar-impasse-na-venda-de-soja>

AVIC II. Como mencionamos no capítulo 3, a HEAI se constituiu na esperança de atender a demanda que se supunha crescente da aviação regional chinesa. Em dezembro de 2003, para atender as encomendas já estabelecidas por algumas companhias regionais chinesas, a HEAI produziu sua primeira aeronave. Em janeiro de 2004 concretizou a venda de seis ERJ 145 a *China Southern*. Contudo não havia previsão de quando poderia entregar o restante das aeronaves já contratadas pelas empresas chinesas, uma vez que elas não mostravam interesse em dar andamento aos contratos (BIATO JÚNIOR, 2010). A HEIA, que tinha capacidade para produzir até 12 aeronaves por ano, estava sem encomendas. Foi divulgada a possibilidade da *China Eastern Airlines* comprar 10 aeronaves, a HEIA queria o contrato. Pressões foram feitas para que o governo brasileiro pudesse interferir pela empresa junto ao governo chinês, o assunto deveria ser encaminhado na visita de Hu.

5.1.3 “Este é um ano de grande significação nos anais do relacionamento sino-brasileiro”

Hu Jintao viria a América Latina em novembro para visitar Brasil, Argentina, Chile e Cuba, a visita coincidia com a Cúpula do Fórum de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC) que aconteceria em Santiago, no Chile, a qual a China participaria. A primeira parada foi no Brasil, o intuito era demonstrar a importância relativa maior do país para a política externa chinesa e salientar que o mesmo era a porta de entrada para a América Latina. Perante o congresso brasileiro, no seu principal discurso político da viagem, Hu salientou que o Brasil era “o primeiro destino da minha visita à América Latina”, e referiu-se não só ao Brasil, mas a toda a região latino-americana (HU JINTAO, 2004).

No discurso, destacou ainda que a China e o Brasil eram “os dois maiores países em desenvolvimento, respectivamente dos hemisférios leste e oeste” e que historicamente faziam “esforços convergentes em prol de promover o estabelecimento de uma ordem política e econômica internacional justa e adequada”, o intuito dessas palavras era reforçar a identidade comum entre os países (HU JINTAO, 2004). Comercialmente, lembrou-se que a “China e o Brasil já se tornam, reciprocamente, os mais importantes parceiros comerciais em respectivas regiões” (HU JINTAO, 2004). Enumerou novamente os quatro princípios, já citados no comunicado conjunto na

viagem do presidente Lula em maio, como elementos norteadores das relações entre os países.

Como era comum nos discursos oficiais chineses, após enumerar dados econômicos e reformas que evidenciavam a ascensão internacional do país, dentro da perspectiva de reforçar o seu desenvolvimento pacífico e a face não ameaçadora do mesmo, Hu (2004) admitiu que apesar dos êxitos no desenvolvimento, tinha “plena consciência de que, na China, por ser um país populoso com base econômica fraca e desenvolvimento ainda não equilibrado, existem todavia fatores limitativos”, reforçando a identidade de país em desenvolvimento como escolha “inevitável” para o país, o que o aproximava do Brasil e dos países da região:

A China adota uma política externa pacífica de independência e autodeterminação, com o propósito de manter a paz mundial e promover o desenvolvimento conjunto. **Intensificar a unidade e as cooperações com os países em desenvolvimento é o ponto de alicerce da política externa chinesa.** [...] A intensificação da unidade e cooperação entre os países em desenvolvimento, além de ser a **nossa inevitável escolha** na procura pelo desenvolvimento conjunto, constitui também um importante meio para impulsionar o estabelecimento de uma nova ordem político-econômica internacional justa e adequada (HU JINTAO, 2004).

Ainda no discurso, o presidente chinês propôs para a região como um todo o aumento da cooperação política e da confiança em todos os ambientes, aumentar a parceria econômica no comércio e nos investimentos com ganhos mútuos para as partes, e reforçar as trocas culturais entre as diferentes civilizações. Ao se dirigir a América Latina como um todo, nas palavras de Lula da Silva (2004c), “lançando a nova política externa de seu governo para a América Latina”, Hu reforçou o discurso como o principal de sua visita na região.

O presidente Lula da Silva (2004c) destacou, em ocasião da visita, a parceira “indispensável” da China e o caráter prioritário dessas relações no conjunto da política externa brasileira, salientando que a visita confirmava “as grandes expectativas e possibilidades que identificamos em Beijing” e que esperava que a China ajudasse o Brasil “a reconquistar competitividade nos setores estratégicos de infra-estrutura ferroviária, portuária, energética, siderúrgica e de telecomunicações”. Destacou-se ainda a cooperação entre os países nos fóruns multilaterais, no G-20 da OMC em especial, e a parceria em ciência e tecnologia, representada pelo programa para a construção de satélites. No mais, Lula reforçou que a parceria entre os países estava fundamentada em crenças comuns, como o “interesse comum na busca de um mundo multipolar e pluralista” (SILVA, 2004c).

Concretamente foram fechados alguns acordos e resolvidas questões que haviam sido encaminhadas na visita do presidente Lula, dentre eles destaca-se dois protocolos complementares do Programa do Satélite Sino-Brasileiro e um Memorando para a facilitação da viagem de turistas chineses ao Brasil. Foi assinado ainda um Memorando em matéria de cooperação de comércio e investimento entre os países (2004d), em que, em seu artigo primeiro, o Brasil reconhecia o *status* de economia de mercado para a China.

Vários elementos foram considerados pelo governo brasileiro para fazer o reconhecimento que havia sido negado seis meses antes. Nos bastidores, a China insistia no reconhecimento, pelos motivos já citados nesta tese, reforçando-se ainda que Pequim acreditava que a decisão do Brasil sobre a matéria poderia influenciar na forma como os países que Hu ainda iria visitar decidiriam. O reconhecimento por parte do Brasil, então, era considerado uma prioridade pela China naquele momento.

A primeira consideração feita pelo governo brasileiro para decidir por conceder o *status* era a de que esse reconhecimento afetaria de forma limitada o comércio bilateral, mais afrente, em tópico específico, entraremos nos detalhes desse comércio, mas vale ressaltar por ora que as importações brasileiras da China, desde o início da década de 2000, eram constituídas menos pelas chamadas “quinquilharias” voltadas ao consumo final e mais por insumos industriais e matérias-primas básicas para a indústria. Isso significava que a maior parte das importações da China na verdade contribuía para o abaixamento dos custos e para o aumento da competitividade da indústria nacional. Alguns setores possivelmente poderiam sofrer mais com a concorrência chinesa, como o de têxteis e calçados, dentre outros, mas considerando o comércio como um todo o Brasil era superavitário, e mantinha essa perspectiva a médio prazo, e o reconhecimento do *status* poderia ser usado como barganha para conseguir mais vantagens comerciais para o país. O ministro do MDIC à época, Luiz Fernando Furlan, destacou esse fato: “O que as autoridades chinesas disseram é que os países que reconhecem no início terão privilégios de acesso ao mercado chinês e serão tratados como amigos prioritários no destino de investimentos”⁶³.

Esse fator pesou na decisão. Era um receio do governo brasileiro, caso resolvesse naquele momento não conceder o *status* de economia de mercado, que outros países da América Latina e da APEC, no contexto dos contatos que Hu ainda

⁶³ Conforme declaração reproduzida por Soliani e Sofia (2004).

faria na região, pudessem reconhecer esse *status* a China. Uma vez que isso acontecesse, calculava-se que o Brasil perderia o poder de fazer exigências adicionais aos chineses e, ainda, poderia haver, era um receio, algum tipo de retaliação ao Brasil⁶⁴, com perda de vantagens econômicas. Além disso, como confirmado na época pelos ministros do MDIC e do MAPA, os chineses atrelaram as negociações de todos os outros temas ao reconhecimento do país como economia de mercado: Roberto Rodrigues do MAPA chegou a dizer que “Inicialmente a posição chinesa era uma espécie de samba de uma nota só”, e que só quando o Brasil concordou em conceder o *status* “as coisas ficaram mais flexíveis”⁶⁵.

Desse modo, a decisão do governo brasileiro de conceder o *status* de economia de mercado a China, diante da insistência dos chineses e do caráter prioritário que o governo brasileiro queria dar para essas relações, importantes para a política de diversificação de parcerias, deve ser vista como uma tentativa de controlar o processo e assegurar vantagens ao país. As oportunidades que o crescimento da economia chinesa oferecia, em termos de comércio e investimentos, e a esperança de que as relações com a China, ao propiciarem ao Brasil uma diversificação de parcerias, pudessem ajudar a reduzir a vulnerabilidade externa do país, criaram uma posição favorável a China nessa negociação, o que levou o Brasil a optar pelo reconhecimento.

Como afirmou na ocasião da visita o presidente Lula, reforçando os objetivos comerciais brasileiros com a China, era preciso “diversificar as exportações brasileiras. Desejamos incorporar à nossa pauta de exportação produtos com crescente valor agregado, em benefício da renda e qualificação dos trabalhadores brasileiros” (SILVA, 2004c). Agora que o Brasil havia concedido o *status* de economia de mercado abria-se uma oportunidade de pressionar a China para que isso realmente acontecesse.

No mesmo Memorando (2004d) em que o Brasil reconheceu a China como economia de mercado foi possível visualizar aspectos que eram de interesse brasileiro. No segundo artigo, estabelecia-se que os países “concordam em fortalecer a cooperação nas áreas de regulamentação e inspeção fito e zoonitária, de modo a assegurar condições para que os produtos de cada parte tenham acesso a ambos os

⁶⁴ A possibilidade é apontada por Biato Júnior (2010, p.153). O autor chega a essa conclusão a partir da leitura de telegramas trocados entre a embaixada do Brasil em Pequim com algumas autoridades chinesas.

⁶⁵ Conforme declaração reproduzida por Soliani e Sofia (2004).

mercados”, acrescentando ainda que se buscaria “de forma rápida e fluída a aprovação dos trâmites burocráticos para o acesso ao mercado de produtos animais e vegetais nos respectivos países” (MEMORANDO, 2004d). Tal artigo visava atender o pleito brasileiro, de resolver as questões sanitárias entre os países, visando facilitar o comércio de soja e carne.

Desse entendimento foram gerados quatro protocolos assinados entre o MAPA e a AQSIQ: um sobre a carne bovina desossada e outro sobre carne de aves a serem exportadas do Brasil para a China; e outros dois, um sobre carne suína processada termicamente e outro sobre carne de ave processada termicamente a serem exportadas da China para o Brasil. A proposta do MAPA para os protocolos foi a mesma que estava na mesa de negociações desde 2003, um acordo de equivalência dos sistemas sanitários brasileiros e chineses sem necessidade de habilitação individual *in loco* dos estabelecimentos. Novamente o AQSIQ recusou essa proposta, mas aceitou fechar esses quatro protocolos específicos, em breve a China enviaria uma missão técnica ao Brasil para habilitação dos exportadores para vender carne a China.

Foi uma vitória parcial para o Brasil, dado que não conseguiu a equivalência dos sistemas sanitários, mas arrancou um compromisso chinês de tentar facilitar as coisas dali em diante. Cabe ressaltar que esse comportamento que a China teve com o Brasil no que se refere as questões sanitárias relacionadas a carne era comum com outros parceiros comerciais, à exceção dos EUA para quem a China habilitou a totalidade dos estabelecimentos exportadores (BIATO JÚNIOR, 2010).

Ainda no mesmo Memorando, foi estabelecido que os países apoiariam “os empreendimentos conjuntos (*joint ventures*) estabelecidos entre os dois’, acrescentando-se que fariam “esforços conjuntos para apoiar o empreendimento sino-brasileiro de aviação regional (*joint venture*) em seu estágio inicial” (MEMORANDO, 2004d). Era outra vitória para o Brasil: no anexo ao Memorando se sacramentou a venda das 10 aeronaves ERJ 145 da HEAL para a *China Eastern Airlines*. Essa foi também uma reivindicação do governo brasileiro para dar a China o *status* de economia de mercado. Também no Memorando (2004d) foi estabelecido que os países iriam “facilitar o comércio de coque siderúrgico entre os dois”, questão que visava facilitar os negócios da Vale na China com a *Baosteel*.

O Memorando (2004d) visava ainda incentivar a cooperação no setor de tecnologia de informação, em especial no setor financeiro, a ideia era facilitar o comércio exterior e reiterar o “interesse recíproco na promoção de investimentos em ambos países, com participação de empresas dos países receptores na formação de empreendimentos conjuntos (*joint-ventures*)”. Seriam facilitados os investimentos nas áreas de infra-estrutura, energia, gás natural, proteção ambiental, meios de transporte, biotecnologia e mineração. Como havia sido na visita do presidente Lula, com isso o Brasil buscava atrair investimentos chineses.

Na questão do apoio chinês ao pleito brasileiro de ser membro permanente do CS-ONU não houve avanço concreto. Ao público o governo brasileiro se esforçou para passar a ideia de que a China apoiava o Brasil. Em um discurso, perante Hu, Lula dizia que tinha ouvido “com satisfação do presidente Hu Jintao palavras de estímulo a que o Brasil desempenhe um papel maior no cenário internacional, particularmente no âmbito das Nações Unidas”, acrescentando ainda que “Entendemos ser essa uma manifestação favorável a que o Brasil participe como membro permanente dos trabalhos de um Conselho de Segurança reformado” (SILVA, 2004c).

Do mesmo modo como havia feito na viagem de Lula à China, o governo brasileiro buscou veicular a informação de que reservadamente o presidente chinês tinha se manifestado positivamente ao pleito brasileiro. O ministro das relações exteriores, Celso Amorim repetiu para a imprensa que:

A maneira como o presidente Hu Jintao falou foi muito positiva, dizendo que vê com bons olhos a participação crescente do Brasil no cenário internacional e que apoia, ou aprecia, digamos, os esforços do Brasil para ser membro permanente do Conselho de Segurança. Essas foram as palavras dele na conversa. Nós interpretamos isso como um apoio.⁶⁶

Publicamente, contudo, Hu Jintao não fez referência ao pleito brasileiro no CS-ONU, nem menção explícita a participação do Brasil na MINUSTHA, na qual a China também participava com o Brasil, e que era citada reiteradamente pelo governo brasileiro como uma das credenciais par a entrada no CS. Mesmo assim, a percepção do governo brasileiro, a qual será frustrada como sabemos, era naquele momento a de que teria o respaldo oficial da China na hora oportuna, quando viesse a chegar a reforma.

O saldo da visita, do lado chinês, foi considerado bastante positivo, pois o objetivo prioritário, que era o reconhecimento do país como economia de mercado

⁶⁶ Fala do Ministro Celso Amorim, conforme reprodução de Tortoriello (2004).

havia sido alcançado, embora ainda dependesse de regulações posteriores do MDIC para entrar em validade. Do lado do Brasil, considera-se que interesses econômicos brasileiros tenham sido avançados, como no caso das vendas da Embraer, embora no caso das exportações de carne, ainda fossem necessárias missões técnicas para habilitar os exportadores e, ainda, era preciso esperar para ver se os investimentos chineses realmente se materializariam. Na questão do pleito com relação a participação do Brasil no CS-ONU, mesmo sem o apoio formal do governo chinês, como mencionamos, havia a percepção de que na hora exata o aceno positivo viria. Desse modo, o saldo da visita também era positivo para o Brasil.

Com relação a grupos internos, se na visita de Lula à China havia se difundido de forma mais generalizada uma percepção mais positiva, em termos das oportunidades que a China apresentaria para as empresas brasileiras, com o reconhecimento do *status* de economia de mercado dado pelo governo brasileiro a China, parte do empresariado nacional, organizado principalmente em torno da FIESP, intensificou a visão da “ameaça chinesa”, fazendo uma leitura negativa dos saldos da visita de Hu. A FIESP⁶⁷, à época, criticou duramente a concessão do *status* de economia de mercado, por entender que a “República Popular da China não é, absolutamente, uma economia de mercado”, acrescentando-se ainda que:

Ao reconhecer a República Popular da China como economia de mercado, o governo brasileiro obriga a autoridade investigadora (DECOM) a comparar os preços das exportações chinesas com os praticados no seu mercado interno. É de conhecimento público internacional que os preços domésticos da República Popular da China não correspondem aos do mercado externo.

A FIESP considerava, portanto, que tal reconhecimento prejudicaria a capacidade de defesa da indústria nacional.

O governo brasileiro, ao seu turno, reforçou os ganhos que o Brasil teve com o reconhecimento, como a compra das aeronaves da parceria formada pela Embraer, a abertura (que ainda seria operacionalizada) do mercado chinês para a carne brasileira e para as possibilidades de atração de investimentos para a infra-estrutura do país. Além disso, ministro do MDIC na época, Furlan⁶⁸ buscou tranquilizar o setor produtivo brasileiro, afirmando “que essa concessão não faz com que o governo brasileiro abra mão das defesas comerciais que existem hoje”.

⁶⁷ Conforme consta requerimento de audiência pública de junho de 2005 do Deputado Nelson Marquezelli.

⁶⁸ Conforme depoimento reproduzido pelo Folha Online (2004).

Contudo, a Fiesp ainda pressionava⁶⁹:

Embora o Governo tenha manifestado não abrir mão de salvaguardas ou da aplicação de regras antidumping, esse posicionamento certamente restringirá a aplicação de medidas na defesa comercial do País que, justificadamente, visam equilibrar os negócios internacionais na atual fase de liberalização.

Uma vez aprovada, contudo, faltava implementar a decisão que conferia o *status* de economia de mercado a China, a partir de então, os grupos contrários ao reconhecimento desse *status* passariam a pressionar o governo brasileiro, de forma a evitar que a decisão fosse regulamentada.

A despeito disso, a avaliação do ano de 2004 para as relações Brasil-China foi positiva, por meio da aproximação bilateral, das visitas e dos acordos foram modeladas as bases para que os intercâmbios entre os países pudessem se intensificar. Como afirmou o presidente Hu Jintao (2004), na frase que é o título dessa seção, “Este é um ano de grande significação nos anais do relacionamento sino-brasileiro”. O Brasil passou a enxergar a China com um olhar mais estratégico, pensando como o país poderia contribuir para os objetivos amplos da política externa brasileira. A China atribuía importância ao desenvolvimento das relações pensando em sua estratégia de diversificação de parcerias, de busca de apoio para iniciativas multilaterais e de aumento do reconhecimento do país nas relações internacionais, o país mostrava-se mais propenso a estabelecer ações concretas para avançar temas de interesse comum, como os investimentos e as questões sanitárias.

Desse modo, o aprofundamento das interações entre Brasil e China, como grandes países em desenvolvimento, fazia sentido como estratégia das duas políticas externas, que conferiam certa prioridade ao aprofundamento das relações com essa categoria de país. A tarefa a partir de então seria utilizar toda a energia produzida pelo intenso ano de 2004 para fortificar as relações.

5.1.4 Amadurecendo as relações

Após as visitas de alto peso, o sentimento era de expectativa para saber se o planejado iria se materializar. Como veremos nesta parte, essas expectativas serão seguidas por momentos de desencontros e dificuldades nas relações entre os países, perceber-se-ia que a robusta agenda criada com o fito de alimentar as duas visitas de

⁶⁹ Conforme consta requerimento de audiência pública de junho de 2005 do Deputado Nelson Marquezelli.

alto nível era, em alguns aspectos, muito intensa para ser sustentada. Atritos comerciais e diferenças de posicionamento quanto ao sistema multilateral também foram evidenciadas. A despeito disso, perceberemos ao fim do período que, testada pelas dificuldades, as relações entre os países estariam mais maduras; o comércio entre eles maior e a cooperação multilateral florescendo.

5.1.4.1 Dificuldades em questões comerciais

Uma das questões que deveriam ser encaminhadas, de interesse principalmente brasileiro, eram as missões técnicas chinesas que viriam ao Brasil para fazer a habilitação dos estabelecimentos exportadores de carne. Como a AQSIQ não tinha aceito a proposta brasileira de equivalência dos sistemas sanitários, uma missão chinesa deveria vir para inspecionar individualmente os frigoríficos que poderiam ser autorizados a vender. Cabe destacar que até 2005 vigorava um sistema de cotas para as importações chinesas da carne brasileira, como esse regime estava por acabar, era ainda maior o interesse brasileiro para ver as questões sanitárias logo resolvidas.

No início de 2005 houve a primeira visita, foram inspecionados apenas 16 estabelecimentos, um número considerado pouco expressivo pelo governo brasileiro, menos expressivos ainda foram os resultados: apenas três foram autorizados a exportar carne bovina e dois, carne de frango (BIATO JÚNIOR, 2010).

Nessa visita da AQSIQ, tentou-se ainda resolver algumas questões relacionadas as vendas do complexo da soja a China. Como resultado, ficaram mais claros os requisitos necessários para a exportação do grão da soja brasileira, no entanto o governo brasileiro não ficou plenamente satisfeito, dado a manutenção de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) de 13% sobre as importações de farelo de soja (LOVATELLI, 2005). Essas exportações brasileiras para a China tinham sido reduzidas a zero entre 2001 e 2004, o que acabava por incentivar exportações brasileiras com menor valor agregado, no caso o próprio grão (LOVATELLI, 2005).

Os produtores nacionais brasileiros reclamavam ainda de matérias que iam desde a desconformidade de algumas legislações chinesas ao protocolo de acesso do país a OMC, como o próprio IVA, até as dificuldades para compreender quais eram as legislações que a China aplicava ao complexo soja, destacando que muitas delas estavam em chinês e não eram disponibilizadas no idioma da OMC (LOVATELLI,

2005). Essas questões não foram naquele momento resolvidas, lembrando que o aumento da cooperação dos países na área sanitária havia sido uma das condicionantes para o reconhecimento da China como economia de mercado.

Em paralelo a isso, reforçava-se a oposição de parte do empresariado nacional, reunido em torno da FIESP, com relação ao reconhecimento do *status* de economia de mercado a China. Havia uma nova munição para essa oposição: em 2004 o comércio exterior do Brasil com a China foi superavitário, mas as exportações chinesas totais para o Brasil, com destaque para produtos de maior valor agregado, haviam crescido mais que as vendas brasileiras para a China, que continuavam concentradas no setor primário. Desse modo, não só o Brasil não havia conseguido diversificar suas exportações, como também estava perdendo vantagens no saldo comercial.

Pressionada por esses fatores, em maio de 2005, uma decisão da CAMEX regulamentou a adoção de instrumentos de salvaguardas transitórias e têxteis contra a China (OLIVEIRA; MANFREDINI, 2005). É oportuno ressaltar, que pelo protocolo de acesso da China à OMC, em 2001, ficou acertado que os países membros da organização, caso estabelecessem que as importações chinesas estivessem causando danos a algum setor específico, poderiam solicitar salvaguardas gerais ou específicas contra produtos chineses. A decisão da CAMEX não significou, contudo, um pedido de salvaguarda para qualquer setor específico brasileiro, apenas regulamentou a possibilidade, já que a partir de então, comprovando dano ou ameaça séria de dano, o setor que se sentisse ameaçado poderia reivindicar ao governo brasileiro a abertura de salvaguardas.

Justificando a medida, o então secretário de Comércio Exterior do MDIC, Ivan Ramalho⁷⁰, explicou que se devia a “constatação do expressivo aumento das importações provenientes da China”, superiores ao aumento das importações provenientes de qualquer outro país. Mesmo reconhecendo que as importações de insumos industriais eram importantes para aumentar a competitividade da própria indústria brasileira, “como no caso dos celulares”, Ramalho destacava que setores como o de têxtil e de confecções, químico, de equipamentos de vídeo e áudio e produtos cerâmicos, dentre outros, estavam sofrendo com a concorrência dos produtos chineses (OLIVEIRA; MANFREDINI, 2005).

⁷⁰ Fala conforme reprodução de Oliveira e Manfredini (2005).

Como pano de fundo a essa decisão tem-se, obviamente, as pressões dos grupos empresariais que se sentiam prejudicados pela concorrência dos produtos chineses. A percepção do governo brasileiro, no entanto, era que a medida da CAMEX, independentemente de ser posta em prática, serviria de importante instrumento de pressão para tentar negociar com a China acordos de autolimitação das suas exportações. Do mesmo modo que havia determinado a possibilidade das salvaguardas, a CAMEX reivindicou ao MDIC que constituísse uma missão para dialogar com o governo chinês sobre a possibilidade de autolimitação das exportações (OLIVEIRA; MANFREDINI, 2005).

Embora houvesse forte apelo da FIESP para que fossem patrocinadas medidas de salvaguardas contra a China, o governo brasileiro ressentia-se em ter que fazê-las, preferindo buscar o diálogo com o governo chinês. Isso aconteceu pois, até aquele momento, nenhum membro da OMC havia recorrido a essas medidas, UE e EUA, por exemplo, haviam negociado acordos de autolimitação das exportações chinesas de têxteis (BIATO JÚNIOR, 2010). O próprio governo chinês preferia essa fórmula, dado que não queria abrir precedentes para que outros países se sentissem encorajados a reivindicar salvaguardas.

Aqui vale lembrar que essas questões tinham importância internacional e doméstica para a China. Do lato externo, além de a abertura das salvaguardas criar um precedente que outros países poderiam aproveitar, seria um aviso de que a China estava em desconformidade com os padrões estabelecidos pela sociedade internacional, o que não era adequado a imagem de “país responsável” que queria passar, nem com a ideia de que o seu desenvolvimento contribuiria para o mundo como um todo, lembrando que, conforme apontamos no capítulo 4, essa era uma impressão que a política externa chinesa queria criar. Do lado doméstico, além de prejudicar os setores econômicos que fossem objeto da ação, representaria um aviso de que as reformas feitas pelo PCC não tinham aumentado o reconhecimento do país, o que contribuiria para críticas contra a legitimidade delas.

A China, então, pressionou o Brasil para que não levasse adiante a prerrogativa das salvaguardas, o então embaixador chinês na Organização Mundial do Comércio (OMC), Sun Zhenyu, afirmou na época que “A aplicação de uma salvaguarda não seria positiva para a relação entre os dois países”.⁷¹ Desse modo, o governo brasileiro,

⁷¹ Conforme declarações reproduzidas pela BBC (2005).

entendendo a importância que o tema tinha para a China e percebendo o potencial dano que a requisição da medida poderia ter para as relações comerciais bilaterais, com possíveis retaliações, propôs-se a dialogar.

O MDIC propôs a contraparte chinesa a imposição de um teto para as exportações do país naqueles setores em que as importações brasileiras haviam crescido além do “normal”. A China, no entanto, negou-se naquele momento a considerar um acordo fora do setor têxtil. Este era o setor para qual já havia acordos precedentes, como mencionamos, com os EUA e a UE e, ainda, a autolimitação estava amparada mediante o protocolo de acesso a OMC, estendê-la para outros setores era considerado discriminatório. Durante os últimos meses do ano de 2005 as negociações entre Brasil e China prosseguiram sem chegar a uma solução.

5.1.4.2 A questão do pleito brasileiro ao CS-ONU

Surgiria no ano de 2005, ainda, o principal desencontro das relações bilaterais entre os países: a China foi abertamente contra a proposta do G-4 de reforma do CS-ONU. Como mencionamos no capítulo 4, o Brasil integrou junto com Japão, Alemanha e Índia o G-4, a proposta dos países para a reforma do CS, visando sua atualização e aumento de legitimidade, era expandir a quantidade de membros permanentes de 5 para 11 (os seis adicionais seriam preenchidos pelo G-4 e mais dois países da África) e objetivava-se ainda o aumento das cadeiras rotativas de 10 para 13 (KUNRATH, 2012).

O Brasil tinha a esperança de que a China pudesse apoiar o pleito do G-4, tanto pelas declarações “a maneira oriental”⁷² que Hu havia dado para Lula e, ainda, porque julgava o Brasil ser essa solução a mais adequada para fortalecer o multilateralismo e a ordem multipolar, que eram também objetivos chineses. A diplomacia brasileira dava como certo que, havendo mesmo uma reforma no Conselho, Alemanha e Japão não ficariam de fora, dado o apoio, respectivamente, da Europa e dos EUA aos seus pleitos, como havia sido nas propostas anteriores em 1992, como apontamos no capítulo 3. Assim considerava-se que, para a China, era vantajoso que junto com eles

⁷² Essa expressão pressupõe a dubiedade das declarações chinesas, que até então não afirmavam apoio ao pleito brasileiro, ao mesmo tempo em que, como já mencionamos neste trabalho, incentivava o país a ocupar maior espaço na ONU. O governo brasileiro por causa da dubiedade das expressões chinesas acreditava que teria o apoio do país.

entrasse um país em desenvolvimento como o Brasil, que, lembra-se, historicamente tinha posições multilaterais coincidentes com a China, tendo inclusive, como já salientado, os dois países trabalhado conjuntamente para obstruir o *quick fix* em 1992.

Contudo, não só Brasil, mas também Alemanha e Índia, que também eram países parceiros estratégicos da China, subestimaram o efeito que ter o Japão na coalizão traria com relação ao apoio chinês. Como comentamos brevemente no capítulo 2, o Japão foi um dos países que contribuíram para as “humilhações” chinesas no fim do século XIX e durante o século XX. Até os dias atuais ainda existem tensões entre os países pela ocupação feita pelo Japão na China durante a década de 1930 e a segunda guerra mundial. A China não poderia aceitar a entrada do Japão no CS-ONU. Mencionamos no capítulo 3 que essa tinha sido a principal motivação por trás do comportamento chinês de se opor ao *quick fix* da década de 1990.

Brasil, Índia e Alemanha tinham noção dos problemas que a China teria com a entrada do Japão no CS-ONU, mas acreditavam que pesaria mais a parceria estratégica que a China tinha com os três países e que se não apoiasse formalmente, a expectativa era de que Pequim pelo menos ficasse neutro ou, ainda, apoiasse a reforma proposta pelo G-4 e depois se opusesse ao Japão quando fossem ser formalizados os países que entrariam no conselho. Essa última hipótese havia sido levantada pelo próprio Brasil.

A RPC, contudo, opôs-se abertamente a proposta do G-4. A frustração de Brasil, Índia e Alemanha foi grande, havendo ficado um sentimento de traição, uma vez que Pequim demorou para sinalizar o seu comportamento, deixando os países acreditarem que pelo menos não teriam sua oposição. A China adiou sua decisão até os últimos instantes porque não queria ter o ônus de ser a voz contrária a reforma, esperou para ver se os EUA, que na época não viam com bons olhos a entrada da Alemanha e dois países africanos como membros permanentes, pronunciava-se oficialmente.

Com a demora norte-americana e a percepção de que o G-4 teria o número de votos suficientes para aprovar a reforma na AGNU (inclusive com o apoio de Reino Unido, França e Rússia), a China teve que se declarar. Como mencionamos no capítulo 2, as relações internacionais são um importante elemento de legitimidade interna para o PCC, sendo o nacionalismo e o sentimento referente ao século de humilhação muito fortes no povo chinês, como mencionado no capítulo 2 (tópico

2.2.7). Shambaugh (2013) argumenta que quando a política externa é abordada no cenário doméstico chinês, o PCC tenta desenvolver discursos que remetem a experiência histórica chinesa, enraizados na mentalidade da sociedade, para criar mais legitimidade para a ação externa. A China não podia deixar o Japão entrar no Conselho sem lutar contra isso, era uma questão de externar sentimentos domésticos e de importantes grupos internos chineses.

Observando então a possibilidade real de que a reforma proposta pelo G-4 fosse aprovada, a China não apenas opôs-se, como passou a trabalhar diplomaticamente para minar os votos que o G-4 havia conseguido. No falatório diplomático difundido pelos chineses apontava-se que a proposta era apressada e que havia irresponsabilidade, pois mesmo o G-4 sabendo não ser consensual o que propunham, queriam forçar sua aprovação a risco de provocar divisões profundas na organização. A RPC destacava que esse assunto era sério demais para ser tratado desse modo. Questionava-se ainda a legitimidade do Japão, apontando que sua participação na 2ª guerra o desabonava como um membro responsável para o CS. (BIATO JÚNIOR, 2010).

Em momentos em que o G-4 parecia levar vantagem com relação aos possíveis votos na AGNU, a China chegou até a cogitar o apoio ao grupo *Uniting for Consensus*, que tinha uma proposta de reforma voltada para o aumento de assentos não permanentes rotativos (BIATO JÚNIOR, 2010). Justificava-se que essa proposta seria até mais democrática pelo fato de incluir nas esferas decisórias internacionais países em desenvolvimento e não apenas os interesses de potências regionais, como era o caso dos países do G-4. Os votos que o G-4 precisava para aprovar a reforma, nesse processo, foram perdidos.

Cabe mencionar que não só a China, mas também os EUA, contribuíram para a dissolução da vantagem que o G-4 acreditava ter. Após ficar claro a divisão de votos dos países da África, o próprio G-4 retirou a proposta por saber que mesma não seria aprovada na AGNU.

O ministro das relações exteriores brasileiro na época, Celso Amorim⁷³, externou que o Brasil estava “decepcionado” com a oposição chinesa. Considerava-se que a “maneira oriental” a China havia sinalizado que era favorável a pretensão brasileira de ocupar um assento permanente no CS-ONU e, embora os chineses

⁷³ Conforme reprodução de Trevisan (2005)

desde o momento em que declararam a oposição a proposta do G-4, tivessem explicado “inúmeras vezes” a autoridades brasileiras que esse posicionamento não tinha a ver com a entrada do Brasil, mas com o Japão, Amorim considerava, como já mencionamos, que o problema poderia ser contornado, para tanto a China poderia apoiar a proposta do G-4 e, quando da votação da entrada dos novos membros, opor-se-ia ao Japão (TREVISAN, 2005). A China, no entanto, sabendo que o Japão tinha o apoio dos EUA para entrar no conselho, nem levou em consideração essa proposta.

O fato é que também se consistia em uma explicação coerente a própria evolução da participação da RPC na ordem internacional, que havia se tornado mais multilateral e relacionada ao *status quo*. Desse modo, apesar de o país defender a multipolarização e a democracia nas relações internacionais, seu comportamento indicava que o país estava satisfeito e talvez não quisesse reformas muito profundas. Além disso, interpretou-se também que o país não queria diluir o seu poder, como único país asiático e em desenvolvimento que era parte do CS-ONU, com outros. As relações com a Índia, com quem a RPC já havia tido problemas históricos, inclusive uma guerra na década de 1960, também foram apontadas como outro possível motivo para o não apoio a reforma do G-4.

Após esse desencontro que tiveram Brasil e China, somado as pendências relacionadas a implementação dos acordos acertados nas visitas de Lula e Hu, as relações entre os países passaram por momentos de desconfiança. No discurso oficial, Amorim apontava que mesmo “decepcionado” com a China, manteria em “excelente nível” as relações⁷⁴. Ressaltando que não havia a possibilidade de o Brasil voltar atrás com relação ao reconhecimento do *status* de mercado para o país, dado que a decisão havia sido tomada “no mais alto nível e tem significado político”⁷⁵.

A simples menção ao assunto, contudo, soava como uma ameaça velada, uma vez que se admitia que a regulamentação do reconhecimento levaria em conta a concretização dos compromissos assumidos pela China, e embora houvesse avanço, como no caso da venda das aeronaves da Embraer e, ainda, uma evolução relativa nas negociações sanitárias e fitossanitárias, a satisfação do Brasil era “moderada”, o que, traduzindo da linguagem diplomática, na verdade, significava menos que isso.

⁷⁴ Conforme reprodução de Trevisan (2005)

⁷⁵ Conforme reprodução de Trevisan (2005)

Lembra-se que o apoio da China ao pleito brasileiro na reforma do CS-ONU não era um dos compromissos assumidos entre os países nos acordos fechados durante as visitas, de modo que formalmente o reconhecimento da RPC como economia de mercado não se relacionava a reforma do Conselho. Contudo era natural que esse desencontro contribuísse para criar um ambiente de mais dificuldades para as relações bilaterais.

A oposição chinesa a entrada do Brasil no CS-ONU virou também munição para os grupos internos que eram contrários ao reconhecimento do *status* de economia de mercado para a China. Tentou-se criar uma interpretação de que o Brasil havia trocado promessas vagas, que provaram não se concretizar, de apoio da China a entrada do país ao CS-ONU, pelo reconhecimento do *status*. Como se o governo brasileiro tivesse se permitido ludibriar pela contraparte chinesa, e os prejuízos desse engano estivessem sendo transferidos para a indústria nacional, que sofreria com a concorrência supostamente desleal da China e não teria os instrumentos adequados para se defender, dado o fato do *status* de economia mercado. Apesar de essa ser uma interpretação duvidosa dos fatos, dado que não existia vinculação entre uma coisa e outra, essa visão difundiu-se consideravelmente nos meios de comunicação brasileiros, o que serviu como pressão adicional para que o reconhecimento prometido a China não fosse regulamentado.

O saldo do ano de 2005 para as relações entre Brasil e China não foi, portanto, adequado as altas expectativas que a aproximação do ano de 2004 tinham gerado. Ainda persistiam questões fitossanitárias e sanitárias a serem resolvidas, importantes para o Brasil alavancar as exportações de carne, produto de valor agregado mais alto e que era considerado importante para os esforços de diversificação da pauta de comércio com a China. Os acordos para autolimitação de exportações chinesas também não tinham saído, embora em dezembro de 2005 o governo brasileiro tivesse divulgado que os chineses tinham aceitado restringir suas exportações de têxtil (FIORI, 2005). Além disso, a China tinha contribuído decisivamente para inviabilizar aquele que era um dos objetivos prioritários da política externa do governo Lula: a cadeira permanente do CS-ONU.

Do lado da China, a principal insatisfação era com a não regulamentação do *status* de economia de mercado que lhe havia sido concedido no fim de 2004 e, ainda, as ameaças veladas de utilização das salvaguardas.

Do lado comercial, como veremos mais afrente em tópico específico, o Brasil tinha sido superavitário, mas a pauta continuava concentrada em bens primários e as importações provenientes da China, com destaque para bens de maior valor agregado, cresciam de forma mais elevada que a vendas brasileiras para o país. Do lado dos investimentos, houve avanço em um projeto importante, a construção da Fase C da Usina Termelétrica de Candiota, junto com o conglomerado chinês CITIC, contudo os chineses reclamavam de dificuldades para investir no país (TOLEDO, 2005). Na época, André Sun⁷⁶, responsável pela instalação no Brasil de um escritório da CCPIT (Conselho da China para a Promoção do Comércio Internacional, na sigla em inglês), argumentava que para receber investimentos o Brasil “deveria dar mais facilidades”, e que o sistema fiscal “é bem complicado e tem taxas relativamente altas.”

5.1.4.3 Recomposição e avanços: criando espaços para discordâncias

No ano de 2006, algumas questões que tinham ficado em aberto foram parcialmente resolvidas, enquanto outras surgiram. Contudo, as altas expectativas do período anterior adequaram-se mais a realidade, contribuindo para o amadurecimento das relações entre os países.

Logo no início do ano saiu o acordo de autolimitação das exportações chinesas no setor têxtil. Pelo acordo, seria permitido ao governo brasileiro impor cotas a 8 categorias de produtos têxteis chineses totalizando 76 itens que correspondiam a cerca de 70% das importações brasileiras dos têxteis chineses (AGÊNCIA ESTADO, 2006). Na época, a SECEX explicou por meio do seu secretário, Armando Meziat⁷⁷, que o acordo era importante para proteger a indústria nacional de danos decorrentes do aumento das importações de produtos chineses, ressaltando que “Não terá (sic) confronto com a China”, acrescentando, contudo, que, para evitar a aplicação de salvaguardas, o que soava ainda como ameaça velada aos chineses, o objetivo era “estabelecer cotas para outros produtos”.

O acerto do acordo sobre os têxteis era uma boa notícia para as relações Brasil-China. A verdade era que, apesar de tanto Brasil, como China terem aspectos com os quais não estavam satisfeitos nas relações bilaterais, o que evidentemente era normal

⁷⁶ Conforme reprodução de Toledo (2005).

⁷⁷ Conforme reprodução da Agência do Estado (2006).

nas relações com qualquer país, os desencontros do ano de 2005, após duas visitas de tão alto impacto em 2004, haviam criado dificuldades nas relações entre os países, tendo o Brasil, em particular, sentido mais intensamente as decepções. Embora as relações já estivessem em um nível de consolidação suficiente para que tais dificuldades não gerassem retrocessos, como tinha ocorrido no fim da década de 1990, havia um certo comportamento de “reparação de danos” por parte da China, o que facilitou o desenvolvimento de algumas negociações e impulsionou visitas de algumas autoridades chinesas ao Brasil, como a do então presidente da Assembleia Popular Nacional, Wu Bangguo, em agosto de 2006 (BIATO JÚNIOR, 2010).

Uma vez selado em fevereiro de 2006 o acordo sobre têxteis, que havia mostrado a disposição do Brasil em dialogar com a China em vez de aplicar salvaguardas, criou-se expectativas de relançamento das relações entre os países, agora em bases mais realistas. Especula-se não ser coincidência que no mesmo dia em que o acordo foi fechado, a China tenha divulgado que aceitava receber a visita do vice-presidente brasileiro, José Alencar, para inauguração da COSBAN (BIATO JÚNIOR). A visita para a inauguração já havia sido adiada um ano como suposta represália pela oposição da China a proposta de reforma do G-4. A visita foi marcada para junho.

Antes disso, no entanto, dois desenvolvimentos mostraram a disposição chinesa em melhorar as relações. O primeiro foi que a HEIA, que havia começado o ano de 2006 novamente em dificuldades, sem encomendas de novas aeronaves, conseguiu vender a *Hainan Airlines*, não sem ter havido pressões do governo brasileiro, 50 unidades do modelo ERJ 145, que seriam produzidas na China e, ainda, 50 unidades do modelo ERJ 190, a serem produzidas em São José dos Campos e exportadas para a China (DEFESANET, 2006). O negócio representava passo importante para a continuidade definitiva da Embraer no mercado chinês, atendendo também ao interesse brasileiro de agregação de valores e diversificação das exportações, dado que o ERJ 190 seria produzido no Brasil.

A segunda sinalização importante deu-se com o envio, ainda em março, de uma nova missão técnica, liderada pela AQSIQ, para a habilitação de novos exportadores de carne para a China. Como era comum nesse tema, as negociações foram duras. Cabe destacar que durante o ano de 2005, após a decepcionante missão feita pela AQSIQ (que, lembrando, só habilitou 5 estabelecimentos a exportar), o MAPA havia

tentado que houvesse novas visitas técnicas, tinha inclusive enviado uma lista de 150 frigoríficos brasileiros a contraparte chinesa pedindo que fossem habilitados sem inspeção prévia, em troca o Brasil ofereceria as mesmas prerrogativas aos chineses. A AQSIQ não aceitou a proposta, sugeriu ainda que tal número de estabelecimentos era excessivo e que, para que houvesse nova inspeção, a lista não deveria ter mais que 40 (BIATO JÚNIOR, 2010).

O estremecimento das relações entre os países naquele período e, ainda, o surto de febre aftosa que ocorreu em algumas regiões brasileiras a partir de outubro de 2005, inviabilizou que a nova visita ocorresse. Em janeiro de 2006, seguindo uma lista maior que 50 países, a China decretaria ainda embargo à carne brasileira (ITOKAZU, 2006). A visita técnica de março de 2006 feita pela AQSIQ, apesar de inicialmente excluir habilitação de exportadores no que se refere a carne bovina, como reflexo ainda dos problemas com a febre aftosa, foi importante porque aumentou de míseras 2 para 24 plantas as habilitadas a exportar carne de ave para a China. Desses, 14 estabelecimentos foram autorizados sem que houvesse inspeção direta o que, na época, acreditava-se ser um precedente importante, pensando nas habilitações futuras (BIATO JÚNIOR, 2010). Quanto a carne bovina, no seguimento das negociações com o MAPA, em abril foram habilitados 5 estabelecimentos para exportar e a RPC passou a retomar parcialmente as compras da carne bovina brasileira (VALOR ECONÔMICO, 2006).

