

Brasil-China: *uma relação sul-sul*

117

HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA

INTRODUÇÃO

O atual processo de desenvolvimento econômico da China suscita, entre outras, três questões pertinentes:

- A China apresenta um modelo de desenvolvimento a ser copiado pelos países não desenvolvidos?;
- A China é uma economia de mercado?;
- A China é uma potência mundial?

Sem que se tenha a pretensão de, neste ensaio, aprofundar estes temas, parte-se do princípio de que todo o processo de inserção internacional e desenvolvimento chinês, desde o seu início em 1978, detém uma característica que o identifica e o torna específico e único: *a autonomia*.

Isto é, o *modelo* de desenvolvimento chinês não se iniciou como um projeto definido, nem seguindo orientações de instituições externas, sendo construído no dia-a-dia, com um conteúdo essencialmente pragmático e voltado a solucionar as questões do momento, a estagnação da agricultura e a reativação da economia com capitais e tecnologia externos.

Por isso mesmo, esquematicamente, 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. Além disso, a China foi significativamente beneficiada, de um lado, pelo papel desempenhado por sua diáspora no direcionamento de investimentos externos diretos e pelo fato de estar inserida numa região de forte dinamismo econômico e, de outro, pelo aval que obteve desde o início por parte dos Estados Unidos.

Compreende, portanto, um sistema que aceita que o mercado deve jogar um papel relevante na distribuição dos recursos, mas que deve dar-se em conjunto com a função orientadora e de controle do Estado para evitar efeitos desastrosos não desejados, como concentração, exclusão e marginalidade social.¹

Evidentemente que estas perspectivas de controle por parte do Estado e manutenção de autonomia chocam-se com a ampliação das dependências ou interdependências decorrentes da maior complexidade e diversidade de interesses em sua inserção internacional. Detectam-se assim, por exemplo, contínuos e significativos superávits comerciais em seu relacionamento com o Ocidente enquanto que no relacionamento com os países da Ásia a regra é a permanência de déficits. Neste sentido, pode-se considerar, e a China assim raciocina, que cada vez mais ela é dependente de setores e fatores externos, ficando sua economia vulnerável a estes agentes externos.

Ainda que as estatísticas do crescimento de sua economia sejam impressionantes, a China mantém a percepção de sua fragilidade e vulnerabilidade na consideração, em primeiro, das fortes assimetrias internas pela alta concentração de seu desenvolvimento nas regiões costeiras e, em segundo, pelo fato de apresentar competitividade internacional em bens de consumo intensivos em mão-de-obra,² enquanto que é totalmente dependente de tecnologias e de serviços.

No plano da percepção dos interesses políticos e da disputa entre as principais potências, a China considera que seu desenvolvimento está diretamente correlacionado com o confronto, no espaço asiático, entre Estados Unidos e Japão e, no espaço global, ao impasse observado entre estas duas potências mais a União Européia.

-
1. Corresponde ao que se convencionou chamar de *economia socialista de mercado*, ou seja, a articulação de uma economia de propriedade pública que interage com outros setores econômicos sob condições de mercado.
 2. Equipamentos elétricos e eletrônicos, utilidades domésticas, vestuário, têxteis e calçados.

Esta aparente contradição entre uma China forte e uma China frágil e vulnerável, mas principalmente a contradição entre uma China que busca manter sua autonomia e uma China dependente do sistema internacional, constitui a principal base para o raciocínio que estará sendo desenvolvido de que o relacionamento sino-brasileiro esteve e ainda está alicerçado na percepção mútua da importância que a estratégia de cooperação sul-sul apresenta para ambos os países e suas respectivas políticas externas.

I. TERCEIRO MUNDO E COOPERAÇÃO SUL-SUL

Até o final da Guerra Fria, não houve propriamente um relacionamento Brasil-Ásia. Ainda que presente em discursos, principalmente a partir da política externa independente no governo Jânio Quadros, constatou-se, na realidade, somente uma interação, no plano multilateral, de construção de uma agenda política comum a países em desenvolvimento no processo de defesa de instauração de uma nova ordem econômica internacional.

A intensificação das relações com o mundo afro-asiático seria consequência da necessidade de autodeterminação não só nacional, mas também do contexto afro-asiático com vistas à superação mútua do subdesenvolvimento.

Dentro desta perspectiva de cooperação sul-sul, a política externa brasileira nitidamente envolveu-se mais com o continente africano, desenvolvendo o que se chamou de *política africana*. Esta política claramente representou, enquanto emblema, o envolvimento brasileiro com as perspectivas de geração de uma nova ordem econômica internacional ou com sua política de Terceiro Mundo.