Na visita de junho feita pelo vice-presidente José Alencar para inaugurar a COSBAN, houve também desenvolvimentos relevantes. A visita foi encarada como uma sinalização de amadurecimento das relações e da disposição de resolver as dificuldades entre os países através do diálogo. A COSBAN, que havia sido proposta pelo governo brasileiro durante a visita do presidente Lula em 2004, poderia dar um caráter verdadeiramente estratégico as relações entre os países, tendo havido a organização de subcomissões para dar melhor organicidade e dinamismo ao seu funcionamento.

Como resultado dessa visita e do início do pleno funcionamento da COSBAN foi fechado o Acordo Sobre o Fortalecimento da Cooperação na Área de Implementação de Infraestrutura de Construção (2006)⁷⁸. Lembra-se que um dos interesses do Brasil com a China, já manifestado em Memorandos assinados em

⁷⁸ Consultar serpro para acessar o acordo.

2004, era a atração de capitais chineses para serem aplicados principalmente para melhoria da infraestrutura. Essa era uma ação que beneficiaria o Brasil, carente nesse setor, e a China, que poderia escoar mais facilmente os produtos que comprava do país. O novo acordo buscava definir mais claramente os projetos que receberiam os investimentos, além de servir para estimular “as autoridades e os organismos competentes dos dois países para que facilitem a implementação da cooperação na área de infraestrutura de construção entre empresas das duas Partes” (ACORDO, 2006).

A lista de projetos definida, conforme o anexo do Acordo (2006), foi a seguinte: a) entre a Petrobras e a Sinopec seria realizado o Projeto Gasene, de um Gasoduto Para Transporte de Gás Natural, ressaltando-se que em abril já havia sido assinado um contrato de US\$ 239 milhões entre as empresas visando essa obra; b) entre a Eletrobrás e o CITIC Group realizar-se-ia a modernização dos Parques Térmicos de sistemas de transmissão de Manaus e Macapá e de outros sistemas em cidades isolados do Norte do Brasil; além disso operacionalizar-se-ia a construção da Fase C do Projeto da termelétrica a carvão de Candiota II, no sul do Brasil (projeto que já havia inclusive avançado em 2005, como mencionamos); e, ainda, seriam realizados outros projetos de geração e transmissão⁷⁹. Concretamente, foram fechadas as negociações que geraram empréstimos chineses de US\$ 1 bilhão para a construção da Fase C da Usina de Candiota.

De forma geral, a avaliação da visita foi positiva para ambos os lados. O Brasil conseguiu avançar seus interesses econômicos perante a China, conseguindo uma sinalização mais concreta de que o governo chinês estava se esforçando para que os investimentos prometidos pudessem se materializar. Para a China, naquele momento, parecia haver mais disposição do governo brasileiro em criar as condições necessárias para receber os investimentos chineses e, ainda, talvez mais importante, dispor-se a compartimentalizar as relações: começava a ficar mais evidente, para ambos os lados, que o bom andamento das interações bilaterais não deveria ser atrapalhado pelas dificuldades que viessem a surgir. Pareceu haver a disposição de ambos os lados de que as dificuldades em vez de serem utilizadas para estremecer, seriam utilizadas para fortalecer as relações.

⁷⁹ a. Candiota III — Termelétrica a carvão; b. Projetos Hidroelétricos de Santo Antônio e Jirau — Rio Madeira; c. Projeto Hidroelétrico de Belo Monte — Rio Xingu; d. Projetos Hidroelétricos nos rios São Francisco e Paraíba; e e. Pacotes de Transmissão do planejamento 2006 / 2007.

Os principais interesses que não foram bem contemplados com a visita foram, do lado chinês, o reconhecimento do *status* de economia de mercado, que o Brasil ainda não tinha regulamentado e a China cobrava. Do lado do Brasil a principal fricção estava ainda na questão da carne, já que apesar da habilitação de novos frigoríficos em março e abril, a AQSISQ, até como suposta represália ao não andamento do reconhecimento do país como economia de mercado, pediu novas informações técnicas ao MAPA, relacionadas tanto a carne de aves, como com a bovina, exigindo inclusive um protocolo extra (VALOR ECONÔMICO, 2007). O assunto permaneceu então sem evolução definitiva.

Dois meses após a visita, em agosto, outro aspecto viria a se somar para a melhora das interações entre os países: foi fechado um acordo de autolimitação das exportações chinesas de brinquedos. Cabe destacar que o setor de brinquedos no Brasil esteve sob proteção de salvaguardas até julho de 2006, mas havia, desde antes disso, pressão grande sobre o governo brasileiro para que alguma medida adicional fosse tomada tendo em perspectiva a concorrência chinesa.

O acordo fechado, entretanto, não foi entre os governos, mas entre as indústrias – brasileira e chinesa⁸⁰ – tendo o governo brasileiro afirmado posteriormente nem ter se envolvido na negociação, embora Armando Meziat, secretário de comércio exterior do MDIC na época, tenha ressaltado que o acordo “evitou as salvaguardas contra a China”⁸¹, o que era de interesse tanto do Brasil, que não queria aplicá-las, dado potencial de prejudicar as relações bilaterais e provocar retaliações, e da China, que não queria abrir precedentes para que outros países também requisitassem salvaguardas.

Destaca-se que quando o acordo foi fechado, corroborando a tese de que evidentemente houve participação dos governos no fechamento do acordo, Meziat estava em Pequim em reunião com o vice-ministro de Comércio chinês, Gao Huscheng. A afirmação que refuta a participação dos governos, contudo, pode ser compreendida diante do fato de que acordos que restringem voluntariamente as

⁸⁰ O acordo assinado foi entre a Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (Abrinq) e a Associação de Brinquedos da China e a Câmara de Comércio dos Importadores e Exportadores de Manufaturas Leves.

⁸¹ Citação conforme reproduziram Moreira e Landim (2007).

exportações, embora amplamente usados no comércio internacional, têm sua compatibilidade com as regras da OMC questionada (MOREIRA; LANDIM, 2007)⁸².

Um aspecto ainda relevante que se refletiria nas relações Brasil-China nos anos futuros, aconteceu em 2006, agora no aspecto multilateral: a reunião, as margens da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro, entre os chanceleres de Brasil, Rússia, Índia e China, o chamado BRIC. Até aquele momento, como mencionamos no capítulo 4, esses países tinham os seus destinos tratados em conjunto na linguagem do mercado financeiro, mas não havia nenhum tipo de concertação entre eles como um agrupamento específico. A reunião de 2006, que se deu por iniciativa da Rússia, foi o primeiro passo para a organização coletiva entre eles.

Como destaca Silva (2013a), com base na entrevista concedida pela então conselheira Ana Maria Parada, que era chefe da divisão do Fórum IBAS e do agrupamento BRIC no Itamaraty, naquele momento, em 2006, o maior interesse na reunião era de Rússia e Brasil, que queriam dar um significado para o termo que transpassasse as referências a investimentos e a economia. Só o fato de o termo existir, destacava o Brasil na época, era indicativo que havia algum tipo de identidade entre os países, que poderia ser melhor aproveitada com o aumento da concertação entre eles. A ideia de realmente formar um agrupamento com agenda comum ainda estava distante, mas esse encontro foi importante como uma primeira aproximação, mesmo que as maiores interações tenham sido entre Sergei Lavrov, ministro das relações exteriores da Rússia, e Amorim (SILVA, 2013a).

No ano de 2006, então, apesar de persistirem fricções nas relações entre os países – representadas pela não resolução das questões sanitárias, pelas pressões brasileiras para a autolimitação das exportações chinesas e pela não regulamentação do *status* de economia de mercado que havia sido concedido a China dois anos antes – é preciso destacar a disposição de ambos os lados para a realização de um diálogo mais maduro que deveria ser baseado em uma perspectiva de longo prazo, a função da COSBAN seria contribuir para isso, em que as dificuldades e os desencontros abriria a possibilidade para o aprofundamento das relações.

⁸² Confirmando a natureza controversa do acordo, em 2007 os EUA ameaçaram contestar formalmente o acordo feito entre as indústrias brasileira e chinesa de brinquedos na OMC, alegando que tal tratativa era uma medida de restrição voluntária de exportações e marcava a reintrodução de medidas de “zona cinzenta” no comércio internacional. Para mais informações ver Moreira e Landim (2007).

O ano de 2007 foi marcado pela continuidade das negociações visando o cumprimento dos Memorandos e acordos assinados nas visitas de Lula e Hu, de 2004, e do Vice-Presidente José Alencar, de 2006: a China queria sua regulamentação como economia de mercado, o Brasil queria receber os investimentos prometidos e que a China abrisse realmente o seu mercado de carnes. Embora pouco se tenha avançado nesses quesitos, a maior disposição política para a cooperação, com o lançamento do Diálogo Estratégico e da Agenda China, reforçou a perspectiva de amadurecimento das relações.

Nos primeiros meses do ano, com relativo atraso, o MAPA conseguiu responder as exigências técnicas que haviam sido feitas pela AQSIQ nas visitas de um ano antes. Durante esse período as exportações brasileiras de carne para a China continuaram sofrendo restrições. A demora para a resposta, deveu-se ao fato, além das dificuldades de lentidão burocrática próprias do MAPA, de que o ministério teve que apresentar uma lista de todos os veterinários autorizados a assinar o certificado sanitário de exportação, inclusive de funcionários lotados nas indústrias, todos os portos e aeroportos nacionais (VALOR ONLINE, 2007a).

Mesmo depois de ter respondido a essas exigências feitas pela AQSIQ, contudo, não houve andamento que facilitasse as exportações brasileiras. O MAPA ressentia-se das frequentes dificuldades técnicas colocadas pela China para barrar a carne brasileira, lembrando que a resolução dessas questões sanitárias constava das condições para o reconhecimento do *status* de economia de mercado a China. O problema, para além de questões técnicas, tinha um contorno político, que era o fato de o Brasil também não ter cumprido com o reconhecimento prometido. Na época, o secretário de Relações Internacionais do MAPA, Célio Porto, admitiu que o problema ultrapassava as questões técnicas: "Só conseguimos avançar quando há uma decisão política. Enquanto estiver no âmbito da área técnica, a opção da China será defensiva".⁸³

A esperança era que as coisas fossem melhor encaminhadas na 1ª reunião da Subcomissão de Inspeção e Quarentena da COSBAN, que ocorreria no Brasil em setembro do ano de 2007, tendo como negociadores o MAPA e a AQSIQ. A função dessa subcomissão, dentro do objetivo da COSBAN de dar caráter estratégico as relações Brasil-China, era servir como mecanismo de consulta e fórum de decisões

⁸³ Conforme reprodução do Valor Econômico (2007).

das áreas de defesa animal entre os dois países, contribuindo para dar mais previsibilidade ao comércio e melhorar o diálogo. A expectativa do governo brasileiro era discutir, entre outros, medidas que verdadeiramente liberalizassem o comércio bilateral da carne. “O nosso grande interesse está na exportação de carnes, porque é um produto de alto valor agregado”, explicou o secretário de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA, Célio Porto⁸⁴.

Do lado brasileiro, a análise dos resultados da reunião, no entanto, não foi positiva. O secretário de Relações Internacionais do MAPA na época, Célio Porto, admitiu que as conversas “ficaram aquém do que gostaríamos”⁸⁵, uma vez que a China protelou qualquer decisão sobre o andamento do comércio da carne, avisando que o tema poderia ser retomado em janeiro de 2008, quando haveria uma nova reunião da subcomissão. O assunto permanecia, então, por resolver.

Alguns dias antes de a subcomissão de inspeção e quarentena se reunir em setembro no Brasil, uma missão do MDIC havia estado na China para negociar a inclusão de mais 15 categorias de produtos ao acordo de autolimitação das exportações chinesas de têxteis ao Brasil. Dados coletados pelo governo brasileiro davam conta de que tinham crescido 36%, entre janeiro e julho de 2007, as importações de têxteis provenientes da China, de modo que o Brasil pleiteava a inclusão de novas listas de produtos no acordo (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2007b).

Contudo, dados coletados pelo governo chinês apontavam que era apenas de 13% o aumento que o governo brasileiro acreditava ser 36% (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2007b). Os chineses não aceitaram o acordo proposto pelo Brasil. O MDIC passou a pressionar, então, para a assinatura de um acordo para a harmonização de dados estatísticos, dado a óbvia confusão que tomar como base para ações dados díspares poderia trazer para as negociações futuras.

Na época, o diretor do departamento de defesa comercial (DECOM) do MDIC, Fernando de Magalhães Furlan, confirmou que durante as negociações os chineses haviam cobrado do Brasil a regulamentação do *status* de economia de mercado (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2007b). Se a China não estava cumprindo exatamente com o que havia sido combinado no acordo assinado por Lula e Hu, ênfase dada ao aspecto levantado pelo próprio Furlan nas negociações – o fato de que na prática o

⁸⁴ Conforme reprodução de Avicultura Industrial (2007).

⁸⁵ Conforme reprodução do Diário do Comércio (2007a).

Brasil ainda estava impedido de vender carne a China, o governo chinês buscava apontar que também o Brasil não tinha levado adiante o compromisso assumido. Furlan justificou-se aos chineses apontando que parte do empresariado nacional, que estava “marcando presença nos jornais”⁸⁶, era contrário ao reconhecimento do *status*, o que constrangia o governo brasileiro. Não houve, contudo, impacto do argumento sobre a parte chinesa.

Também, no mês de setembro, acontecia na China um encontro anual do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), empresários chineses, em uma repetição do que já havia acontecido no ano anterior, reclamaram dos entraves aos investimentos no Brasil, concentrando as críticas na volatilidade do câmbio no país, nas dificuldades colocadas pelas legislações trabalhistas e para conseguir vistos de trabalho para colaboradores chineses, no peso dos impostos brasileiros e sobre o processo complicado para abertura de empresas (KUNTZ, 2007).

Dentro de um quadro em que realmente se sustentam as críticas feitas pelos chineses, deve-se destacar que essas reclamações devem ser lidas também como uma forma de defesa da China, que se resguardava, ao apontar publicamente esses problemas, das críticas do governo brasileiro de que não estava cumprindo com os investimentos prometidos. Tentava dividir, senão atribuir ao Brasil, a culpa pelo fato de não ter se materializado ainda parte dos investimentos.

Como afirmou Biato Jr (2010, p.204), essas dificuldades para os chineses investirem no Brasil, para além dos problemas apontados, referiam-se ao fato de que inicialmente compreendeu-se mal os marcos sob os quais esses investimentos aconteceriam:

Acreditavam os chineses, provavelmente, na possibilidade de reeditar o seu modelo de atuação na África, onde empresas chinesas em troca do financiamento total dos projetos, esperam que lhes sejam reservados todos os serviços de consultoria, construção civil, fornecimento de insumos (incluindo, no caso de ferrovias, trilhos, vagões, locomotivas) e até mão-de-obra, que seria frequentemente de origem chinesa.

A China esperaria ainda, poder ser paga com matérias-primas e produtos agrícolas a preços fixos (BIATO JÚNIOR, 2010). Ao Brasil não interessava esse tipo de parceria, nem havia fundamentos legais no país que possibilitasse esse tipo pagamento, sendo que o Brasil queria também a participação de empresas brasileiras e a criação de soluções financeiras a partir de bancos de desenvolvimento e de exportações. Na questão trabalhista, esperava-se empregar brasileiros nas obras que

⁸⁶ Conforme reprodução do Diário do Comércio (2007b).

fossem realizadas, sendo reservados aos chineses uma parte marginal dos postos abertos, de preferência apenas para funções que fossem estritamente necessárias para o andamento das parcerias.

No que se refere ao interesse brasileiro, não contemplado, para diversificar as exportações, na China argumentava-se que era preciso que o Brasil se esforçasse mais, avisava-se que se tinha pouco conhecimento sobre os produtos de mais alto valor agregado que o Brasil poderia vender e, que, desse modo, era preciso que houvesse mais dedicação de promoção comercial para divulgar informações sobre o mercado brasileiro (WENZEL, 2007). Para além do fato de terem razão nesses argumentos, da mesma forma que com a reclamação sobre as dificuldades de investir no Brasil, esses pronunciamentos corroborariam com a tese de que parte dos motivos pelo qual a China não atendia os interesses brasileiros tinha a ver com a própria ineficiência do Brasil.

Essas dificuldades e desencontros, contudo serviram para trazer as relações entre os países para a realidade e foram usadas como ponto de partida para o aprofundamento do diálogo e conhecimentos mútuos. É nesse sentido que se aponta que, apesar da existência dessas fricções, lançou-se em abril de 2007 o Diálogo Estratégico entre as chancelarias dos países, sendo que a 1ª reunião aconteceu em Pequim, em novembro do mesmo ano (2007).

Ainda em 2007, em uma iniciativa do MAPA, do MRE e do MDIC, em parceria com a iniciativa privada, representada pelo CEBC, criar-se-ia a Agenda China, cujo objetivo, considerando a importância crescente do comércio com a China para a evolução da economia brasileira, era fortalecer as relações entre os países propondo formas de melhorar o comércio bilateral e aumentar os investimentos chineses para o Brasil. Lembra-se que 2007 é o ano em que, após três anos consecutivos de diminuição do superávit brasileiro no comércio com a China, finalmente a balança comercial se reverteria de forma favorável aos chineses de modo que era necessário criar medidas que reequilibrassem o comércio.

Dessa forma, com base nessas iniciativas apontadas e na existência da maior disposição dos países para dialogar, conforme apontamos, a nossa interpretação é que as dificuldades, passado o momento de maior constrangimento nas relações, que foi em 2005, acabaram por serem utilizadas para intensificar a cooperação e fortalecer as relações entre os países.

Ainda em 2007 teriam continuidade as conversações em torno dos BRICs, que fariam novamente uma reunião de chanceleres as margens das reuniões da AGNU. Contudo, em 2007, com explica Silva (2013a), a iniciativa para o encontro partiu do Brasil, que propôs aos outros países que fizessem um encontro ministerial no próximo ano de forma que pudessem ter mais tempo para negociar, dado que a agenda dos ministros era muito cheia nesse período em que a AGNU estava reunida, não sendo possível tempo para discussões mais profundas. Embora na época a ideia tenha sido vista com reserva pelos chineses, acabaram todos concordando em se reunirem no próximo ano (SILVA, 2013a, p.86).

Outra oportunidade ainda de aproximação para Brasil e China na agenda multilateral foi a reunião do G-8+5 que aconteceu em Heiligendamm, Alemanha, em junho de 2007. Cabe ressaltar que desde o ano de 2005, cinco países emergentes – Brasil, México, China, Índia e África do Sul – estavam sendo convidados a participarem das reuniões do G-8, como falamos no capítulo 4. Destaca-se que a participação desses países era em temas previamente definidos, sendo que eles não participariam da tomada de decisão, nem da escolha da agenda a ser discutida. Contudo o convite deveria criar a percepção de maior disposição dos países mais ricos de ouvir as vozes emergentes.

Em Heiligendamm, 2007, os principais assuntos que seriam discutidos eram: mais ajuda para o desenvolvimento da África e um novo regime para o combate do aquecimento global. Esperava-se que a China fosse fortemente cobrada nos dois assuntos, em vista dos crescentes investimentos chineses na África, que geravam críticas dos países desenvolvidos, e pelo fato de o país contribuir significativamente para a emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa. A posição dos países ricos seria no sentido de “dividir” as responsabilidades, cobrando dos emergentes mais compromissos, tanto no que se refere ao cumprimento dos princípios “democráticos” e de “direitos humanos” estipulados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) como requisito para a recepção de recursos, como no que diz respeito ao corte de emissões que contribuem para o efeito estufa e o aquecimento global (VALERO, 2007).

Antes do encontro, o G-5 em reunião em Berlim conseguiu fechar uma posição conjunta. Entre os pontos principais do comunicado divulgado pelos países na época, de acordo com Lusa (2007), estava a necessidade de que os países em

desenvolvimento participassem mais ativamente “na consolidação de estratégias e iniciativas em resposta aos desafios de um mundo globalizado e cada vez mais interdependente”, sendo que os mais diversos temas deveriam ser tratados “levando em consideração interesses e capacidades dos diferentes Estados”. O recado mandado pelo comunicado era claro: os países emergentes queriam poder participar mais ativamente do processo de decisão do G-8 e, ainda, terem a sua condição de país em desenvolvimento reconhecida duplamente: como um fator que os legitimava a buscar mais representação nessa estrutura de poder, mas que também os limitava, no sentido de não poderem assumir as mesmas responsabilidades que os países que já eram ricos e desenvolvidos deveriam assumir.

O resultado, entretanto, não saiu a contento para os cinco países emergentes que participaram da reunião. Os países do G-8 divulgaram uma declaração final do encontro sem consultarem o G-5, incluindo ainda temas que não haviam sido previamente negociados, como abertura dos países em desenvolvimento a investimentos, a reabertura de discussões sobre quebra de patentes, e um compromisso de redução de gases poluentes sem dar devida atenção ao princípio das “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” (VALOR ONLINE, 2007b). Uma versão reformada do documento foi divulgada após as críticas do G-5, mas já não havia mais como remediar.

O fato, contudo, aproximou mais Brasil e China na agenda multilateral, principalmente no que se refere a posições relacionadas a participação dos países em desenvolvimento em um futuro regime global do clima, pelo fato de ambos os países defenderem as “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” e enxergarem (o que acontecia igualmente com relações aos Direitos Humanos) ser esta imposição dos países desenvolvidos – a de que assumissem maiores cortes na emissão de gases – uma forma de conter o seu crescimento. Como explicou na época o presidente Lula “Não faremos concessões a nosso crescimento econômico”⁸⁷.

Essa aproximação dos países no G-5 seria levada ainda para dentro dos BRICs, em 2008. Como sabemos, o ano de 2008 foi marcado pelo aprofundamento da crise financeira internacional, o que abriu uma janela de oportunidade, dada as dificuldades vividas pelos países desenvolvidos e a relativa boa situação dos emergentes, para que fosse exigida maior participação dos países em

⁸⁷ Conforme reprodução de Valor Online (2007b).

desenvolvimento na tomada de decisões internacionais, significativamente a cargo até então do G-8, no que se refere a área econômico-financeira.

Conforme mencionamos, em 2007 ficou combinado que haveria uma reunião de chanceleres dos BRICs em 2008. Precedente a essa reunião, aconteceu no Rio de Janeiro um encontro entre vice-ministros dos países. Nesse encontro buscou-se, dentre outros assuntos, conforme aponta Silva (2013a), discutir-se a participação nas reuniões do G-8, sendo que o diplomata brasileiro teria avisado que Lula não iria a próxima reunião pois estava insatisfeito com o espaço pequeno dado ao Brasil, e que os países ali presentes deveriam lutar para uma participação mais qualificada nas decisões.

O ministro de negócios estrangeiro da China, Liu Jieyi, na ocasião teria concordado com a posição brasileira, reivindicando-se que o G-5 deveria ter seus interesses levados em consideração, tanto na proposição de pautas, como nas decisões (SILVA, 2013a, p. 118). Sendo dessa forma que a participação no G-8+5 serviu como um novo ponto de aproximação entre Brasil e China na agenda multilateral. Mais afrente veremos que a aproximação das posições no que se refere a temática ambiental será importante para fundamentar o agrupamento BASIC.

Os países, contudo, discordavam quanto ao papel que o BRICs, então por se formar, deveria exercer no mundo. Na reunião de vice-ministros de março, que antecedeu a dos chanceleres que seria em maio de 2008, o Brasil expos um posicionamento no sentido de dar peso ao agrupamento, defendendo que o mesmo deveria ter o papel de liderar a transição do mundo para uma ordem multipolar equitativa e democrática, atuando a partir de ações em diversos regimes e temáticas. A posição chinesa, contudo, seria de relativizar esse papel, o objetivo do agrupamento tão somente deveria ser manter o impulso da cooperação entre eles, os seus desenvolvimentos próprios e tentar influenciar na agenda internacional, principalmente conferindo maior atenção ao tema do desenvolvimento. (SILVA, 2013a, p. 100).

Na reunião de chanceleres dos BRICs que aconteceu em Ecaterimburgo, em maio de 2008, conforme apresenta Silva (2013a), ainda é possível perceber que remanescia a visão, atribuída a China, de dar um papel de menos relevo aos BRICs, tanto que no comunicado final da reunião ainda não é perceptível, como será a partir

dos próximos, a utilização do agrupamento como um mecanismo de pressão para provocar reformas na ordem internacional, como era de início a vontade do Brasil.

Nesse momento, expressou-se no Comunicado oficial dos chanceleres (2008) uma série de posições genéricas que reforçavam a identidade de grupo, como a defesa comum da paz e do direito internacional, do multilateralismo, o rechaço ao terrorismo, a importância atribuída a cooperação sul-sul, entre outros, destacando-se ainda que China e Rússia apoiavam “as aspirações da Índia e do Brasil para desempenharem papel de maior relevo nas Nações Unidas”, embora não se tenha citado nada sobre a reforma da ONU. Era na cooperação com o G-8, ainda, que estavam depositadas as esperanças para a maior participação dos países nas estruturas internacionais de poder: “Os Ministros expressaram seu desejo de continuar a cooperação entre o G-8 e seus parceiros tradicionais de diálogo” (COMUNICADO, 2008).

Em julho de 2008, por ocasião da reunião do G-8 + 5 em Hokkaido, Japão, a qual Lula, depois de dizer que não ia, compareceu, houve uma nova oportunidade para que os governantes dos países do BRICs se encontrassem e para uma maior aproximação entre Brasil e China. Antes da reunião, o G-5 encontrou-se para debater posições comuns, sendo importante para o Brasil e para a China, naquele momento, discutir a crise dos alimentos, dado que havia por partes de alguns países ricos movimentações no sentido de atribuir a produção de biocombustíveis e a crescente demanda dos países em desenvolvimento a culpa pelo fato, o que recairia em Brasil e China (SAPPORO, 2008). Foi fechada uma posição comum entre os países, que contribuía também para legitimar o pleito do G-20 da OMC, de que na verdade eram os subsídios as exportações dos países ricos que distorciam o comércio e reduziam a capacidade de produção de alimentos em países mais pobres.

Um maior equilíbrio entre as posições de China e Brasil, no que se refere ao peso internacional que deveria ter o BRICs, veio com o andamento da crise de 2008. Em 2007, como reflexo do início da crise, o Goldman Sachs já havia feito novas previsões que apontavam que o crescimento dos BRICs seria ainda mais rápido do que inicialmente se previu. O bom desempenho dos países, exceto da Rússia, acabou por servir como um elemento que reforçou a identidade entre eles, sendo que a crise adicionou potência ao papel que poderiam em conjunto desempenhar nesse momento de dificuldade dos países ricos.

Com o agravamento da crise, a China passa a perceber o potencial que o BRICs tinha enquanto agrupamento que poderia com ela dividir os custos de pressionar, de forma mais direta, por reformas na arquitetura do sistema financeiro internacional. O contexto, na leitura chinesa, havia se modificado rapidamente entre o início de 2008, quando das reuniões dos vice-ministros e chanceleres do BRICs, e os últimos meses do ano, quando todos se encontraram novamente na cúpula do G-20 em Washington (SILVA, 2013a). Havia a partir de então uma moldura externa mais propícia para se ter um comportamento mais proativo no que se referia as reformas econômico-financeiras, com a possibilidade de que a China pudesse ter o seu papel internacional elevado.

Como mencionamos no capítulo 4, a China tem o hábito, em seu comportamento internacional, tendo sido isso reforçado na década de 2000 com os discursos sobre o desenvolvimento pacífico, de buscar uma forma de apresentação das suas propostas como parte de um consenso maior, isso acabou por dar um novo destaque para o papel do BRICs na perspectiva chinesa. Não que a China não tivesse recursos de poder para defender o que queria, mas teria menos objeções e seria vista como menos ameaçadora apoiando-se em outros parceiros. Desse modo, a continuidade da crise em 2008, trouxe como resultado um maior equilíbrio para o BRICs com relação ao papel que seus membros achavam que o agrupamento deveria desempenhar. O fato de terem em média uma posição convergente na área econômico-financeira alavancou a cooperação entre eles e permitiu que pudessem trabalhar como um elemento de pressão adicional para provocar reformas na ordem internacional.

Aconteceu ainda em novembro de 2008 o primeiro encontro dos ministros das finanças dos BRICs, que havia sido uma proposta brasileira acatada na reunião de maio dos chanceleres, tendo o encontro importância maior do que inicialmente se havia previsto por causa dos contornos que a crise foi tomando. A partir desse momento, reforçado pela reunião do G-20 em Washington, o BRICs passaria a pressionar de forma mais clara e coesa por mudanças na arquitetura do sistema econômico-financeiro internacional, operando a mudança de foco para a substituição do G-8 pelo G-20. Na cúpula de Washington os países vão defender essa posição.

A cúpula do G-20, portanto pode ser vista como um elemento catalisador, que marcou para o BRICs a percepção de que, em conjunto, havia mais espaço para se

pressionar por reformas na ordem internacional, o que, de modo geral, ia ao encontro dos objetivos defendidos por eles de multilateralização, multipolaridade e maior peso para os países em desenvolvimento. Para a China era uma oportunidade de maior aproximação com os países e de divisão dos custos de se propor modificações na ordem, dado que o país não queria parecer ameaçador.

Para o Brasil era a oportunidade de se associar a 3 países com poder nuclear, sendo 2 membros permanentes do Conselho de Segurança, o que evidentemente acrescentava legitimidade e peso as demandas brasileiras. Dentro do objetivo da política externa do governo Lula, de exercer um multilateralismo internacionalista, buscando maior reciprocidade de ganhos para o Brasil. A iniciativa de aproximação com os países do BRICs aumentaria as chances de reformar os aspectos da ordem que eram negativos, além de ser uma oportunidade para intensificar a cooperação bilateral e promover a diversificação de parcerias.

A intensificação da aproximação multilateral entre Brasil e China, em 2008, tornou-se então mais relevante no conjunto das relações entre os países, principalmente para o Brasil, dado o potencial que tinha de contribuir para os objetivos da política externa do governo Lula de diminuição da vulnerabilidade externa do país via aumento da reciprocidade com a ordem internacional. Isso reforçou a necessidade de compartimentalização das relações entre os países, no sentido de isolar as fricções próprias do relacionamento bilateral da crescente cooperação que se orquestrava para a defesa de objetivos comuns. Sendo também importante separar os resultados provenientes das diversas coalizões que o Brasil e a China participavam, pois poderia haver desencontros em umas e maior efetividade em outras. A disposição dos países de operar dessa forma evidenciou maior amadurecimento para as relações.

É assim que se pode entender as divergências relativas entre Brasil e China no G-20 da OMC e, ao mesmo tempo, a cooperação para pressionar por reformas no sistema financeiro em 2008. Cabe ressaltar que desde 2003 o G-20 da OMC, a despeito da heterogeneidade dos países que o compunham, permaneceu como um grupo importante nas negociações. Como aponta Visentini (2009, p.10), após a reunião de Cancun de 2003, quando o agrupamento foi formado,

o G-20 dedicou-se a diversas consultas técnicas e políticas, visando a injetar dinamismo nas negociações. Foram realizadas três reuniões ministeriais do Grupo, em Brasília (dezembro de 2003) em São Paulo (junho de 2004), e Nova Déli (março 2005) além de frequentes reuniões entre Chefes de Delegação e Altos Funcionários, em Genebra. O grupo promoveu, ainda, reuniões técnicas com vistas a discutir propostas específicas no contexto das

negociações sobre a agricultura da OMC e a preparar documentos técnicos, em apoio à posição comum adotada pelo Grupo.

Contudo em termos concretos as negociações não conseguiram avançar a ponto de darem um desfecho para a Rodada Doha até o prazo inicialmente estabelecido, janeiro de 2005. Alguns consideram ter havido um avanço representado pelo Acordo-Quadro de Julho de 2004. Nesse acordo as partes (até a UE que tinha uma posição mais dura nesse momento) concordaram, entre outros, com a necessidade de eliminar subsídios as exportações e dar tratamento diferenciado e especial para países em desenvolvimento, inclusive no que se referia a cortes em parte dos seus suportes domésticos e com relação a estabelecer prazos maiores para o corte dos seus subsídios com vistas a garantir a segurança alimentar. Contudo o acordo constituía-se em um *framework*, sendo que os detalhes específicos e compromissos teriam que se desenrolar com a continuidade das negociações.

Não foi possível, entretanto chegar posteriormente a um acordo. No que concerne ao relacionamento de Brasil e China dentro dessas negociações, de forma geral até o ano de 2008 não houveram divergências muito significativas, no sentido de bloquear as negociações, embora tenha sido perceptível que o medo de alguns países em desenvolvimento de aceitar cortes de tarifas na área industrial se relacionava mais a China do que a países desenvolvidos. Nas negociações que ocorreram em julho de 2008, contudo, houve um impasse que bloqueou as negociações, sendo que Brasil e China adotaram posições contrárias.

O que levou a que isso ocorresse foram as divergências entre os países no que se referia aos tetos para acionar um mecanismo de salvaguarda, que permitiria a proteção com relação ao aumento de importações agrícolas. Desde o início das negociações em meados de julho de 2008, China, Índia e Indonésia articulavam com outros países em desenvolvimento o mecanismo de salvaguardas. Como já mencionamos neste trabalho, a China tem uma grande população rural de forma que o seu interesse no G-20 não era com vistas a uma ampla liberalização agrícola, e sim assegurar sua segurança alimentar aproveitando-se de um tratamento qualificado para países em desenvolvimento, que possibilitaria que ela tivesse que fazer menos ajustes de tarifas, corte de suportes domésticos e subsídios, e poucos ajustes em suas políticas domésticas.

Contudo a proposta articulada pelo Diretor Geral da OMC, que foi aceita pelo Brasil, não contemplava um teto de acionamento das salvaguardas que alguns países

em desenvolvimento, Índia e China em especial, julgasse suficiente. A proposta colocada pela OMC, dentre outros aspectos, congregava uma redução no teto dos subsídios as exportações, com um maior acesso aos mercados agrícolas, em troca de uma maior liberalização na área industrial. O Brasil, grande interessado na liberalização do comércio agrícola, dada a sua competitividade, interpretou que a proposta era favorável ao país, aceitando-a. Índia e Argentina, no entanto recusaram a proposta por julgarem que o teto de redução dos subsídios não era suficiente, sendo ainda que a Argentina afirmava que o nível de liberalização pelo qual teria que passar sua indústria a quebraria, e a Índia não concordava com o teto de acionamento das salvaguardas agrícolas.

O Brasil era contrário ao mecanismo das salvaguardas, mas para possibilitar o fechamento do acordo e salvar o G-20, que a esse momento se esfacelava, estava disposto a ceder. A Índia defendia que as salvaguardas pudessem ser acionadas quando as importações excedessem em 10% a média do último triênio. A OMC, em uma ilustração do que era a posição norte-americana, queria que esse nível subisse para pelo menos até 40%. A China acabou por apoiar a posição indiana, sendo ainda que era contrária a abrir seu mercado para três produtos, arroz, açúcar e algodão. O acordo não foi possível, dado que Índia e China (apoiados pelo Japão) de um lado e EUA (apoiados pela UE, Austrália e em menor medida pelo Brasil) de outro não cediam as suas posições.

Como já havíamos mencionado, a posição chinesa, mais defensiva, não era novidade para a parte brasileira, embora talvez não se esperasse uma posição tão inflexível. Na época, o ministro brasileiro das relações exteriores, Celso Amorim, declarou estar “muito decepcionado” pelo acordo ter fracassado por causa de uma única questão. Contudo, esse desencontro entre Brasil e China nas negociações da OMC, ao mesmo tempo em que os países cooperavam no G-20 financeiro e para as conversas sobre a constituição dos BRICs, mostra que as relações entre os países estavam amadurecendo a ponto de que fosse possível isolar as discordâncias.

No âmbito bilateral mais específico, a “novela” da permissão da exportação da carne brasileira para a China continuou sem que uma resolução definitiva fosse facilitada, embora houvessem avanços. Em meio as promessas da AQSIQ de fazer novas habilitações no Brasil, frigoríficos que já haviam sido habilitados para exportar

carne bovina ainda não tinham recebido as guias de importação⁸⁸ que permitiram realmente vender a carne a China; os mais de 20 estabelecimentos autorizados a exportar carne de ave também estavam sem as licenças que permitiriam as vendas. A China buscava com isso pressionar para que o Brasil regulamentasse o seu *status* de economia de mercado, e também conseguir que o MAPA autorizasse estabelecimentos chineses para exportação de carne de aves e tripas suínas, o que o mesmo se negava a fazer alegando também motivos de ordem técnica, que, contudo, tinham fundo político.

Uma solução parcial só saiu em dezembro de 2008 após forte pressão do governo brasileiro. Como veremos no próximo tópico, em 2008 o Brasil também teve uma balança comercial deficitária com a China, o que reforçou a necessidade de diversificação da pauta brasileira de exportações, sendo a carne um importante produto que, como mencionado, desde 2004 no âmbito dos acordos fechados nas visitas de Lula e Hu deveria ter tido suas vendas facilitadas para a China. No final de 2008, finalmente, a China permitiu o acesso dos frigoríficos brasileiros que já haviam sido habilitados a exportar carne de aves as guias de importação (DIÁRIO DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA, 2008). Para a carne bovina e suína, as negociações, contudo, foram proteladas.

Outro fator importante para as relações bilaterais foi o lançamento da Agenda China que havia sido idealizada em 2007, vista como um marco para o aprofundamento do comércio e investimentos entre os países. A ideia foi identificar produtos de maior valor agregado que teriam potencial de serem exportados para a China a curto e médio prazo, bem como trazer maior conhecimento sobre as barreiras tarifárias e não-tarifárias praticadas pela China. Além disso, indicaria oportunidades de investimentos para os chineses no Brasil e ações estratégicas para melhorar a promoção comercial dos produtos brasileiros nesse país.

Considerando a análise do período 2003-2008, interpreta-se que as relações entre os países amadureceram, apesar de permanecerem questões por resolver e atritos (como a não regulamentação do reconhecimento do status de economia de mercado, a abertura do mercado chinês para a carne brasileira, a dificuldade do Brasil de diversificar sua pauta de exportações com a China, entre outros), houve mais

⁸⁸ Eram as guias necessárias para que os importadores na China pudessem evidentemente levar a carne brasileira.

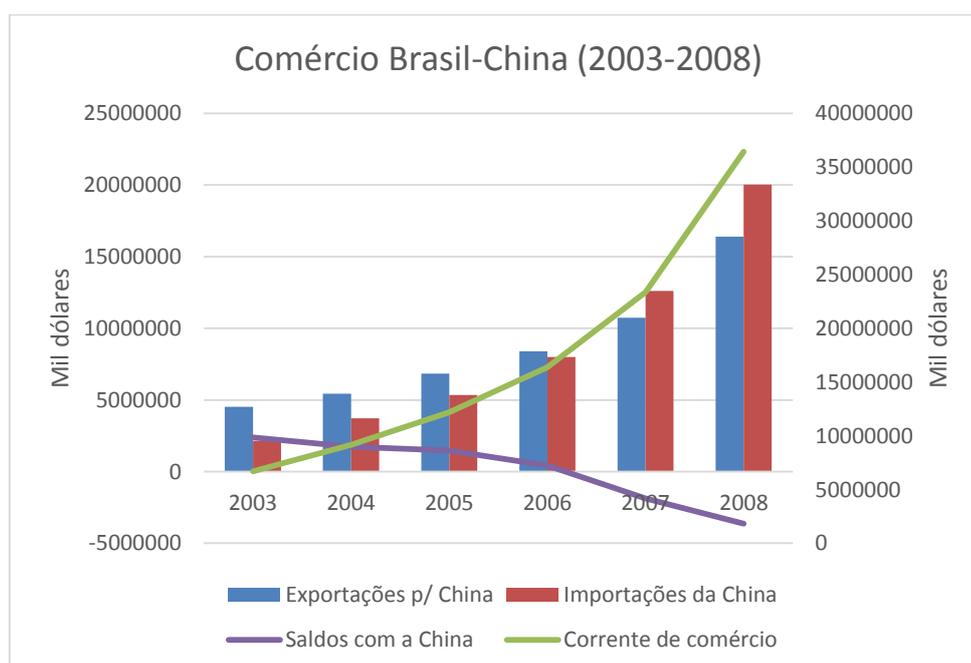
disposição para avançar no diálogo bilateral e maior colaboração multilateral, que diferentemente do que era nas décadas anteriores, passa a contar com uma maior concertação entre os países, articulando-se para além das espontaneidades de posicionamento. Como veremos na análise no próximo período (2009-2012), a cooperação multilateral se tornará uma parte importante da agenda nas relações Brasil-China.

5.1.5 Relações comerciais (2003-2008)

Do período de 2003 a 2008 as relações comerciais do Brasil com a China podem ser assim resumidas da perspectiva brasileira: a) perda de saldo comercial para o Brasil; b) maior concentração da pauta de exportações em produtos básicos; c) crescimento das importações de maior valor agregado; d) aumento da corrente de comércio e; e) crescimento assimétrico das importâncias mútuas no comércio bilateral. Abaixo analisamos essas questões.

Como percebe-se pelo gráfico 8, a corrente de comércio Brasil-China foi crescente no período analisado, tendo aumentado mais que seis vezes, contudo o saldo comercial que era superavitário para o Brasil em 2003 foi decaindo até que se tornou negativo em 2007, permanecendo assim em 2008.

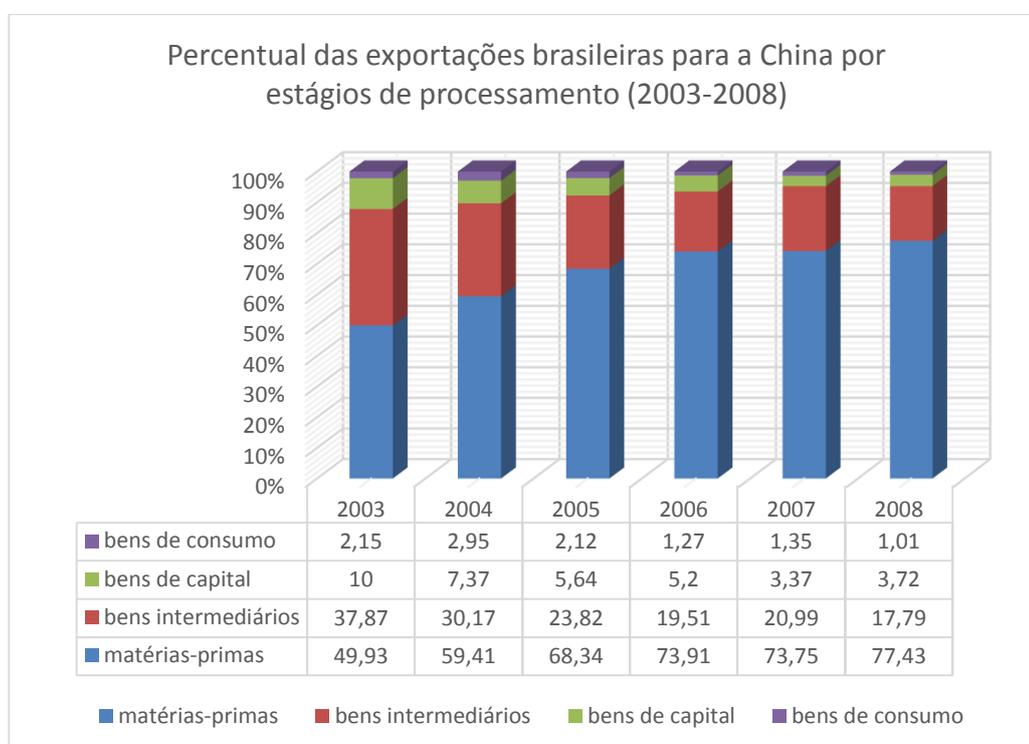
Gráfico 8 – Comércio Brasil-China (2003-2008)



Fonte: Elaboração própria com base no Trademap⁸⁹

Alguns fatores contribuem para entendermos porque a evolução se deu dessa forma. Quando analisamos as exportações brasileiras para a China, percebemos conforme gráfico 9 que há um aumento na concentração da pauta em matérias primas, com diminuição relativa das vendas nos outros setores.

Gráfico 9 – Percentual das exportações brasileiras para a China por estágios de processamento (2003-2008)



Fonte: Elaboração própria com base no WITS⁹⁰

Esse aumento das vendas de matérias-primas refletiu, como já mencionado, o aumento do consumo chinês para esse tipo de produto, sendo que de acordo com dados compilados por Tepasse (2010, p.11), durante o período 1998-2008 as importações chinesas totais de produtos não-industriais cresceram 3,2 vezes.

⁸⁹ Os dados podem ser gerados a partir do site http://www.trademap.org/brazil/Product_SelCountry_TS.aspx. São utilizados dados do MDIC e do UM-COMTRADE para alimentar o site.

⁹⁰ O World Integrated Trade Solution (WITS) é um software do Banco Mundial, para gerar os dados é só consultar a página <https://wits.worldbank.org/>

Considerando o período 2003-2008, como se vê no gráfico 10, o complexo soja – considerando também como parte dele o óleo de soja – e as vendas de minério de ferro foram responsáveis por 62%, em termos de valor FOB, de todas as exportações do Brasil para a China, o que mostra a concentração das vendas em poucos produtos. Contudo não é, por si só, essa concentração que explica as perdas de saldo e posterior déficit do Brasil, em 2007 e 2008, no comércio com a China.

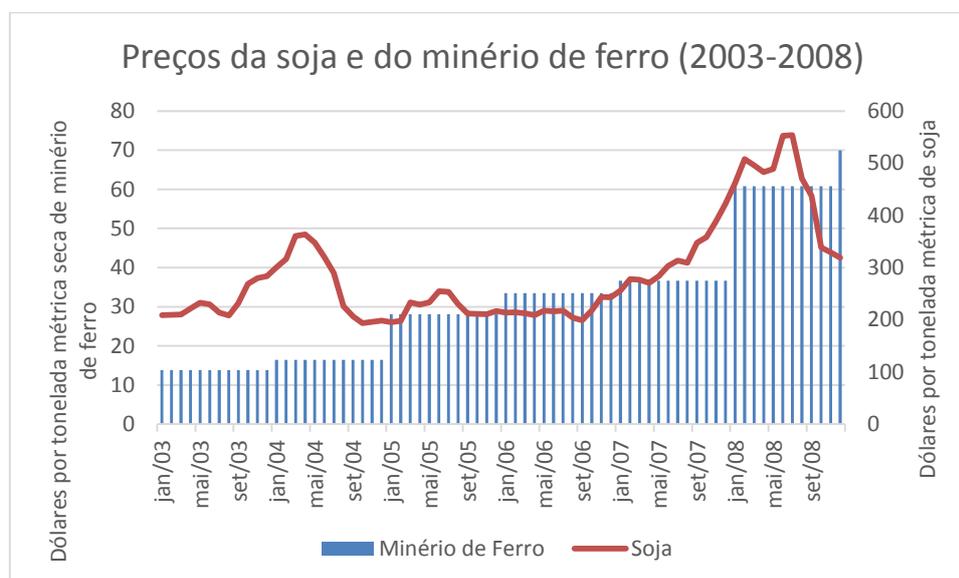
Gráfico 10 – Porcentagem dos produtos exportados do Brasil para a China (2003-2008)



Fonte: Elaboração própria com base no Trademap

Os principais produtos vendidos pelo Brasil – soja e minério de ferro – passaram durante o período analisado, conforme mostra-se no gráfico 11, principalmente no que se refere aos anos de 2007 e 2008, que foi quando o Brasil apresentou déficit no comércio com a China, por alta nos preços, de modo que o déficit brasileiro não pode ser explicado por essa variável, dado que houve desempenho positivo do preço para os produtos que o Brasil mais exportava para a China.

Gráfico 11 – Preços da soja e do minério de ferro (2003-2008)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INDEX MUNDI⁹¹

Cabe destacar que o aumento das relações comerciais da China com o mundo teve como consequência, pelo menos nesse período, o contrário do que se previa as explicações sobre a deterioração dos termos de troca conforme apresentamos no capítulo 1 (tópico 1.1.1), uma vez que a grande demanda chinesas por produtos básicos acabou por elevar os preços desses produtos, ao passo que os custos relativos menores de produção na China fizeram que houvesse um abaixamento em parte dos preços dos produtos industriais. Se foi assim, como explicar a perda de saldos e posterior déficit do Brasil com a China?

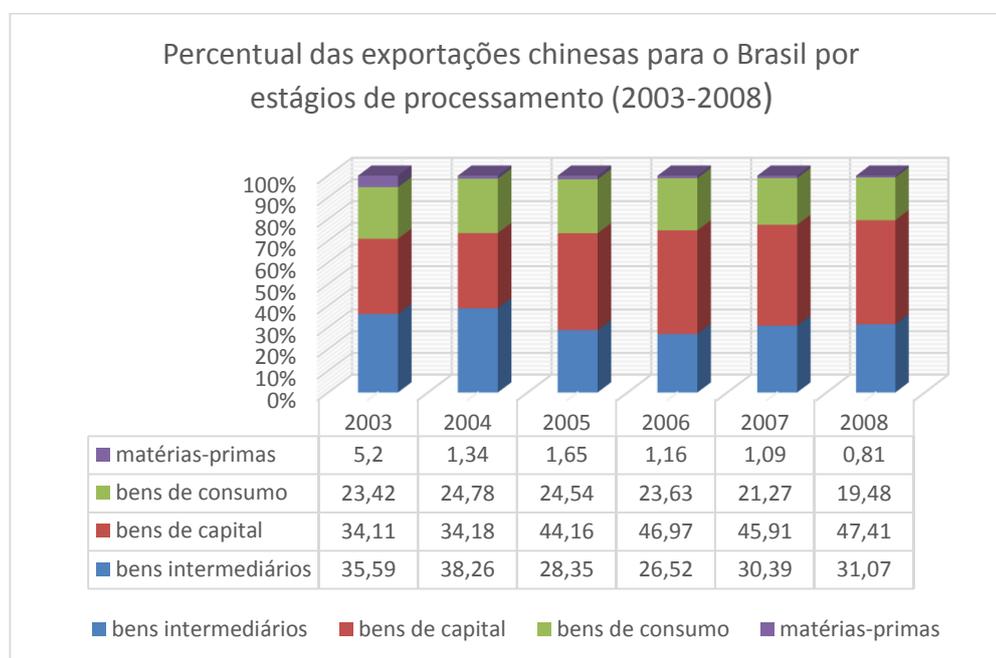
Como explica Tepassê (2010, p. 11) a perda de saldos por parte do Brasil deveu-se ao fato de que o país aumentou suas importações da China mais rápido que as exportações. Isso foi possibilitado em grande medida pela recuperação econômica brasileira, que a partir de 2004, com taxas de inflação estáveis, taxa de juros mais baixas e valorização cambial, abriu espaço para o aumento do consumo e das importações. Vimos no capítulo 4 que durante esse período o Brasil cresceu acima da

⁹¹ Os dados são gerados a partir do USDA Market News, no caso do preço da soja, e do Banco Mundial, no caso do minério de ferro. Podem ser consultados na página <http://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=soja&meses=180&mercadoria=min%C3%A9rio-de-ferro>

média mundial, o que acabou se convertendo, no caso com o comércio com a China, em déficit.

Um fator importante a ser destacado, conforme apontam Tepassê (2010) e Barbosa e Mendes (2008), é que durante esse período a pauta das importações provenientes da China se sofisticou, como mostra o gráfico 12, marcando a consolidação dos bens de capital como principal categoria importada pelo Brasil, com diminuição em todas as outras, o que corrobora com os argumentos de que, apesar de alguns setores de bens de consumo nacional sofrerem com a concorrência chinesa, grande parte das compras parece ter contribuído para aumentar a competitividade do setor industrial, que precisava atender a um mercado doméstico que tinha intensificado sua capacidade de consumo. Desse modo, as importações chinesas de bens intermediários e de capital deslocaram fornecedores de terceiros países, em sua maioria, sem competir de forma direta com a indústria nacional, pelo menos nesse período.

Gráfico 12 – Percentual das exportações chinesas para o Brasil por estágios de processamento (2003-2008)



Fonte: Elaboração própria com base no WITS

Claro que houveram prejudicados, como vimos neste capítulo, muitos daqueles que se ressentiram da concorrência chinesa se organizaram em torno da FIESP,

principalmente, para pressionar o governo a tomar medidas de defesa comercial e a não reconhecer a China o *status* de economia de mercado. Setores como o de têxteis e brinquedos conseguiram acordos de auto-limitação das exportações chinesas. Outros, como no caso dos pedais de bicicleta, armação de óculos e escova de cabelo foram contemplados a partir de investigação *anti-dumping* contra a China.

Contudo, parte importante do comércio refletiu a modernização e expansão de alguns setores brasileiros, que foi alavancada pelo crescimento do país. Talvez o maior exemplo seja, como apontam Becard e Macedo (2014, p.155), o setor de telecomunicações, que respondeu por mais de US\$ 1 bilhão do déficit de US\$ 3,6 bilhões que o Brasil teve com a China em 2008. Isso se deveu em grande medida ao fato de que a empresa chinesa Huawei era uma das responsáveis por instalar a estrutura de telefonia 3G para várias operadoras no Brasil, o que levou ao aumento das importações de componentes de telecomunicações da China, mas contribuiu para a modernização do setor no Brasil.

Conforme apontou estudo de Tepassê (2010), o que corrobora também o trabalho de Barbosa e Mendes (2008), há uma evolução no comércio dos países no período, dado que a intensidade tecnológica dos produtos importados da China se eleva, sendo que os maiores superávits setoriais deste país com o Brasil não se concentrariam mais em setores intensivos em trabalho, mas sim nos mais dinâmicos, como no caso da cadeia eletrônica.

Decompondo ainda mais esse comércio, Tepassê (2010) adicionalmente evidencia que mesmo em setores em que o Brasil é superavitário com a China, como no de madeira, celulose e papel, as exportações brasileiras se concentram, por exemplo, em produtos como poupa de madeira, de pouco valor agregado, enquanto as importações são de cartão para escrita e impressão, de alto valor agregado. Sendo assim, mesmo em setores em que o Brasil é superavitário está claro que houve uma elevação qualitativa das exportações chinesas para o Brasil.

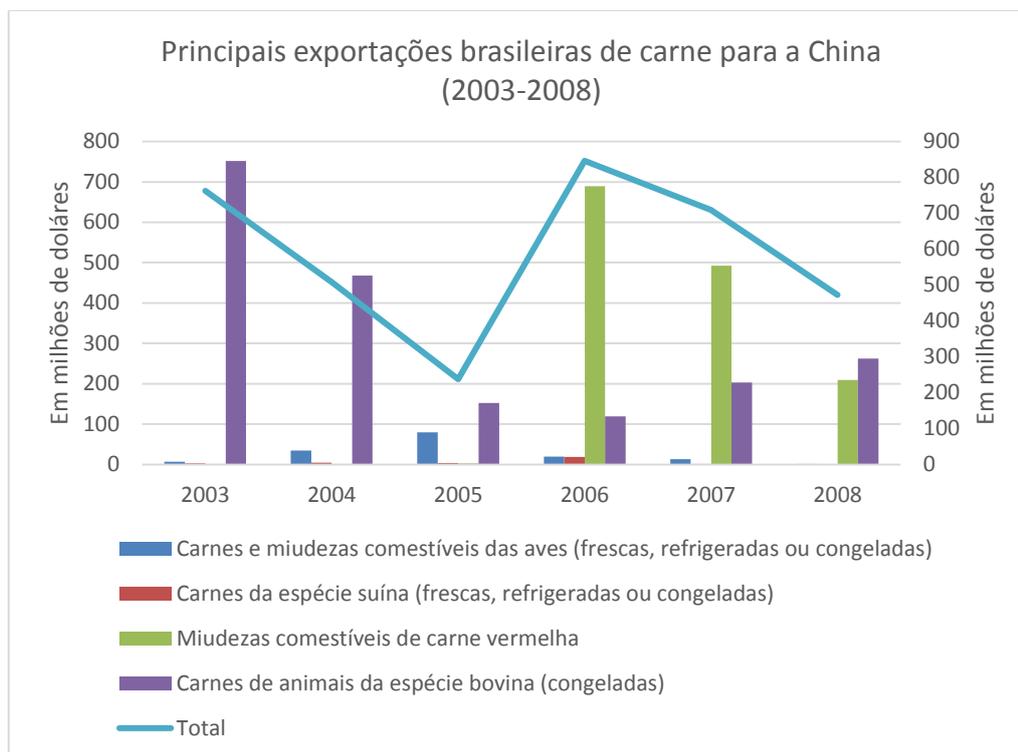
Desse modo, um dos aspectos que caracteriza as relações comerciais no período é o aproveitamento por parte da China da recuperação da economia brasileira, que levou a aumentar suas exportações de maior intensidade tecnológica ao país. Do lado do Brasil, houve o aproveitamento da oportunidade de aumentar as exportações de bens primários para a China, contudo o aumento dos saldos

comerciais brasileiros nesses setores não foi suficiente para suplantar o superávit chinês nos outros.

Cabe destacar que o padrão de trocas que vinha desde a década de 1990, como vimos, com o Brasil vendendo bens primários e comprando manufaturados, ascentuou-se, portanto, nesse período. Contudo, a reprimarização da pauta de exportações brasileiras não parecia ser uma tendência geral do total das exportações do país pelo menos até 2006. A partir de então como vimos no gráfico 5 do capítulo 4, entretanto, essa tendência começa a ficar mais evidente, refletindo o bom preço internacional de algumas *comodities*, que espelhava o aumento de demanda, a qual a China contribuiu, e os ganhos competitivos do agronegócio brasileiro.

Antes dessa tendência geral de reprimarização da pauta de exportações brasileiras de 2006, dado que essa já era a caracterização do comércio Brasil-China desde a década de 1990, o Brasil já pressionava a China para promover uma maior diversificação das compras do país. Contudo no período analisado os esforços brasileiros para aumentar as exportações de maior valor agregado não foram exitosos. O caso da carne é ilustrativo. O gráfico 13 mostra que entre 2003, período em que não havia ainda o acordo sanitário com a China, fechado em 2004 como falamos neste capítulo, até 2008 as exportações das principais carnes vendidas pelo Brasil para China caíram. Foram mitigados os esforços brasileiros para abrir o mercado chinês para a carne brasileira, lembrando que essa era uma condição para o reconhecimento do *status* de economia de mercado a China.

Gráfico 13 – Principais exportações brasileiras de carne para a China (2003-2008)



Fonte: Elaboração própria com base no Trademap

Um fator que deve ser citado, que se refletirá na análise que faremos do período posterior (2009-2012), é que o aumento das vendas chinesas em setores de mais alto valor agregado ao país e o próprio crescimento do mercado doméstico, vai acabar por reforçar a necessidade de se aumentarem no país os investimentos chineses, não só naquelas áreas básicas prioritárias acordadas entre os países, mas também no setor industrial. Como veremos esses investimentos aumentam a partir de 2010, sendo esse um reflexo positivo do aumento da corrente de comércio com a China.

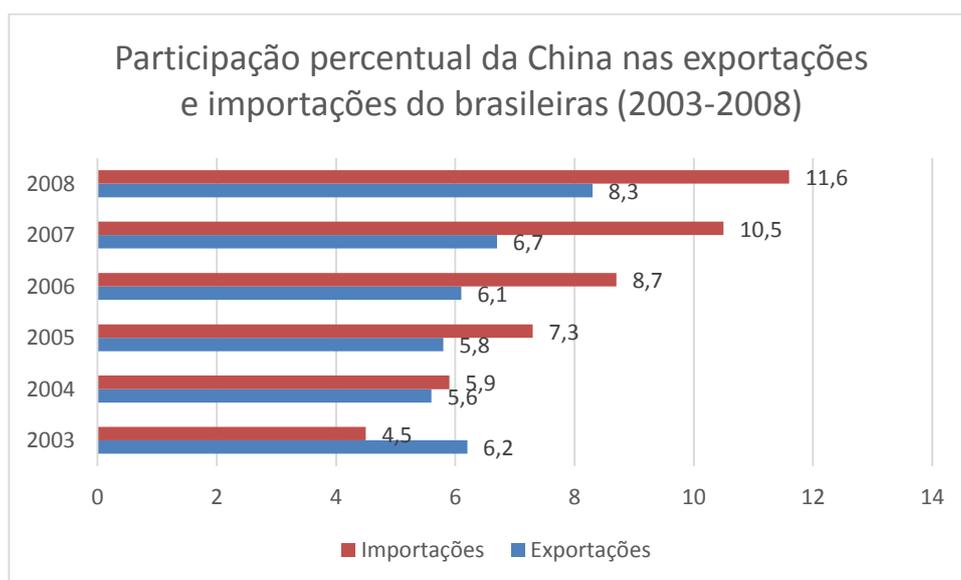
No que se refere as importâncias mútuas no comércio exterior, os gráficos 14 e 15 mostram a participação de Brasil e China nas exportações e importações um do outro. Percebe-se um crescimento das importâncias mútuas nos dois gráficos, já que há um crescimento percentual de suas participações no comércio exterior do parceiro. Contudo esse crescimento se dá de forma assimétrica: o crescimento da relevância da China para o Brasil é significativamente maior que o aumento da importância do Brasil para a China. No caso das exportações, a participação chinesa para as vendas brasileiras aumentou de 6,2% para 8,3% em 2008, já a do Brasil para a China aumentou de 1,1% para 1,44%.

Gráfico 14 – Participação percentual do Brasil nas exportações e importações chinesas (2003-2008)



Fonte: MDIC⁹²

Gráfico 15 – Participação percentual da China nas exportações e importações brasileiras (2003-2008)



Fonte: MDIC

⁹² Na página <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608> é possível baixar várias planilhas de dados sobre o comércio exterior brasileiro e mundial.

No que se refere as parcerias comerciais, enquanto o Brasil em 2008 fechou o ano como o 17º parceiro comercial da China, para o Brasil a China já era o 2º, apenas atrás dos EUA. Desse modo, essa crescente assimetria entre os países é outro dado que matiza a análise que se pode fazer das relações comerciais entre eles, sendo ainda importante apontar um fato que já havia sido enfatizado na pesquisa da RedLat (2009) que citamos no capítulo passado: para países que fazem parte da “loteria de commodities”, mas são importadores de bens industriais chineses, em momentos em que há crescimento econômico interno pode haver redução de saldo comercial e deficit. Foi perceptível que isso ocorreu com o Brasil, denotando-se a natureza problemática dessas relações comerciais, dado que superávits, nesse padrão comercial, tornam-se incompatíveis com momentos de crescimento significativo.

Além desses aspectos, como apontam Tepassê (2010) e Barbosa e Mendes (2008), as exportações chinesas estão em relativa concorrência com as brasileiras, de modo que já existem evidências que comprovam que houve um deslocamento das exportações brasileiras em importantes mercados que eram clientes de produtos manufaturados, como o da ALADI e os EUA. Tal fato, além de prejudicar a balança comercial brasileira, altera também as possibilidades de integração regional, uma vez que diminui a complementaridade entre o Brasil e os países da região.

Esses aspectos têm feito com que alguns, como Barbosa (2009), interpretem que a ascensão chinesa seja a “última pá de cal” sobre as promessas de desenvolvimento endógeno da América Latina, dado que acentua um padrão de comércio norte-sul e ainda altera as possibilidades de integração desses países na economia mundial ao deslocar suas exportações de maior valor agregado. Constituir-se-ia, desse modo, um padrão típico de dependência, conforme exposto no capítulo 1 (tópico 1.1.1).

Lembra-se, contudo, como exposto no capítulo 4, que a ascensão da China nas parcerias de comércio do Brasil foi um fato comemorado pelo governo, uma vez que era representativo da política de diversificação de parcerias em curso, o que contribuía para o Brasil diminuir a sua vulnerabilidade e aumentar sua autonomia externa. Também não podemos afirmar, como prevê a teoria da dependência, que a evolução da economia brasileira seja determinada pela parceria com a China, embora ela seja importante. Desse modo, interpreta-se que seja uma situação de interdependência

assimétrica. No tópico 5.3 deste capítulo aprofundaremos na análise sobre o que isso significa.

5.2 Do bilateral ao global (2009-2012)

A partir de 2009 algo relevante nas relações Brasil-China passou a ser a importância que os aspectos multilaterais alcançaram na agenda de cooperação entre os países. Entre 2009 e 2012 intensifica-se a colaboração não de forma espontânea, com tinha sido nas décadas anteriores, mas de forma concertada, apesar da manutenção de fricções nas relações comerciais bilaterais. Iniciativas como a constituição do BRIC, do BASIC, a atuação conjunta no G-20 da OMC e financeiro elevam a participação dos países no cenário multilateral e a parceria entre eles, que em 2012 é batizada como “Parceria Estratégica Global”.

É nesse período (2009-2012) que se começa a evidenciar um contraste nas relações dos países, marcadas não só por uma maior convergência no lado político e multilateral, apesar da manutenção de algumas diferenças, mas também por mais fricções nas relações comerciais bilaterais, com a manutenção de um padrão de trocas norte-sul e dificuldades do Brasil para diversificar a pauta de exportações. Enquanto as relações políticas e multilaterais com a China, de forma geral, pareceram contribuir para a diminuição da vulnerabilidade externa brasileira, pesando mais favoravelmente as demandas do país, as relações comerciais, ao aprofundarem a primarização da pauta de exportações do país, parecem ter atuado em sentido contrário, o que acabou por fazer com que se questionasse se a diversificação de parcerias da política brasileira, ao elevar o papel da China, não teria na verdade criado uma nova dependência.

O fato é que no período foi possível observar, em uma evolução do amadurecimento que já vinha dos anos anteriores, um processo de compartimentalização das relações entre os países, de isolamento de discordâncias para que o andamento da colaboração não fosse afetado por fricções em outras áreas de cooperação. Isso acontece do lado do Brasil pela importância que a parceria com a China passa a ter para a evolução da economia nacional e para as iniciativas multilaterais, não seria mais possível ou desejável para o país deixar que o revés em um assunto contaminasse toda a pauta de cooperação. Do lado da RPC isso

acontece, em sentido contrário, pela importância relativa ainda marginal que o Brasil tem para o país, sendo que qualquer resultado negativo que adviesse dessas relações não seria capaz de produzir grandes impactos na China, desse modo é possível fazer a compartimentalização.

5.2.1 Concertação para além do bilateral

Em 2009 foi o 35º aniversário do restabelecimento das relações Brasil-China. O ano foi marcado pelas visitas do vice-presidente chinês Xi Jinping ao Brasil e de Lula à China. Lembra-se que no fim de 2008, como comentamos no capítulo 4, a RPC lançou o Livro Branco que estabeleceu diretrizes para o relacionamento com a América Latina e o Caribe. Em janeiro de 2009, a RPC já havia entrado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tendo feito um aporte de US\$ 350 milhões. Com a viagem logo no início de 2009, Xi objetivava começar a operacionalizar a nova política que, além dos compromissos de aumentar a cooperação política e em diversas áreas, tinha como meta assegurar a região como um fornecedor estável de recursos estratégicos (petróleo, alimentos e minérios) e como destino para exportações e investimentos chineses.

No Brasil, Xi Jinping fechou vários acordos. Foi assinado um Protocolo sobre Cooperação em Energia e Mineração (2009), voltado para intensificar a “cooperação bilateral nas áreas de petróleo, gás natural, combustíveis renováveis, eletricidade, mineração e processamento de minérios”, demonstrando-se a vontade política dos países de que fossem operacionalizados investimentos conjuntos de empresas chinesas e brasileiras nessas áreas, sendo ainda que por interesse brasileiro em especial, o acordo afirmava que os países fariam “esforços para transformar o etanol em uma commodity energética e promoverão o seu uso no âmbito internacional”. Tal enunciado fazia parte da defesa dos biocombustíveis assumida pelo governo brasileiro, dado alguns países culparem essa atividade pela crise de alimentos.

Estabeleceu-se também o Memorando de Entendimento entre a Petrobras e o Banco de Desenvolvimento da China (CDB, na sigla em inglês), visando a promoção da cooperação em comércio de petróleo e financiamento, que se juntou ao Memorando de Entendimento entre a Petrobras e a CNPC para compra e venda de petróleo e ao Acordo de compra e venda de petróleo entre a Petrobras e a SINOPEC.

Esses instrumentos selaram a contratação de uma linha de financiamento de US\$ 10 bilhões, no prazo de dez anos, do CDB para a Petrobrás, sendo que o pagamento seria feito pela entrega a SINOPEC de 150.000 barris de petróleo por dia no primeiro ano, e 200.000 barris/dia nos próximos nove (PETROBRAS, 2009).

Além disso, acordou-se um Memorando de Entendimento entre a Energia Sustentável do Brasil e a *Donfang Energy*, para um contrato de fornecimento de 18 turbinas para o Projeto Jirau, no Complexo Hidroelétrico do Rio Madeira, assinou-se os Termos e condições para uma linha de financiamento entre o Banco Itaú-BBA e o CDB para projetos no Brasil, e um Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre a Huawei do Brasil e a Fundação Universidade de Brasília (UNB), em que a empresa chinesa oferecia US\$ 1 milhão para a construção de um laboratório de telecomunicações na UNB. Foi fechado ainda um Memorando de Entendimento entre o BNDES e o CDB sobre cooperação para uma linha de financiamento (CEBC, 2009).

Com todos esses acordos, como já vinha sendo nos anos anteriores, buscava-se demonstrar vontade política e criar os marcos necessários para o recebimento de investimentos e criação de empreendimentos conjuntos entre os países. Selava-se também ações concretas, como no caso das linhas de financiamento, da cooperação entre o CDB e o BNDES, das turbinas para Jirau e do laboratório na UNB.

Convivendo com isso, tinha-se de outro lado os impactos da crise de 2008 que se refletiam nas relações entre os países. Fechado entre a Vale e a *Baosteel* em 2007, o projeto para a construção da Companhia Siderúrgica de Vitória (CSV), no Espírito Santo, foi cancelado. O projeto previa a produção de placas de aço, contudo o refreamento econômico causado pela crise diminuiu a demanda internacional do aço, o que acabou por inviabilizar o acordo. A *Baosteel* acabou por deixar o Brasil, sendo que se especulou não ser a crise a única culpada, dado que as restrições ambientais colocadas pelo governo para a implementação do projeto o atrasaram desde o início (CEBC, 2009).

Destaca-se também a continuidade de fricções no campo comercial relacionadas principalmente as exportações da carne brasileira a China, ainda nesse momento com muitas restrições, e as vendas dos aviões da Embraer que haviam sido acordadas ainda em 2006. No caso da carne, apesar de vários frigoríficos brasileiros já terem sido habilitados, faltavam as licenças de importação necessárias para as vendas acontecerem. Já o problema da Embraer era mais complexo.

Lembra-se que em 2006 a *Hainan Airlines* havia assinado um contrato com a Embraer para a compra de 50 aeronaves do modelo ERJ 145 montadas pela HEIA na China, e 50 do modelo ERJ-190 a serem exportadas de São José dos Campos. Essa negociação havia sido facilitada pelas pressões feitas pelo governo brasileiro em troca do reconhecimento do *status* de mercado a China e pelo comportamento de “reparação de danos” da China por conta de sua oposição na época a proposta do G-4 para a reforma do CS-ONU.

A *Hainan* queria comprar principalmente o ERJ-190, dado que na época ainda não estavam bem estabelecidos os acordos entre companhias chinesas e outros grandes produtores mundiais para a criação de um modelo que rivalizasse com as aeronaves de maior porte da Embraer. Logo que empresas aeronáuticas da RPC fechassem esses acordos para a produção local seria muito difícil conseguir comprar jatos do modelo ERJ-190, pois o governo chinês iria barrar. Portanto, a *Hainan* queria com as compras largar na frente da concorrência, que depois teria que esperar a produção local para obter modelos de mesma capacidade.

Contudo, por causa do início da crise financeira, já em 2007 a RPC passou a pressionar as empresas chinesas a comprarem aeronaves fabricadas localmente, sendo que até 2009 tinha liberado apenas sete licenças de importação para o modelo ERJ-190, recusando-se a deixar entrar o restante. Segundo a Embraer (2009) divulgou em nota, *Hainan* tinha reduzido ainda pela metade as compras do ERJ 145, estendendo o prazo de entrega dos mesmos até 2011. Devido à falta de novas encomendas, a Embraer anunciara que dessa forma não tinha como permanecer na *joint venture* após fazer essas entregas (LANDIM; BARBOSA, 2009).

Cabe esclarecer que mudanças importantes ocorreram na aviação chinesa nesse período. Em 2008, o governo fundiu a AVIC I com a AVIC II, que era a parceira da Embraer na *joint venture* que constituiu a HEIA. A AVIC I empenhava-se desde o início da década de 2000 para construir modelos locais para competir com o de empresas estrangeiras. Em 2008 a AVIC I tinha fechado um acordo com a *Bombardier*, maior rival da Embraer, para construir um modelo que competisse com os da empresa brasileira. Com a nova reunificação das AVICs, a parceria com a *Bombardier* foi deslocada para uma terceira empresa a *Commercial Aircraft Corporation of China* (CACC), que rivalizaria diretamente com a HEIA e com a Embraer (LANDIM; BARBOSA, 2009).

Ao passo que essas mudanças aconteciam, o próprio mercado da aviação chinesa também estava se modificando, não havia mais tanto espaço para a colocação de aeronaves como a ERJ 145 que a HEIA produzia. Como esclareceu o embaixador brasileiro em Pequim na época, Clodoaldo Huguene⁹³, “As companhias locais estão se orientando para aviões de maior porte”, como era o caso das famílias E-170 e E-190 da Embraer. Contudo, essas aeronaves não eram produzidas na China. A RPC entre 2008 e 2009 autorizou a realização de vários acordos com companhias russas, japonesas e norte-americanas, além da canadense Bombardier, para o desenvolvimento de um modelo e fabricação local dessas aeronaves. Nenhum, entretanto, seria capaz de em curto prazo colocar no mercado uma aeronave para rivalizar com os *Legacy* da Embraer.

Portanto, com a recusa das licenças de importação do ERJ-190, a RPC queria pressionar a Embraer a levar a fabricação desse modelo para a China e oferecer cooperação tecnologia e industrial as empresas chinesas. Cabe mencionar que o contrato de *joint venture* que constituiu a HEIA estava em processo de renovação, já que venceria em 2010. Repetiam-se as mesmas pressões que haviam levado no início da década de 2000 a Embraer a montar o ERJ-145 dentro da China, como pontuamos no capítulo 3. Contudo, a Embraer nesse momento resistiu, pois não queria arriscar-se a produzir o seu maior sucesso comercial junto com empresas chinesas.

Tanto o problema da carne, como o da continuidade da Embraer na China foram discutidos na visita do presidente Lula a Pequim em maio de 2009. Nessa visita foram fechados alguns acordos. O Memorando de Entendimento sobre Petróleo, Equipamentos e Financiamento (2009) teve como objetivo, dentre outros, a “expansão da comercialização de petróleo entre Brasil e China, dando preferência ao fornecimento de petróleo de forma estável e de longo prazo para a China”, esse era um dos objetivos da RPC com os países da América Latina, como falamos no capítulo 4, dentro da sua política de diversificação de fornecedores externos.

Afirmava-se ainda que a “comercialização de petróleo será executada pela SINOPEC e assegurada por um compromisso de financiamento à Petrobras pelo Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank Corporation)” (MEMORANDO, 2009), tal compromisso foi o acordado na visita de Xi Jinping ao Brasil, como já pontuamos nessa seção. Estabeleceu-se que diante do financiamento

⁹³ Segundo reprodução de Trevisan (2009a).

do CDB, fornecedores de produtos e serviços chineses estariam assegurados, destacando-se a “promoção de investimentos chineses no Brasil, incluindo a associação com companhias brasileiras com o objetivo de fornecer serviços e mercadorias para o setor de petróleo” (MEMORANDO, 2009). Buscava-se com isso incentivar a penetração de empresas chinesas no Brasil.

Os países divulgaram ainda um Comunicado Conjunto sobre o Contínuo Fortalecimento da Parceria Estratégica (2009a). Nele afirmaram que a COSBAN, juntamente com “a implementação do Diálogo Estratégico, em 2007, e os três encontros bilaterais entre os mandatários dos dois países, em 2008” demonstravam o “estreitamento do diálogo e do relacionamento bilaterais”, ressaltando-se que no ano de 2009 “já ocorreram importantes encontros de alto nível, por ocasião da Cúpula do G-20, em Londres, e com a viagem do Vice-Presidente Xi Jinping, da República Popular da China, ao Brasil” (COMUNICADO, 2009). Acrescentava-se que ao reafirmarem a Parceria Estratégica, “na atual conjuntura internacional de grande complexidade, ambos os líderes reiteraram seu compromisso de conduzir o relacionamento bilateral a partir de perspectiva estratégica e de longo alcance” (COMUNICADO, 2009).

Decidiu-se ainda pela elaboração de um Plano de Ação Conjunta entre os dois países, a ser implementado no período 2010-2014, “que contemple, de forma abrangente, todas as áreas de cooperação bilateral existentes” (COMUNICADO, 2009). O plano ficaria a cargo da COSBAN e tinha como objetivo estender o alcance das perspectivas da relação. Tal plano havia sido proposto pelo Brasil antes da viagem com o objetivo de aumentar o comprometimento com a contraparte chinesa, sendo que a China acatou a proposta.

No Comunicado (2009) afirmou-se também que os países se comprometeriam em “envidar esforços para promover ainda mais a diversificação das pautas e o incremento dos fluxos comerciais”, sendo que acordavam em “intensificar a cooperação em matéria aduaneira e fortalecer a cooperação sanitária e fitossanitária, buscando eliminar os entraves que persistem nesses campos”. Esses anúncios tinham, do lado brasileiro, o objetivo de tentar comprometer a China para que se esforçasse mais em ajudar o Brasil a diversificar sua pauta de exportações. Lembra-se que em abril de 2009, um mês antes de Lula viajar a Pequim, a RPC tinha se

transformado no principal parceiro comercial do Brasil, desbancando oitenta anos em que os EUA tinham ocupado essa posição.

As perspectivas de médio prazo davam conta de que a China se reforçaria nessa posição, o que redimensionava o problema do padrão comercial entre os países, dado que com os EUA a maior parte das exportações brasileiras era composta de bens manufaturados, enquanto que com a China era de bens básicos. Essa mudança era, portanto, representativa da primarização da pauta brasileira que já ocorria desde 2006, como falamos no capítulo 4, e agora tendia a se reforçar caso fosse mantido o padrão das relações com a RPC. O governo brasileiro, em uma continuação do que já tentava fazer desde a década de 1990, tentava com as palavras do comunicado arrancar da China o compromisso de comprar outros tipos de bens do Brasil, ressaltando-se que os esforços em matéria sanitária se focavam em resolver a questão das exportações da carne, bem de mais alto valor agregado.

No que diz respeito a essa questão houveram avanços. Finalmente foram disponibilizadas pela AQSIC as licenças de importação para as aves brasileiro, sendo que o secretário de Relações Internacionais do MAPA, Célio Porto⁹⁴, chegou a apontar que esse foi o fato mais importante para o setor agrícola em 2009: “A grande conquista do setor agrícola brasileiro, em 2009, foi a abertura do mercado da China para a carne de frango”, destacando ainda que dados de dezembro de 2009 já evidenciavam que “ocupamos mais de 10% do mercado chinês de frango. Isso em menos de seis meses, pois, apesar da abertura ter sido anunciada em maio, as exportações efetivas começaram apenas no segundo semestre deste ano”. Desse modo, essa foi uma importante vitória para o governo brasileiro e para a diversificação da pauta de exportações do país, a despeito de as negociações para as vendas da carne bovina e suína brasileiras não avançarem.

No caso da venda das aeronaves da Embraer não houve resolução. A China manteve sua postura de privilegiar a compra de aeronaves que fossem produzidas localmente. A Embraer por ora não tinha planos para mover a produção da família dos *Legacy E-170* e *E-190* para a China. Sobre isso o presidente Lula⁹⁵ comentou que era preciso “ter paciência, pois o Brasil e a China pensam muito antes de fechar um

⁹⁴ Conforme reprodução contida em Santos (2009).

⁹⁵ Conforme reprodução da Embaixada da República Popular da China no Brasil (2009a).

acordo. Temos que discutir com todos os seguimentos envolvidos para realizar um acordo em que todos ganhem".

Grande destaque foi dado no Comunicado (2009) para as convergências dos países em assuntos multilaterais, afirmando-se que “As partes coincidiram em que a cooperação em assuntos multilaterais é parte importante da Parceria Estratégica”, citando-se a colaboração dos países “em mecanismos como o G-5 e o BRIC”, apesar de nesse momento ainda não ter se realizado a I Cúpula do agrupamento. Estabeleceu-se que ambos os países iriam “intensificar a coordenação e o intercâmbio com outros países em desenvolvimento [...] com vistas a propiciar maior participação e voz aos países em desenvolvimento nos grandes temas internacionais” (COMUNICADO, 2009).

Os dois países condenaram ainda o aumento do protecionismo no comércio em reação à crise econômica internacional e afirmaram “a intenção de intensificar a coordenação e a cooperação na OMC, especialmente no âmbito do G-20, com vistas a combater em conjunto todas as formas de protecionismo e a concluir prontamente a Rodada de Doha” (COMUNICADO, 2009).

Sobre o sistema financeiro, “Ambos os mandatários defenderam o aprofundamento da reforma em curso do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, de modo a permitir maior representação e voz aos países em desenvolvimento” e apelaram para que os países desenvolvidos “adotem medidas positivas para a superação da crise, sem, contudo, prejudicar os interesses dos países em desenvolvimento”, tal afirmação vinha no sentido de reforçar as críticas ao protecionismo comercial e as desvalorizações do euro e do dólar (COMUNICADO, 2009). Atribuiu-se “grande importância à Cúpula Financeira do G-20 [...] para o enfrentamento conjunto da crise financeira” e cobrou-se a implementação dos “resultados da Cúpula de Londres por todos os países envolvidos e de que seja levada a cabo a reforma do sistema financeiro internacional” (COMUNICADO, 2009).

Lembra-se que em abril de 2009, os presidentes Lula e Hu já tinham se encontrado na Cúpula do G-20 em Londres, na qual a posição dos países tinha sido em grande parte convergente. De acordo com Ramos et al (2012), em Londres, “a China focou em três pontos: medidas de curto e longo prazo para lidar com a crise econômica, a reforma do sistema financeira global e reforma do papel das instituições financeiras globais”, isso se desdobrou em pedidos para maior participação dos

países em desenvolvimento no sistema financeiro e em uma visão favorável “ao incremento dos gastos dos governos para estimular a economia”.

Um aspecto relevante das discussões que a China propôs ao G-20 em Londres foi a substituição do dólar como moeda de reserva global pelo estímulo a utilização dos Direitos Especiais de Saque (DES). Em março o diretor do Banco Central Chinês, Zhou Xiaochuan⁹⁶, já havia afirmado que o sistema monetário internacional deveria ter o objetivo de "criar uma moeda internacional que está desligada de países individuais e que consiga se manter estável no longo prazo e, dessa forma, remover as deficiências inerentes causadas pelo uso de moedas nacionais baseadas em crédito". No encontro reservado que Lula e Hu tiveram durante a cúpula, o presidente brasileiro fez coro a proposta e chegou a conversar sobre a substituição do dólar pelas moedas locais no comércio com a China. Ressalta-se que essa proposta da China, como corrobora Eichengreen (2011), tinha mais haver com o interesse de Pequim de fortalecer o dólar, pelo fato de a RPC ser o país com as maiores reservas internacionais nessa moeda, do que com uma expectativa de enfraquecê-lo.

As ações do Brasil em Londres aproximaram-se da China, já que o presidente Lula propôs, então, a utilização do Real e do Yuan no comércio bilateral com a RPC, avaliou de forma positiva políticas de socorro aos países mais atingidos pela crise, e ressaltou a necessidade de “reforma dos organismos internacionais para que se construa um sistema internacional mais justo - visando a uma maior democratização das instituições financeiras e o combate aos paraísos fiscais” (RAMOS ET AL, 2012). A China também apoiava o combate aos paraísos fiscais desde que Hong Kong e Macau não fossem assim caracterizados. Na Cúpula ficou decidida a destinação de cerca de US\$ 1 trilhão para o combate à crise, sendo que China e Brasil tinham se comprometido a aportar recursos para o FMI.

Cabe destacar que a substituição do dólar pelas moedas locais no comércio Brasil-China foi um dos temas que mais gerou expectativa antes da visita de Lula à RPC. No entanto, as discussões sobre o assunto ficaram prejudicadas dada a ausência do presidente do Banco Central do Brasil (BCB) e do Ministro da Fazenda durante a visita. Ressalta-se que apesar de a viagem de ter gerado aspectos positivos, como a liberação das exportações de carne de frango e a maior cooperação dos países na área de mineração e energia, sacramentando-se o financiamento para a

⁹⁶ De acordo com reprodução de O Globo (2009).

Petrobras negociado na visita de Xi ao Brasil, era para ela ter sido ainda maior do que a que Lula havia feito em 2004.

A expectativa era de fazer a maior comitiva já levada pelo Brasil a outro país. Às vésperas, contudo, a visita foi esvaziada, reduziu-se para menos de 3 dias (pouco mais de 48 horas) apenas em Pequim, com alguns ministros, dos quais se destaca o da fazenda e o presidente do BCB, cancelando a presença. Antes a permanência duraria cinco dias e estavam previstos eventos em Xangai e Shenzhen. Com a escassez de tempo e autoridades, a agenda empresarial ficou prejudicada e vários eventos foram cancelados, o que levou muitos empresários a desistirem da viagem e reclamarem do “pouco empenho do governo do Brasil em pressionar a China por uma maior abertura para os produtos brasileiros” (WASSERMAN, 2009), já que a viagem, que tinha inicialmente uma opção pela promoção comercial, reduziu-se a questões mais específicas, como no caso da tentativa de resolver o problema da Embraer e da carne, ou mais genéricas, como nas afirmações sobre as convergências políticas e de comportamento multilateral (AGÊNCIA ESTADO, 2009). Não que isso não fosse importante, mas era considerado pouco.

Nos bastidores, o esvaziamento da viagem foi creditado à recusa do presidente chinês, Hu Jintao, de receber o ministro das relações exteriores brasileiro, Celso Amorim, na visita que tinha feito a Pequim para a preparação da viagem de Lula. Quando o ministro de negócios estrangeiros chinês viera ao Brasil em janeiro, em preparação a visita de Xi, Lula o havia recebido, de forma que Amorim esperava a mesma reciprocidade (TREVISAN, 2009b). A reação do Brasil teria sido o esvaziamento da viagem.

Tenha sido por isso ou não, o fato é que a visita gerou frustração de parte do empresariado, na época Rodrigo Maciel⁹⁷, secretário-geral do CEBC, declarou que “O governo precisa abrir as portas para as empresas na China. Isso é o que todos os governos fazem. Talvez em nenhum outro país do mundo esta parceria entre governo e empresários seja tão importante como na China”. A CEBC tinha organizado um evento, que acabou cancelado, em Shenzhen, cujo objetivo era levar uma missão de fabricantes brasileiros de máquinas e equipamentos àquela região, acompanhados de algum ministro, para que tivessem contato com empresas e autoridades locais. Com o esvaziamento da viagem isso não foi possível. Maciel declarou ainda que o Brasil

⁹⁷ De acordo com reprodução da Agência Estado (2009)

reclama de não diversificar sua pauta de exportações com a China, mas não percebe que “69% das importações do país [China] são de bens manufaturados e o item com maior peso individual são máquinas e equipamentos”⁹⁸, justo o tipo de vendas que o evento em Shenzhen objetivava alavancar. Afirmou-se que o governo brasileiro desempenha mal a função de promoção comercial, organizando poucas missões em comparação com outros países.