A China foi o único país da Ásia com o qual o Brasil conseguiu estabelecer laços significativos no contexto da cooperação sul-sul. Após o restabelecimento das relações diplomáticas em 15 de agosto de 1974, a parceria sino-brasileira objetivou uma ação conjunta em tópicos de interesses comuns de desenvolvimento na agenda internacional. Apesar das diferenças em relação aos sistemas políticos, ambos, Brasil e China, demonstraram similaridades em alguns princípios de política externa, principalmente a determinação em assegurar a autonomia internacional, sua ênfase na soberania nacional e integridade territorial, opondo-se assim a qualquer tipo de interferência externa nos assuntos internos.

China e Brasil apresentaram também posicionamentos similares em relação a outras questões internacionais, tais como a oposição à diplomacia de direitos humanos dos Estados Unidos e a responsabilidade comum à coope-

ração multilateral sul-sul, em especial a oposição ao protecionismo comercial dos países desenvolvidos.³

Vale a pena lembrar que, no final dos anos 60, a política externa brasileira, após a interrupção no primeiro governo da Revolução, estava retomando as perspectivas da política externa independente. Assim, já no início do governo Costa e Silva, o Brasil recusava-se a assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear, voltava a enfatizar a importância da participação nos fóruns multilaterais, e, entre outras ações, recuperava seu papel de relativa liderança na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio de Desenvolvimento (UNCTAD). O Brasil estava apostando enfaticamente na agenda do Terceiro Mundo e, conseqüentemente, visualizou a República Popular da China, retomando sua cadeira no Conselho de Segurança da ONU e defendendo os mesmos ideais, como um promissor parceiro na defesa de interesses comuns.

A China, por sua vez, buscava igualmente um lugar próprio na política mundial. Deng Xiaoping, em 1972, anunciava o fim do “Campo Socialista” e se identificava como pertencendo ao Terceiro Mundo e Mao Zedong, em 1974, desenvolvia a “Teoria dos Três Mundos”.⁴ Com base neste novo conceito, a partir de 1969, a China passou a diminuir seu apoio aos movimentos revolucionários da América Latina e buscou desenvolver uma diplomacia estratégica de governo a governo, prometendo respeitar o princípio de não interferência nos assuntos internos.⁵

Aponta-se, de um lado, que, para a política externa brasileira, com forte atuação nos fóruns multilaterais e com ênfase nas teses do Terceiro Mundo, a

3. SHANG, Deliang. *Political cooperation between China and Brazil vs. Multi-Polarization*. Paper apresentado no Seminário Brasil-China. Rio de Janeiro: IPRI, novembro 1999. Documento não publicado.
4. A Teoria dos Três Mundos contrapunha-se ao conceito de Zonas Intermediárias. No conceito de Zonas Intermediárias, o mundo estaria dividido em três zonas, sendo a primeira composta pelos países capitalistas, a segunda pelos países socialistas e a terceira pelos países em desenvolvimento e pelos pequenos países capitalistas. Já 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.
5. MANN, Stefanie. *Discovery of a Terra Incognita: five decades of Chinese foreign policy towards Latin America*. Mainz: Institut für Politikwissenschaft. Dokument und Materialien n. 31, 2002.

reaproximação com a China era fundamental para dar credibilidade e legitimidade à ação brasileira.

2. COOPERAÇÃO SUL-SUL E PARCERIA ESTRATÉGICA

Na década de 1990, em decorrência do fim da Guerra Fria e início do processo de reestruturação internacional visando uma redefinição do sistema internacional, bem como das regras que pudessem configurar um novo padrão de relacionamento internacional, o Brasil apresentou alguns ajustes em suas estratégias de inserção internacional, com o Leste Asiático passando a ter expressão estratégica no processo de inserção internacional do Brasil, com conteúdo tanto econômico quanto político.

No plano político, a partir do crescimento da percepção de que: i) o processo de redefinição da ordem internacional, nos diferentes planos, será longo e exigirá intensas negociações; ii) a dificuldade de acertos globais induz a soluções locais que intensificam a tendência ao regionalismo; e que iii) a América do Sul tende a permanecer na esfera de influência norte-americana, o Brasil passou a atuar, estrategicamente, com dois objetivos: um, de fortalecimento da região sul-americana enquanto base de inserção internacional e, outro, de ampliação de relações com os diferentes pólos regionais. Neste sentido, apesar do relacionamento mais tradicional com os Estados Unidos e com a Europa, a relação com a Ásia passou a ser prioritária enquanto instrumento de negociação com os dois outros pólos.