Nesse sentido, os próprios chineses aproveitaram para atribuir ao Brasil as responsabilidades pelas dificuldades de diversificação da pauta de exportações e recebimento de investimentos. Nesse momento da relação entre os países já era argumento “velho” lembrar que no acordo em que o Brasil reconheceu a RPC o *status* de economia de mercado, a China comprometia-se a facilitar os acordos para a exportação da carne brasileira e comprar os aviões da Embraer, além de desferir vultuosos investimentos no país. Nenhuma das partes cumpriu bem com o acordado. Com exceção da carne de frango, o Brasil ainda não conseguia exportar sem restrição outros tipos de carne e nem vários aviões que já haviam sido contratados, os investimentos ainda não tinham ocorrido no volume esperado (WASSERMAN; PEIXOTO, 2009).

Atribuía-se a culpa, no caso da ausência de diversificação da pauta de vendas, aos poucos esforços de promoção do governo brasileiro, e ao próprio protecionismo do país, que dificultaria a entrada de produtos chineses. O vice-ministro de comércio da China, Yi Xiaozhun⁹⁹, já na perspectiva que 2009 seria um ano de déficit para a China no comércio com o Brasil, afirmava que a RPC queria ampliar as “exportações ao Brasil e esperamos ver uma solução para a questão das barreiras”. Fazendo coro, o vice-ministro de agricultura, Nyu Dun¹⁰⁰ pontuava que o “Brasil precisa comprar mais legumes e produtos relacionados à pesca vindos da China”. O Brasil reclamava que queria mais acesso ao mercado chinês, mas a RPC desejava também maior reciprocidade e a regulamentação do *status* de economia de mercado. No caso dos investimentos culpava-se “a burocracia ambiental no país”, segundo afirmava Charles Tang¹⁰¹, presidente da CEBC, e as dificuldade burocráticas, uma vez que de acordo

⁹⁸ De acordo com reprodução da Agência Estado (2009).

⁹⁹ De acordo com reprodução de Chade (2009).

¹⁰⁰ De acordo com reprodução de Chade (2009).

¹⁰¹ De acordo com reprodução de Wasserman e Peixoto (2009).

com Durval Noronha¹⁰², "É complicado falar em parceria estratégica quando um visto na embaixada brasileira em Pequim leva 90 dias para ficar pronto".

Desse modo, do lado bilateral, nas questões relacionadas a comércio e, em menor medida, investimentos, permaneceram fricções entre os países. Como veremos melhor em tópico específico adiante, no ano de 2009 o Brasil foi superavitário nos intercâmbios com a China, mas o padrão de trocas norte-sul se acentuou. Os investimentos e financiamentos chineses que poderiam atuar como compensatórios a esse padrão, apesar de terem aumentado, com destaque para os recursos para a Petrobras, importantes para a exploração do pré-sal brasileiro, ainda eram considerados insuficientes. Contudo, não houve nenhum grande desencontro do lado político, dado que se evidenciou maior convergência multilateral entre os países, com destaque para o G-20 financeiro e para o BRIC.

Lembra-se que em 2009 ocorreu a I Cúpula do BRIC, em Ecatimburgo, Rússia, no mês de junho. O destaque da cúpula foi para a discussão de questões financeiras, dado o contexto de crise. A primeira enunciação da Declaração Conjunta (2009) divulgado pelos países enfatizava "o papel central das Cúpulas do G-20 para a solução da crise financeira". Nele, cobrava-se também a implementação das "decisões tomadas pela Cúpula do G-20 em Londres", afirmando-se o comprometimento dos países com "o avanço da reforma das instituições financeiras internacionais [...], cujos diretores e executivos devem ser indicados por intermédio de processo aberto, transparente e com base no mérito", e ainda, pontuava-se que mais peso deveria ser dado aos países em desenvolvimento nas instituições financeiras, havendo a "necessidade de um sistema monetário estável, confiável e mais diversificado" (DECLARAÇÃO, 2009).

Tais proposições visavam reforçar o BRIC como um instrumento de pressão dentro das negociações do G-20, sendo que externava as convergências políticas entre os países: o interesse pelo multipolarismo, por um maior peso dos países em desenvolvimento na ordem internacional (lido como um aumento do próprio poder), e por reformas no sistema financeiro de modo a torná-lo mais recíproco aos próprios interesses. No caso dos pedidos para um sistema monetário mais diversificado, buscava-se legitimar o uso de moedas locais para o comércio e forçar para que o G-20 discutisse um maior estímulo a utilização dos DES como moeda de reserva.

¹⁰² De acordo com reprodução de Wasserman e Peixoto (2009).

Os países afirmavam ainda o objetivo de fortalecer a cooperação no campo da energia e apoiar investimentos em infraestrutura nessa área, destacando que estavam prontos “para promover um diálogo construtivo sobre as formas de lidar com as mudanças climáticas com base no princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas”, que deveriam levar em conta “a necessidade de combinar medidas para a proteção do clima com ações para realizar [...] metas de desenvolvimento socioeconômico” (DECLARAÇÃO, 2009). Esse ponto contava a favor principalmente de Brasil, Índia e China, dado ser a posição histórica dos países nas discussões sobre meio ambiente, o que facilitaria para a constituição do BASIC no fim de 2009.

Apontou-se ainda para uma declaração sobre segurança alimentar dos países do BRIC, interesse especial de Brasil, China e Índia (DECLARAÇÃO, 2009). Ressaltou-se nela que os biocombustíveis contribuíam para a segurança energética e não eram responsáveis pela crise de alimentos, nem tampouco o aumento da demanda de países como China e Índia, sendo os subsídios e apoios dados pelos países desenvolvidos aos seus produtores os principais responsáveis pela crise

Enfatizou-se, como já havia sido feito nos comunicados dos chanceleres, que os países tinham um “sério compromisso com a diplomacia multilateral, na qual as Nações Unidas desempenham o papel central”, reafirmando-se “a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, com vistas a torná-la mais eficiente, de modo que ela possa lidar com os desafios globais de maneira mais eficaz” (DECLARAÇÃO, 2009). No mesmo passo, reiterou-se “a importância concedida ao status da Índia e do Brasil nas relações internacionais, e compreendemos e apoiamos suas aspirações a desempenhar papel mais relevante no âmbito das Nações Unidas” (DECLARAÇÃO, 2009). Não foi feita, entretanto, nenhuma menção ao CS-ONU, objetivo de Índia e Brasil. Ficou acertado que a próxima cúpula do BRIC ocorreria no Brasil.

Também na reunião do G-20, ocorrida em Pittsburgh no mês de setembro, houve certa convergência entre os países. Ambos se manifestaram contra o protecionismo comercial e a favor de uma reforma no sistema financeiro, mostraram-se preocupados com as pressões inflacionárias geradas pelas emissões dos EUA e da UE e foram contra a proposta norte-americana de atribuir ao FMI um papel fiscalizador das economias. Tanto Brasil, como China pressionaram para a reforma do FMI e do Banco Mundial, exigindo uma redistribuição das cotas desses organismos. (SILVA, 2013a).

No comunicado final de Pittsburgh, estabeleceu-se que os países emergentes deveriam aumentar em pelo menos 5% suas cotas na próxima revisão do FMI, que seria concluída em 2012, e 3% no Banco Mundial. Apesar de ser menos que o exigido pelos países, que queriam um aumento de 7% no FMI e 6% no Banco Mundial, junto com a elevação “oficial” do G-20 a principal fórum econômico mundial, esse fato foi comemorado (ALVES, 2009). Na época Lula¹⁰³ afirmou que apesar de o BRIC ter conseguido menos do pleiteou “Não é só a quantidade. É a demonstração de flexibilidade de governantes e instituições que achavam que não precisavam mexer em nada no mundo”, sendo que a elevação do papel do G-20 tornava o agrupamento mais representativo para discutir questões financeiras.

Outro destaque da interlocução multilateral entre os países aconteceria ainda em 2009 com a constituição do BASIC, o qual falamos no capítulo 4. Cabe destacar que o BASIC já existia desde 2007, contudo era uma reunião dos ministros do meio ambiente dos países. Em 2009, o agrupamento foi elevado a cúpula de chefes de Estado, dado a necessidade de maior coordenação e pela elevação das discussões sobre o regime ambiental na agenda internacional. Os países do agrupamento tinham em comum a defesa de um regime baseado nas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, levando em consideração que todos eles, mas a China em especial, eram pressionados a assumirem mais responsabilidades no corte de emissões de gases poluentes, contudo, acreditavam que compromissos desse tipo serviriam como uma barreira ao crescimento econômico que almejavam ter.

Desse modo, o ano de 2009 é marcado por uma importante convergência multilateral entre Brasil e China que, como já mencionado, partia não apenas de espontaneidades de posicionamento, mas de uma colaboração acertada entre os países. Permaneceram diferenças de posicionamento, não se avançou quanto ao apoio a reforma do CS-ONU, nem a China flexibilizou sua posição dentro do G-20 da OMC, do lado bilateral, como já apontamos, também continuaram fricções.

Entretanto, levando em conta o relacionamento multilateral, pode-se interpretar que as relações com a China ajudaram a fortalecer as demandas brasileiras e começaram a gerar resultados concretos, como no caso do compromisso da reforma das cotas do FMI e do Banco Mundial, fato que elevava o papel internacional do Brasil e contribuía para a diminuição de vulnerabilidades externas ao estabelecer uma

¹⁰³ De acordo com reprodução de Brasil (2009).

reciprocidade maior com a ordem internacional. Do lado bilateral, a avaliação do governo brasileiro, apesar dos problemas já declarados com relação ao padrão comercial e as dificuldades de diversificação da pauta de exportações, era de que, de acordo com Lula¹⁰⁴, a “tese de que era necessário mudar a geografia comercial do mundo e não seguir dependendo apenas dos Estados Unidos ou da União Europeia, foi correta, porque o Brasil tem hoje uma relação comercial diversificada e a tendência é a gente crescer ainda mais”, comemorando o fato de a China ter se tornado a principal parceira do Brasil em um ano que a crise financeira abatia as possibilidades de crescimento dos EUA e da Europa.

Desse modo, mesmo percebendo-se os problemas que essas relações comerciais tinham, a aposta pela China, no cenário de crise de outros parceiros, foi avaliada como mais adequada. Como interpretou o então embaixador do Brasil na China, Clodoaldo Huguene¹⁰⁵, em 2009 “houve um crescimento espetacular do comércio, a intensificação do diálogo político em todos os níveis”, além de um novo reforço dos investimentos no Brasil. Apesar de fricções, nenhum parceiro poderia oferecer ao Brasil o que a RPC proporcionou em contexto tão adverso.

O ano de 2010 foi marcado pela viagem de Hu ao Brasil para participar da II Cúpula dos BRICs e fazer uma visita bilateral de Estado, além do país Hu visitaria Venezuela e Chile. O ambiente que cercou a viagem foi marcado pelo contexto da crise internacional e pelas discussões sobre a reforma das instituições financeiras multilaterais, que teriam continuidade no G-20 de Toronto e Seul ainda em 2010.

O interesse chinês com a visita na região era, de acordo com Li Jinzhan¹⁰⁶, vice-ministro chinês, “aprofundar a amizade, aumentar a confiança mútua, expandir a cooperação e buscar o desenvolvimento comum [...] avançando no progresso global das relações China-América Latina”. Com relação ao BRIC, conforme considerou Cui Tiankai¹⁰⁷, outro vice-ministro da China, o governo chinês esperava que o encontro pudesse chegar aos seguintes resultados: expandir o consenso estratégico e a parceria entre os países; coordenar posições em assuntos globais para promover a recuperação da economia e; impulsionar a cooperação para aprofundar a convergência de interesses. Com o Brasil, Li Jinzhan¹⁰⁸ destacou que o objetivo era

¹⁰⁴ De acordo com reprodução da Embaixada da República Popular da China no Brasil (2009a).

¹⁰⁵ De acordo com reprodução de Trevisan (2010).

¹⁰⁶ De acordo com reprodução da Embaixada da República Popular da China no Brasil (2009b).

¹⁰⁷ De acordo com reprodução da Embaixada da República Popular da China no Brasil (2009b).

¹⁰⁸ De acordo com reprodução da Embaixada da República Popular da China no Brasil (2009b).

aprofundar a cooperação de forma bilateral, mas também em assuntos globais e assinar uma série de documentos e planos para o futuro estratégico das relações.

O Brasil esperava, além de adentrar nesses mesmo assuntos expostos acima, encaminhar as fricções nas relações comerciais bilaterais que vinham dos anos anteriores. Esperava-se que se pudesse avançar na questão das exportações de carne bovina e suína brasileiras e que a parceria da Embraer com a AVIC pudesse ser renegociada com vistas ao benefício mútuo dos países. Isso poderia contribuir para que o Brasil diversificasse sua pauta de comércio com a China, dado que, como era afirmado pelo presidente Lula da Silva (2010) em ocasião da visita de Hu, “para que a promessa do comércio Sul-Sul seja uma realidade, o Brasil precisa aumentar o valor agregado de suas vendas. O setor aeronáutico pode ajudar a tornar nossas trocas mais equilibradas”.

Ressalta-se que a visita acontecia em um momento em que estava havendo forte crescimento do comércio bilateral, uma vez que nos dois primeiros meses de 2010, o fluxo do comércio entre os países havia crescido 36,5% com relação aos mesmos meses de 2009 (EMBAIXADA, 2010), isso em um período em que havia declínio do comércio mundial. Outro destaque estava sendo os investimentos chineses, como afirmou Oswald (2010), “Em fevereiro [de 2010], praticamente do zero, o país apareceu em terceiro na lista de maiores investidores estrangeiros [...] com o aporte de US\$ 354 milhões”. Na comitiva de Hu viriam 150 empresários chineses com o objetivo de fechar negócios no Brasil.

Uma série de acordos foi fechada na visita. O Plano de Ação Conjunta (PAC) 2010-2014 (2010) que havia sido proposto pelo presidente Lula na visita de 2009 a Pequim, tendo sido elaborado pela COSBAN, foi assinado. O Plano tinha como objetivo, como declarou o presidente Lula da Silva (2010), oferecer um “roteiro para nosso futuro comum. Permitirá uma melhor coordenação de nossa atuação global, [...] estamos dando direção e força para nosso diálogo estratégico”. O Comunicado (2010) divulgado pelos países afirmava que o PAC:

proporciona uma visão integrada das relações; fortalece, por meio do diálogo estratégico e político, a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Cooperação e Concertação - COSBAN e suas Subcomissões; promove atividades e projetos concretos de cooperação com objetivos claros e precisos, até 2014; e institui mecanismos de monitoramento da evolução dos resultados, por meio de instrumento condizente com sua crescente amplitude e complexidade.

Os objetivos gerais do PAC (2010) eram: “Fortalecer as consultas políticas sobre temas bilaterais e multilaterais de interesse mútuo”; “Ampliar e aprofundar as relações bilaterais em todas as áreas”; “Aprimorar a coordenação das iniciativas de cooperação em todas as áreas” juntamente com seus mecanismos institucionais; “Estabelecer metas precisas e objetivas para cada uma das áreas de cooperação”; “Monitorar e avaliar as metas estabelecidas e as atividades empreendidas”; “Promover o intercâmbio de experiências nacionais” e; “Adotar visão estratégica das relações bilaterais, a médio e longo prazo, considerando os desenvolvimentos do cenário internacional”.

Para tanto ficou decidido que a COSBAN se reuniria a cada dois anos e suas subcomissões, consolidadas em onze, uma vez por ano. Nas reuniões seriam feitas as avaliações e o monitoramento da cooperação dos países em todas as áreas, sendo que o PAC incluiu dois anexos, um pontuando as instituições de coordenação das diversas áreas de cooperação em cada um dos países, e outro com uma lista de todos os acordos assinados em respectivos temas, visando facilitar o andamento das relações.

Na área política foi fechado um compromisso de impulsionar mais encontros de alto nível entre os países, e aumentar a concertação e a colaboração para construir e ampliar uma visão estratégica comum, consolidando-se o Diálogo Estratégico tendo “como foco a troca de visões sobre o planejamento estratégico das relações bilaterais e sobre temas internacionais e regionais importantes, de interesse comum” (PLANO, 2010). A cooperação multilateral consolidou-se como um importante tema da agenda entre os países. No Comunicado Conjunto (2010) divulgado por ambos afirmava-se que “Os Presidentes Lula e Hu Jintao coincidiram na avaliação de que a dimensão global da Parceria Estratégica vem adquirindo densidade crescente”, como exemplo citava-se “a convergência de posições entre os dois países em foros como o G-20; a OMC; o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China); e o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China)”.

O PAC veio a coroar essa elevação dos assuntos multilaterais nas relações entre os países, destacando que ambos fortaleciam “a comunicação e coordenação em organizações internacionais e mecanismos multilaterais” (PLANO, 2010). O ponto comum era pela luta para uma maior participação dos países em desenvolvimento na

ordem internacional, Brasil e China lutariam por esse objetivo em cooperação nos fóruns internacionais como no G-20 da ONU e OMC e no G-5 e nos BRICs.

Acordou-se ainda que ‘tendo em vista a necessidade de salvaguardar os direitos e interesses legítimos dos países em desenvolvimento’ os países aprofundariam o diálogo sobre a “reforma da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança”, a “governança econômica global e reforma das instituições econômicas/financeiras internacionais”, a “crise financeira internacional”, as “negociações da Rodada de Doha da OMC”, a “mudança de clima e proteção ambiental”, segurança alimentar e energética, financiamento para desenvolvimento, dentre outros temas (PLANO, 2010). Destaca-se a citação nominal da necessidade de reforma do CS-ONU, fato que agradou a parte brasileira, já que em outros acordos a RPC não citava diretamente a necessidade de reformar o CS. No Comunicado Conjunto (2010) a RPC acrescentou ainda, no que se refere a ONU, FMI e Banco Mundial que expressava “sua compreensão e seu apoio à aspiração do Brasil, como maior país em desenvolvimento do hemisfério ocidental, a desempenhar maior papel nas organizações acima”.

Na área econômico-comercial, o PAC pontuava que se reconhecia “a significativa complementaridade das duas economias e o grande potencial para cooperação em investimentos e comércio”, contudo também apontava que “As duas Partes esforçar-se-ão conjuntamente para diversificar e promover o crescimento do comércio e dos investimentos, bem como para resolver disputas comerciais através de consultas e diálogo conduzidos de forma amistosa” (PLANO, 2010). Tal afirmação tinha como finalidade, do lado do Brasil, buscar um compromisso da RPC para que contribuísse para a diversificação da pauta brasileira de comércio, do lado da China, visava-se enfatizar a necessidade de buscar soluções para as fricções comerciais via negociação, não por meio de mecanismos como as salvaguardas ou colocação de barreiras protecionistas.

No que seria uma reafirmação do acordo de 2004, pontuava-se novamente que “O Brasil reconheceu o *status* de economia de mercado da China” e que as partes se comprometiam “a fortalecer ainda mais o diálogo sobre a implementação do reconhecimento da China como economia de mercado e a empreender os melhores esforços para explorar medidas concretas para esse fim” (PLANO, 2010).

Afirmou-se ainda encorajamentos para a troca de investimentos mútuos e formação de parcerias entre as empresas dos dois países, e a colaboração para a promoção comercial mútua de produtos e empresas em ambos os países. Estabeleceu-se um Grupo de Harmonização Estatística, “Considerando a discrepância significativa entre as estatísticas do comércio bilateral”, tal ação já era uma proposta antiga do MDIC a China, que dessa vez foi melhor atendida (PLANO, 2010).

O PAC pontou ainda que os países continuariam a “cooperação no setor de aviação, por meio do aprofundamento da cooperação técnica Brasil-China em Harbin”, que era onde se localizava a HEIA, “promovendo ainda mais o desenvolvimento do mercado de aviação regional com a cooperação China-Brasil na produção de aviões competitivos e de tecnologia avançada” (PLANO, 2010). Apesar desse pronunciamento, contudo, a situação da Embraer continuou indefinida. Enquanto a imprensa noticiava que a empresa brasileira tinha proposto para a AVIC a cooperação para a montagem das aeronaves da família *Legacy* em Harbin, a própria Embraer negava que tinha planos de levar para a China essas operações. Nos bastidores, pontuava-se que a Embraer até tinha interesse em montar alguns modelos do *Legacy*, como o ERJ 190 na China para poder aproveitar o crescimento da aviação regional chinesa, contudo, o governo e a AVIC teriam proposto um acordo de cooperação industrial que previa a transferência de tecnologias que a Embraer não estava disposta a compartilhar, por isso a indefinição quanto a continuidade da parceria na HEIA.

Sobre o setor de energia e mineração os países concordaram em aumentar a cooperação na área de investimentos para explorar melhor as potencialidades, principalmente no que se referia as “áreas de comércio, exploração de petróleo, desenvolvimento, financiamento, serviços de engenharia e equipamentos” (PLANO, 2010). No setor de mineração seria incentivada a “cooperação entre companhias brasileiras e chinesas”, inclusive para atuação em terceiros países, visando promover “o investimento necessário em infra-estrutura para possibilitar a exploração econômica de recursos minerais e o comércio de produtos minerais” (PLANO, 2010). No que se referia a minerais como ferro, alumínio, níquel, cobre e carvão deveria ser expandido “o investimento da China no Brasil, incluindo investimentos em infra-estrutura, de forma a dar suporte às exportações para a China, bem como o processo

de agregação de valor à produção e o processamento de minerais em âmbito local” (PLANO, 2010).

Na área econômico-financeira foi ampliado o diálogo estratégico entre os países constituindo-se a “Subcomissão Econômico-Financeira Brasil-China”. O objetivo era fortalecer a cooperação em foros multilaterais econômicos e financeiros e coordenar posições comuns. Além disso, dar-se-ia continuidade as conversações para a promoção do “uso de moedas locais no comércio bilateral” (PLANO, 2010).

Na área da agricultura estabeleceu-se uma maior cooperação entre os países, sendo que na área de Supervisão da Qualidade, Inspeção e Quarentena foram realizados importantes avanços que, em tese, deveriam facilitar o comércio da carne entre Brasil e China. Citou-se que ambos os países se empenhariam “em reforçar a cooperação bilateral e o intercâmbio na área de inspeção e quarentena de alimentos e produtos agrícolas, com o objetivo de promover o efetivo desenvolvimento, racionalização e agilização do comércio bilateral desses itens” (PLANO, 2010). Especificamente pontuou-se que “Ambas as Partes se empenharão em assegurar um comércio desimpedido de aves brasileiras para a China e de tripas chinesas de ovelha e cabra para o Brasil”, no caso desses produtos o comércio estava passando por período de crescimento, dado os acordos que haviam retirado restrições a esses intercâmbios em 2009 (PLANO, 2010). O documento teve como função reforçar esses ganhos que já tinham ocorrido e garantir sua manutenção e crescimento.

Apontou-se também que os países dariam continuidade “às medidas para permitir o comércio bilateral de carne suína, inclusive com a aprovação dos sistemas sanitário e de registro em vigor no Brasil e na China e de todos os requisitos necessários relacionados a pedidos de registro apresentados” (PLANO, 2010). Nesse ponto, o documento tinha como objetivo reforçar o compromisso de desenrolar a venda desses produtos, ainda com sérias restrições. Apesar de pedidos de agilização pelo Brasil, a AQSIQ concordou em enviar apenas em setembro uma missão para habilitar exportadores brasileiros de carne suína. O Brasil tinha proposto que isso fosse feito em maio. Contudo, pelo menos o assunto estava encaminhado.

Além disso, no PAC os países também se comprometeram a agilizar o comércio da carne bovina brasileira. Desde o fim de 2009 a RPC tinha reconhecido formalmente regiões livres de febre aftosa no Brasil, o que abria caminho para que novamente fossem feitos acordos para a exportação da carne brasileira. Com esse

objetivo, foi fechado entre o MAPA e a AQSIC o Protocolo (2010a) sobre Quarentena e Condições Sanitárias Animais para Exportação de Carne Bovina Termicamente Processada do Brasil para a China. Estabeleceu-se que o MAPA seria o “responsável pela inspeção e quarentena da carne bovina processada termicamente que será exportada [...] e pela emissão de Certificados Sanitários”, o ministério forneceria ainda para a AQSIQ “modelos de selos de quarentena e de certificados sanitários” e se comprometeria em receber “a visita da AQSIQ no Brasil quando necessário para verificar a conformidade dos sistemas do MAPA ou operações específicas” (PROTOCOLO, 2010a). Contudo, a habilitação dos frigoríficos que poderiam exportar ainda deveria ser feita pela própria AQSIC através do envio de missões, o que, na prática, ainda criava uma barreira para que o comércio acontecesse.

No que concerne à área sanitária foi assinado ainda entre o MAPA e a AQISC um Protocolo (2010b) sobre Requisitos Sanitários e Fitossanitários para Exportação de Folhas de Tabaco do Brasil para a China “a fim de garantir condições sanitárias seguras nas exportações de folhas de tabaco”, lembrando que esse era um importante produto de exportação do Brasil para a China (PROTOCOLO, 2010b).

Na área de indústria e tecnologia da informação, o PAC afirmava a disposição de promover o “diálogo e a troca de informações relativas a políticas industriais”, bem como “explorar o potencial para a cooperação industrial e de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) a partir das complementaridades entre os dois países” e promover a troca de experiências (PLANO, 2010). A Subcomissão de Indústria e Tecnologia da Informação da COSBAN seria a responsável por buscar esses interesses. Na área de cooperação espacial estabeleceu-se o aprofundamento da cooperação e a maior colaboração no programa de construção dos satélites sino-brasileiros. Na área da ciência, tecnologia e inovação reconheceu-se o papel estratégico que possuem “para a competitividade de ambos os países”, afirmando-se que a Subcomissão de Ciência e Tecnologia da COSBAN teria um papel de liderança para fortalecer a cooperação dos países nesse setor (PLANO, 2010).

Na área cultural, o PAC pontuou a necessidade de “aprofundar a cooperação nos campos da cultura e das artes, rádio, filme e televisão, imprensa, editoração e esportes”. Na educação, acordou-se o fortalecimento dos “intercâmbios educacionais bilaterais, com vistas a promover a cooperação em diferentes níveis e a compartilhar experiências e boas práticas” (PLANO, 2010).

É importante ressaltar que os acordos não necessariamente indicam ações concretas, não se desdobram de forma clara nas relações entre os países em uma análise de curto e as vezes nem de médio prazo, mas eles indicam a disposição e a vontade política das partes, com a possibilidade de que no futuro os atores sociais dos países abracem os interesses determinados e as ações se materializem nas relações. No caso do PAC, como afirmou o MRE na época¹⁰⁹, a maior parte do plano foi uma consolidação formal de objetivos que já estavam há algum tempo estabelecidos, sendo o plano constituído por “metas diplomáticas”, e não de "metas numéricas, comuns na iniciativa privada".

Entretanto, além do PAC e dos protocolos entre o MAPA e a AQSIC, foram assinados ainda na visita de Hu uma série de outros atos. Dos quais se destacam:

- a) o Memorando de Entendimento sobre a criação do Grupo de Trabalho Brasil-China sobre Propriedade Intelectual;
- b) o Programa Executivo de Cooperação Cultural, 2010-2012;
- c) quatro diferentes memorandos sobre pesquisas espaciais relacionados aos satélites sino-brasileiros;
- d) o Memorando de Entendimento entre a Embrapa e a Academia de Ciências Agrárias da China (CAAS) para o estabelecimento do “Labex China”, visando aumentar a cooperação científica e agrícola entre os países;
- e) o Acordo de Cooperação Estratégica entre a Petrobras, a Sinopec e o Banco de Desenvolvimento da China, com vistas a operacionalizar os acordos que já haviam sido feitos em 2009;
- f) um contrato entre a Petrobras e a Sinopec sobre a transferência de direitos dos lotes BM-PAMA-3 e BM-PAMA-8 de exploração de petróleo, nos quais a Sinopec tinha participação;
- g) um Acordo entre a EBX e a WISCO para a construção de um projeto siderúrgico no estado do RJ avaliado em US\$ 5 bilhões;
- h) um Memorando de Entendimento entre a Telemar, o CDB e a Huawei que tornou possível a contratação de uma linha de crédito de até US\$ 1 bilhão oferecido pelo CDB para que a Telemar contratasse equipamentos e serviços da Huawei ou utilizasse como capital de giro e;

¹⁰⁹ De acordo com reprodução de O Globo (2010).

i) Memorando de Entendimento entre a VIVO e a ZTE para que a empresa brasileira vendesse modelos de aparelhos da empresa chinesa.

Avaliando-se a visita de Hu no Brasil, apesar da permanência dos problemas no que concerne a questão da carne e da presença da Embraer na China, houve a interpretação de que havia mais disposição dos chineses de finalmente fazerem vultuosos investimentos no país. Como já apontamos, antes mesmo da visita de Hu, que ocorreu em fevereiro, dados estatísticos já davam conta do aumento das inversões chinesas no país no início de 2010. O bom desempenho econômico brasileiro na crise, com boas perspectivas para a exploração do mercado doméstico, o interesse chinês no petróleo brasileiro e em participar de obras de infraestrutura foram os fatores que contribuíram para que os investimentos crescessem. Finalmente, a RPC passava a enxergar maiores oportunidades no mercado brasileiro.

O embaixador da China, Qiu Xiaogang¹¹⁰, por ocasião da visita de Hu, disse que haviam oportunidades no Brasil nos “campos econômico, comercial e de investimentos, são muitas. O que falta é explorá-las e as empresas chinesas estão com grande disposição!”, destacando ainda que a tendência era que a China tivesse “uma participação cada vez maior na construção da infraestrutura brasileira. O país vai ter um período de crescimento rápido, com a Copa e as Olimpíadas, e vai chegar a um novo auge de investimentos”, sendo que a RPC “tem uma capacidade muito importante neste setor (infraestrutura) e tem muito interesse em participar dos investimentos maciços no país”. A imprensa brasileira, em vista do grande interesse que a RPC mostrou em investir no país, chegou a apelidar o Plano de Ação Conjunta entre Brasil e Chinês de “PAC Chinês”, em referência ao homônimo Plano de Aceleração do Crescimento (também PAC) do governo Lula.

Outro fator importante da visita foi o reconhecimento mútuo da elevação das relações multilaterais dentro da parceria estratégica de Brasil e China, considerando-se a cooperação nos assuntos globais uma parte importante das interações entre os países. Esse fato foi ainda mais intensificado com a reunião dos BRICs, que ocorreu simultaneamente a visita de Hu ao Brasil.

Por iniciativa brasileira, a reunião da II cúpula do BRICs foi marcada para coincidir com a reunião do Fórum IBAS, promovendo-se assim uma maior aproximação da África do Sul com Rússia e China. A participação de Hu na cúpula,

¹¹⁰ De acordo com reprodução de Oswald (2010).

bem como a continuidade de sua viagem ao Brasil nos outros países da região (Chile e Venezuela), acabaram prejudicadas por um terremoto que ocorreu na China, o que fez com que retornasse precocemente, mas mesmo assim participou da reunião dos chefes de Estado que foi adiantada por isso.

O principal tema discutido na cúpula foi a crise financeira e as ações tomadas para remediá-la, destacando-se a coordenação da atuação dos países nas reuniões do G-20, que aconteceriam em junho e novembro, respectivamente, em Toronto e Seul. Ressaltou-se o papel desempenhado pelo G-20 e sua maior legitimidade como instrumento para contribuir para resoluções da crise, reiterando-se a necessidade de concretização das reformas nas instituições financeiras multilaterais. Dada a convergência de interesses dos países, foi possível perceber uma delimitação clara dos interesses do BRIC para as reuniões do G20:

Nós nos esforçaremos para alcançar uma conclusão ambiciosa para as reformas em curso, e há muito esperadas, das instituições de Bretton Woods. O FMI e o Banco Mundial precisam urgentemente resolver seus déficits de legitimidade. Reformar as estruturas de governança dessas instituições requer, em primeiro lugar, uma mudança substancial no poder de voto, em favor das economias emergentes de mercado e dos países em desenvolvimento, de modo a adequar sua participação nos processos decisórios ao seu peso relativo na economia mundial. Conclamamos que a reforma no poder de voto no Banco Mundial seja realizada nas reuniões que se realizarão na próxima primavera, e esperamos que a reforma de cotas do FMI seja concluída na Cúpula do G-20, em novembro próximo. Também concordamos com a necessidade de um método de seleção aberto e baseado em mérito, independentemente da nacionalidade, para os cargos de chefia do FMI e do Banco Mundial. Além disso, o pessoal dessas instituições deve refletir melhor a diversidade de seus membros. Há uma especial necessidade de aumentar a participação dos países em desenvolvimento. A comunidade internacional deve apresentar um resultado digno da confiança que todos nós depositamos nessas instituições, dentro do prazo acordado, ou correr o risco de vê-las desaparecer por obsolescência (DECLARAÇÃO, 2010).

Os BRICs fizeram ainda, como de praxe, menção a necessidade de reformas em outras áreas da governança global, como na ONU “com vistas a torná-la mais eficaz, eficiente e representativa”, reiterando-se o apoio para que Brasil e Índia pudessem “desempenhar um papel maior nas Nações Unidas” (DECLARAÇÃO, 2010). Novamente não foram feitas menções a reforma do Conselho de Segurança no âmbito dos BRICs, embora, como foi apontado, no âmbito do PAC entre Brasil e China o assunto já tivesse sido mais adiantado, com a China admitindo conversas no que concerne à reforma do CS-ONU. O linguajar mais genérico dessas declarações significava que a convergência de interesses entre os países não era possível a ponto de se delimitar propostas e prazos de execução como no caso da temática econômico-financeira do G-20.

Além de discutir a governança global, houve um encontro entre os ministros da agricultura dos países do BRICs em que se discutiu o aumento da cooperação entre eles e temas como a agricultura familiar e a segurança alimentar global. Estabeleceu-se a colaboração conjunta para a criação de uma base de dados sobre segurança alimentar dos países do BRICs e o estímulo a trocas de experiências. Na declaração final da cúpula, por iniciativa do Brasil foi incluída a promoção “a produção e a utilização de biocombustíveis”, com isso, como já vinha acontecendo antes, o país queria estimular o uso internacional do etanol e rebater as críticas que culpavam sua produção pela crise de alimentos (DECLARAÇÃO, 2010).

Ocorreu também uma reunião entre os representantes dos bancos de desenvolvimento e centrais dos países. No encontro dos representantes dos bancos de desenvolvimento, capitaneado pelo BNDES, discutiu-se formas de aumentar a cooperação com a finalidade de propiciar maior apoio para o comércio e os investimentos entre os países. Como resultado gerou-se um Memorando de Entendimento entre os bancos visando criar marcos para uma colaboração ampla e de longo prazo entre eles. Foi também aventada a possibilidade de estudos para a saber a viabilidade de estabelecer um banco de desenvolvimento do BRIC, que teria como objetivo apoiar as transações entre os países e, ainda, ser utilizado (a possibilidade de sua criação) como instrumento de pressão nas negociações do G-20 (SILVA, 2013a).

Nas reuniões entre os representantes dos bancos centrais debateu-se a proposta de utilização de moedas locais no comércio entre os países do BRICs. Resolveu-se que iniciativas como a de Brasil e Argentina que utilizavam moedas locais no seu comércio deveriam ser estudadas (SILVA, 2013a). Contudo, apesar do aparente consenso político, essa era uma medida difícil de viabilizar pela possibilidade de gerar problemas de liquidez e porque Brasil e Índia consideravam criticamente as políticas cambiais chinesas. Durante a cúpula teve ainda uma reunião dos chefes dos institutos estatísticos dos países, com o objetivo de discutir a harmonização entre os países, e o encontro empresarial IBAS-BRIC sugerido e organizado pelo Brasil (SILVA, 2013a).

O grupo saiu fortalecido da cúpula, tendo a mesma sido utilizada como um instrumento de pressão dos países para as reuniões do G-20 que aconteceriam ainda em 2010. Na reunião de Toronto, Brasil e China coincidiram na oposição a proposta

de taxaço sobre os fluxos de capitais internacionais, na necessidade de maiores estímulos para a recupera o da economia europeia, e nas pressões para a concretiza o das reformas propostas para o FMI e o Banco Mundial (RAMOS ET AL, 2012). A reunião foi marcada por uma forte tensão entre os EUA e a China, pelo fato de aquele acusar esta de praticar desvaloriza es competitivas. O Brasil, a despeito de reclamar discretamente da política cambial chinesa, contudo, não apoiou as acusa es norte-americanas, opondo-se   inclusão formal dessas discussões na declara o final da cúpula (RAMOS ET AL, 2012).

Em Seul, apesar da manuten o de convergências entre os países, houve diferenças no tratamento de alguns assuntos. O principal ponto em comum foi a defesa das reformas nas institui es financeiras multilaterais, tendo sido acertada a reforma das cotas e do poder de voto no FMI, com o Brasil aumentando suas cotas de 1,3% para 2,32% e a China tornando-se o terceiro maior cotista do fundo. Como apontou Ramos et al (2012), “Os BRICS, com os outros países associados, passaram para 11,55% dos votos, indicando um relativo aumento de importância, apesar de não lhes dar condi o de veto com rela o a temas que demandem 85% dos votos”.

As diferenças entre os países deram-se nas discussões sobre a regula o da política cambial. Um grupo de países liderados pelos EUA acusavam as desvaloriza es competitivas, com foco na a o chinesa, de estarem provocando distor es no comércio internacional e, por isso, pleiteavam um compromisso de valoriza o do yuan. A China, por seu turno, reafirmava a sua soberania sobre a política cambial e que a crise não tinha sido causada pela moeda chinesa. Os culpados pelas distor es era os países desenvolvidos que tinham política monetária e fiscal expansionista (RAMOS ET AL, 2012).

O Brasil tinha motivo para apoiar os dois lados, pois considerava que desvaloriza es competitivas eram distorcivas e ainda sofria com o “*carry trade*”, pois, as grandes emissões da Europa, dos EUA e do Japão, em conjunto com taxas de juros muito baixas nesses mercados, levavam a inversões de recursos na economia brasileira e estimulavam a valoriza o do real. O Brasil, nesse cenário, propôs medidas de controle dos fluxos de capitais para desencorajar esse tipo de investimentos (RAMOS ET AL, 2012).

Ressalta-se, portanto, a diferença de posicionamento dos países no que concerne ao câmbio. Enquanto o Brasil considerava o câmbio chinês desvalorizado,

a RPC não compartilhava da mesma interpretação. Essa diferença, cabe ressaltar, manter-se-á nos posicionamentos dos países no G-20 financeiro e também nas discussões sobre os efeitos distorcivos do câmbio no comércio, na OMC. Tal fato era também utilizado do lado bilateral para justificar a demora do Brasil em implementar o *status* de economia de mercado da China, como afirmava o ministro Celso Amorim¹¹¹, “se um país quer ser tratado como economia de mercado, não pode ter política cambial que não seja de mercado. Essa política de constante desvalorização nos atinge”.

Do lado multilateral, apesar dessa diferença de opinião entre os países, o ano de 2010 pode ser avaliado positivamente, dado que gerou um resultado concreto importante: a reforma das cotas do FMI. Tal fato concretizava para o Brasil um aumento real de poder na ordem internacional e aumentava a reciprocidade da inserção internacional brasileira, diminuindo vulnerabilidades, o que era a essência dos objetivos de política externa do governo Lula.

Do lado bilateral, apesar da manutenção do problema da carne e do destino incerto da parceria da Embraer na China, os saldos de comércio foram favoráveis ao Brasil e os investimentos chineses, que podiam ser considerados como compensatórios ao padrão de comércio norte-sul, finalmente começaram a se concretizar. Dados da *Heritage Foundation*, de acordo com Salek (2011a), indicaram que em 2010 o Brasil foi o principal destino dos investimentos chineses no mundo, recebendo cerca de US\$ 13,7 bilhões¹¹². Cury (2010) ressaltava que esse valor representou um crescimento de praticamente 14.000% com relação a 2009, em que a RPC investiu apenas US\$ 82 milhões no país, vencendo também com folga os US\$ 5,7 bilhões investidos pela Holanda no Brasil em 2009, então o maior investidor. Com o montante investido pela China em 2010, apesar das poucas inversões nos anos anteriores, o valor acumulado entre 2006-2010 colocava o país como 3º principal destino dos investimentos diretos chineses. O padrão recorrente desses investimentos, de acordo com a Salek (2011a), seguia o mesmo em outros países em desenvolvimento, voltado para a busca de recursos naturais. Em tópico específico mais afrente analisaremos os investimentos chineses no Brasil, por ora vale destacar que a impressão era de que finalmente a China começava a materializar as

¹¹¹ Em entrevista a Mello (2010).

¹¹² O número exclui títulos públicos e investimentos de menos de US\$ 100 milhões.

esperanças de se constituir em uma alternativa mais completa para o desenvolvimento brasileiro.

As análises do fim do governo Lula reconheceram a importância da China para o Brasil, essencial para a manutenção de saldos de comércio e, de forma recente, para a geração de investimentos, inclusive para a exploração do pré-sal brasileiro. Isso era importante considerado o contexto de crise internacional. Ao representar a diversificação de parcerias e a universalização da política externa brasileira, como já mencionado, a esperança era que as relações com a RPC ajudassem a diminuir as vulnerabilidades do Brasil e aumentassem a reciprocidade de sua inserção internacional. A autonomia brasileira, como já mencionado, pensada muito em função das relações com os EUA e outras grandes potências, nesse cenário de crescente importância da China, em termos bi e multilaterais para o Brasil, e também de outros países do Sul, via-se reforçada. Ao menos essa era a interpretação oficial, a despeito de se reconhecer as assimetrias e os problemas que existiam nas relações com a China.

Contudo, como admitiu o próprio ministro das relações exteriores do governo Lula, Celso Amorim¹¹³, falando de quais seriam os principais desafios para o próximo governo que assumiria em 2011, o Brasil ainda não tinha desenvolvido bem uma estratégia para lidar com o crescimento da importância chinesa para o país: “Precisamos dar uma forma mais importante ao relacionamento com a China. Não desenvolvemos um conceito pleno de como vai ser nossa relação com a China. Essa é uma autocrítica. Não deu tempo. Precisamos pensar mais profundamente nisso”. Caberia o governo de Dilma Rousseff dar uma forma mais estratégica para as relações.

5.2.2 Em busca da reciprocidade

No ano de 2011 Dilma Rousseff assumiu a presidência no Brasil, como mencionado no capítulo 4, mantendo em grande medida as iniciativas de política externa do governo Lula. A viagem à China para visita de Estado e participação na III cúpula dos BRICS, em abril de 2011, foi a primeira que a presidenta fez fora da

¹¹³ Em entrevista a Mello (2010).

América Latina, ressaltando-se a importância que o governo atribuía a parceria com a China.

A viagem que Dilma fez a RPC seguiu-se a uma larga comitiva de empresários, cerca de 300, que foram estabelecer negócios com a China em missões empresarias organizadas por várias instituições, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o MRE, o MDIC e a APEX. Contudo, a perspectiva otimista de fazer um “negócio da China”, que margeou a primeira visita de Lula ao país em 2004, tinha dado espaço a visões mais realistas.

Do lado dos empresários brasileiros havia muitas reclamações. Parte do empresariado nacional, organizado em torno da FIESP, que havia sido o principal agente de pressão para a não regulamentação do *status* de economia de mercado a China, argumentava que a RPC era uma economia fechada e que buscava apenas extrair do Brasil recursos naturais dando em troca bens manufaturados. Como afirmava na época o presidente da FIESP, Paulo Skaf¹¹⁴, na relação com a China “levam nossas matérias-primas e nos vendem com valor agregado, gerando emprego lá”, acrescentando que “Isso é um absurdo porque a China não é uma economia de mercado. É muito difícil distinguir em uma empresa o que é privado e o que público na China. E não há preços definidos pelo mercado”. Na mesma direção, o presidente da CNI, Robson Braga de Andrade¹¹⁵, afirmava que “A China não é um país de economia aberta. Ela só importa e compra o que ela quer e de quem ela quer”.

Isso não significava que o Brasil não devesse fazer negócios com a RPC. Contudo, cobrava-se uma postura mais demandante do governo brasileiro para efetivar negociações que realmente abrissem os mercados chineses para produtos de mais alto valor agregado, ou que pelo menos a RPC diversificasse seus investimentos no país, até então voltados para o setor de recursos naturais, para incluir também mais atividades industriais, consideradas importantes para a geração de empregos e para inclusão do Brasil em cadeias globais de produção. O diretor da CNI, José Augusto Coelho Fernandes¹¹⁶, cobrava do governo negociações que pudessem eliminar obstáculos para a entrada de produtos brasileiros, afirmando que “Nossa principal demanda é a eliminação de barreiras não-tarifárias que impedem ou dificultam as exportações de produtos alimentares e industrializados”, sendo importante discutir

¹¹⁴ De acordo com reprodução de Munari (2011).

¹¹⁵ De acordo com reprodução de Kovalick (2011).

¹¹⁶ De acordo com reprodução de Alvarenga (2011a).

também o fenômeno da escalada tributária, já que na RPC frequentemente “Produtos in natura têm acesso livre, mas dependendo do grau de industrialização as tarifas ficam mais elevadas, restringindo as exportações de produtos de maior valor agregado”.

Como forma de pressionar o governo para buscar um maior equilíbrio nas relações comerciais com a China, a FIESP intensificou a tese da “desindustrialização” brasileira¹¹⁷, apontando que só em 2010, a despeito de o Brasil ter tido um superávit no comércio total com a China, nos intercâmbios de produtos manufaturados o déficit brasileiro tinha sido de US\$ 24 bilhões¹¹⁸. Outras reclamações do empresariado diziam respeito ao câmbio chinês, que se considerava desvalorizado, facilitando as exportações chinesas, e ainda a compra de terras brasileiras por empresas chinesas, a despeito de multinacionais de outros países já historicamente serem donas de propriedades de terra no Brasil, esse argumento impulsionava a difusão de uma visão de “invasão” chinesa no país.

As expectativas de parte importante do empresariado nacional com a visita de Rousseff a RPC eram, portanto, um tanto claras: continuar evitando que se implementasse o reconhecimento da China como economia de mercado; buscar maior abertura para produtos brasileiros de maior valor agregado; redirecionar os investimentos chineses para setores industriais, como afirmado por Alessandro Teixeira¹¹⁹, secretário-executivo do MDIC, “Queremos estabelecer um diálogo para atrair tanto investimentos em infra-estrutura como para bens de consumo”, e ainda; buscar reciprocidade para os investimentos brasileiros na China, já que algumas empresas reclamavam dos impedimentos colocados pelo governo chinês para que tal fato ocorresse. Como apontava o embaixador brasileiro em Pequim, Clodoaldo Huguene, em entrevista ao CEBC (2011a, p.7),

há que considerar a necessária reciprocidade para os investimentos brasileiros na China, alguns dos quais encontram dificuldades para obter autorizações. A Embaixada tem trabalhado junto ao governo chinês para que as empresas brasileiras com projetos concretos na China sejam bem sucedidas, como no caso da Embraer e da Marcopolo.

O próprio governo brasileiro passava a enxergar a parceria com a China de forma mais realista. O governo Lula, como citamos, buscou uma aproximação bilateral com a RPC como parte de uma política de diversificação de parcerias, cujo o objetivo era diminuir a vulnerabilidade da inserção externa brasileira. Agora a China era, de

¹¹⁷ De acordo com o estudo da Fiesp, o pico da participação da indústria de transformação no PIB brasileiro foi em 1986, com 27,2%. Em 2010, o percentual caiu para 15,9%, evidenciando-se uma desindustrialização (ALVARENGA, 2011b).

¹¹⁸ De acordo com reprodução de Alvarenga (2011b).

¹¹⁹ De acordo com reprodução de Alvarenga (2011b).

longe, o principal destino das exportações brasileiras, em 2010 havia sido o maior investidor do país, de modo que as assimetrias começavam a ficar mais claras. O discurso que fundamentaria as relações não podia ser mais o da diversificação, o governo Rousseff o substituiu, então, pela reciprocidade. Conforme Salek (2011b) ilustrou em ocasião da entrevista da presidenta para a *Xinhua*, Dilma explicou:

Esta é uma relação que, eu acredito, será muito bem desenvolvida entre os dois países porque há algumas áreas em que a China pode ser crucial para o Brasil e outras em que o Brasil pode ser crucial para a China (...) baseada em um conceito que eu considero muito importante em uma relação entre iguais: a reciprocidade.

A percepção do governo era de que as relações com a China tinham sido e ainda estavam a desempenhar um importante papel para o Brasil lidar com a crise internacional, contudo a crescente assimetria nas relações econômicas deveria ser corrigida, buscando-se maior reciprocidade. Parte disso passava por uma nova política de diversificação de parcerias, em certa medida a aproximação do governo Rousseff com os EUA logo no início de 2011 buscava criar alternativas¹²⁰. O assunto, contudo, teria que ser discutido de forma direta com a China, mostrando-se mais assertividade. Nas reuniões que ocorreram em Pequim para a preparação da visita da presidenta Dilma, o ministro das relações exteriores brasileiro, Antônio Patriota¹²¹, já havia deixado claro que o objetivo da viagem seria reduzir os desequilíbrios nas relações, buscando-se principalmente a diversificação da pauta de exportações brasileiras.

O governo brasileiro tinha nesse momento uma noção mais consciente das assimetrias entre os países do que havia sido no governo anterior. Alessandro Teixeira¹²², secretário-executivo do MDIC, reconhecia que “O Brasil é ainda muito pequeno no universo que a China importa, por isso é importante a construção de parcerias e uma maior aproximação dos governos para ampliar o acesso de produtos brasileiros a esse mercado”. Parecia ter se estabelecido a visão de que o crescente comércio e recebimento de investimentos da China exigia um nível de coordenação maior com o governo chinês.

A expectativa era de que a presidenta mostraria uma postura mais dura de barganha com a China, exigindo uma reciprocidade mais real nas relações, “Mais que

¹²⁰ Lembra-se que a viagem de Dilma a China seguiu-se a uma visita de Obama ao Brasil no mês de março, portanto, antes da ida da presidenta a China.

¹²¹ Conforme reprodução de Agência Brasil (2011a).

¹²² De acordo com reprodução de Alvarenga (2011b).

parceiros comerciais, queremos ser parceiros em pesquisa, tecnologia, inovação e desenvolvimento de produtos com tecnologia verdadeiramente binacionais”, afirmava Roussef¹²³, emendava-se ainda que "poderia haver mais cooperação entre os dois países em áreas estratégicas como inovação, uma vez que o Brasil está determinado a agregar valor a seus recursos naturais"¹²⁴. No mesmo sentido, Fernando Pimentel¹²⁵, ministro do MDIC, pontuava que o Brasil iria renovar suas relações com a RPC, atualizando-as, “O objetivo da visita da presidente Dilma é inaugurar essa nova etapa. Não queremos perder a China como parceiro, mas queremos qualificar mais nossa relação”.

Na visita foram fechados vários acordos. Dois problemas caros ao governo brasileiro foram solucionados de maneira rápida quando da chegada de Dilma: as vendas da carne suína brasileira a China e a situação da Embraer no país. Lembra-se que na visita de Hu ao Brasil em 2010 havia ficado acertado a vinda de uma missão da AQSIC para habilitar frigoríficos brasileiros a exportar carne suína. No fim de 2010 a missão inspecionou 13 estabelecimentos, sendo que se divulgava, com a visita da presidente, que deles, tinham sido aprovados três.

O número era considerado pequeno pelo governo brasileiro, mas como afirmava na época o presidente da Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS), Pedro de Camargo Neto¹²⁶, “Representa o início da abertura do mercado para a carne suína brasileira. Continuaremos a trabalhar para a habilitação dos frigoríficos restantes”. O secretário de Relações Internacionais do Agronegócio do MAPA, Célio Porto¹²⁷, apontava a importância do mercado chinês: “Os chineses respondem por 50% da carne suína produzida no mundo, porém estão cada vez mais aumentando a renda per capita e devem ampliar o consumo de carnes”. Wagner Rossi¹²⁸, ministro do MAPA, também comemorou a aprovação: “Com a aprovação das indústrias de suínos do Brasil, estamos cumprindo parte da missão que a presidenta Dilma Rousseff nos deu de ampliar a venda de produtos de maior valor agregado”, acrescentando que vender carnes significava agregar valor à matérias-primas como a soja e o milho, utilizados na alimentação de rebanhos.

¹²³ De acordo com reprodução de Salek (2011c).

¹²⁴ De acordo com reprodução de Salek (2011b).

¹²⁵ De acordo com reprodução de Salek (2011b).

¹²⁶ De acordo com reprodução de Equipe Pontes (2011).

¹²⁷ Conforme reprodução de G1 (2011).

¹²⁸ Conforme reprodução de G1 (2011).

No que concerne à carne bovina, a AQSIC prometeu continuar a fazer novas habilitações. Além disso, a RPC confirmou o envio de missões ao país para inspecionar o processo de cultivo, armazenamento e transporte de folhas de tabaco baianas e alagoanas, que passariam a ser exportadas para a China, e conhecer o sistema de plantio do milho brasileiro, visando o estabelecimento futuro de um protocolo bilateral para facilitar as exportações. A China comprometeu-se ainda “a concluir de forma expedita todos os trâmites regulamentares para permitir a inclusão de novos itens na pauta comercial”, que além do milho, das folhas de tabaco e da carne bovina, teria produtos como a gelatina, embriões e sêmen de bovinos e frutas cítricas (COMUNICADO, 2011). Em contrapartida, o Brasil consideraria comprar peras, maçãs e frutas cítricas da China.

No caso da Embraer, como já mencionamos, o problema era que a HEIA não tinha mais encomendas do ERJ 145 para continuar funcionando após meados de 2011. O governo chinês não tinha ainda autorizado que a empresa produzisse nenhum outro modelo de aeronave na China. Além disso, o jato ARJ 21, da fabricante chinesa COMAC, começava a entrar no mercado em 2011, competindo diretamente com a Embraer. Somando-se a esses problemas tinha a histórica dificuldade para vender aviões que eram produzidos fora da RPC, dado que a China barrava as licenças de importação. Contudo, a Embraer pressionava para permanecer no mercado chinês. No fim de 2010 havia conseguido assinar um acordo com a *AVIC International Leasing* para financiamento e *leasing* de aeronaves e anunciou que esperava uma demanda por jatos regionais de até 950 unidades nos próximos 20 anos (CEBC, 2011b). Em janeiro de 2011, com pressões do governo brasileiro, a Embraer tinha conseguido um contrato de venda de 10 unidades do modelo ERJ-190 para a *Hebei Airlines*.

Na visita da presidenta Dilma conseguiu-se avançar nos assuntos da Embraer. O governo chinês autorizou a utilização da planta da HEIA para a produção de um jato executivo da empresa, o *Legacy 600/650*, além disso deu o aval para a compra das aeronaves que tinha sido acertada em janeiro, anunciando ainda a encomenda de 20 unidades do ERJ-190 para *China Southern Airlines*, com um contrato de opção de compra de mais 10 unidades. A China prometia que liberaria as licenças de importação para essas unidades. Esse resultado foi considerado bastante significativo, já que frequentemente a Embraer era utilizada como exemplo quando se questionava a disposição chinesa de realmente comprar bens de maior valor agregado do Brasil e permitir investimentos de empresas brasileiras.

Durante a visita a presidenta Dilma recebeu também promessas de investimentos de importantes multinacionais de origem chinesa. A Foxconn anunciou a intenção de investir US\$ 12 bilhões em até cinco anos no Brasil para a produção de telas e visores de computadores, celulares e tablets. Já a Huawei prometeu um investimento de US\$ 300 milhões para a construção de um centro de pesquisa em tecnologia na cidade de Campinas, além de uma doação de US\$ 50 milhões para a compra de equipamentos de computação para universidades brasileiras. A ZTE mostrou interesse em abrir uma fábrica na cidade de Hortolândia. Esses investimentos foram comemorados pelo governo, por serem em setor de alta tecnologia e, ainda, porque poderiam compensar os déficits comerciais brasileiros nesse setor.

Além disso, foram anunciados investimentos de empresas brasileiras na China. A facilitação desses investimentos era também uma demanda brasileira. O Banco do Brasil anunciou a abertura de sua primeira agência em território chinês e a Marfrig estabeleceu duas *joint ventures* com empresas chinesas.

No Comunicado Conjunto (2011) divulgado pelos países, o desejo genérico de diversificação do comércio bilateral que constava nos comunicados das visitas anteriores de Hu e Lula, foi substituído por uma mensagem mais direta, em que os países reconheciam “a necessidade de intensificar o diálogo sobre as estruturas de comércio e de investimentos e sobre a diversificação do comércio bilateral” e que a parte chinesa se comprometia a “incentivar suas empresas a ampliar a importação de produtos de maior valor agregado do Brasil”. Como contrapartida, o Brasil reafirmava “o compromisso de tratar de forma expedita a questão do reconhecimento da China como economia de mercado” (COMUNICADO, 2011).

No que concerne aos investimentos, o Brasil fez questão de apontar novos direcionamentos para os recursos chineses, afirmando-se no comunicado que os países se comprometeram a “ampliar e diversificar investimentos recíprocos, em particular na indústria de alta tecnologia e automotiva e nos setores de energia, mineração e logística, sob a forma de parcerias entre empresas chinesas e brasileiras” (COMUNICADO, 2011). A ideia era atrair investimentos para o desenvolvimento da infraestrutura brasileira e inserir o Brasil, com a instalação de indústrias chinesas em nosso território, em cadeias de valores globais.

Foram estabelecidos ainda acordos para a instalação de um centro conjunto de pesquisa em nanotecnologia, para oficializar a inauguração do Labex China, o

laboratório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), para desenvolver cooperação na área agrícola, um acordo de cooperação militar, visando o intercâmbio de experiências militares entre os países, como instrução, treinamentos e exercícios, e acordos para aumentar o intercâmbio esportivo e em educação (COMUNICADO, 2011).

Como nas visitas de Estado anteriores, as convergências dos países na agenda multilateral foram destacadas. Os países reafirmaram o compromisso de “manter estreita coordenação em foros multilaterais com vistas a ampliar a representatividade e legitimidade desses foros, assim como a fortalecer a multipolaridade e promover a paz, a segurança e o desenvolvimento” (COMUNICADO, 2011). Ressaltou-se a coordenação dos países no G-20 e nos BRICS e “a relevância dos entendimentos no âmbito do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China)” (COMUNICADO, 2011).

Sobre a ONU, a exemplo do que tinha se estabelecido no comunicado da visita de Hu ao Brasil em 2010 e no PAC, citou-se novamente a necessidade de reforma não apenas da instituição, mas também do seu Conselho de Segurança, o que atendia uma importante demanda brasileira. No comunicado os países “Reiteraram seu comprometimento com o multilateralismo e expressaram seu apoio ao papel central da ONU na solução de grandes questões internacionais”, reafirmando “a necessidade da reforma da ONU, de forma a torná-la mais eficiente e capaz de tratar dos desafios globais atuais”, acrescentando-se que “a China e o Brasil apoiam uma reforma abrangente da ONU, incluindo o aumento da representação dos países em desenvolvimento no Conselho de Segurança como uma prioridade” (COMUNICADO, 2011). A isso seguiu-se a usual reiteração de que a China “atribui alta importância à influência e ao papel que o Brasil, como maior país em desenvolvimento do hemisfério ocidental, [...] e compreende e apoia a aspiração brasileira de vir a desempenhar papel mais proeminente nas Nações Unidas” (COMUNICADO, 2011).

Sobre a OMC, os países reiteraram o “seu compromisso com as negociações para a conclusão da Rodada de Doha e sublinharam que o pacote negociador de julho de 2008 representa cuidadoso equilíbrio de concessões” (COMUNICADO, 2011). Lembre-se que o pacote de 2008 é aquele que contém os gatilhos para salvaguardas considerados essenciais pela Índia e pela China, dos quais falamos nesse capítulo. O Brasil era contra esses gatilhos, mas acabou apoiando-os no contexto da colaboração dentro do G-20 da OMC.

Ainda na visita, a presidenta Dilma participou da III cúpula dos BRICS, que agora contava também com a África do Sul, que em novembro de 2010 tinha recebido o aval formal para ingressar no agrupamento. Durante a cúpula, aproveitando-se o momento em questão, em que coincidentemente todos os países do BRICS estavam no CS-ONU, defendeu-se a reforma da ONU e do seu Conselho de Segurança, contudo, dada a divergência de opinião entre os países, sobretudo as posições chinesas, o único avanço possível foi citar na declaração final do encontro a reafirmação de posições comuns genéricas sobre a importância do multilateralismo e da paz e a posição convergente dos países no caso da questão da Líbia.

Acrescentou-se, a exemplo do que vinha sendo colocado nos últimos dois comunicados conjuntos de Brasil e China, que os países atribuíam importância a reforma não apenas da ONU, mas também do seu Conselho de Segurança: “reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente das Nações Unidas, incluindo seu Conselho de Segurança, para assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade de modo a que possa melhor enfrentar os desafios globais da atualidade”, a isso seguiu-se a reiteração de China e Rússia sobre “a importância que atribuem a Brasil, Índia e África do Sul em assuntos internacionais, e compreendem e apoiam sua aspiração de desempenhar papel mais protagônico nas Nações Unidas” (DECLARAÇÃO, 2011). Tais declarações demonstravam de um lado uma evolução, dado que finalmente citava-se a reforma do CS-ONU, de outro ilustravam a limitação das convergências no grupo, uma vez que não houve apoio direto as candidaturas de Índia, Brasil e África do Sul ao conselho.

Com relação ao G-20 financeiro, os países expressaram as mesmas posições das cúpulas anteriores, pressionando pela implementação de reformas nas instituições financeiras multilaterais, cobrando que “sejam atingidas de maneira rápida as metas de reforma do Fundo Monetário Internacional, acordadas em Cúpulas anteriores do G20” e que “a estrutura de direção das instituições financeiras internacionais deve refletir as mudanças na economia mundial, ampliando a voz e a representação dos países emergentes e em desenvolvimento” (DECLARAÇÃO, 2011).

A isso acrescentou-se que os BRICS esperavam na Cúpula do G-20 de Cannes, que ocorreria em novembro, “resultados positivos nos campos da economia, finanças, comércio e desenvolvimento” e o “aperfeiçoamento do sistema monetário

internacional, por meio de um sistema de reservas internacionais abrangente e capaz de proporcionar estabilidade e segurança” (DECLARAÇÃO, 2011). Para tanto, os países do BRICS pressionavam para a criação de uma nova composição de moedas na cesta dos DES. Chamou-se atenção ainda para “os riscos que os volumosos fluxos transnacionais de capitais representam para os países emergentes”, dado sofrerem, como era o caso do Brasil, por causa do *carry trade* (DECLARAÇÃO, 2011).

Na cúpula, a exemplo dos anos anteriores, pontuou-se a preocupação dos países com a crise dos alimentos e a segurança alimentar, ao mesmo tempo em que se destacou o importante papel de energias renováveis e dos biocombustíveis no cenário internacional. Salientou-se o saudável uso da energia nuclear para bens pacíficos. O tema da mudança climática foi, como de costume, citado a partir do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

Fato importante foi o estabelecimento de acordos de cooperação entre os bancos de desenvolvimento dos países do BRICS, na linha do que tinha sido conversado no ano anterior em Brasília, com vistas a criar um banco de desenvolvimento comum para o agrupamento. Segundo o CEBC (2011a, p.10), o acordo previa o “fortalecimento da cooperação entre as instituições signatárias e o desenvolvimento do relacionamento econômico e comercial entre os países dos BRICS”, para tanto os bancos identificariam “oportunidades para efetiva atuação conjunta e correspondentes mecanismos financeiros e operacionais que facilitem o apoio a projetos de interesse comum”.

Além disso, no intuito de consolidar a colaboração os países divulgaram um Plano de Ação, que serviria como base para a cooperação futura. O plano mostrava a disposição dos países de intensificar reuniões e encontros entre pessoal de alto nível, empresários, acadêmicos, sociedade civil e até entre cidades irmãs, desenvolvendo melhor a cooperação em diversas áreas.

De forma geral, a avaliação da passagem da presidenta Dilma pela China foi positiva. Problemas antigos como o da Embraer e das vendas de carne suína por ora foram solucionados. A perspectiva para recebimento de investimentos de empresas chinesas em outros setores, para além dos recursos naturais, também pareciam boas. A percepção era de que existiu mais boa vontade por parte dos chineses em contribuir para solucionar os problemas, o ministro do MDIC, Fernando Pimentel¹²⁹, ressaltou,

¹²⁹ De acordo com reprodução de Valor Econômico (2011).

por exemplo, que o presidente Hu tomou a iniciativa de anunciar a permissão para a compra dos aviões da Embraer logo que a presidenta citou a empresa ao falar da cooperação entre os países: Hu "foi direto ao ponto", sem necessidade de desgastes adicionais do Brasil nessas negociações. No mesmo sentido, o ministro das relações exteriores, Antônio Patriota¹³⁰, apontou que "Se examinarmos as questões que colocamos aos chineses, elas já produziram resultados, como a liberação de importação de carne suína e compra de aviões da Embraer", o que gerava um certo otimismo para as relações.

O então embaixador do Brasil em Pequim, Clodoaldo Hugueney, também avaliou de forma positiva a visita, de acordo com entrevista dada ao CEBC (2001a, p. 7):

A recente visita da Presidenta Dilma Rousseff à China teve como um de seus pontos centrais dar um salto qualitativo nas relações bilaterais, o que inclui avanços concretos em diversas áreas, em particular a diversificação da pauta de exportações brasileiras para a China. A resposta chinesa foi positiva, tanto através de gestos específicos, como no caso dos aviões da Embraer e das carnes, como pelo apoio a iniciativas que visam a mudar a pauta de exportações do Brasil, com a inclusão de produtos industriais de maior valor agregado.

Avalia-se que na visita o Brasil tenha deixado mais claro ao governo chinês a necessidade de as relações comerciais ultrapassarem a barreira da aparente complementaridade, e tornarem-se mais recíprocas (CEBC, 2011a). As interações multilaterais dos países no BRICS, G-20 e outros organismos foi destacada, sendo que a multiplicidade de questões abordadas refletia a própria complexidade que as relações alcançavam, entretanto, Rousseff, de forma mais clara do que havia sido com Lula, não enxergava o crescente relacionamento multilateral entre os países e o peso que a China podia dar as demandas internacionais brasileiras como compensatórios as assimetrias das relações bilaterais. No governo Dilma, portanto, o processo de compartimentalização das relações entre os países passa por uma nova fase, em que o contraste, que já existia no governo Lula, como comentamos, entre as convergências multilaterais e as assimetrias bilaterais ficaria mais claro e a posição do governo brasileiro, como queria sinalizar Dilma, seria mais dura nas barganhas bilaterais.

Em novembro os países se encontrariam ainda na reunião de Cannes do G-20, marcada pela crise da Grécia. Ramos et al (2012) destaca que há um certo consenso "de que os países emergentes saíram fortalecidos na cúpula de Cannes" em que se

¹³⁰ De acordo com reprodução de Valor Econômico (2011).

discutiu, dentre outros assuntos, “a necessidade de ampliação da cesta de moedas que compõem os Direitos Especiais de Saque”, como haviam pressionado os BRICS. Junto com esse agrupamento o Brasil concordou em ajudar a recuperação da Europa por meio do FMI (não aportando recursos em um fundo europeu como era a proposta de alguns países). A RPC, por sua vez, foi muito cobrada para prestar ajuda a União Europeia, seu maior mercado consumidor, seguiu, entretanto, a posição dos outros países do BRICS de fazer aportes apenas por meio do FMI. Como pontuou Ramos et al (2012), chegou a ser aventada a hipótese de a China ajudar diretamente os europeus, no entanto as contrapartidas pedidas como “o reconhecimento da China como economia de mercado na OMC, e o fim do embargo de armas que se iniciou após a repressão na praça de Tiananmen na década de 1990” seriam de difícil aceitação para a UE.

Como na cúpula anterior, Brasil e China divergiram com relação as políticas cambiais. A posição brasileira foi no sentido de reclamar dos EUA, pela crescente disposição de recursos na economia que levava ao processo de *carry trade* desfavorável ao Brasil, e da China, pela manipulação do yuan. Levando em conta a questão cambial, a presidenta justificou uma postura comercial mais defensiva para o país, o que contrastava com os pedidos de livre-comércio da China e EUA. Como afirmou Rousseff¹³¹:

A gente não tem garantia de nada nesse mundo. Se o mundo desse garantias para nós, a vida seria fácil. Por isso, a gente tem deixado claro que a questão do livre comércio passa também pela questão do câmbio. Agora não tem como tirar essa garantia de ninguém [...]

Os Estados Unidos também não me dão garantia de que não vão fazer mais injeções de dinheiro na economia. Cada vez que fazem isso, o dólar cai e a minha moeda sobe. Obviamente, nós nos protegemos. Não é protecionismo. Cada um faz o que pode. Mas tem algumas medidas que nunca vamos controlar.

Ramos et al (2012) aponta ainda que houve divergência entre Brasil e China no que concerne a normas sociais, já que “o Brasil defendeu a proposta da OIT de criação de um piso de proteção social por parte dos países do G-20 – o que foi visto com desconfiança por China e Índia”.

Desse modo, é perceptível que nas questões centrais da reforma do sistema financeiro internacional as posições brasileiras e chinesas são convergentes, sendo que a RPC acrescenta, então, peso as demandas brasileiras por mais espaço para os países em desenvolvimento no FMI e no Banco Mundial, na destinação de mais

¹³¹ De acordo com reprodução de Dani (2011).

recursos para os países mais pobres, no comportamento de forma geral preocupado em estabelecer uma reciprocidade maior da ordem internacional com os países emergentes. Contudo, em importantes questões, como a relação entre câmbio e comércio internacional, as posições dos países divergem. Isso ficaria mais claro nas discussões sobre câmbio na OMC, como veremos adiante.

O ano de 2012 começou com a II reunião da COSBAN. Lembra-se que inicialmente as reuniões da comissão foram acertadas para acontecer de 2 em 2 anos entre os países, contudo, após a primeira reunião em 2006 houve uma série de adiamentos que impossibilitaram o encontro, sendo o principal motivo apontado, o fato de os dirigentes chineses estarem atarefados organizando a Expo-Xangai 2010. Apesar de não acontecerem as reuniões, entretanto, como apontamos, várias subcomissões da COSBAN foram implementadas e organizaram encontros durante esses anos.

A partir de 2012, muito em função do interesse brasileiro de coordenar melhor o crescente relacionamento com a China, o Brasil passou a cobrar mais para que os encontros fossem efetivados, encarando-se eles como uma oportunidade para tentar resolver as fricções econômicas bilaterais. A reunião de fevereiro de 2012 foi presidida, do lado brasileiro, pelo vice-presidente Michel Temer, e do lado chinês pelo vice-primeiro ministro Wang Qishan.

Na reunião foram discutidos vários temas, desde a coordenação multilateral entre os países, com destaque para o BRICS e o G-20, até o aprofundamento da cooperação em ciência, tecnologia e inovação, ressaltando-se o centro conjunto dos países para pesquisa em nanotecnologia, já abordado na visita de Dilma a China no ano anterior, o lançamento dos satélites sino-brasileiros, o estabelecimento de centros culturais Brasil-China e os intercâmbios acadêmicos relacionados ao Ciência Sem Fronteiras. Contudo, os temas comerciais dominaram a pauta.

Do lado do Brasil, em artigo divulgado antes da reunião, o vice-presidente Temer (2011a) dava o tom das discussões, argumentando que a viagem de Dilma no ano anterior havia estabelecido “as bases para um salto qualitativo na parceria”, no entanto permanecia o desafio “de propiciar meios para irmos além da complementaridade [...] Precisamos, assim, diversificar os fluxos de comércio, de forma a aumentar a participação de produtos de maior valor agregado nas exportações brasileiras”. Ressaltou-se que o Brasil tinha se empenhado “com

parceiros chineses no intuito de identificar novas áreas para investimentos, tendo presente a importância que atribui à agregação de valor às nossas cadeias produtivas”, reconhecendo que tal esforço já criara resultados concretos, uma vez que em 2011 “foram anunciados 16 projetos que representam US\$ 7,14 bilhões de investimentos diretos chineses no Brasil”, sendo que eram “74% destinados a manufaturas, semimanufaturas e pesquisa e desenvolvimento, além dos investimentos chineses nos setores alimentício, de defensivos agrícolas e de energia”, entretanto as empresas brasileiras precisavam de reciprocidade maior ao investir na China.

Os principais interesses do Brasil na reunião relacionavam-se, portanto, a temas econômicos-comerciais, de um lado buscava-se a diversificação das exportações brasileiras, a qual foi discutida principalmente via aumento das vendas brasileiras de carne e aviões, e maior facilidade para o investimento de empresas brasileiras. Temer (2011b) refletiu:

Nossas exportações para a China ainda estão concentradas em pequeno número de produtos primários. O crescimento que se verifica nas cifras do comércio bilateral traduz antes o aumento do preço desses produtos do que a elevação do volume exportado. A atual composição dessas exportações, além de gerar número relativamente limitado de empregos, é ainda vulnerável a flutuações de preços, de demanda e condições climáticas.

Nesse sentido, esperamos contar com o apoio chinês para assegurar maior participação de produtos manufaturados nas exportações brasileiras para o mercado chinês. Queremos também ampliar a participação de investimentos brasileiros na China.

Por outro lado, visava-se ainda constranger a China a controlar suas exportações para o Brasil. De acordo com o vice-presidente Temer (2011b):

Também nos preocupamos com o aumento maciço e indiscriminado de produtos chineses no mercado brasileiro, o que ocasiona o deslocamento da produção brasileira, gerando desemprego e dificuldades para o setor empresarial brasileiro. Nosso objetivo é criar condições para a continuidade do crescimento bilateral.

As críticas brasileiras dirigiam-se principalmente as importações de têxtil e confecções, eletrônicos e calçados, este último já desde o ano anterior contava com uma sobretaxa gerada por direito *anti-dumping* de US\$ 13,85 a cada par, entretanto, havia ainda reclamações com relação a importação de partes e peças chinesas para o setor (AGÊNCIA BRASIL, 2012)¹³². Na reunião o Brasil solicitou a China que se

¹³² Em julho do mesmo ano (2012) o governo brasileiro, por pressões dos produtores nacionais, decidiu cobrar uma sobretaxa na forma de alíquota de 182% sobre o valor da importação vinda da China de partes e peças utilizadas na confecção de sapatos. A medida procurou combater a circunvenção de direitos *antidumping* vigentes. A circunvenção é uma prática desleal de comércio em que se procura burlar a aplicação de uma medida de defesa comercial. A resolução foi aprovada em reunião do Comitê Executivo de Gestão (Gecex) da Camex (AGÊNCIA BRASIL, 2012).

concentrasse a exportar produtos em áreas mais complementares, nas quais a produção nacional não dava conta de atender o mercado doméstico. Além disso, Temer sugeriu que a China fizesse um “dimensionamento voluntário”¹³³ das suas exportações para o Brasil, argumentando que era necessário que os países negociassem essas restrições das vendas chinesas em alguns setores para que fossem evitadas outras medidas de proteção.

O vice-primeiro ministro chinês argumentou que a China continuaria a aumentar as importações de alto valor agregado provenientes do Brasil e incentivaria investimentos chineses em infraestrutura e em setores industriais, como era do interesse brasileiro. Prometeu-se também uma aceleração no processo de habilitação de novos frigoríficos brasileiros para exportar carne bovina, suína e de aves, e para os trâmites para as vendas de tabaco e milho. Os chineses concordaram ainda em estudar a autorização para que megacargueiros de até 400 toneladas da mineradora Vale pudessem desembarcar na China, esses navios não eram permitidos supostamente “por razões técnicas e de segurança”, mas que na verdade revelavam uma disputa no setor de transporte de minérios. Nenhuma promessa foi feita, contudo, no que se referia a um novo “dimensionamento” – restrição voluntária – das exportações chinesas para o Brasil.

Esse assunto era considerado importante para o governo brasileiro, uma vez que vários setores nacionais estavam abrindo pedidos para investigação de salvaguardas contra a China. Em ocasiões anteriores a realização do encontro da COSBAN, o ministro do MDIC, Fernando Pimentel¹³⁴, respondendo às críticas de morosidade para a instalação das salvaguardas, já havia afirmado que era uma “obrigação do Estado” proteger a indústria nacional de “práticas abusivas”, contudo apesar de pontuar que as salvaguardas contra a China não estavam descartadas, admitia que “isso nunca foi adotado por nenhum país”. Como já apontamos nesse capítulo, a China atribuía grande importância ao tema, evitando-se de todas as formas abrir precedentes. Não era interesse do Brasil solicitar salvaguardas, pois certamente haveriam retaliações por parte da China e por menor que fossem, por a RPC ser o mercado mais importante para o país, o impacto sobre a economia brasileira poderia

¹³³ A expressão foi utilizada pelo vice-presidente na coletiva de imprensa conjunta com o vice-ministro chinês. A palavra escolhida foi do “dimensionamento” em vez de “restrição” para evitar objeções as regras da OMC.

¹³⁴ De acordo com reprodução de Agência Brasil (2011b).

ser grande, por isso o Brasil, até então, preferia abrir investigações para direitos *anti-dumping*. Cabe destacar que de todos os membros da OMC, até então, o Brasil era o 2º que mais abria esse tipo de investigações e a China era frequentemente o país que mais sofria com elas.

Embora a China concordasse em certa medida que teria que contribuir para o aumento das exportações brasileiras de maior valor agregado para o país, até como forma de mostrar boa vontade, havia também um comportamento mais assertivo no sentido de responsabilizar o Brasil por suas próprias deficiências. O embaixador chinês no Brasil, Qiu Xiaqi, desde 2011 já vinha agindo de maneira a apontar que os problemas comerciais brasileiros com a China tinham muito a ver com o próprio Brasil (AGÊNCIA BRASIL, 2011c). Ressaltava que a China era um país aberto para os produtos brasileiros, que grande parte da pauta de importações chinesa com o mundo era constituída de produtos manufaturados e que caberia ao Brasil oferecer exportações de maior valor agregado. A incapacidade de fazer isso relacionava-se a um problema de desenvolvimento do país, o “que não pode mudar de um dia para o outro”, segundo o embaixador¹³⁵, de modo que também não seria instantânea a modificação da pauta brasileira para a China. Ela iria se transformar a medida que o próprio Brasil se transformasse.

O embaixador argumentava ainda¹³⁶ que as importações industriais provenientes da China tornavam a economia brasileira mais competitiva, pois “Se a China não oferecesse esses produtos, o Brasil teria que pagar mais caro para importar de outros países”. Zhu Qingqiao, encarregado de negócios da embaixada da China no Brasil, reforçava que “As vantagens de preço destes produtos chineses se transformam nas vantagens da indústria brasileira e reforça a competitividade brasileira nos mercados doméstico e internacional” (CEBC, 2011a, p.8). O embaixador¹³⁷ acrescentava ainda que “Se ocorre alguma desindustrialização no Brasil, isso não tem a ver com a China. É uma questão diferente”, que precisava ser enfocada “sob o ponto de vista do desenvolvimento”, afirmando que “Temos que buscar uma solução para isso no processo de desenvolvimento, mas não é uma coisa que acontece de um dia para o outro”. O recado era claro, o Brasil não conseguia exportar bens de alto valor agregado para a China porque não era competitivo, e

¹³⁵ De acordo com reprodução de Agência Brasil (2011c).

¹³⁶ Conforme reprodução de Carneiro (2011).

¹³⁷ Conforme reprodução de Carneiro (2011).

aumentar a competitividade tinha a ver com buscar um modelo de desenvolvimento, o que era problema do Brasil, não da China.

No mesmo sentido existiam críticas dentro do próprio Brasil. Kevin Tang¹³⁸, diretor da Câmara de Comércio Brasil e China (CCIBC), afirmava ser injusto atribuir à China a culpa pela perda de competitividade industrial do país, outros elementos como a carga tributária elevada, os custos trabalhistas, gargalos de infraestrutura, a valorização do real, dentre outros, encareciam os produtos brasileiros, apontava-se ainda que "Se o Brasil não investir mais em pesquisa e tecnologia e se tornar mais competitivo, vai continuar perdendo mercado".

Mario Antônio Marconini¹³⁹, presidente do conselho de relações internacionais da Fecomercio-SP, fazia ressalvas nessa mesma direção: "O problema da China na verdade é muito nosso. Se o Brasil tivesse feito o dever se casa, com mais investimentos em educação e infraestrutura, talvez não dependesse tanto hoje do superávit em commodities", como apontava Marconini¹⁴⁰, vender commodities para a China era para o Brasil "uma questão de sobrevivência para se ter saldo positivo na balança comercial". Tal fato acabava por escancarar as assimetrias nas relações comerciais entre os países, como pontuava o embaixador Qiu Xiaojing¹⁴¹ "Se não fosse por esses produtos [commodities], quais outros o Brasil teria a oferecer à China para manter o nível de comércio entre os dois países?"

Os chineses também tinham as próprias reclamações quanto ao protecionismo comercial brasileiro, além de criticarem a continuidade da não implementação do *status* de economia de mercado para a China, na reunião da COSBAN queixaram-se do aumento, que havia sido estabelecido em setembro de 2010, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 30% sobre veículos importados que não usassem pelo menos 65% de componentes fabricados no Mercosul. No encontro a RPC tentou discutir a medida e formas de usar componentes fabricados no Mercosul em carros chineses.

Fato importante foi a proposta chinesa de elaboração de um plano decenal para as relações Brasil-China. A ideia era começar a organizar através da COSBAN o documento para que a presidenta Dilma e o primeiro-ministro Wen Jiabao o assinassem

¹³⁸ De acordo com reprodução de Alvarenga (2011b).

¹³⁹ De acordo com reprodução de Alvarenga (2011b).

¹⁴⁰ De acordo com reprodução de Alvarenga (2011b).

¹⁴¹ Conforme reprodução de Carneiro (2011).

quando o mandatário viesse ao Brasil para a Conferência da Rio+20 em junho. O objetivo do plano seria “sistematizar os avanços alcançados e projetá-los em um horizonte de longo prazo” (TEMER, 2012a).

Em março Dilma e Hu se encontrariam na reunião do BRICS em Nova Déli, Índia. A novidade do encontro foi o anúncio da criação do Banco de Desenvolvimento do BRICS “voltado não só para a promoção do desenvolvimento sustentável dentro dos próprios BRICS, como também para projetos de infraestrutura em outros países em desenvolvimento” (REIS, 2012, p.16). A embaixadora Maria Edileuza Fontenelle Reis (2012, p.16) reforçou que a criação do banco agregava uma terceira vertente ao foro-diplomático, além da coordenação da atuação em fóruns internacionais e do que os chineses chamavam de agenda pragmática, voltada para aumentar a cooperação entre os próprios países do BRICS, acrescentava-se a vertente “da cooperação e da ajuda internacional, via financiamento ao desenvolvimento”. Cabe mencionar, que os países fizeram questão de ressaltar que o Banco, se criado, seria com o objetivo de “suplementar os esforços correntes de instituições financeiras multilaterais e regionais de promoção do crescimento e do desenvolvimento internacionais”.

Durante o encontro foi também importante o acordo fechado entre os países para “a promoção de investimento em moedas locais, negociado pelos Bancos de Desenvolvimento e pelos Bancos Centrais dos BRICS, e a assinatura de um outro acordo voltado para a facilitação de cartas de crédito, que deverá estimular ainda mais o comércio” (REIS, 2012, p.18).

Na Declaração final da cúpula, além das reiteraões usuais a favor do multilateralismo, da reforma da ONU e, seguindo o avanço da declaração de *Hainan*, do seu Conselho de Segurança, gastou-se vários pontos para apontar posições comuns quanto a questões de segurança internacional relacionadas ao Oriente Médio e Norte da África. Tais afirmações tinham como objetivo ressaltar as posições coincidentes dos países em vários assuntos, lembrando-se que no ano anterior (2011), todos estiveram a ocupar uma cadeira no CS-ONU. Reforçou-se ainda a posição de que os discursos de direitos humanos e ajuda humanitária não poderiam ser utilizados para flexibilizar a soberania.

Na temática financeira foi onde o grupo, como era usual, alcançou as maiores convergências. Criticou-se a “excessiva liquidez decorrente de agressivas políticas adotadas por bancos centrais para estabilizar suas economias”, uma vez que “têm se

espraiado para as economias emergentes, provocando excessiva volatilidade nos fluxos de capital e nos preços de commodities” (DECLARAÇÃO, 2012). Os países apontaram “ser crucial para as economias avançadas adotar políticas macroeconômicas e fiscais responsáveis, que evitem acumulação excessiva de liquidez internacional” (DECLARAÇÃO, 2012). Para tanto, pediam “o fortalecimento de políticas de coordenação e regulação e de cooperação, bem como a promoção de sólidos desenvolvimentos dos mercados financeiros globais e sistemas bancários” (DECLARAÇÃO, 2012).

Tais afirmações atendiam em partes os pedidos da presidenta Dilma, que havia falado abertamente da necessidade de se discutir os desequilíbrios cambiais e a expansão da política monetária como forma de lidar com o problema do *carry trade* que prejudicava o Brasil e levava a valorização do real. Contudo, dado a divergências com relação a políticas cambiais entre China, de um lado, e Brasil e Índia, de outro, a declaração não contou com asserções sobre o câmbio.

Os BRICS reforçaram ainda a crença no “papel central do G-20 como principal foro para a cooperação econômica internacional” e reiteraram o seu apoio a “uma arquitetura financeira mais representativa, com a ampliação da voz e da representação de países em desenvolvimento”, destacando ainda a necessidade de “estabelecimento de um sistema monetário internacional justo e aprimorado, que possa atender o interesse de todos os países e apoiar o desenvolvimento de economias emergentes e em desenvolvimento” (DECLARAÇÃO, 2012).

Os países criticaram o “ritmo lento das reformas das cotas e da governança do FMI”, afirmando ser “urgente a necessidade de implementar, antes da Reunião Anual do FMI/Banco Mundial de 2012, a Reforma de Governança e de Cota acordada em 2010, assim como uma revisão abrangente da fórmula de cota” visando dar mais representação para os mercados emergentes “até janeiro de 2013, seguida de finalização da próxima revisão geral de cotas até janeiro de 2014”, dado que “Esse processo dinâmico de reforma é necessário para assegurar a legitimidade e eficácia do Fundo” (DECLARAÇÃO, 2012). A delimitação das demandas e o estabelecimento de prazos para que ocorressem evidenciam, como mencionado, a maior convergência dos países na temática financeira.

Além disso, os países afirmaram a possibilidade de “aumentar a capacidade de empréstimo do FM”, desde que houvesse “confiança de que todos os membros da

instituição estão verdadeiramente empenhados em fielmente implementar a Reforma de 2010” (DECLARAÇÃO, 2012). A mesma posição foi novamente assumida pelo BRICS, como falaremos adiante, na reunião do G-20 de Los Cabos, em junho.

Sobre o Banco Mundial, dessa vez também houveram propostas mais claras do G-20, além da já usual pedida para que seus dirigentes, bem como os do FMI, fossem escolhidos de modo a refletir a diversidade dos seus membros. Os países reconheceram “que há uma necessidade premente de se ampliar a disponibilidade de recursos para financiamento do desenvolvimento de economias emergentes e em desenvolvimento”, por isso era preciso que o Banco atribuísse mais prioridade “à mobilização de recursos e ao atendimento das necessidades de financiamento ao desenvolvimento, bem como à redução de custos de empréstimos e à adoção de mecanismos inovadores de empréstimo” (DECLARAÇÃO, 2012). Argumentou-se que a natureza do Banco deveria “evoluir de uma instituição que atua essencialmente como intermediária da cooperação Norte-Sul para uma instituição que promova parcerias igualitárias com todos os países”, sendo necessário “incorporar a temática do desenvolvimento e superar a ultrapassada dicotomia entre doadores-receptores” (DECLARAÇÃO, 2012).

Em junho na cúpula do G-20 de Los Cabos, os BRICS resolveram aportar adicionalmente US\$ 75 bilhões ao FMI para contribuir para o combate à crise. À China coube a maior contribuição, de US\$ 43 bilhões, Índia, Brasil e Rússia prometeram US\$ 10 bilhões cada, enquanto a África do Sul se comprometeu com US\$ 2 bilhões. Como havia sido decidido na cúpula de Nova Deli dos BRICS, contudo, a conclusão da reforma das cotas do FMI era colocada como condição para a liberação dos recursos pelos países.

Além disso, durante o G-20, os países do BRICS acertaram a criação de um fundo de reservas comum para servir de proteção contra a crise. O diretor executivo do Brasil e de mais oito países no Fundo Monetário Internacional (FMI), Paulo Nogueira¹⁴², analisou que a decisão tinha importância não só para os países do BRICS, mas para o sistema financeiro internacional como um todo, já que se materializado, o fundo colocaria “o sistema sob pressão para refletir melhor a realidade do mundo contemporâneo”.

¹⁴² De acordo com reprodução de Maciel (2012).

Desse modo, apesar das diferenças de Brasil e China com relação ao câmbio e, ainda, a continuidade da posição chinesa de não apoiar abertamente a entrada do país no CS-ONU, na arena multilateral a impressão era de que realmente a convergência de posição entre os países fortalecia a inserção internacional brasileira, contribuindo para a defesa dos interesses nacionais.

Alguns dias antes de o G-20 se reunir em Los Cabos, no Brasil havia se iniciado a Conferência Rio+20. O primeiro-ministro chinês Wen Jiabao veio ao Brasil para participar e na ocasião foram assinados alguns acordos bilaterais, com destaque para o Plano Decenal de Cooperação entre Brasil e China (2012-2021). No Plano (2012) a parceria estratégica entre os países foi elevada para o *status* de global. Afirmou-se:

Desde a crise econômica internacional de 2008, os dois países vêm mantendo consultas freqüentes para mitigar seus efeitos. Para refletir esse novo estágio das relações sino-brasileiras, ambos os países decidiram designá-las Parceria Estratégica Global. O aprofundamento ainda maior da Parceria Estratégica sino-brasileira, a qual transcende o campo bilateral, reflete a aspiração e o interesse de longo prazo dos dois povos em promover o desenvolvimento e a paz mundial (PLANO, 2012).

A elaboração e implementação do Plano Decenal teve por objetivo “aprofundar a execução do Plano de Ação Conjunta assinado pelos líderes dos dois países, com foco na promoção da cooperação em ciência e tecnologia, econômica, cultural e entre os povos” (PLANO, 2012). O plano estabeleceu também as prioridades e projetos-chave “para elevar o nível da cooperação além da complementaridade hoje existente entre os dois países”, contemplando as seguintes áreas: ciência, tecnologia, inovação e cooperação espacial; minas, energia, infraestrutura e transportes; investimentos e cooperação industrial e financeira; cooperação econômica e comercial e; cooperação cultural, educacional e intercâmbio entre os povos (PLANO, 2012).

Várias partes do plano eram uma reafirmação dos pontos que já tinham sido estabelecidos no PAC de que falamos anteriormente. Dentre os projetos e prioridades destaca-se o objetivo de criar um “Centro de Biotecnologia Brasil-China, com foco em pesquisa e desenvolvimento (P&D) conjunto em Medicina e Ciências da Vida, Biomedicina, Bioinformática e Nanotecnologia, e sua aplicação às áreas acima mencionadas” e um Centro de Nanotecnologia Brasil-China, que já havia sido discutido em ocasiões anteriores, como citamos (PLANO, 2012).

Na área industrial decidiu-se por promover investimentos conjuntos no Brasil nas seguintes áreas: semicondutores; autopeças e componentes eletrônicos; pequenos e grandes geradores para a indústria de energia eólica; máquinas de engenharia, e máquinas e equipamentos ferroviários. Com isso o Brasil queria se

inserir em cadeias globais de valores contribuindo com produtos de maior valor agregado. Na China, ficou combinado que os investimentos conjuntos de empresas brasileiras e chinesas se concentrariam nas seguintes áreas: fabricação de ônibus; aeronaves; máquinas; processamento de alimentos. A citação da fabricação de ônibus e aeronaves tinha como função facilitar as sempre difíceis presenças da Marcopolo e da Embraer no território chinês, já a referência as máquinas e ao processamento de alimentos buscava promover a internacionalização das empresas brasileiras desses setores, dado que sofriam para conseguir exportar seus produtos para a China (PLANO, 2012).

Com relação a área financeira, além de se afirmar a maior cooperação e facilitação para instituições dos países poderem adentrar no outro, com relação ao aspecto multilateral os países concordaram em “Promover a coordenação de esforços com vistas a cumprir os compromissos prospectivos sobre a reforma do sistema de quotas e governança do FMI e reforçar a voz e participação dos países em desenvolvimento no Banco Mundial” (PLANO, 2012). Tal fato refletia a posição comum dos países a respeito do assunto, como já foi mencionado. Além disso citou-se a continuidade da “coordenação no âmbito dos mecanismos do G20 e BRICS” (PLANO, 2012).

Cabe ressaltar que Brasil e China fecharam um acordo para um fundo de troca de moedas locais (*swaps*) de US\$ 60 bilhões. De acordo com Guido Mantega¹⁴³, então ministro da fazenda brasileiro, “É uma reserva bilateral de recursos num momento que a economia mundial está estressada. Significa que a China poderá sacar do Brasil até o equivalente a R\$ 60 bilhões, e vice-versa”. A criação foi considerada uma das consequências da reunião dos BRICS em Los Cabos no G-20, em que se havia decidido pela criação de um fundo comum. O acordo bilateral Brasil e China foi um primeiro passo.

Continuando com o plano decenal, do lado comercial, acordou-se a “diversificação dos fluxos comerciais bilaterais, especialmente com relação as exportações de alto valor agregado do Brasil para a China”, tal afirmação direta era de interesse brasileiro. Além disso, foram colocadas metas quantitativas para o comercio bilateral de “Duplicar os fluxos bilaterais de comércio até 2016, em base equilibrada, em comparação com os dados de 2011” e “Duplicar os fluxos bilaterais

¹⁴³ Conforme reprodução do Terra (2012).

de comércio até 2021, em base equilibrada, em comparação com os dados de 2016” (PLANO, 2012).

Foi citado ainda, por pedido brasileiro, o compromisso dos países em “Estruturar as ações necessárias para assegurar a implementação efetiva do novo empreendimento entre a Embraer e a AVIC na fábrica de Harbin, e promover vigorosamente seus produtos nos mercados nacional e internacional” (PLANO, 2012). Na ocasião da visita de Wen foi oficializada a autorização para a Embraer produzir jatos executivos na China, a continuidade da parceria com a AVIC e o contrato de financiamento *leasing* fechado também com a AVIC.

Na área de supervisão de qualidade, inspeção e de quarentena, os países concordaram em ampliar a cooperação e manter “um diálogo regular em todos os níveis, de modo a rapidamente examinar as medidas sanitárias e de qualidade que possam ameaçar o comércio bilateral” (PLANO, 2012). A China se comprometeu a “Aumentar o número de estabelecimentos brasileiros registrados para exportar carne de aves, bovina, e suína” (PLANO, 2012). Sendo interesse principalmente brasileiro, ambos os países asseguraram ainda:

Concluir as discussões técnicas sobre as exigências sanitárias ou fitossanitárias para o comércio bilateral de produtos, incluindo maçã, pêra, milho, cítricos, gelatina, produtos da aquicultura, produtos lácteos, sêmen e embriões de bovinos, gado vivo, pintos de um dia, ovos para incubação, rações para animais de estimação, e outras frutas e vegetais. (PLANO, 2012).

Estabeleceu-se ainda, dentre outros, o aumento da cooperação dos países nas áreas de mineração, petróleo e gás, visando o “estabelecimento de sistemas coordenados de produção e processamento de petróleo e gás com conteúdo local, onshore e offshore, e para o transporte de gás natural, a fim de abastecer os mercados doméstico e internacional, com agregação de valor”; “o desenvolvimento sustentável da indústria de petróleo e gás, por meio de apoio a qualificação profissional, ao desenvolvimento tecnológico e a agregação de conteúdo local” e; “Aumentar a participação do conteúdo local na cadeia produtiva de petróleo e gás, bem como nas indústrias de energia eólica e solar, por meio da promoção de joint-ventures entre empresas dos dois países” (PLANO, 2012).

Na visita foi assinado ainda um Memorando de Entendimento sobre o Estabelecimento Recíproco de Centros Culturais, com o objetivo de impulsionar e facilitar a criação dessas instituições em ambos os países. Foram assinados novos acordos para

o lançamento dos satélites sino-brasileiros e de expansão das vagas do programa Ciência Sem Fronteiras em Universidades chinesas.

Outro fato curioso foi a assinatura pelo ministro do MDIC, Fernando Pimentel, e o ministro do Comércio da China, Chen Deming, de um Relatório de Divergências Estatísticas do Comércio Bilateral de Mercadorias. Lembra-se que a harmonização estatística era um problema recorrente nos dados das relações Brasil-China. Dados do MDIC davam conta, por exemplo, que o Brasil exportou US\$ 30,8 bilhões para a China e importou US\$ 25,6 bilhões, com registro de superávit de US\$ 5,2 bilhões em 2010, sendo que “pela contabilidade chinesa, as exportações brasileiras para o país foram de US\$ 38 bilhões, no período, e as compras brasileiras da China, de US\$ 24,5 bilhões, com o país asiático aferindo déficit de US\$ 13,5 bilhões” (BRASIL, 2012). A diferença entre os números era assustadora.

O relatório conjunto produzido pelos países serviu para compreender as diferenças, que foram geradas pelo “fato de a China contabilizar o comércio incluindo custos de frete e seguro, enquanto o Brasil não inclui essas despesas” e por causa do comércio indireto, pois quando as “mercadorias produzidas na China são vendidas para outro país e, posteriormente, esses produtos são adquiridos pelo Brasil [...] a contabilidade brasileira registra a origem chinesa, mas a contabilidade chinesa, o destino referente ao outro país” (BRASIL, 2012). O entendimento dessas divergências era considerado importante porque várias negociações se dão com base nessas estatísticas.

Após visitar o Brasil, o primeiro ministro chinês visitou a Argentina, momento em que se realizou por vídeo conferência uma reunião com outros presidentes do Mercosul, além de Cristina Kirchner da Argentina, participaram a presidenta Dilma e o presidente Jose Mujica, do Uruguai. O presidente Paraguai não participou da reunião, pois a situação do país no Mercosul estava em suspenso por causa da deposição de Fernando Lugo da presidência. Na reunião, Wen¹⁴⁴ propôs aos países “realizar estudos de viabilidade sobre [...] uma zona de livre comércio entre a China e o Mercosul”. No início do mês de junho em conversa com o presidente uruguaio a possibilidade já tinha sido aventada pelo primeiro ministro chinês.

Cabe ressaltar que a China já era o segundo mercado para os países do Mercosul e, à exceção do Brasil, com quem a RPC frequentemente tinha saldos

¹⁴⁴ De acordo com reprodução da Reuters (2012).

comerciais negativos, os ganhos de comércio eram melhor divididos com os outros países. Em 2011, por exemplo, a China tinha tido superávit com todos eles, exceto o Brasil. Com Argentina e Brasil as reclamações chinesas sobre protecionismo eram bem conhecidas. Os dois países, por terem parque industriais mais diversificados acumulavam mais medidas de proteção contra a indústria chinesa. O interesse da China com a área de livre-comércio, portanto, era facilitar as exportações chinesas de bens industriais e as importações dos produtos básicos que em sua maioria constituam a pauta de vendas dos países do Mercosul.

A presidenta Dilma mostrou em declarações públicas ter acolhido bem a proposta: “Em um quadro de crise de caráter agudo como a atual, e que parece estender-se por um período longo, é importante que os países como a China e o Mercosul estreitem relações”¹⁴⁵. No entanto, apesar de ser algo a ser pensar a longo prazo, a proposta é de difícil realização por causa de divergências intra-bloco: Brasil e Argentina, apesar de discursos favoráveis, tinham receio dos impactos que tal acordo teria em suas indústrias, o Paraguai, que nesse momento estava suspenso, mas era membro pleno do Mercosul, não possuía relações diplomáticas com a China, já que reconhecia oficialmente Taiwan. O assunto foi tratado pelos países do bloco na cúpula de Mendoza, ainda em junho, e Brasília, em dezembro. No entanto, além de saudações retóricas, não houve avanço concreto para a constituição de uma área de livre-comércio.

Cabe destacar no ano de 2012 a continuidade das divergências entre Brasil e China no que concerne política cambial, agora as discussões se deram na OMC. No fim de 2011 o Brasil havia conseguido aprovar a proposta de realização de seminários para discutir a relação entre câmbio e comércio na OMC. A aprovação da proposta, que contou com o sim da China e EUA, foi considerada uma vitória pelo Brasil, como um reconhecimento de que o câmbio realmente afetava o comércio de forma profunda. Essa relação era frequentemente citada pelo Brasil para justificar medidas de proteção comercial, levando em conta a valorização do real. Durante o ano de 2012 foram realizados alguns seminários na OMC sobre o assunto, o que levou a divulgação de uma proposta brasileira, em novembro, para a criação de um mecanismo que possibilitasse aos países com forte valorização na moeda a recorrerem a medidas de proteção.

¹⁴⁵ De acordo com reprodução de Palacios e Guimarães (2012).

A China liderou as críticas a proposta brasileira. O representante chinês, Zhu Hong¹⁴⁶, declarou que se solidarizava com a posição brasileira apontando que “Nós, junto com muitos outros países, temos sido críticos dessas irresponsáveis políticas *beggar-thy-neighbor*”, contudo, afirmou ser o FMI, não a OMC, o fórum adequado para tratar de questões cambiais e que medidas como a proposta pelo Brasil só criariam mais empecilhos para a realização do comércio. Além disso, a RPC não desejava criar novas oportunidades institucionais para que os EUA reclamassem do câmbio chinês. Desse modo, as conversas propostas do Brasil sobre câmbio na OMC acabaram enterradas.

Dois outros fatos são notórios nas relações Brasil-China no ano de 2012. Em dezembro, por causa de um caso da doença da vaca louca em um animal no Paraná, a RPC suspendeu as exportações brasileiras de carne bovina, retrocedendo-se em todo o avanço observado nas negociações dos anos anteriores, sendo a reação chinesa considerada exagerada pelo Brasil, já que foi um tipo raro (menos perigoso) da doença que abateu apenas 1 animal. Apenas em meados de 2015 a RPC voltaria a habilitar frigoríficos brasileiros.

Outro fato importante foi o Brasil ter realizado a primeira investigação *anti-dumping* contra a China levando em consideração os preços do mercado chinês. O Brasil continuava sem implementar o reconhecimento do *status* de economia de mercado, mas começava a se organizar para o futuro. As investigações diziam respeito ao MDI polimérico, usado em isolamento, revestimento e outros processos industriais. Decidiu-se por sobretaxar em pelo menos US\$ 655,74 (no caso de seis empresas que já exportam ao Brasil) a US\$ 1.125,94 (para as demais exportadoras) (LEO, 2012).

Desse modo, o ano de 2012 fechou, como é comum nas complexas relações entre qualquer país, com avanços e reveses. Do lado multilateral, marcou-se a convergência de posições entre os países, ressaltando-se a questão do câmbio e da reforma do CS-ONU. Do lado bilateral foram criados novos instrumentos para dar um caráter ainda mais estratégico para as relações, caso do plano decenal; a parceria entre os países, refletindo o aumento da cooperação ampla entre eles, passou a ser batizada de global; como de praxe, a vontade política pelo adensamento e maior equilíbrio das relações foi reafirmada, mesmo com a manutenção das fricções no

¹⁴⁶ De acordo com reprodução de Miles (2012).

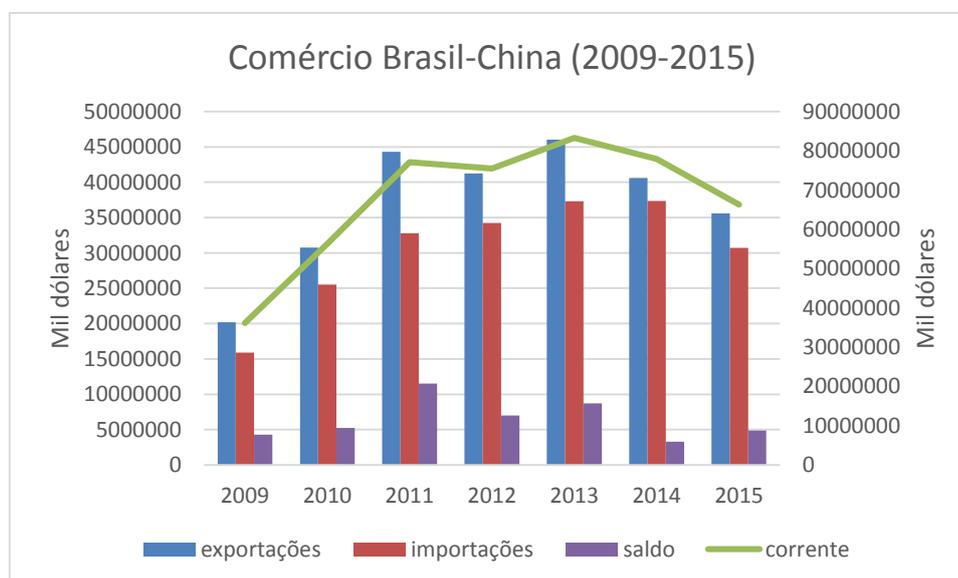
comércio bilateral, relacionadas a continuidade do padrão de comércio norte-sul e as reclamações recíprocas de protecionismo da outra parte; o Brasil pareceu se mostrar mais satisfeito com as inversões de investimentos chineses no país, contudo não foram ainda considerados plenamente compensatórios ao padrão comercial criado.

5.2.3 Relações comerciais e os investimentos chineses no Brasil

Da perspectiva brasileira, no período 2009-2012, as relações comerciais com a China foram marcadas: a) pela manutenção de saldos comerciais positivos; b) pelo crescimento, ainda que pequeno, da concentração da pauta de exportações em produtos básicos; c) pela manutenção de importações da China de maior valor agregado; d) pelo aumento, ainda que não uniforme, da corrente de comércio e; e) pela continuidade do crescimento assimétrico das importâncias mútuas no comércio bilateral. Abaixo analisamos essas questões.

Como percebe-se pelo gráfico 16, a corrente de comércio Brasil-China foi crescente no período analisado (2009-2012), tendo mais que dobrado, ressaltando-se, contudo, que de 2011 para 2012 houve uma queda nessa corrente, atribuindo-se a crise internacional, a queda no preço do minério de ferro em 2012 e ao menor crescimento da China (o menor dos últimos treze anos) e de Brasil, a culpa por isso. Lembra-se que o minério é um dos principais produtos exportados pelo Brasil para a China.

Gráfico 16 – Comércio Brasil-China (2009-2015)

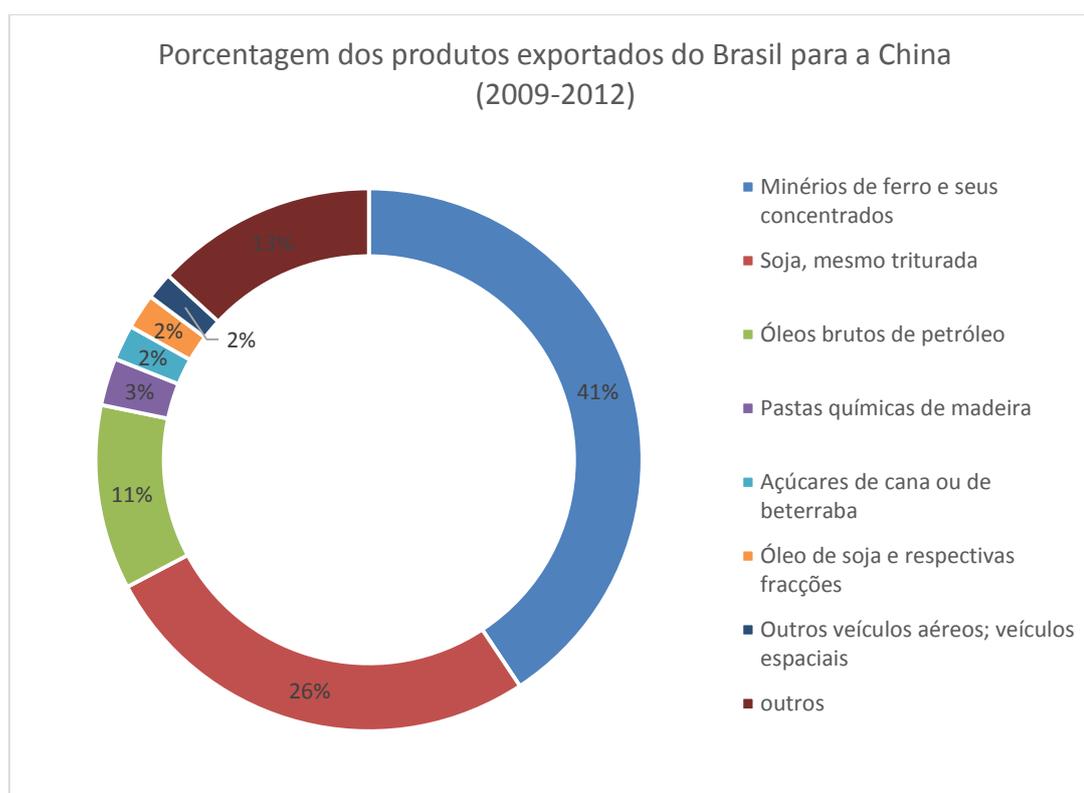


Fonte: Elaboração própria com base no Trademap

O saldo comercial, como se percebe no gráfico 16, foi positivo para o Brasil em todos os anos de 2009 a 2012, o que significa uma recuperação importante, já que como falamos na seção 5.1.5, 2007 e 2008 haviam sido anos de déficit no comércio com a China. O maior saldo foi alcançado no ano de 2011, tendo chegado a mais de US\$ 11 bilhões, ressaltando-se que a partir de 2010 a China substituiu os EUA como o país que mais gerava superávits para o Brasil na balança comercial.

Os superávits brasileiros com a China entre 2009 e 2012 são explicados em grande parte pelo crescimento do preço dos produtos mais exportados pelo Brasil no período. Como observa-se no gráfico 17, 78% das exportações brasileiras concentrou-se em apenas três produtos: minério de ferro, soja e petróleo.

Gráfico 17 – Porcentagem dos produtos exportados do Brasil para a China (2009-2012)

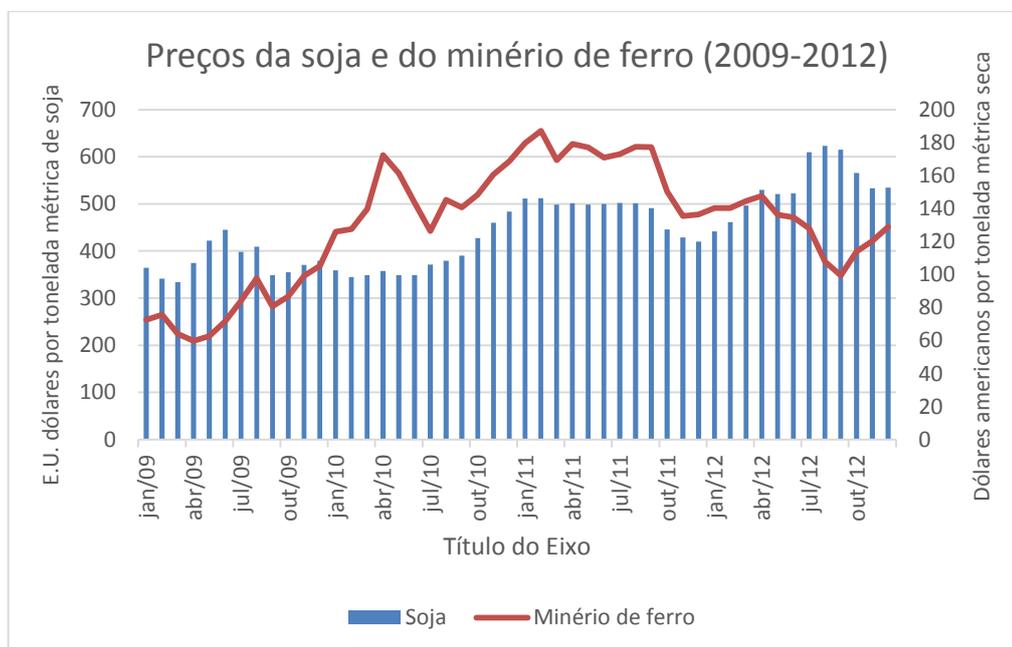


Fonte: Elaboração própria com base no Trademap

O minério de ferro e a soja, como já pontuado anteriormente, estiveram entre os principais produtos de exportação do Brasil para a China desde o fim da década de 1990. A inclusão do petróleo foi possibilitada pelas novas descobertas no pré-sal brasileiro e pelo

aumento dos investimentos chineses no setor no Brasil, com o fechamento do contrato de fornecimento, como mencionado neste capítulo, entre a Petrobras e a Sinopec, em troca de um financiamento de US\$ 10 bilhões do CDB para a Petrobrás, que pagaria com barris de petróleo. Além disso, as empresas chinesas passaram a atuar nesse setor não só em conjunto com a Petrobras, mas também em alianças com outras multinacionais estrangeiras, como foi o caso, por exemplo, da aliança entre a Sinopec e a Repsol. Tais acordos se encaixavam na política chinesa de diversificação de fornecedores de recursos energéticos.

Gráfico 18 – Preços da soja e do minério de ferro (2009-2012)



Fonte: Elaboração própria com base no INDEX MUNDI

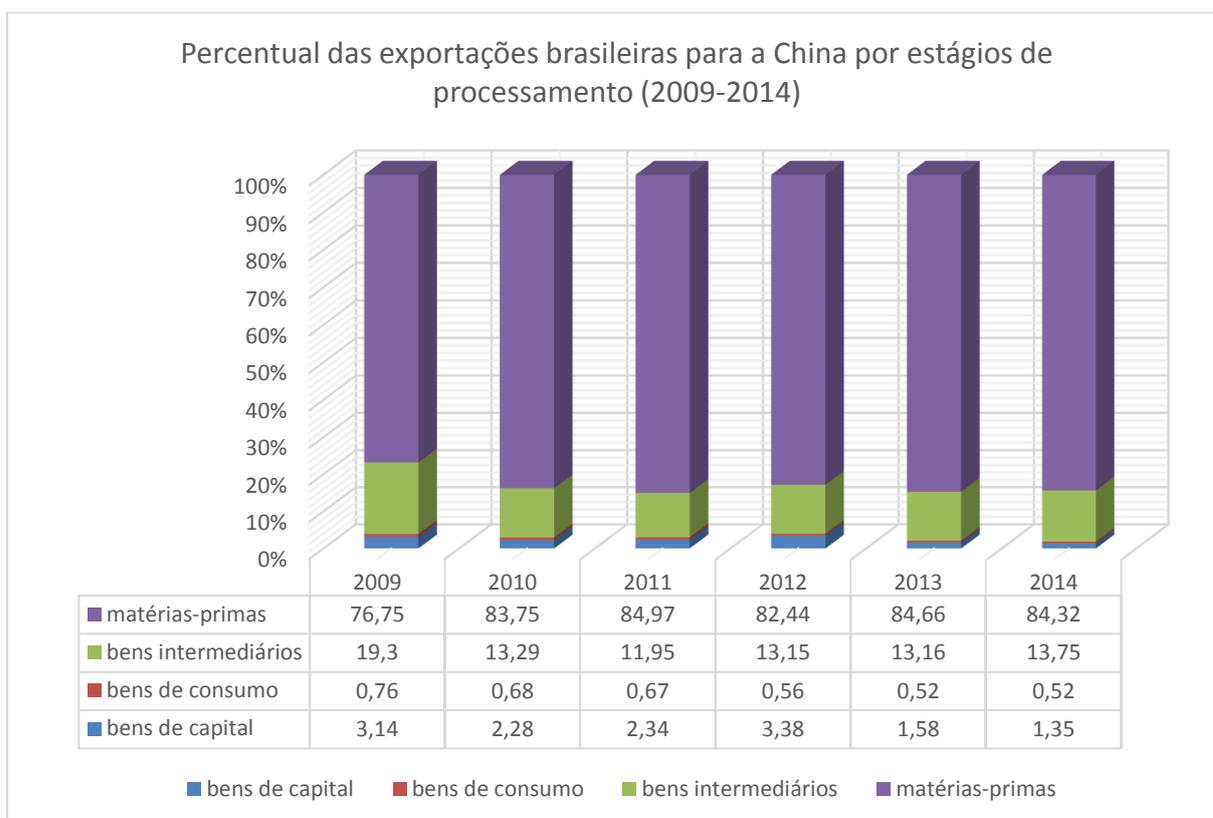
Como observa-se no gráfico 18, considerando os anos de 2009 a 2012, o preço da soja estava cotado em cerca de US\$ 364 a tonelada métrica no início de 2009, chegando a atingir um pico de US\$ 622 a tonelada métrica em meados de 2012, de forma que houve um aumento significativo do preço internacional do produto, favorecendo as exportações brasileiras. No caso do minério de ferro, o preço estava cotado em cerca de US\$ 72 a tonelada métrica seca no início de 2009, em fevereiro de 2011, o preço alcançou um pico de US\$ 187 a tonelada métrica seca, tendo fechado o ano de 2012 perto de US\$ 128, de forma que as exportações brasileiras foram igualmente favorecidas.

O próprio petróleo, de acordo com dados do Index Mundi¹⁴⁷, após queda acentuada do preço no ano de 2008, a partir de 2009 as cotações passaram a se ajustar, enquanto em janeiro de 2009 o barril estava cerca de US\$ 82, em abril de 2011 o preço já havia atingido mais de US\$ 218, em março de 2012 chegou a bater US\$ 222 o barril, para fechar o ano de 2012, em dezembro, valendo cerca de US\$ 190. Desse modo, houve um aumento significativo no preço dos principais produtos exportados pelo Brasil para a China. Esse aumento de preço e o próprio crescimento da demanda chinesa foram suficientes para suplantar o crescimento das vendas chinesas ao Brasil, de modo que gerou os superávits.

As exportações brasileiras continuaram, entretanto, concentrando-se em matérias-primas, como mostra o gráfico 19, sendo que a partir de 2010 ultrapassaram a barreira dos 80% na composição da pauta. Fato importante foi a significativa redução das exportações de bens intermediários para acomodar o crescimento das matérias-primas, que se deu mais pelo fator preço do que pela quantidade. Desse modo, a pauta de vendas do Brasil para a China, apesar dos esforços do governo brasileiro, continuou no caminho da primarização. Como foi apontado com base no gráfico 5, mostrado no capítulo 4, foi entre 2009 e meados de 2011, quando os preços da soja, do minério de ferro e do petróleo passaram por maior recuperação, que o movimento de concentração da pauta brasileira em produtos básicos se acentuou, a China foi a maior cliente.

¹⁴⁷ Os dados podem ser consultados na página <http://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=%C3%ADndice-de-pre%C3%A7os-do-petr%C3%B3leo-bruto&meses=120>

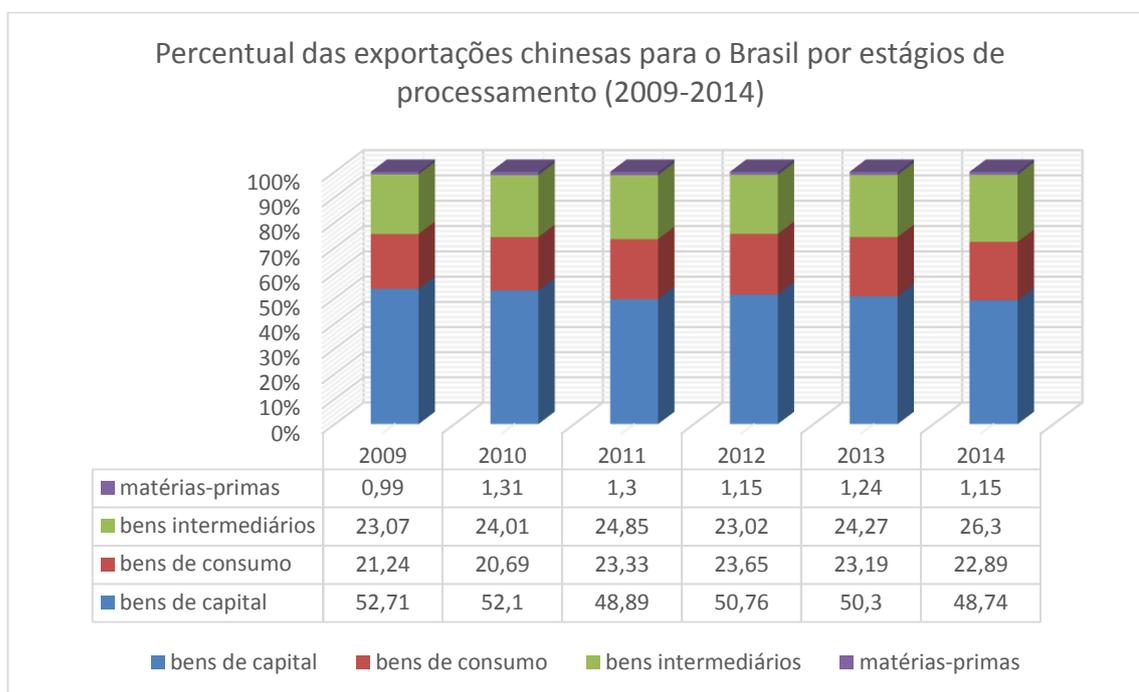
Gráfico 19 – Percentual das exportações brasileiras para a China por estágios de processamento (2009-2014)



Fonte: Elaboração própria com base no WITS

Do lado das importações da China, conforme se verifica no gráfico 20 abaixo, mantiveram-se pouco alteradas as dimensões percentuais dos estágios de processamento dos produtos.

Gráfico 20 – Percentual das exportações chinesas para o Brasil por estágios de processamento (2009-2014)



Fonte: Elaboração própria com base no WITS

De acordo com o gráfico 21, é possível perceber que há uma diversificação bem maior dos produtos exportados pela China ao Brasil, sendo que as oito categorias de produtos com maior participação na pauta somam apenas 27% das vendas chinesas, enquanto que, como vimos, com o Brasil três produtos somavam 78%.

Gráfico 21 – Percentual dos principais produtos exportados da China para o Brasil (2009-2012).



Fonte: Elaboração própria com base no Trademap

Destaca-se na pauta mostrada no gráfico 21 a importância das importações do setor de telefonia, o que refletiu, novamente, a modernização do setor no Brasil, dessa vez com a instalação de parte da rede 4G de várias operadoras pela empresa chinesa Huawei. Percebe-se que a maioria dos produtos tiveram como clientes setores industriais e não o consumo final, como já vinha desde o período anterior, corroborando-se a tese de que parte importante das importações provenientes da China, por se constituírem em produtos mais baratos, aumentam a competitividade de parte das empresas nacionais.

Como apontam Soares e Castilho (2014), os setores domésticos que mais continuaram a sofrer com a concorrência chinesa foi o de couro e indústria calçadista, ressaltando-se que o Brasil incorporou medidas anti-dumping para proteger essa área, como ressaltamos nesse capítulo, o de plásticos e borrachas, o têxtil, o de equipamentos elétricos e óticos e o de outras manufaturas e reciclagens, que inclui produtos como instrumentos musicais, brinquedos e reciclagem de resíduos de metal e sucata. A perda de market share da indústria nacional nesses setores foi relevante, como apontam os autores, pois indicaram também a diminuição de externalidades

positivas para outros setores, apontando-se por exemplo a importante relação entre o setor têxtil e o de máquinas e equipamentos elétrico e óticos.

No mesmo sentido, uma pesquisa da CNI (2015), mostrava que em 2010, 14% das empresas nacionais consideravam ter perdido mercado para os produtos chineses e 7% afirmavam terem parado de exportar por causa da concorrência chinesa nos mercados externos. Enquanto em 2006, 11% admitiam importar matéria-prima da China, em 2010 esse número tinha saltado para 17%, as empresas que compravam produtos finais dos chineses passaram de 6% em 2006 para 9% em 2010. As companhias que adquiriam máquinas na China passaram de 5% em 2006, para 8% em 2010 (CNI, 2015). Não ficou claro na pesquisa, contudo, se essas compras substituíam produtores nacionais ou estrangeiros.

A pesquisa revelou ainda que parte das indústrias nacionais que mais sofria com as importações chinesas passou a utilizar a própria China como plataforma de produção. O percentual de empresas que passou a ter algum tipo de produção na China, própria ou terceirizada, passou de 3% em 2006 para 5% em 2010, destacando-se que 9% das empresas dos setores de informática, eletrônico e ótico e o de calçados terceirizaram parte de sua produção para a RPC, e ainda, 16% das empresas que produzem equipamentos de transporte admitiram ter parte da produção em território chinês. Os setores que mais sofriam com a concorrência chinesa, segundo identificado pela pesquisa, eram o têxtil, de metalurgia, vestuário, informática, eletrônico e óptico e de máquinas e equipamentos.

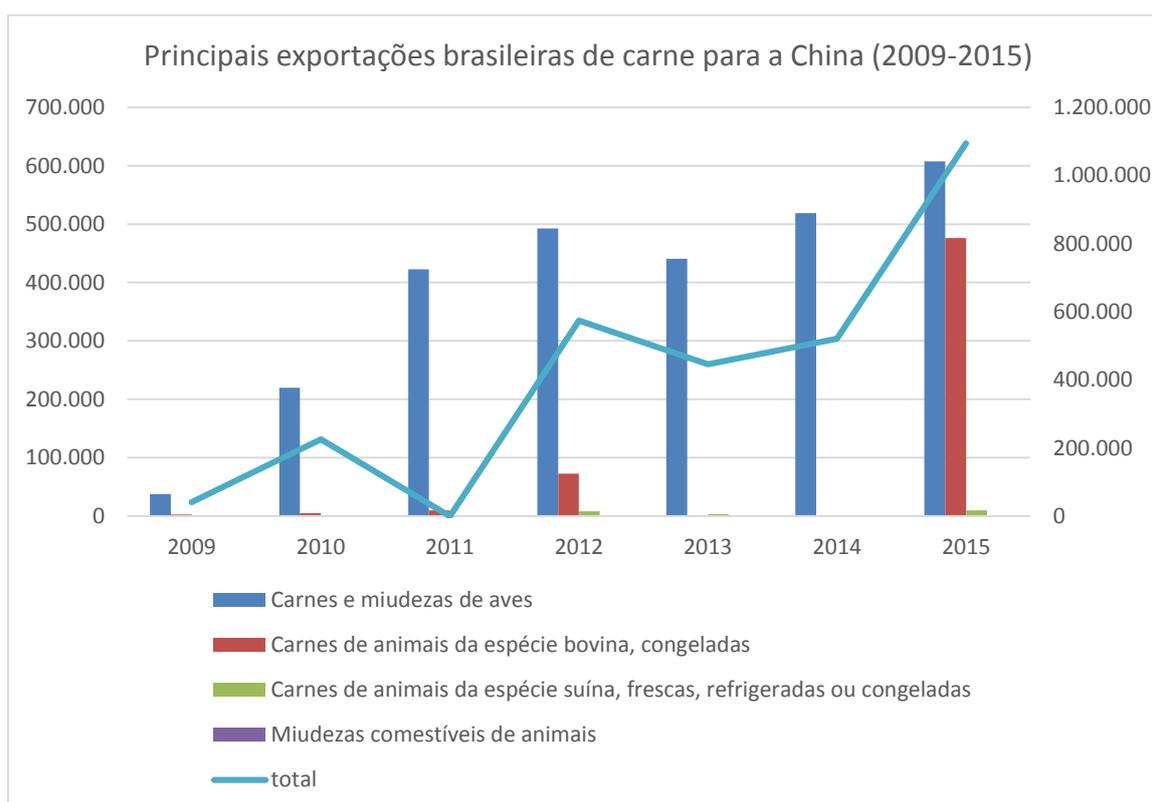
Como no período anterior (2003-2008), e como já pontuamos nessa tese, há realmente uma maior competitividade chinesa no setor de produtos manufaturados, ao mesmo tempo que o Brasil perdeu força nessa área, o que se constitui em essência a explicação para esse padrão comercial norte-sul que se estabeleceu entre os países. As relações com a China apenas amplificaram o problema da perda de competitividade dos setores industriais brasileiros.

A demanda chinesa e a crise financeira internacional de 2008 continuou a pressionar o sistema internacional de trocas para que o mesmo se caracterizasse de forma contrária ao que previa a noção da deterioração dos termos de troca de Prebisch. Os produtos primários, pelos menos até 2012,

mantiveram de forma geral preços altos, enquanto a grande oferta chinesa atuou para continuar pressionando o preço dos produtos manufaturados.

No que concerne aos esforços do Brasil para exportar bens de maior valor agregado, principalmente aeronaves e carne, houve maior sucesso do que no período anterior. Como vimos no gráfico 17, as aeronaves corresponderam a 2% das exportações do Brasil para a China entre 2009-2012. No caso das exportações de carne, elas também tiveram aumento no período, principalmente no que concerne as vendas de carne de aves, conforme mostra o gráfico 22, para o mercado de carne suína e bovina o crescimento ainda era considerado insuficiente.

Gráfico 22 – Principais exportações brasileiras de carne para a China (2009-2015)



Fonte: Elaboração própria com base no Trademap

No que se refere as importâncias mútuas no comércio exterior, conforme comentamos, em 2009 a China tornou-se o principal destino das exportações brasileiras, em 2012, completando-se o ciclo, transformou-se também na principal

fonte das importações brasileiras, substituindo nos dois casos os EUA. O Brasil aumentou sua participação no comércio exterior chinês no período passando do 15º parceiro comercial da RPC em 2009 para ser o 8º em 2012, mas não se comparava a importância que a China tinha para o Brasil.

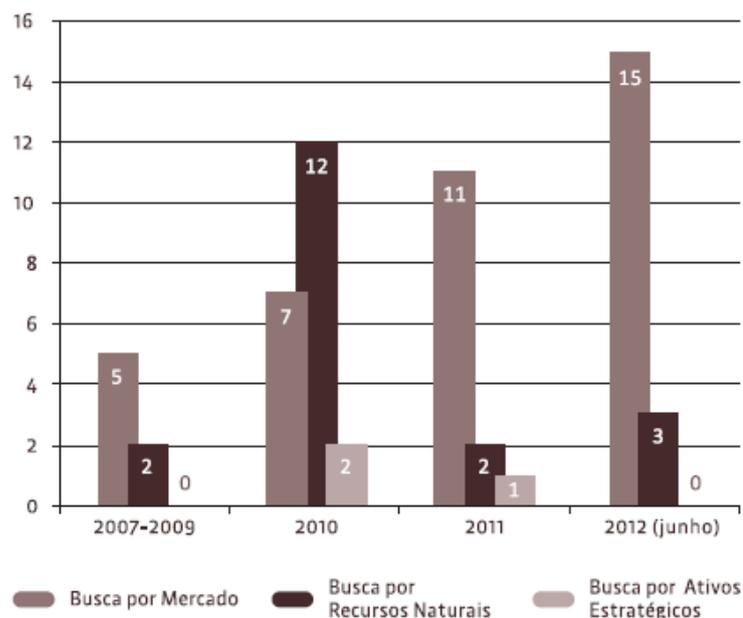
Na questão dos investimentos a RPC passou também a ter uma importância crescente para o país. Ressalta-se que essa era uma demanda brasileira, impulsionada pelos seguintes fatores: a) busca de parceiros para investir em infraestrutura; b) necessidade de se inserir em cadeias globais de valores; c) criar capacidade de agregação interna de valor a matérias-primas que eram exportadas, caso especial de minérios; d) parceria para a exploração de petróleo; e) papel compensatório que podia exercer com relação ao padrão norte-sul do comércio com a China e pela possibilidade de substituir importações da China e gerar exportações provenientes do Brasil.

Estatísticas sobre Investimento Direto Externo (IDE) são sempre problemáticas, mas Frischtak e Soares (2013) fizeram um acompanhamento dos projetos de investimento chineses no Brasil entre 2007 e 2012, de modo que é possível perceber algumas tendências. Ressalta-se que inicialmente, entre 2007 e 2009, e é possível assumir que também nos anos anteriores a esses, como mencionamos, os investimentos chineses no Brasil eram escassos, sendo que o fluxo do IDE brasileiro para a China era maior. Entre 2007 e 2009, Frischtak e Soares (2013) apontaram a existência de 7 projetos de investimentos da China no Brasil, sendo 5 em busca de mercado e 2 de recursos naturais.

No ano de 2010, como se observa no gráfico 23, foram detectados 21 projetos de investimentos chineses no Brasil, a maioria voltada para a exploração de recursos naturais. O ano de 2010, cabe lembrar, marcou as maiores inversões de investimentos chineses no Brasil. Em 2011 e 2012, contudo, a busca das empresas chinesas se direcionou para o mercado.

Gráfico 23 – Evolução dos projetos de investimento por determinantes de ingresso (2007-2012)

Evolução dos projetos de investimento por determinante do ingresso



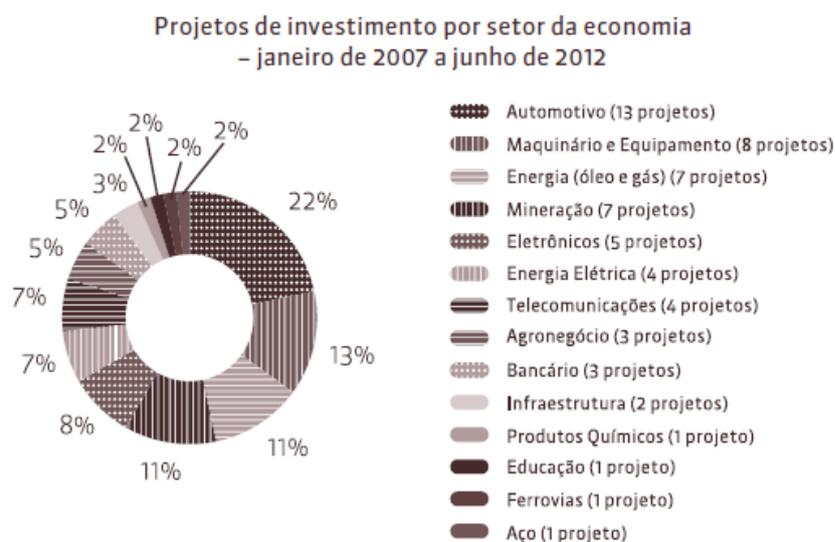
Fonte: Frischtak e Soares, 2013, p.11.

Frischtak e Soares (2013) apontam que é possível perceber quatro categorias dos investimentos chineses no Brasil, alguns “tinham por objetivo assegurar o fornecimento dos recursos naturais para atender à demanda provocada pelas altas taxas de crescimento da economia chinesa”, os projetos se concentraram em mineração, petróleo e gás, e a comercialização de *commodities* agrícolas. Outros investimentos se deslocaram para “a infraestrutura, nas áreas de telecomunicações, produção e distribuição de energia”, outros buscaram ainda “beneficiar-se do apetite do consumidor brasileiro por veículos, bens de capital e eletroeletrônicos” e, por último, também surgiram projetos no setor de serviços sendo que “Três dentre os quatro principais bancos estatais da China anunciaram investimentos no Brasil: *Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China, e China Construction Bank*”, fato relevante, pois facilita a implantação de empresas chinesas no país.

No gráfico 24 encontra-se discriminado os projetos de investimentos por setor da economia, dentre eles destaca-se um investimento da Lenovo de US\$ 30 milhões, da Foxconn de US\$ 3 bilhões, de várias companhias do setor automotivo, dentre elas

o investimento da Chery de US\$ 400 milhões e da Shaanxi de US\$ 500 milhões, e ainda, um investimento da Ciaohub, do setor eletrônico de US\$ 14 milhões.

Gráfico 24 – Projetos de investimento por setor da economia – janeiro de 2007 a junho de 2012



Fonte: Frischtak e Soares, 2013, p.14.

Com relação aos padrões de relacionamento entre a China e os países em desenvolvimento apresentados no capítulo 4 (tópico 4.2.3), percebe-se no caso das relações Brasil-China que todos aqueles motivos apontados como sendo explicativos para a aproximação da China se aplicaram: a necessidade de recursos naturais, de mercados para exportações chinesas, de busca de ativos estratégicos e eficiência produtiva e financeira para suas empresas multinacionais e de apoio político se evidenciaram.

Conforme estudo da RedLat (2009) foi também perceptível as seguintes consequências para o Brasil das relações com a RPC: altas receitas externas provenientes das vendas de commodities minerais e agrícolas; aumento das possibilidades de investimento direto na China; e recebimento de investimentos de empresas chinesas, voltados para commodities e infraestrutura, mas também para setores industriais. Percebeu-se, contudo, que houve a entrada de produtos chineses não apenas substituindo outros fornecedores externos, mas também concorrendo com a indústria doméstica, não só de bens de consumo final, mas também no setor de maquinário e equipamentos. Houve também perda de mercados em terceiros países. Como relação a noção de que em momentos de níveis maiores de

crescimento, dado a elevação da capacidade de consumo e importação do país para bens de maior valor agregado, haveria deterioração de saldos comerciais, isso foi verdadeiro em parte do governo Lula, quando houve déficits em 2007 e 2008, no entanto no governo Rousseff o câmbio valorizado não foi combinado com um crescimento do país acima da média mundial, de modo que este fato e o aumento do preço dos principais produtos exportados pelo Brasil ajuda a explicar os saldos brasileiros, evidenciando-se a ideia de “loteria das commodities” exposta no estudo da RedLat.

5.3 As relações com a China fortaleceram a inserção internacional brasileira?

Oliveira (2010), analisando a parceria estratégica Brasil-China, argumenta que é possível dizer que a mesma se evidencia do lado científico e tecnológico, dado o compromisso dos países de cooperar para romper o monopólio dos países desenvolvidos nesses setores, e do lado político, devido a concertação que ocorre entre eles para a atuação em fóruns multilaterais. Contudo, o autor esclarece que não é possível falar em parceria estratégica na área econômica-comercial, uma vez que a China reproduz com o Brasil as relações norte-sul, que acabam impulsionando as interações na direção da dependência.

Barbosa e Mendes (2008) interpretam as relações Brasil-China como difíceis na área política, destacando-se as diferenças de posicionamento entre os países, principalmente com a relação à reforma no CS-ONU, e problemáticas na área econômica, argumentando que as relações com a China produziram uma espécie de efeito armadilha para o Brasil, pois no longo prazo deslocaria as exportações do país e geraria buracos na estrutura produtiva brasileira. Vadell (2011) acredita que as relações econômicas com a China, baseadas no padrão norte-sul, deslocam as vendas nos mercados externos e alteram, desse modo, as próprias possibilidades de aprofundamento da integração regional da América do Sul, que é um objetivo prioritário da política externa brasileira.

Becard (2008) argumenta que o lado científico tecnológico é o mais consensualmente analisado como constituindo uma verdadeira parceria estratégica, destacando-se que na área econômico-comercial a assimetria entre os países coloca em dúvida a existência da parceria. Albuquerque (2012), por sua vez, diz que é

perceptível a tentativa de afirmação da parceria estratégica do lado do comércio e investimentos, na política internacional e na dimensão da identidade, relacionado ao fato de serem dois grandes países em desenvolvimento com problemas comuns.

Desse modo, conforme exposto, é possível perceber que há diversos posicionamentos sobre se as relações do Brasil com a China fortaleceram a inserção brasileira. Nossa interpretação, baseado em tudo que expomos nesta tese, principalmente neste capítulo, é que até o ano de 2012 as relações com a China fortaleceram a inserção internacional brasileira, pelo menos no que concerne aos aspectos que analisamos. Do lado multilateral, as interações com a China contribuíram para acrescentar peso a demandas históricas da política externa brasileira de reforma em instituições e regras internacionais de forma a dar mais espaço para países em desenvolvimento e ao Brasil, em especial, e criar uma reciprocidade maior entre a ordem internacional e o país.

Tais modificações eram consideradas essenciais para que o Brasil pudesse diminuir a vulnerabilidade de sua inserção externa, obtendo mais controle sobre como o sistema de organizações e normas internacionais interferia nos desígnios domésticos. A luta por essas modificações, a qual a China apoiou em sua maioria, ajudou para que o Brasil aumentasse sua participação em termos reais, como no caso do FMI e do Banco Mundial, e pelo aumento de influência que o país teve nas discussões sobre o comércio internacional na Rodada Doha. Se essas conquistas são ainda pequenas, considera-se que elas representam um avanço e que, pelo menos, o Brasil passou a ter mais condições de lutar contra a produção de ordenamentos contrários aos interesses brasileiros.

Ressalvas devem ser feitas com relação as divergências de posições entre os países, principalmente no que diz respeito ao câmbio, a reforma do CS-ONU e as fórmulas específicas para as negociações na Rodada Doha. Contudo, até o momento analisado por este trabalho, tais diferenças não provocaram um aumento da vulnerabilidade externa brasileira, ao passo que as convergências de posicionamento entre os países atuaram no sentido de diminuí-las, por isso a nossa interpretação de que a inserção internacional brasileira saiu fortalecida.

Cabe reforçar, que a busca mútua da aliança entre Brasil e China do lado multilateral, refletiu parâmetros usuais de seus comportamentos externos. A RPC, como já mencionamos, a partir de década de 1990, em uma atualização da visão

desconfiada que nutria a respeito do multilateralismo, passou a utilizá-lo como forma de buscar a multipolaridade, que é um objetivo de longo prazo da política externa chinesa. No contexto da década de 2000 e principalmente após a crise de 2008, intensificou-se para a China a necessidade de criar a impressão para os outros países de que seu comportamento externo contribuía para o desenvolvimento de todos e para a realização de benefícios gerais, daí o discurso do desenvolvimento pacífico. Nesse cenário, uma forma importante de criar legitimidade para as demandas chinesas foi associá-las, de forma mais concertada (não apenas destacando de modo espontâneo as convergências, como era antes), a outros grandes países em desenvolvimento. Daí vem a importância das concertações com o Brasil, que no discurso chinês sempre foi tratado como “a maior potência em desenvolvimento do mundo ocidental”.

Como já foi apontado nos outros capítulos, a RPC tem o hábito de buscar uma forma de apresentação de suas propostas como parte de um consenso maior, o objetivo é diluir com outros países o ônus de propor mudanças a ordem internacional. Tal fato tornou-se ainda mais relevante como forma de quebrar os argumentos da “ameaça chinesa”. O fato de que o Brasil passava por um momento, durante o governo Lula e a parte do governo Dilma que analisamos, em que se buscava alianças com grandes países em desenvolvimento, oportunizou o aprofundamento dos laços multilaterais com a China, com quem historicamente, como pontuado, existia similaridades de posicionamento.

Para o Brasil, a busca dessas alianças, como já mencionado, relacionava-se, em um contraste com as motivações chinesas, a debilidade de poder. Devido à falta de recursos unilaterais de força, o Brasil historicamente buscou construir legitimidade para as suas demandas via exercício do multilateralismo e busca de alianças com países de posições aproximadas. Considera-se que os laços multilaterais que Brasil e China aprofundaram durante o período foram importantes para os dois países, contudo, mais para o Brasil, que disporia de menos alternativas que a China se fosse tentar alcançar suas metas de forma individual.

É importante ressaltar que a ação multilateral dos países resgatou, a partir da década de 2000, uma ação contestatória no sistema internacional, no entanto essa ação, conforme apontamos, aconteceu dentro das estruturas da ordem, sem intenção de oposição ou destruição dessa mesma ordem. Houveram algumas características pós-coloniais dessas ações de Brasil e China, como o resgate do “político”, em

oposição ao tratamento “técnico” das questões externas, o questionamento de mecanismos sutis de dominação, os quais como comentamos no capítulo 1 (tópico 1.1.3), são representados por instituições como o FMI e o Banco Mundial, entretanto, esses elementos foram insuficientes para que interpretássemos que a ação dos países visasse desafiar as estruturas que constituem o sistema internacional.

Ambos advogaram por uma reforma nas instituições, não pela sua destruição. O objetivo foi, e ainda é, resolver um déficit de legitimidade que admitem que a ordem tenha, mas por meio de mecanismos aceitos na sociedade internacional. A própria ideia de constituição do Banco do BRICS, que os países discutiam em 2012, quando encerramos nossa análise, como os próprios países deixaram claro em seus pronunciamentos, tinha o objetivo de suplementar os mecanismos do sistema financeiro e monetário internacional e ajudar a pressionar para sua maior legitimidade. São práticas que visaram criar alternativas dentro da própria ordem internacional. Ressalta-se ainda que os próprios países, com destaque para a China, são grandes beneficiários dessas estruturas, utilizando-as com uma linguagem de democracia e representatividade para aumentarem seus poderes próprios dentro delas. Interpretamos que a RPC, em especial, não tem como objetivo destruir o *status quo* justamente no momento em que ela começa a se aproximar do lugar de destaque que, segundo as noções históricas de grandeza da política externa chinesa, ela deve ocupar.

Do lado bilateral também consideramos que as relações com a China fortaleceram a inserção externa brasileira. A partir de 2004 e, principalmente, de 2008, a RPC constitui-se em uma alternativa sólida para o comércio exterior brasileiro e com a tendência verificada a partir de 2010 de se tornar uma importante investidora no país. Proporcionou ao Brasil uma diversificação de parcerias e uma maior autonomia com relação a parceiros mais tradicionais, destaque dado aos EUA. A China ocupou a partir de 2009 o posto de principal destino das exportações brasileiras, que era dos norte-americanos, mas mostrou menos disposição do que historicamente apresentaram os EUA, de utilizar politicamente a assimetria das posições (já que o Brasil não era tão importante para a China) para criar algum tipo de subordinação ou hierarquia. De fato, um dos aspectos, como apontamos no capítulo 4, que levaram os países em desenvolvimento a buscar intensificar suas relações com a China,

enxergando-a como uma alternativa para o desenvolvimento, é que ela não exige modificações domésticas, tendo por hábito manter o princípio de não ingerência.

Dito isso, não se pode negar a existência de assimetrias nas relações. O comércio com a China escancarou os principais problemas do modelo de desenvolvimento brasileiro: a falta de competitividade em setores industriais, a deficiente promoção comercial do país, juntamente com a falta de concertação público-privada e; a ineficiência de um conjunto amplo de políticas (exportação, inovação, fiscal, tributária, cambial, etc). É importante perceber que as assimetrias criadas nas relações com a China, como já tínhamos apontando desde o capítulo 3, têm a ver com os diferentes caminhos de desenvolvimento cursados pelos países. O padrão das relações comerciais e a deficiente reciprocidade delas revelam as debilidades de poder do Brasil e a ascensão chinesa.

A tentativa brasileira de aumentar a reciprocidade nas relações, principalmente no governo de Rousseff, como vimos, não produziu até 2012 uma alteração dos padrões comerciais, embora aparentemente tenha contribuído, junto com outros fatores, como o próprio desempenho do mercado doméstico, para direcionar investimentos chineses para infraestrutura e o setor industrial. Contudo, ainda é muito precoce para dizer se serão capazes de impactar positivamente na inserção do Brasil em cadeias de valores globais e no aumento da competitividade. Cedo ainda para analisarmos se atuarão como compensatórios ao padrão comercial criado, ou se poderão substituir importações chinesas e aumentar exportações brasileiras.

O problema de pensar como resolver as assimetrias e as deficiências de reciprocidade com a China, o Brasil divide com a grande maioria dos países no mundo. Apesar do padrão comercial criado com a China suscitar dúvidas quanto a ter aumentado a vulnerabilidade da inserção externa brasileira, e esse realmente é um problema que terá que ser melhor equacionado no futuro, como demonstramos nesse trabalho, até o momento analisado, pensando a autonomia brasileira em sentido amplo, podemos interpretar que as relações com a China atuaram no sentido de fortalecê-la. O Brasil teve mais habilidade de controlar internamente eventos gerados no exterior por causa da alternativa, principalmente em termos comerciais, que a China ofereceu. Constrangimentos externos significativos, como a crise de 2008, foram relativamente mitigados em grande parte pelas relações econômicas que o Brasil logrou estabelecer com a RPC. Por causa disso o Brasil pode reduzir as suas

vulnerabilidades, que como já pontuamos, referem-se à habilidade de controle sobre consequências negativas do exterior.

Interpretamos que as relações do Brasil com a China não foram relações de dependência. Cabe esclarecer que o papel da China no mundo até 2012, o que foi mais intensificado pela crise de 2008, foi importante como difusor do crescimento econômico para vários países, além disso, como já pontuamos, a grande oferta de produtos manufaturados chineses e a elevada demanda por produtos primários provocou durante esse período o contrário do que se previa na ideia de deterioração dos termos de troca proposta por Prebisch.

Interpretamos que as relações Brasil-China são melhor equacionadas a partir da noção de interdependência assimétrica. Nesse tipo de relação, os dois lados ganham, mas a China controla mais recursos de poder e possui uma vulnerabilidade menor que o Brasil. Constatamos que do lado econômico existe uma reciprocidade deficiente nas relações do Brasil com a China, contudo, o Brasil, mesmo assim, obteve importantes ganhos que contribuíram para diminuir no quadro mais amplo da inserção externa brasileira as suas vulnerabilidades.

Reconhecer que até 2012 as relações com a China fortaleceram a inserção internacional do Brasil, não significa, no entanto, que isso terá continuidade indefinida. Como diz um ditado chinês, “bambu que não verga, quebra”, desse modo, se os desequilíbrios nas relações entre os países não forem corrigidos as relações podem passar a se caracterizar pela dependência. Variáveis relacionadas ao Brasil, a China e a eventos externos é que vão determinar a evolução, o encontro dessas variáveis pode criar para o Brasil condições de maior equilíbrio nas relações, ou aprofundar os problemas de reciprocidade, gerando assim a dependência.

6 CONCLUSÃO

O passado nem sempre existe como uma realidade dura, objetiva ou concreta – algo “lá fora” para ser apreendido e apropriado. O passado não é sólido, imutável, ou mesmo mensurável; ao contrário, ele é um fluido conjunto de ideias, capaz de ser moldado pelo tempo, pela emoção e pelo juízo político. (WANG, 2012)

Neste trabalho o nosso objetivo foi compreender se as relações do Brasil com a China, com ênfase especial no período de 2004 a 2012, fortaleceram a inserção internacional brasileira. Com a nossa análise, interpretamos que a hipótese II (a), conforme apresentada na introdução deste trabalho, foi a que melhor descreveu as relações entre os países. Repetimos abaixo a hipótese:

- I. As relações do Brasil com a China são caracterizadas pela interdependência assimétrica, com ganhos distribuídos de forma desigual, favorecendo mais a China que o Brasil, o que reflete a própria assimetria entre os países, dado que a China controla mais recursos de poder e possui uma vulnerabilidade menor que o Brasil nessas relações, sendo que:
 - a. Apesar das relações serem de interdependência assimétrica, elas produziram ganhos capazes de fortalecer o projeto brasileiro de inserção internacional.

Os principais ganhos que destacamos foram, do lado multilateral, o apoio às reformas de instituições e regras internacionais, de forma a se criar uma inserção brasileira com maior reciprocidade nas estruturas da ordem internacional, tanto na esfera financeira (FMI e Banco Mundial), como na esfera comercial (Rodada Doha). Além disso, destacamos a importância da interlocução multilateral de Brasil e China, inclusive por meio do BRICS, no sentido de reforçar ideias sobre a ordem internacional, baseadas em noções de democracia e representatividade, que contribuíram para um papel de maior destaque para o Brasil no cenário externo.

Desse modo, a hipótese III também é adequada para explicar as relações Brasil-China, embora não se possa considerar que os países tiveram um comportamento revisionista no sistema internacional conforme pressupõem as teorias pós-coloniais. Repetimos abaixo a hipótese:

- II. As relações Brasil-China fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, uma vez que as relações com a China permitiram ao Brasil contestar aspectos da ordem internacional que eram desfavoráveis a inserção

internacional brasileira, acrescentando peso as demandas brasileiras e ajudando o Brasil a diminuir sua vulnerabilidade, aumentando a reciprocidade entre as estruturas internacionais de poder e o país.

Do lado bilateral, o destaque foi para as relações comerciais, que aconteceram por meio de um padrão de comércio norte-sul, mas geraram saldos positivos para o Brasil na maior parte do tempo, sendo fundamental para que o país diminuísse sua vulnerabilidade frente a sérios constrangimentos externos, como a crise que se aprofundou em 2008, e aumentasse a sua autonomia, promovendo a diversificação de parcerias e uma menor dependência com relação a parceiros tradicionais.

A hipótese I, que afirmava que as relações do Brasil com a China não fortaleceram o projeto brasileiro de inserção internacional, uma vez que acentuaram a dependência brasileira nessas relações, não se confirmou para o período analisado, ficando, entretanto, a ressalva de que se não corrigidos os desequilíbrios nas relações, ou conforme a evolução das mesmas aconteça, elas podem passar da interdependência assimétricas para a dependência.

Cabe, por fim, ressaltar que de 2012 até os dias de hoje já se passaram três anos e as relações Brasil-China se movem a uma rápida velocidade. Durante esse período, houve a continuidade da concertação entre os países no BRICS, no G-20 da OMC e financeiro, no BASIC e no G-5, mesmo permanecendo as diferenças de posicionamento as quais comentamos no trabalho, sendo que foram intensificadas no âmbito do G-20 da OMC, com a Índia, apoiada em partes pela China, recusando-se a negociar a liberalização agrícola desejada pelo Brasil.

O destaque nesse período foi a concretização da criação do Banco dos BRICS, chamado de Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e de um Arranjo Contingente de Reservas (ACR) no valor de US\$ 100 bilhões, importantes para a institucionalização do agrupamento. Cabe ressaltar, contudo, que a liderança que o Brasil exercia dentro do BRICS foi arrefecida pelo novo perfil da presidenta e pela própria perda de capacidade negociadora do país decorrente das adversidades internas de que falamos no capítulo 4.

Do lado bilateral, houve a continuidade dos principais aspectos do comércio exterior entre os países: dados do MDIC mostram que os saldos continuaram positivos para o Brasil, em 2013 foi de US\$ 8,7 bilhões, em 2014 de US\$ 3,2 bilhões e em 2015 de 4,8 bilhões; a pauta brasileira continuou concentrada em poucos produtos, sendo

os três primeiros a soja, o minério de ferro e o petróleo; as importações provenientes da China continuaram em setores de mais alto valor agregado, sendo os dois conjuntos de produtos mais importados as “máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes” e as “máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes”. A China continuou, de longe, a ser a maior parceira comercial brasileira, enquanto o Brasil é o 8º parceiro chinês.

No período não surgiu nenhuma desavença política séria entre os países, mas as fricções no comércio bilateral continuaram, com o Brasil pleiteando a diversificação da pauta de exportações e a abertura chinesa para produtos específicos, como a carne, e a China cobrando a implementação do reconhecimento do *status* de economia de mercado e maior abertura comercial do país. O Brasil continuou demonstrando a vontade de atrair mais investimentos chineses e conseguir maiores facilidades para a atuação das empresas brasileiras na China.

No ano de 2014 o presidente chinês Xi Jinping fez uma visita de Estado ao Brasil, ocasião em que foram fechados 56 atos entre os países. A presidenta Dilma buscou, em especial, pleitear investimentos chineses para serem aplicados em infraestrutura nos setores ferroviários, portuários e aviários, convidando a China a impulsionar suas empresas a participarem nos sistemas de licitação e concessão que o governo abriria.

Dentre os acordos fechados entre os países, destacou-se: um acordo entre a Eletrobrás e a State Grid para a construção de uma linha de transmissão para a usina hidrelétrica de Belo Monte, no Pará; um entre a Eletrobrás, a Furnas e o Grupo 3 Gargantas para a participação na licitação para a construção de uma usina hidrelétrica no Rio Tapajós; um acordo entre o BNDES e bancos estatais chineses para a atuação conjunta no financiamento de projetos na África; arranjos para financiamentos a mineradora Vale por bancos chineses; acordos para a venda de 60 aviões da família E-190 da Embraer; a compra pelo Banco de Construção da China de ações do BicBanco brasileiro; acordos para ampliar o número de Institutos Confúcius no Brasil; para construção de um data center no Estado do Tocantins e modernização de sua estrutura de tecnologia da informação, com financiamento do CDB, entre outros. Foi também inaugurado o Diálogo Estratégico Global entre os países, resultado da elevação da parceria entre eles para a Parceria Estratégica Global.

Em 2015, na visita do primeiro-ministro chinês ao Brasil, Li Keqiang foram fechados mais 35 acordos entre os países que, se concretizados, gerarão investimentos chineses de US\$ 53 bilhões no Brasil. Dentre eles destaca-se: acordos para financiamento de projetos da Petrobras em valores que ultrapassam US\$ 7 bilhões; ato para a cooperação dos países na elaboração de estudos de viabilidade para um projeto ferroviário transcontinental, que prevê uma ligação ferroviária entre Brasil e Peru; acordos para a instalação de um complexo metalúrgico no Maranhão; de financiamento para a compra de 40 aeronaves da Embraer pela China; acerto para a criação de um polo automotivo em Jacareí (SP); acordo de financiamento de 14 navios de minério de ferro com capacidades de 400 mil toneladas; acordo entre o governo do Mato Grosso do Sul, o CDB e o Grupo China BBKA para processamento conjunto de soja e milho; protocolo de cooperação entre o MAPA e AQSISQ para a exportação da carne bovina brasileira, entre outros. Com relação a esse último, destaca-se, finalmente, a abertura do mercado chinês para a carne bovina brasileira, praticamente de forma imediata 8 frigoríficos brasileiros puderam retomar as exportações para a China, o que se refletiu em um aumento das vendas como mostrou o gráfico 22 no capítulo 5.

O governo brasileiro, como pontuamos neste trabalho, considera que a reciprocidade tem que ser melhor equilibrada nas relações econômicas com a China, a atração de investimentos, dadas as dificuldades de diversificação das vendas brasileiras, seria considerada como tendo um efeito paliativo ao padrão comercial criado. Considera-se que a elevação da China no comércio exterior brasileiro ainda não foi acompanhada na área de investimentos, que poderia ajudar a compensar os efeitos da primarização da pauta comercial. Os acordos assinados entre 2014 e 2015 e as intenções de aumentar as inversões chinesas para o Brasil, caso se concretizem, podem ter a capacidade de realmente elevar as relações Brasil-China a um patamar de maior reciprocidade, mesmo com a manutenção de assimetrias.

Como não podemos ver o futuro, não é possível dizer se tais perspectivas auspiciosas para as relações vão se concretizar, dado que o que chamou mais atenção entre 2013-2015 foi a ocorrência de importantes mudanças das respectivas condições domésticas dos países, o que pode afetar a cooperação entre eles e o modo como as relações evoluirão.

No caso do Brasil, conforme apontamos em gráficos no capítulo 4 e 5, a partir de 2011 o país passa a crescer a uma taxa média menor que o mundo e a perder saldos comerciais, até fechar o ano de 2014 com déficit na balança comercial. Em 2015 houve a recuperação do saldo, contudo a pauta geral de vendas continuou a se concentrar em bens básicos, cujo valor vem caindo nos mercados externos¹⁴⁸, já que o *boom* do preço das commodities que se iniciou nos anos 2000 começou a se arrefecer devido, entre outros fatores, aos efeitos prolongados da crise de 2008. Como apontamos no capítulo 4, o Fórum Econômico Mundial divulgou em um relatório que baixas taxas de crescimento mundial constituirão um *new normal* nos próximos anos, o que começou a se refletir de forma mais intensa no Brasil. Sendo que problemas políticos internos intensificaram ainda mais as deficiências econômicas do país, ressaltando-se que de 2012 para 2015, a moeda brasileira passou de um cenário em que era uma das que mais tinham se valorizado no mundo, para um em que se tornou uma das que mais perderam valor em 2015.

A China também sentiu mais os efeitos da crise, passando por processos de ajuste em sua taxa de crescimento do PIB, tendo fechado 2015 com um número inferior a 7%, o mais baixo dos últimos 25 anos. Cabe destacar, que em partes o 11º Plano Quinquenal (2006-2010), mas mais explicitamente o 12º Plano quinquenal (2011-2015), já previam mudanças na economia chinesa lastreada em fortes investimentos. O governo chinês estava ciente da necessidade de realização de reformas para otimizar a economia, com sobre-capacidade instalada em vários setores industriais e no mercado imobiliário, dentre outros. Contudo, a crise de 2008 acabou por exigir do Estado chinês a manutenção de altas taxas de investimento como forma anticíclica de combate à crise, fazendo com que se atrasasse a transição da economia chinesa para o mercado interno e os setores de serviços e comércio.

O 12º Plano Quinquenal já previa um processo de *soft landing* para a economia chinesa admitindo metas de crescimento entre 7 e 8% anuais. É importante perceber que o modelo chinês, como citamos no capítulo 5, teve até 2012 um papel relevante para a difusão do crescimento para vários países a partir de características específicas, que se traduziram em uma pressão para o aumento no preço das

¹⁴⁸ Dados do *Index Mundi* dão conta que a soja em abril de 2014 custava cerca de US\$ 547 a tonelada métrica, já em dezembro de 2015, US\$ 323 a tonelada métrica; o minério de ferro em seu último pico em agosto de 2003, custava US\$ 137 a tonelada métrica, em dezembro de 2015, passou para US\$ 39 a tonelada métrica; o petróleo em junho de 2014, custava US\$ 108º barril, em dezembro de 2015, apenas US\$ 36.

commodities, para atender a indústria da transformação e o setor de construção civil na China, e em preços competitivos no setor de manufaturas, já que deprimiu os custos mundiais de produção, provocando, como pontuamos, um efeito contrário ao que previa a noção de deterioração dos termos de troca de Prebisch.

A partir de 2012, o crescimento do PIB chinês caiu para a casa dos 7% e reforçou-se no governo chinês a necessidade de implementar reformas e elevar a qualidade do desenvolvimento chinês, em vez da quantidade de crescimento. Ainda não se tem muito claro as consequências que essas modificações trarão para a economia global. O efeito até agora, considerando o período de 2013-2015 foi a queda no preço das commodities, como comentamos. Aponta-se que em médio prazo a evolução do modelo de desenvolvimento chinês, se bem-sucedida, deverá elevar a renda e aumentar o consumo na China, o que poderá se refletir, pensando em algo que poderia ser vantajoso para o Brasil, pelos produtos que vende, em sofisticação do consumo alimentar.

Contudo, o lado negativo que já começou a se refletir no Brasil foi a queda no preço dos principais produtos de exportação para a China: a soja, o minério de ferro e o petróleo. Se o novo modelo chinês tiver dificuldades para se firmar, os trabalhadores dos setores industriais e de construção civil, que cresceram menos em 2015, podem ter dificuldade de se moverem para outras áreas da economia e o efeito das transformações pode não se refletir no aumento da renda, o que traria consequências para a economia global, dado a China ser grande consumidora.

Como afirma Batista Jr (2016), deve-se perceber que a RPC tem fundamentos econômicos poderosos para lidar com sua economia: taxa de inflação baixa, reservas enormes e espaço de manobra fiscal. O problema tem sido, nos últimos meses, conciliar a política monetária contra-cíclica do país, com a estabilidade no câmbio e a relativamente livre movimentação de capitais. O choque entre esses objetivos, o menor crescimento chinês e um descolamento entre a valorização das ações e os fundamentos da economia desde 2014, estariam na raiz dos problemas que têm ocorrido nas bolsas de valores chinesas, cuja consequência tem sido a saída de capitais do país.

Em agosto de 2015, o país promoveu uma desvalorização do yuan, mas como sinaliza D'Atri (2016), o compromisso do governo é manter o yuan estável com relação a uma cesta de referência, o que em janeiro de 2016 significava ter que fazer uma

depreciação entre 5 e 7% da moeda chinesa em relação ao dólar, o que traria efeitos para a economia global como um todo e prejudicaria, conforme aponta Batista Jr (2016), a política de internacionalização da moeda chinesa, que no fim de 2015 foi incluída pelo FMI na cesta que compõe os DES.

Ainda não está claro como a crise pela qual passa o Brasil e os problemas que a China vem enfrentado irão impactar as relações entre eles. O que se pode conjecturar até o momento é que o comércio bilateral poderá passar por dificuldades caso se mantenha a depreciação do preço dos principais produtos que o Brasil exporta. Como o real passou por um processo de desvalorização em 2015, o impacto da queda do valor desses produtos foi um pouco arrefecido, mas esse efeito tende a ser perdido se houver a continuidade dos preços baixos. Há o perigo de perda de saldos de comércio com a China nesse cenário, ainda mais se o governo chinês perseguir políticas de desvalorização do yuan.

Se a China tiver capacidade e disposição de realmente efetivar os investimentos prometidos ao Brasil, o que dependerá em certa medida da própria evolução dos condicionamentos internos chineses, as relações, como pontuamos, deverão ser elevadas a um patamar de maior reciprocidade, contribuindo para mitigar eventuais dificuldades no comércio bilateral. Se a China não concretizar esses investimentos e realmente se materializar um cenário de perdas de saldo comercial para o Brasil, dependendo do período de tempo em que isso se prolongar, pode haver uma intensificação das fricções entre os países com impactos nas relações bilaterais.

Não é possível saber o impacto que a concertação dos países do lado multilateral e a própria atuação do Banco dos BRICS terá como mitigador desses efeitos negativos, se funcionará de uma forma compensatória aos problemas ou não terá atuação capaz de ser paliativa.

A intensidade dessas fricções poderá ser amplificada caso o Brasil não consiga impulsionar um novo processo de diversificação de suas parcerias externas. O cenário de desvalorização do real e a relativa recuperação da economia norte-americana poderiam ser utilizados para que fossem diminuídas as assimetrias com a China, aumentando-se a participação de outros países no comércio exterior brasileiro e tentando-se impulsionar uma nova industrialização da pauta de vendas brasileira.

REFERÊNCIAS

ABI-SAD, S.C.M. **A potência do dragão**: a estratégia diplomática da China. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

ACORDO Sobre O Fortalecimento Da Cooperação Na Área De Implementação De Infra-Estrutura De Construção Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Popular Da China – 05/06/2006. Disponível em <http://daimre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_104> Acesso em 10 out. 2015.

AGÊNCIA BRASIL. Patriota chega à China para organizar visita de Dilma em abril. In: **Portal do Brasil**, 02/03/2011 (a). Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/03/patriota-chega-a-china-para-organizar-visita-de-dilma-em-abril>> Acesso em 21 abr. 2015.

AGÊNCIA BRASIL. **Governo brasileiro aumenta restrição à importação de calçados chineses**. 04/07/2012. Disponível em <<http://brasileiros.com.br/2012/07/governo-brasileiro-aumenta-restricao-a-importacao-de-calcados-chineses/>> Acesso em 30 jun. 2015.

AGÊNCIA BRASIL. Governo não descarta adoção de medidas de salvaguarda contra China, diz ministro. In: **Agência Brasil**, 20/04/2011 (b). Disponível em <<http://www.tsf.pt/internacional/interior/obama-afirma-que-relacao-euachina-vai-moldar-seculo-xxi-1318891.html>> Acesso em 30 jun. 2015.

AGÊNCIA BRASIL. Visita de Dilma Rousseff à China fortalecerá aliança com o Brasil, diz embaixador chinês. In: **Portal Brasil**, 23/03/2011 (c). Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2011/03/visita-de-dilma-rousseff-a-china-fortalecera-alianca-com-o-brasil-diz-embaixador-chines#>> Acesso em 30 jun. 2015.

AGÊNCIA EFE. **China suspende importações de soja do Brasil**. 12/05/2004. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/efe/2004/05/12/ult1767u12402.jhtm>> Acesso em 05 maio 2014.

AGÊNCIA ESTADO. **Acordo têxtil Brasil-China entre em vigor na segunda-feira**. Março de 2006. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,acordo-textil-brasil-china-entra-em-vigor-na-segunda-feira,20060331p34361>> Acesso em 11 abr. 2015.

AGÊNCIA ESTADO. **Terceira visita de Lula à China frustra empresários**. 17/05/2009. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/terceira-visita-de-lula-a-china-frustra-empresarios-bkvw0o5nisa4saogpfnaf32m>> Acesso em 10 jun. 2015.

AGÊNCIA FOLHA; FOLHA DE SÃO PAULO. **China aceita nova regra brasileira e suspende embargo à soja**. 21/06/2004. Disponível em

< <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u85797.shtml>> Acesso em 02 jul. 2015.

ALBUQUERQUE, J.A.G. **Brasil-China: uma parceria em três dimensões**. 2012. Disponível em < <http://www.gr.unicamp.br/ceav/china/artigos/brasil-china-uma-parceria-em-tres-dimensoes-1359547257>> Acesso em 08 jun. 2015.

ALVARENGA, D. De carne de porco a cursos, missão comercial busca mais acesso à China. In: **G1 notícias**. 09/04/2011 (a). Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/04/de-carne-de-porco-cursos-missao-comercial-busca-mais-acesso-china.html>> Acesso em 14 abr. 2015.

ALVARENGA, D. Ida de Dilma à China busca reduzir desequilíbrio na relação comercial. In: **G1 notícias**. 11/04/2011 (b). Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/04/ida-de-dilma-china-busca-reduzir-desequilibrio-na-relacao-comercial.html>> Acesso em 14 abr. 2015.

ALVES, D. **Resultados Da Cúpula Do G-20, Em Pittsburgh**. 28/09/2009. Disponível <<http://www.jornal.ceiri.com.br/politica-internacional-resultados-da-cupula-do-g-20-em-pittsburgh/>> Acesso em 29 maio 2015.
> Acesso em 23 maio 2015.

ALVES, A. C. **China's oil diplomacy: comparing chinese economic statecraft in Angola and Brazil**. London School of Economics. Phd. Thesis. 2011.

ALMEIDA, P.R. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: a diplomacia brasileira no context da globalização**. Rio de Janeiro: LCT, 2012.

AMARAL, G. G. A “ascensão pacífica” na evolução da diplomacia chinesa nas últimas décadas. In: **Revista Aurora**, Marília, v. 6, n. 1, p. 71-94, Jul.-Dez., 2012.

AMORIM, C. **A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2007.

AMORIM, C. **Discurso do Ministro Celso Amorim na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Criação e Inovação na Política Externa Brasileira** – Rio de Janeiro, 25 de abril de 2008. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7976:exto-base-da-conferencia-do-ministro-celso-amorim-na-coordenacao-dos-programas-de-pos-graduacao-de-engenharia-coppe-da-universidade-federal-do-rio-de-janeiro-ufjr-criacao-e-inovacao-na-politica-externa-brasileira-rio-de-janeiro-25-04-2008&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454> Acesso em 10 out 2014.

AMORIM, C. **A ONU aos 60** - Artigo do Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, publicado na "Revista Política Externa", vol. 14., 2005.

Disponível em

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7757:a-onu-aos-60-artigo-do-embaixador-celso-amorim-ministro-das-relacoes-exteriores-publicado-na-revista-politica-externa-vol-14&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=195>
Acesso em 06 set 2015.

AVICULTURA INDUSTRIAL. **China**. 18/09/2007. Disponível em

<http://www.aviculturaindustrial.com.br/noticia/china/20070918102207_29013>
Acesso em 23 abr. 2015.

AZEVEDO, C.A.L. A Republica Popular da China e a Republica Federativa do Brasil. In: RAIMUNDO, L.C; AZEVEDO, C.A.L. (Org.). **A emergência da China e suas relações com América Latina e África**. Campinas: [s.n], 2011.

BARBOSA, A. F; BIANCALANA, M. N; TEPASSÊ, A.C. A Ascensão Chinesa e os Impactos sobre a América Latina e a África: Objetivos Comuns, Estratégias Diferenciadas. In: **Anais do XI Congresso luso afro brasileiro de Ciências Sociais**, 2011.

BARBOSA, R. A cúpula do Bric. Política Externa, 2009, v. 18, n.2, pp. 99 102.

BARBOSA, A. F; MENDES, R. C. A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira. **Nueva sociedad** (especial em português) outubro 2008. Disponível online em <<http://www.nuso.org/upload/portugues/2008/Barbosa.pdf>>. Acesso em 15 abril 2010.

BARBOSA, A. F. **Economic relations between Brazil and China: a Difficult Partnership**. Briefing Papers, 2006. Disponível online em <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50190.pdf>>. Acesso em 05 fev. 2009.

BATISTA, P.N. Dilemas da China. In: **O Globo**, 22 jan. 2016. Disponível em <http://aarffsa.com.br/noticiasnovas/noticia_22012016073738.pdf> Acesso em 17 jan. 2016.

BBC. **China**: Salva-guarda prejudicaria relação com Brasil. 04/10/2005. Disponível em

<http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2005/10/051004_chinabrasilms.shtml> Acesso em 29 ago. 2015

BECARD, D. S. R.; MACEDO, B. V. Chinese Multinational Corporations in Brazil: Strategies and Implications in Energy and Telecom Sectors. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 143-161, 2014.

BECARD, D. S. R.; LUZ, A. J. Presença da China na América Latina: contribuições para o desenvolvimento da região. In: **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n. 48, p. 77-96, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer1.fapa.com.br/index.php/arquivos>> Acesso em 05 out 2011.

BERCARD, D. S. R. **O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)**. Brasília: FUNAG, 2008.

BIATO JÚNIOR, O. **A parceria estratégia sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)**. Brasília: FUNAG, 2010.

BIJIAN, ZHENG. “Ascensão pacífica” da China como grande potência. In: **Foreign Affairs**, set./out. 2005, edição 81, vol. 84, n. 5. 01.10.2005. Disponível em <http://grabois.org.br/portal/cdm/revista.int.php?id_sessao=50&id_publicacao=190&d_indice=1543> Acesso em 15 dez 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **China se torna principal parceiro comercial do Brasil**. 04/05/2009. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5¬icia=9041>> Acesso em 29 ago 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após reunião de chefes de Estado e de Governo do G-20 Financeiro – Pittsburgh, 25/9/2009**. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10609:entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-reuniao-de-chefes-de-estado-e-de-governo-do-g-20-financeiro-pittsburgh-eua-25-09-2009&catid=198&lang=pt-BR&Itemid=449> Acesso em 15 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relações Internacionais – o Brasil na Minustah (Haiti), 2014**. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti>> Acesso em 23 ago 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Diplomacia econômica – G-20**. 2015. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=118&catid=49&Itemid=593&lang=pt-BR> Acesso em 17 dez 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 20 mai 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Brasil e China produzem relatório sobre estatísticas de comércio exterior**. 21/06/2012. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=11625>> Acesso em 20 dez. 2015.

BRASIL; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BRICE, J; HAYASHI, N; BILLER, D. Após uma década, política de Lula para China semeia dúvidas. In: **Revista Exame**. 22/09/2014. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/apos-uma-decada-politica-de-lula-para-china-semeia-duvidas>> Acesso em 09 out. 2015.

BRIGADÃO, G.M.A; RODRIGUES, C. **Política Externa Brasileira: da Independência aos Desafios do Século XXI**. Editora Moderna, 2006.

BULL, H. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BUZAN; B. China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible? In: **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 3, 2010, 5–36.

BUZAN; B. **From International to World Society?** In: English School Theory and the Social Structure of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 167, 187, and 241.

CALLAHAN; W. A. Chinese Visions of World Order: Post-hegemonic or a New Hegemony? In: **International Studies Review** (2008) 10, 749–761.

CARDOSO, S. A; MIYAMOTO, S. A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. In **Revista de Economia & Relações Internacionais**. V. 11, nº21, julho 2012. Fundação Armando Alvares Penteado.

CARNEIRO, J.D. Indústria brasileira precisa ser mais competitiva, diz embaixador chinês. In: **BBC Brasil**, 23/03/2011. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/03/110322_brasil_china_jc.shtml> Acesso em 30 jun. 2015.

CARVALHO, C; CATERMOL, F. As relações econômicas entre China e EUA: resgate histórico e implicações. In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 215-152, jun, 2009.

CASARÕES, G. Uma política externa à altura do Brasil. In: **O Estado de São Paulo**, 09/11/2013. Disponível em <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-politica-externa-a-altura-do-brasil-imp-,1072775>> Acesso em 11 nov. 2013.

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **Carta da China**, Ano 6, no 45, 09 de março de 2009. Disponível em <http://www.cebc.org.br/sites/default/files/carta_da_china_n.45.pdf> Acesso em 10 abr. 2014.

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **China Up-Date Brazil**. Edição 2, Abril/Maio/Junho de 2011 (a). Disponível em <http://www.cebc.org.br/sites/default/files/chinabrasil_update_ed_2_final.pdf> Acesso em 21 abr. 2015.

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **Principais Parceiros Comerciais**, 2013. Disponível em <<http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/china-comercio-exterior/principais-parceiros-comerciais>> acesso em 30 out 2013.

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **China Up-Date Brazil**. Edição Especial de Lançamento, Janeiro de 2011 (b). Disponível <http://www.cebc.org.br/sites/default/files/china-brazil_update_ed.1.pdf> Acesso em 21 abr. 2015.

CERVO, A, e BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2008.

CERVO, A.L. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A.L; LESSA, A.C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Rev. Bras. Polit. Int.** 57 (2): 133-151 [2014].

CHADE, J. Dívida derruba direito de voto do país na ONU. In: **O Estado de São Paulo**. 27/01/2015. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,divida-derruba-direito-de-voto-do-pais-na-onu,1625693>> Acesso em 12 mar. 2015.

CHADE, J. China pede ao Brasil fim de barreiras e salvaguardas. In: **Agência Estado**, 29/11/2009. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,china-pede-ao-brasil-fim-de-barreiras-e-salvaguardas,474020>> Acesso em 03 maio 2015.

CHENG, L.K; MA, Z. **China's outward FDI: past and future**, 2007. Disponível em <http://www.nber.org/books_in_progress/china07/cwt07/cheng.pdf> Acesso em 29 ago 2011.

CHEUNG, Y.W; SUNY, X.Q. Empirics of China's outward direct investment. In: **Pacific Economic Review**, 14:3, 2009.

CHENG, J.Y.S; ZHANG, F, W. Chinese Foreign Relation Strategies Under Mao and Deng: A Systematic and Comparative Analysis. In: **Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies**, Vol 14, No 3, 1999.

CHIH-YU, S; JIWU, Y. Between core national interest and a harmonious world: reconciling self-role conceptions in Chinese foreign policy. In: **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 6, 2013, 59–84

CHINA – PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA. **China´s peaceful development road.** 12/12/2005. Disponível em <<http://www.china.org.cn/english/features/book/152684.htm>> Acesso em 07 jul. 2015.

CHINA – PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA. **China´s peaceful development.** 06/09/2011. Disponível em <http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7126562.htm> Acesso em 07 jul. 2015.

CHINA – PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA. **China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean.** Disponível em <http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm> Acesso em 07 jul. 2015.

CLEGG, J. **China global strategy: towards a multipolar world.** Pluto Press: New York, 2009.

COMUNICADO à imprensa Visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao - 14 e 15 de abril de 2010 – 16/04/2010. Disponível em <<http://br.china-embassy.org/por/ztl/jzhsg/t682295.htm>> Acesso em 10 out. 2015.

COMUNICADO Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China. Pequim, em 12 de abril de 2011. Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2011/comunicado-conjunto-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china>> Acesso em 10 jun. 2015.

COMUNICADO Conjunto Entre A República Federativa Do Brasil E A República Popular Da China Sobre O Contínuo Fortalecimento Da Parceria Estratégica – 19/05/2009. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6340> Acesso em 10 out. 2015.

COMUNICADO Conjunto Entre A República Federativa Do Brasil E A República Popular Da China – 24/05/2004. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_39> Acesso em 10 out. 2015.

COMUNICADO Conjunto Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos BRICs em Ecaterimburgo, 16 de maio de 2008. Disponível em <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/184-reuniao-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-em-ecaterimburgo-2008> Acesso em 10 out. 2015.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. Sondagem especial China. In: **Indicadores CNI**, Ano 16, no 4, agosto de 2015. Disponível em <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni_estatistica_2/2015/09/02/190/SondEspecial_China_Agosto2015.pdf> Acesso em 01 nov. 2015.

CORNETET, J. M. C. A Política Externa De Dilma Rousseff: Contenção Na Continuidade. **Revista Conjuntura Austral** | ISSN: 2178-8839 | Vol. 5, nº. 24 | Jun. Jul. 2014.

COTTA, E. China suspendeu embargo após forte baixa no preço da soja. In: **Folha de São Paulo**. 21/06/2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u85808.shtml>> Acesso em 14 set. 2015.

CURY, A. **China ganha terreno em relação aos EUA no comércio com o Brasil**. Publicado no site do G1 em 15/03/2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/obama-no-brasil/noticia/2011/03/exportacoes-para-eua-caem-e-china-vira-lider-no-comercio-com-brasil.html>> Acesso em 14 ago 2014.

CURY, A. China 'descobre' Brasil e deve liderar investimento estrangeiro no país. In: **G1 notícias**. 25/07/2010. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/07/china-descobre-brasil-e-deve-liderar-investimento-estrangeiro-no-pais.html>> Acesso em 11 abr. 2015.

DAMICO, F. Antecedentes: do Acrônimo de Mercado à Concertação Político- Diplomática. In: BAUMANN, R (et al). **BRICS**: estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015.

DAMICO, F. BRICS: o novo “lugar” do conceito. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp.265-280.

DANI, A.C. Brasil descarta ajuda a fundo europeu e considera cúpula do G20 um "sucesso relativo". In: **Reuters**. 04/11/2011. Disponível em <<http://br.rfi.fr/geral/20111104-brasil-descarta-ajuda-fundo-europeu-e-considera-cupula-do-g20-um-sucesso-relativo>> Acesso em 23 maio 2015.

DECLARAÇÃO conjunta dos países do BRICS e Plano de Ação, III Cúpula, Sanya, Hainan, China, 14 de abril de 2011. Disponível em <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/75-terceira-declaracao-conjunta> Acesso em 15 maio 2015.

DECLARAÇÃO conjunta dos países do BRICS e Plano de Ação, IV Cúpula, Nova Delhi, Índia, 29 de março de 2012. Disponível em <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/76-quarta-declaracao-conjunta> Acesso em 15 maio 2015.

DECLARAÇÃO Conjunta dos Países do BRIC, I Cúpula, Ecaterimburgo, Rússia, 16 de junho de 2009. Disponível em <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/73-primeiro-declaracao> Acesso em 10 out. 2015.

DECLARAÇÃO Conjunta dos Países do BRIC, II Cúpula, Brasília, Brasil, 15 de abril de 2010. Disponível em <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/74-segunda-declaracao-conjunta> Acesso em 10 out. 2015.

DEFESANET. **Venda de 100 Aviões a China pela Embraer**. 30/08/2006. Disponível em <<http://battlecentral.xpg.uol.com.br/forum/showthread.php?16393-Venda-de-100-Avi%F5es-a-China-pela-Embraer>> Acesso em 12 abr. 2015.

DELGADO, N.G; SOARES, A.C.O. The G-20: Its Origin, Evolution, Meaning And Prospects. **Global Issues Papers**, no 25, dez. 2005.

DENG, Y. **China's Struggle for Status**: the realignment of international relations. Cambridge University Press: New York, 2008.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. **Negociações com chineses foram frustradas**. 18/09/2007(a). Disponível em <http://wap.diariodocomercio.com.br/noticia.php?tit=negociacoes_com_chineses_foram_frustradas_&id=119342> Acesso em 15 abr. 2015.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. **Acordo comercial entre Brasil e China fracassa**. 06/09/2007 (b). Disponível em <http://www.diariodocomercio.com.br/noticia.php?tit=acordo_comercial_entre_brasil_e_china_fracassa_&id=120063> Acesso em 15 abr. 2015.

DICK, P. P. **A parceria estratégica entre Brasil e China**: a contribuição da política externa brasileira (1995-2005). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. UFRGS. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, 2006.

D'ATRI, F. CEBC Alerta. In: **Informativo nº47**, janeiro de 2016. Disponível em <http://www.cebc.org.br/sites/default/files/alerta_bradesco_47.er__0.pdf> Acesso em 20 jan. 2016.

EICHENGREEN, B. **Privilégio Exorbitante**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2011.

EMBAIXADA da República Popular da China no Brasil. **Presidente brasileiro faz balanço positivo da visita à China**. 26/05/2009 (a). Disponível em <<http://br.china-embassy.org/por/szxw/t564580.htm>> Acesso em 14 nov. 2015.

EMBAIXADA da República Popular da China no Brasil. **Ministry of Foreign Affairs Holds a Briefing for Chinese and Foreign Media on President Hu Jintao's Upcoming Visit**. 04/09/2009 (b). Disponível em <<http://br.china-embassy.org/por/ztlz/jzhsg/t678528.htm>> Acesso em 30 set. 2015.

EMBAIXADA da República Popular da China no Brasil. **Visita do Presidente Hu Jintao da República Popular da China ao Brasil**. 15/04/2015. Disponível em <<http://br.china-embassy.org/por/ztlz/jzhsg/t679756.htm>> Acesso em 21 fev. 2015.

EMBRAER. **Nota oficial da Embraer sobre a redução dos pedidos da Hainan Airlines** – 05/05/2009. Disponível em <<https://www.aereo.jor.br/2009/05/05/nota-oficial-da-embraer-sobre-a-reducao-dos-pedidos-da-hainan-airline/>> Acesso em 05 dez. 2015.

EQUIPE PONTES. **Visita presidencial à China enfatiza cooperação e evita temas espinhosos**. 28/04/2011. Disponível em <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/visita-presidencial-%C3%A0-china-enfatiza-coopera%C3%A7%C3%A3o-e-evita-temas-espinhosos>> Acesso em 21 abr. 2015.

FAIRBANK; J. K. China's Foreign Policy in Historical Perspective. In: **Foreign Affairs**. Volume 47, Number 3, April 1969, p. 449-463.

FAIRBANK, J.K; GOLDMAN, M. **China**: uma nova história. Porto Alegre: L&PM, 2008.

FANG, C; TUAN, F; ZHONG, F. How Might China Protect Its Agricultural Sector? In: GALE, F (et al). **China's Food and Agriculture: Issues for the 21st Century**. Agriculture Information Bulletin No. (AIB-775) 68 pp, April 2002. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/media/303356/aib775l_1_.pdf> Acesso em 12 dez. 2015.

FIORI, M. Brasil-China 1: Nova fase comercial começou em 2004. In: **Agência Brasil**, 20/12/2004. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-12-20/brasil-china-1-nova-fase-comercial-comecou-em-2004>> Acesso em 10 ago 2014.

FIORI, M. **Acordo entre o Brasil e China para o setor têxtil avançou na OMC, diz Furlan**. 16/12/2005. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-12-16/acordo-entre-brasil-e-china-para-setor-textil-avancou-na-omc-diz-furlan>> Acesso em 14 out. 2015.

FOLHA ONLINE. **Fiesp diz que acordo com China prejudica a indústria nacional**. 13/11/2004. Disponível em <<http://www.douradosnews.com.br/arquivo/fiesp-diz-que-acordo-com-china-prejudica-a-industria-nacional-59d4dcc90b524340de10e38bc4e9c2bb>> Acesso em 15 jan. 2016.

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

FONSECA JR, G. BRICS: notas e questões. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp.13-30.

FOOT, R. O poder chinês e a ideia de um país responsável. In: SPEKTOR, M; NEDAL, D (orgs.). **O que a China quer?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

FRANCO, G. **A inserção externa e o desenvolvimento**. [S.l.: s.n.], 1996. Disponível em <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/insercao.pdf>> Acesso em: 28/06/2007.

FRISCHTAK, C; SOARES, A. **Uma análise dos investimentos chineses no Brasil: 2007-2012**. Conselho Empresarial Brasil China, 2013. Disponível em <http://www.cebc.org.br/sites/default/files/pesquisa_investimentos_chineses_2007-2012_-_digital_1.pdf> Acesso em 25 de setembro de 2013.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL; WORLD ECONOMIC FORUM. **Brasil cai 18 posições no ranking de competitividade do Fórum Econômico Mundial**, 2015. Disponível em <https://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Documents/2015/relatorio_global_competitividade2015.pdf> Acesso em 11 nov. 2015.

G1, Notícias. China decide abrir mercado para carne suína brasileira, diz ministério. In: **G1 notícias**. 11/04/2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/04/china-decide-abrir-mercado-para-carne-suina-brasileira-diz-associacao.html>> Acesso em 21 abr. 2015.

GAGLIARDI, M.L.P. O crescimento e a inserção internacional chinesa: dependência globalizada. In: RAIMUNDO, L.C; AZEVEDO, C.A.L. (Org.). **A emergência da China e suas relações com América Latina e África**. Campinas: [s.n], 2011.

GRANET; M. **O pensamento chinês**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

GLOBO, O. **China sugere substituição do dólar em reservas internacionais**. 24/03/2009. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/mundo/china-sugere-substituicao-do-dolar-em-reservas-internacionais-3141198#ixzz3zsZy0Gnd>> Acesso em 22 jun. 2015.

GLOBO, O. Brasil e China lançam 'PAC chinês' e prometem metas até 2014. In: **O Globo**. 15/04/2010. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/mundo/brasil-china-lancam-pac-chines-prometem-metas-ate-2014-3022896#ixzz3zsslWnLb>> Acesso em 15 fev. 2015.

GONÇALVES, W; BRITO, L.B. Brazil-China Relations: A Strategic Partnership? **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 1, N°1, jan-dez 2010.

HIRST, M; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 38(1). 1995. p. 5-23.

HIRST, M. Os cinco "A"s das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp.91-127.

HURELL, A. Hegemonia, liberalismo e ordem global. In: HURRELL, A; NARLIKAR, A; LIMA, M.R.S; HIRST, M; MACFARLANE; N; FOOT, R. **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, pp. 9-42.

IKENBERRY, G. J. After victory: institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major war. **Review of International Studies**, 2004, v.30, n.4, pp.609-630.

IKENBERRY, G. J. **Liberal Leviathan**: the origins, triumph, crisis and transformation of the American World. Princeton: Princeton University Press, 2011.

IKENBERRY, G. J. The rise of China and the future of the West. **Foreign Affairs**, janeiro/fevereiro de 2008.

ITOKAZU, F. China adota embargo à carne brasileira. In: **Folha de São Paulo**, 28/01/2006. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u104701.shtml>> Acesso em 13 abr. 2015.

JAGUARIBE, H. "Introdução geral". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**: Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, v.1, p. 23-33.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

_____, Transnational relations and world politics: an introduction. In: **International Organization**, vol. 25, n.3, summer, 1971.

KEOHANE, R. Lilliputian's dilemmas: small states in International Politics. **International Organization**. v.20, no 2, 1969.

KIRBY, W.C. Traditions of centrality, authority, and management in modern China's foreign relations. In: ROBINSON, T.W; SHAMBAUGH, D (ed.). **Chinese foreign policy**: theory and practice. New York: Oxford University Press, 1994.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOVALICK, R. Dilma Rousseff faz visita à China para negociar acordos econômicos. In: **G1 notícias**. 11/04/2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/04/dilma-rousseff-faz-visita-china-para-negociar-acordos-economicos.html>> Acesso em 14 abr. 2015

KUNTZ, R. China reclama de burocracia para investir no Brasil. In: **O Estado de São Paulo**. 09/11/2007. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,china-reclama-de-burocracia-para-investir-no-brasil,48953>> Acesso em 15 abr. 2015.

LACERDA, A.C. Et al. **Economia Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LANDIM, R; BARBOSA, M. Sem Encomendas, Embraer Estuda Fechar Fábrica Na China. In: **O Estado De São Paulo**, Caderno De Economia, 04/07/2009. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sem-encomendas-embraer-estuda-fechar-fabrica-na-china,397594>> Acesso em 10 jan. 2015.

LAÏDI, Z. The Brics against the West? Ceri Strategy Papers, 2011, n.11.

LEGRO, J.W. O que a China vai querer? As futuras intenções de uma potência em ascensão. SPEKTOR, M; NEDAL, D (orgs.). **O que a China quer?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LEITE, A. C. C. As relações comerciais entre Brasil e China de 1979 a 2008: lições de estratégia política econômica. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani. **China e Índia na América Latina** - Oportunidades e Desafios. Juruá: Curitiba, 2012.

LEITE, A.P.D. A posição Latino-Americana na visão chinesa de relações internacionais, In: RAIMUNDO, L.C; AZEVEDO, C.A.L. (Org.). **A emergência da China e suas relações com América Latina e África**. Campinas: [s.n], 2011.

LEO, S. Governo se prepara para investigações na 'economia de mercado' chinesa. In: **Valor Econômico**. 26/04/2012. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/2635034/governo-se-prepara-para-investigacoes-na-economia-de-mercado-chinesa>> Acesso em 20 dez. 2015.

LEVINE, S.I. Perception and ideology in chinese foreign policy. In: ROBINSON, T.W; SHAMBAUGH, D. **Chinese foreign policy: theory and practice**. New York: Oxford University Press, 1994.

LIMA, M.R.S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 48 (1), 2005.

LUSA – AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE PORTUGAL. **Países emergentes querem aumentar as suas responsabilidades mundiais**, 08 Jun, 2007, seção Mundo. Disponível em <http://www.rtp.pt/noticias/mundo/paises-emergentes-querem-aumentar-as-suas-responsabilidades-mundiais_n137612> Acesso em 20 abr. 2015.

MACIEL, C. Fundo do Brics impulsionará reformas no sistema financeiro internacional, diz Nogueira Batista. In: **Agência Brasil**, 31/07/2012. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-07-31/fundo-do-brics-impulsionara-reformas-no-sistema-financeiro-internacional-diz-nogueira-batista>> Acesso em 22 jul. 2015.

MARTINS, J. **Balanco da visita do Presidente Lula à China**. 14 de Junho de 2004. Disponível em > <http://www.camarabrasilchina.com.br/publicacoes-ccibc/artigos/balanco-da-visita-do-presidente-lula-a-china>> Acesso em 25 out. 2015.

MASIERO, G. Relações Brasil-China: evolução política, comercial e de cooperação em ciência e tecnologia. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani. **China e Índia na América Latina** - Oportunidades e Desafios. Juruá: Curitiba, 2012.

MASUDA, M. China's Search for a New Foreign Policy Frontier: Concept and Practice of "Harmonious World". In: **China's Shift: Global Strategy of the Rising Power**. NIDS JOINT RESEARCH SERIES No. 3, 2009.

MAXWELL, R (ed.). **Deng Xiaoping: Speeches and Writings**. Oxford and New York: Pergamon Press, 1987.

MEARSHIMER, J. China's Unpeaceful Rise. **Current History. Research Library. 2006.**

MEDEIROS, E. China's international behavior: activism, opportunism, and diversification. Santa Monica: RAND Corporation, 2009, p. 82-89.

MELLO, P.C. Celso Amorim: 'Precisamos repensar nossa relação com a China'. In: **O Estado de São Paulo**. 27/11/2010. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,celso-amorim-precisamos-repensar-nossa-relacao-com-a-china,646239>> Acesso em 17 jan. 2015.

MELLO, F. de C. **Regionalismo e inserção internacional**: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo, FFLCH/USP, 2000.

MEMORANDO De Entendimento Entre A República Federativa Do Brasil E A República Popular Da China Sobre O Estabelecimento Da Comissão Sino-Brasileira De Alto Nível De Concertação E Cooperação – 24/05/2004 (a). Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_37> Acesso em 10 out. 2015.

MEMORANDO De Entendimento Entre O Ministério Da Agricultura, Pecuária E Abastecimento Da República Federativa Do Brasil E A Administração Geral Para Supervisão Da Qualidade, Inspeção E Quarentena Da República Popular Da China Na Área De Segurança Sanitária E Fitossanitária De Produtos Alimentares – 24/05/2004 (b). Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_40> Acesso em 10 out. 2015.

MEMORANDO De Entendimento Sobre Cooperação Entre O Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão Da República Federativa Do Brasil E O Ministério Do Comércio Da República Popular Da China – 24/05/2004 (c). Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_42> Acesso em 10 out. 2015.

MEMORANDO De Entendimento Entre A República Federativa Do Brasil E A República Popular Da China Sobre Cooperação Em Matéria De Comércio E Investimento – 12/11/2004 (d). Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_111> Acesso em 10 out. 2015.

MEMORANDO De Entendimento Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Popular Da China Sobre Petróleo, Equipamentos E Financiamento – 19/05/2009. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6339> Acesso em 10 out. 2015.

MILES, T. China dismisses Brazil currency proposal at WTO, criticizes QE. In: **Reuters**, 26/11/2012. Disponível em <<http://www.reuters.com/article/us-wto-currencies-idUSBRE8AP0XJ20121126>> Acesso em 20 set. 2015.

MILLER, M.C. **Wronged by empire**: post-imperial ideology in India and China. California: Stanford University Press, 2013.

MIYAMOTO, S ; GONCALVES, W. S. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. In ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org). **Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990** – Prioridades, atores e políticas. Vol. 4. 1. ed. São Paulo: Annablume/NUPRI-USP, 2000, p. 173-213. ISBN 85-7419-180-9.

MOREIRA, A; LANDIM R. EUA contestam acordo entre brasil e china sobre exportação de brinquedos. In: **Valor Econômico**. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1524126-9356,00-EUA+CONTESTAM+ACORDO+ENTRE+BRASIL+E+CHINA+SOBRE+EXPORTACA O+DE+BRINQUEDOS.html> Acesso em 11 jun. 2015.

MURANI, C. ENTREVISTA-Fiesp mira China antes de visita de Dilma. In: **Reuters**. 22/02/2011. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2011/02/22/entrevista-fiesp-mira-china-antes-de-visita-de-dilma.jhtm>> Acesso em 15 abr. 2015.

MURUA, G.F.F. O fator chinês para o desenvolvimento latino-americano: a possível concorrência nos setores industriais. In: RAIMUNDO, L.C; AZEVEDO, C.A.L. (Org.). **A emergência da China e suas relações com América Latina e África**. Campinas: [s.n], 2011.

NINIO, M. EUA aprovam reforma do FMI e países emergentes ganham mais participação. In: **Folha de São Paulo** – 18/12/2015. Disponível em <<http://m.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1720779-eua-aprovam-reforma-do-fmi-e-paises-emergentes-aumentam-participacao.shtml>> Acesso em 19 dez 2015.

OLIVEIRA, P; MANFREDINI, C. **Governo regulamenta salvaguarda específica para a China**. 20/05/2005. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmDic/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=6453>> Acesso 26 maio 2015.

OLIVEIRA, H. A. **Brasil e China**: cooperação sul-sul e parceria estratégia. Fino Traço: Belo Horizonte, 2012.

_____. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 2004, vol.47, n.1, pp. 7-30.

_____. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? In: **Rev. bras. polít. int.** vol.53 no.2 Brasília 2010.

OLIVEIRA, A. J; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: OLIVERIA, H. A; LESSA, A C. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.2. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, A J; ONUKI, J. Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

OLIVEIRA, M.F; LUVIZOTTO, C.K. **Cooperação técnica internacional: aportes teóricos.** In: Rev. Bras. Polít. Int. 54 (2): 5-21, 2011.

OLIVEIRA, M. S (et al). Diplomacia econômica da China: o caso de Angola. In: **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia (MG), 26 (2), p. 63-80, Jan./Jun. 2012.

OURO PRETO, A. C. Brasil China. In: **Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

OSWALD, V. 'A China terá participação cada vez maior na infraestrutura brasileira'. In: **O Globo**, 01/11/2011. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/a-china-tera-participacao-cada-vez-maior-na-infraestrutura-brasileira-3024247#ixzz3zsp53jKv>> Acesso em 15 fev. 2015.

PALACIOS, A; GUIMARÃES, M. China propõe acordo de livre comércio com países do Mercosul. In: **O Estado de São Paulo**, 26/06/2012. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,china-propoe-acordo-de-livre-comercio-com-paises-do-mercosul-imp-,891557>> Acesso em 12 ago. 2015.

PALTIEL; J. T. Constructing Global Order with Chinese Characteristics: Yan Xuetong and the Pre-Qin Response to International Anarchy. In: **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 4, 2011, 375–403.

PAULINO, L. A.. Desafios atuais para a política externa da China: uma reflexão sobre o Livro Branco a respeito do Desenvolvimento Pacífico da China. In: PAULINO, L. A; PIRES, M. C.. (Org.). **China e America Latina A Geopolítica da Multipolaridade.** 1ed.São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012, v. , p. 111-136.

_____. Presença econômica e comercial da China no Brasil. In: PIRES, Marcos Cordeiro; PAULINO, Luis Antônio (Org.). **As relações entre China e América Latina num contexto de crise: estratégias, intercâmbios e potencialidades.** São Paulo: LCTE Editora, 2011, v. 1, p. 383-405.

PAULINO, L. A.; PIRES, M. C. Apresentação. In: PAULINO, L.A; PIRES, M. C. (Org.). **As Relacoes Entre China E America Latina Num Contexto De Crise.** 1ed.SAO PAULO: LCTE EDITORA, 2011, v. 1, p. 6-16.

PATRIOTA, A.A. Pronunciamento do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, na Cerimônia de Abertura do

Seminário "Os BRICS e o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC" – Brasília, 10 de outubro de 2012.

PATRIOTA, A.A. O Brasil e a política externa dos Estados Unidos. **Política Externa**, 2008, v. 17, n.1, PP.97-109.

PATRIOTA, A.A. O Brasil e a política externa dos Estados Unidos no governo Obama. **Política Externa**, 2008, v.18, n.1.

PECEQUILLO, C.S. Um novo diálogo estratégico: as relações Brasil-Estados Unidos na Presidência Lula. **RBPI**, 2010, v.53, PP.132-150.

PECEQUILO, C.S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. In: **Rev. Bras. De Pol. Int.**, 51 (2), p. 136-153, 2008.

PETROBRÁS. Contratação de Linha de Financiamento de US\$ 10 bilhões junto ao China Development Bank (CDB). In: **Comunicados e Fatos Relevantes**. 19/05/2009. Disponível em <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/contratacao-de-linha-de-financiamento-de-us-10-bilhoes-junto-ao-china-development-bank-cdb>> Acesso em 12 dez. 2015.

PINHEIRO, L. Restabelecimento de Relações Diplomáticas com a República Popular da China: uma análise de tomada da decisão. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro. V.6, n. 12, 1993. P. 247-270.

PLANO Decenal De Cooperação Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Popular Da China – 21/06/2012. Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2012/plano-decenal-de-cooperacao-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-da-china>> Acesso em 12 jun. 2015.

PLANO de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014 – 15/04/2010. Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/plano-de-acao-conjunta-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-da-china-2010-2014>> Acesso em 10 out. 2015.

PORTAL DO BRASIL. **Investimento estrangeiro direto mais do que duplica em 4 anos e passa de US\$ 17.1 bi para US\$ 42 bilhões**. 24/09/2014. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/09/investimento-estrangeiro-direto-mais-do-que-duplica-em-4-anos-e-passa-de-us-17-1-bi-para-us-42-bilhoes>> Acesso em 13 jun 2015.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: CEPAL, **Boletín económico de América Latina**, vol. VII, n. 1, Santiago do Chile, 1962.

PROTOCOLO Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Popular Da China Sobre Cooperação Em Energia E Mineração –

19/02/2009. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6286> Acesso em 10 out. 2015.

PROTOCOLO entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento da República Federativa do Brasil e a Administração Geral de Supervisão de Qualidade, Inspeção e Quarentena da República Popular da China sobre Quarentena e Condições Sanitárias e Veterinárias de Carne Bovina Processada Termicamente a ser Exportada da República Federativa do Brasil para a República Popular da China – 16/04/2010 (a). Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/protocolo-entre-o-ministerio-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-da-republica-federativa-do-brasil-e-a-administracao-geral-de-supervisao-de-qualidade-inspecao-e-quarentena-da-republica-popular-da-china-sobre-quarentena-e-condicoes-sanitarias-e-veterinarias-de-carne-bovina-processada-termicamente-a-ser-exportada-da-republica-federativa-do-brasil-para-a-republica-popular-da-china>> Acesso em 10 out. 2015.

PROTOCOLO sobre os Requisitos Fitossanitários para a Exportação de Folhas de Tabaco do Brasil para a China entre a Administração Geral de Supervisão da Qualidade, Inspeção e Quarentena da República Popular da China e o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento da República Federativa do Brasil. – 16/04/2010 (b). Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/protocolo-sobre-os-requisitos-fitossanitarios-para-a-exportacao-de-folhas-de-tabaco-do-brasil-para-a-china-entre-a-administracao-geral-de-supervisao-da-qualidade-inspecao-e-quarentena-da-republica-popular-da-china-e-o-ministerio-de-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-da-republica-federativa-do-brasil>> Acesso em 10 out. 2015.

RÁDIO INTERNACIONAL DA CHINA - CRI. **Sociedade harmoniosa e mundo harmonioso**. 30/08/2007. Disponível em <<http://portuguese.cri.cn/101/2007/08/30/1@74422.htm>> Acesso em 20 out 2015.

RAMOS, L (et al). A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int.** 55 (2): 10-27 [2012]. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v55n2/02.pdf> > Acesso em 13 abr. 2013.

REDLAT. As relações econômicas e geopolíticas entre a China e a América Latina: aliança estratégica ou interdependência assimétrica? **Publicação Especial: RedLat**, 2009. Disponível em <http://www.observatoriosocial.org.br/sites/default/files/06-05-2010_02-redlat-china-america_latina.pdf> Acesso em 11 set. 2015.

REIS, M.E.F. Mesa-Redonda no Palácio Itamaraty. In: PIMENTEL, J.V.S. **Debatendo o BRICS**. Brasília: FUNAG, 2013.

REUTERS. China rejeita importação de soja brasileira. In: **Folha de São Paulo**. 10/01/2003. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/reuters/ult112u26891.shtml>> Acesso em 27 set. 2014.

REUTERS. China quer avançar em acordo de livre comércio com o Mercosul. In: **Reuters**. 25/06/2012. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/china-quer-avancar-em-acordo-de-livre-comercio-com-mercosul-5315583#ixzz3ztL8Kvgz>> Acesso em 20 dez. 2015.

RIGO, A.G. **O impacto da ascensão chinesa na América Latina no século XXI: oportunidades e desafios no comércio internacional**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Tese de Conclusão de Curso: Porto Alegre, 2010.

ROSALES, O; KUWAIAMA, M. **China y America Latina y el Cairbe**. Santiago: CEPAL/ ONU, 2012. Disponível em <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/46259/China_America_Latina_relacion_economica_comercial.pdf>. Acesso em 14 junho de 2013.

ROSSI, C. EUA querem formar G2 com a China. In: **Folha de São Paulo**, São Paulo, terça-feira, 02 de junho de 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0206200927.htm> > Acesso em 14 maio 2014.

SALEK, S. **Brasil foi principal destino de investimento chinês em 2010, diz entidade**. 11/04/2011 (a). Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110410_invest_china_br_ss.shtml > Acesso em 12 maio 2015.

SALEK, S. **Dilma tenta inaugurar nova etapa em relação com China**. 11/04/2011 (b). Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110411_dilma_china_segunda_ss.shtml > Acesso em 12 maio 2015.

SALEK, S. **Dilma diz que Brasil não quer ser apenas parceiro comercial da China**. 12/04/2011 (c). Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110411_china_dilma_ss.shtml> Acesso em 12 maio 2015.

SANTOS, E. **Venda de frango à China é conquista comercial em 2009**, diz secretário do Mapa. 30/12/2009. Disponível em <<http://www.agrolink.com.br/culturas/milho/NoticiaDetalhe.aspx?codNoticia=103203>> Acesso em 10 jan. 2015.

SANTOS, T. The structure of dependence. In: **The American Economic Review**. V.60, n.20, p. 231-236, 1970.

SATO, E. **Economia e política das relações internacionais**. Belo Horizonte; Fino. Traço Editora, 2012.

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

SHAMBAUGH, D. **China goes global: the partial power**. New York: Oxford University Press, 2013.

SILVA, A. Brasil eleva participação em cotas do FMI para 2,3%. In: **O Estado de São Paulo**. 23/07/2013 (b). Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-eleva-participacao-em-cotas-do-fmi-para-2-3,159908e>> Acesso em 25 ago 2015.

SILVA, A.M.M.P. **O BRIC na política externa do governo Lula (2003-2010): do conceito a coalizão**.2013. 156 f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais Universidade de Brasília. Brasília, 2013 (a).

SILVA, A. L. R. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). **CONTEXTO INTERNACIONAL** Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, janeiro/abril 2015, p. 143-184.

SILVA, L. I. L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Reunião Ampliada Brasil-Índia Nova Delhi – Índia**, 25 de janeiro de 2004 (a). Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/1o-semester/25-01-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-abertura-da-reuniao-ampliada-brasil-india>> Acesso em 14 set. 2014.

SILVA, L. I. L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do seminário “Brasil-China: Comércio e Investimentos, Perspectivas para o século XXI”**. Pequim-China, 24 de maio de 2004 (b). Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/1o-semester/24-05-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-do-seminario-201cbrasil-china-comercio-e-investimentos-perspectivas-para-o-seculo-xxi201d>> Acesso em 08 jan. 2014

SILVA, L. I. L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante jantar com o Presidente da China, Hu Jintao**. Palácio Itamaraty, 12 de novembro de 2004 (c). Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/2o-semester/12-11-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-jantar-com-o-presidente-da-china-hu-jintao/view>> Acesso em 25 fev. 2014.

SILVA, L.I.L. **Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial do presidente da China, Hu Jintao** Palácio Itamaraty, 15 de abril de 2010. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/1o-semester/15-04-2010-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-visita-oficial-do-presidente-da-china-hu-jintao>> Acesso em 21 abr. 2015.

SOARES, E.C.M; CASTILHO, M.R. O Impacto Das Importações Chinesas Na Indústria Brasileira Nos Anos 2000. In: **ANPEC**, 2014. Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_l/i9-acc8b9f95790afc4c7a1bd05c2df05a0.pdf> Acesso em 12 dez. 2015.

SOLIANI, A; SOFIA, J. Brasil cede e atende pedido. In: **Folha Press**, Edição nº 11069, 13/11/2004, no Diário de Cuiabá. Disponível em <<http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=200568>> Acesso em 09 maio 2015.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. O 'Pragmatismo Responsável'. In: ALBUQUERQUE, J. A. G.(org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Crescimento, Modernização e Política Externa. P. 337-8, 1996.

SOUTO, C. V. **A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

STOPFORD, J.M; STRANGE, S. **Rival States, rival firms: competition for world shares market**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STRANGE, A. (et al). **China's development finance to Africa: a media-based approach to data collection**. Center for global development: Working Paper 323, April 2013. Disponível em < http://international.cgdev.org/sites/default/files/chinese-development-finance-africa_0.pdf> Acesso em 10 de maio de 2013.

SU, H. Harmonious World: The Conceived International Order in Framework of China's Foreign Affairs. In: **China's Shift: Global Strategy of the Rising Power**. NIDS JOINT RESEARCH SERIES No. 3, 2009.

SWAINE, M.D; TELLIS, A.J. **Interpreting China's Grand Strategy: past, present and future**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2000.

TAYLOR, I. China's foreign policy towards Africa in the 1990s. **The Journal of Modern African Studies**, 36/3, 1998.

TAYLOR, I. China's oil diplomacy in Africa. **International Affairs**, vol. 82, No. 5 (sep.1, 2006), pp. 937-959.

TEMER, M. **Brasil e China: uma reunião de concertação e cooperação**. 13/02/2012 (a). Disponível em < <http://alfonsin.com.br/brasil-e-china-uma-reunio-de-concertao-e-cooperacao/>> Acesso em 25 jun. 2015.

TEMER, M. **Discurso do Vice-Presidente Michel Temer em almoço oferecido ao vice-primeiro-ministro chinês Wang Qishan no Palácio do Itamaraty**, 13 de fevereiro de 2012 (b). Disponível em < <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/noticias/noticias-do-vice/2012/02/cosban-integra-do-brinde-do-vice-presidente-michel-temer>> Acesso em 25 jun. 2015.

TEPASSÊ, A.C. **Efeitos da ascensão da China sobre o comércio externo brasileiro: reprimarização das exportações, perda de mercados ou ampliação de oportunidades?**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

TERRA, Portal. Brasil e China fecham acordos e anunciam fundo de R\$ 60 bilhões. In: **Portal Terra**. 21/06/2012. Disponível em <<http://economia.terra.com.br/brasil-e-china-fecham-acordos-e-anunciam-fundo-de-r-60-bilhoes,564824b095831410VgnCLD20000bbcceb0aRCRD.html>> Acesso em 12 ago. 2015.

TOLEDO, D. **Chineses reclamam de dificuldades para investir no Brasil**. 07/03/2005. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/forum/story/2005/03/050306_chinabrasil2.shtml> Acesso em 29 jun. 2015.

TORTORIELLO, A.M. Lula vê apoio chinês a ambição do Brasil na ONU. In: **Folha Online**. 13/11/2004. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2004/11/041113_brasilchinarg.shtml> Acesso em 16 jun. 2015.

TREVISAN, C. Amorim diz estar decepcionado com China. In: **Folha de São Paulo**, 16/08/2005. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u99260.shtml>> Acesso em 30 nov. 2015.

TREVISAN, C. Lula recua e esvazia viagem à China. In: **Agência Estado**, 17/05/2009(b). Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lula-recua-e-esvazia-viagem-a-china,372277>> Acesso em 10 jun. 2015.

TREVISAN, C. Governo Quer Salvar Encomenda Da Embraer. In: **O Estado De São Paulo**, 16/05/2009(a). Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-quer-salvar-encomenda-da-embraer,372070>> Acesso em 02 fev. 2015.

TREVISAN, C. Hu Jintao prepara visita ao Brasil. In: **O Estado de São Paulo**. 31/12/2010. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,hu-jintao-prepara-visita-ao-brasil,503335>> Acesso em 21 abr. 2015.

VADELL, J. A China Na América Do Sul E As Implicações Geopolíticas Do Consenso Do Pacífico. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 57-79, nov. 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19s1/06.pdf>> Acesso em 13 abr. 2013.

VALERO, C. G8 deve aproveitar declaração sobre a África para criticar a China. In: **EFE**, 01/06/2007. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2007/06/01/ult1808u93643.jhtm>> Acesso em 30 maio 2015.

VALOR ECONÔMICO. **Visita à China lança ofensiva pela conquista do mercado asiático**. 22/03/2004. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2004/03/22/ult1913u4476.jhtm>> Acesso em 30 jul. 2015.

VALOR ECONÔMICO. **Novas empresas brasileiras recebem autorização para vender carne bovina e de aves à China**. 27/04/2006. Disponível em

<<http://www.valor.com.br/arquivo/501219/novas-empresas-brasileiras-recebem-autorizacao-para-vender-carne-bovina-e-de-aves-china-2006>> Acesso em 10 dez. 2015.

VALOR ECONÔMICO. **Mesmo com acordo, China resiste a carnes do Brasil.** 14/08/2007. Disponível em <http://mnp.org.br/index.php?pag=ver_noticia&id=407997> Acesso em 15 jan. 2016.

VALOR ECONÔMICO. China e Brasil negociam de novo em maio. In: **Valor Econômico**. 14/04/2011. Disponível em <http://www.faeb.org.br/detalhe-faeb.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=682&cHash=e79d6c02414590ed3f053a5368a2cd06>

VEIGA, P.M. Brasil and the G-20 Group of Developing Countries. In: **Managing the Challenges of WTO participation: 45 cases studies**. WTO, 2005. Disponível em <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm> Acesso em 10 out. 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: **Contexto Internacional**, vol. 29, nº 2, julho/desembro, 2007, p. 273-335.

_____; OLIVEIRA, M. F. Política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração. In: **Tempo Social**, volume 15, nº 2, 2003.

_____; ARAGUSUKU; J. A.S. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: círculos concêntricos. In: **Pensamiento Proprio**, 39, año 19, Enero-Junio, 2014.

_____; OLIVERIA, M.F; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. In: **Tempo Social**, São Paulo, v.15, n.2, p. 31-61, nov. 2003.

VIOTTI, P.R; KAUPPI, M.V. **International Relations Theory**. New York: Pearson, 2012

VISENTINI; P.F (et al.) **BRICS: as potências emergentes**. Petropólis: Vozes, 2013.

VISENTINI, P.F. **O G-3 E O G-20: O Brasil E As Novas Coalizões Internacionais**. NERINT, 2009.

VIZENTINI, P. F. (1998). **A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 – 1985)**. ed. UFRGS: Porto Alegre, RS.

YAQING; Q. **International Society as a Process: Institutions, Identities, and China's**

Peaceful Rise. In: **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 3, 2010, 129–153.

YEOPHANTONG; P. Governing the World: China's Evolving Conceptions of Responsibility. In: **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 6, 2013, p. 329-364. Disponível em < <http://cjjp.oxfordjournals.org/content/6/4/329.full>> Acesso em 15 jan 2014.

WANG, Z. **Never forget national humiliation**: historical memory in Chinese politics and foreign relations. New York: Columbia University Press, 2012.

WASSERMAN, R. **Lula chega à China para aprofundar comércio e atrair investimentos**. 18/05/2009. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/05/090518_lula_china_dg.shtml> Acesso em 01 maio 2015.

WASSERMAN, R; PEIXOTO, F. **Lula chega à China em busca de parceria além do comércio**. 17/05/2009. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/05/090517_chinaapresenta_ir.shtml> Acesso em 10 jun. 2015.

WATSON, A. **A evolução da sociedade internacional**: uma análise histórica comparativa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WEBER, R.B. **O G-20 e os constrangimentos às iniciativas contra-hegemônicas no pós-guerra fria**. 2009. Tese de Doutorado, 469 f. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em < http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510704_09_pretextual.pdf> Acesso em 15 dez. 2015.

WENZEL, M. **Falta de informação sobre Brasil dificulta comércio, dizem chineses**. 06/09/2007. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070906_china_exportacoes_dg.shtml> Acesso em 15 abr. 2015.

ZHANG; Y. System, empire and state in Chinese international Relations. In: **Review of International Studies**, Volume 27, Issue 05, December 2001, pp 43 63.

ZHENG, Y; TOK, S. K. 'Harmonious Society' and 'Harmonious World': **China's Policy Discourse under Hu Jintao**, China Policy Institute, University of Nottingham, October 2007, Briefing Series Issue 26.

ZHIMIN; C. Nationalism, Internationalism and Chinese Foreign Policy. In: **Journal of Contemporary China** (2005), 14(42), February, 35–53.