Assim, enquanto anteriormente o relacionamento brasileiro com a Ásia estivera restrito às relações com o Japão, na década passada este relacionamento adquiriu novo vigor pela maior presença tanto da Coreia do Sul e dos países do Sudeste Asiático, quanto da China que, em decorrência de seu desenvolvimento acelerado, não é mais só um ator político, mas igualmente um forte mercado consumidor além de fornecedor.

Considerando-se o potencial de aprofundamento das relações a longo prazo, a expressão *parceria estratégica*, cunhada em 1993 pelo primeiro ministro chinês, Zhu Rongji, passou a ser amplamente utilizada pelos dois países.

No plano político, um ponto central da agenda internacional dos dois países referia-se às suas pretensões em relação à Organização Mundial do Comércio (OMC) e à Organização das Nações Unidas (ONU). A China utilizava-se de seu assento permanente no Conselho de Segurança para se aproximar dos países em desenvolvimento e neste sentido acenava com

a possibilidade de apoiar o interesse brasileiro em aceder ao Conselho de Segurança.⁶

De outro lado, o Brasil, em seu posicionamento por regras mais adequadas no comércio internacional e defendendo o sistema multilateral de comércio, apoiava a entrada da China na OMC e, após seu acesso, passou a considerar que a China, apesar de seu grande desenvolvimento econômico, é ainda um país com características e problemas similares aos dos não desenvolvidos e que, conseqüentemente, poderá participar em muitas questões dos processos negociadores internacionais do lado dos países em desenvolvimento.

A parceria estratégica ganhou um contorno mais definido na área de cooperação técnica e científico-tecnológica, com o trabalho conjunto para o desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto (CBERS).⁷ Firmado inicialmente em 1988, o acordo foi ampliado em 1995, planejando-se produzir mais dois satélites, além dos dois inicialmente previstos. Os satélites permitirão aos dois países uma independência na área de imagens por satélites, possibilitando-os inclusive a passar de usuários a exportadores desse tipo de serviço. O primeiro satélite foi lançado em 1999 e o segundo satélite teve seu lançamento em 21 de outubro de 2003.

Cunha destaca o fato de que o projeto de cooperação espacial teve significado especial para o governo chinês por se tratar de um modelo de cooperação sul-sul, uma das prioridades da ação diplomática chinesa. Não havendo, até o momento, nenhum projeto de cooperação similar no segmento de satélites entre as nações em desenvolvimento, tampouco na cooperação norte-sul.⁸

-
6. Ainda que se aceite a hipótese de que a China apóia o interesse brasileiro em ter acesso ao Conselho de Segurança da ONU, a tentativa desenvolvida em 2005 pelo G4 (composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão) teve forte oposição da China. Não há dúvidas de que a oposição não se referia diretamente ao Brasil, mas em especial ao Japão e à Índia.
 7. “Em julho de 1988, durante uma visita do presidente José Sarney, os governos do Brasil e da República Popular da China assinaram um acordo para iniciarem um programa de desenvolvimento de dois satélites avançados de sensoriamento remoto. O Projeto CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres) agrega a capacidade técnica e os recursos financeiros dos dois países para estabelecer um sistema completo de sensoriamento remoto competitivo e compatível com as necessidades internacionais atuais”. SANT’ANA, Carlos Eduardo & COELHO, José Raimundo Braga. “O projeto CBERS de satélites de observação da Terra”. *Parcerias Estratégicas*, 7: 189, setembro/1999.
 8. CUNHA, Lílian Fernandes. *Em busca de um modelo de cooperação sul-sul - o caso da área espacial nas relações entre o Brasil e a República Popular da China (1980-2003)*. Brasília: Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado, 2004. p. 79

A cooperação está ainda sendo estendida a outros setores, como biotecnologia, informática e desenvolvimento de novos materiais. E na área de saúde estão em andamento iniciativas conjuntas no combate à AIDS, na produção e comercialização de genéricos e remédios de medicina tradicional e na pesquisa de novos medicamentos.

Independentemente das discussões sobre o momento inicial da tendência da política externa brasileira de relacionamento com os países em desenvolvimento, aí incluídos os também denominados de emergentes, como a China, Índia, África do Sul e Rússia, não há dúvidas de que os governos Fernando Henrique e Lula, mantendo as propostas de *universalização* da política externa, privilegiam de maneira especial o contato com estes estados.

De um lado, pode-se aventar a hipótese de que a principal motivação decorre do fato destas parcerias corresponderem a mercados emergentes, com amplas possibilidades de absorção de produtos brasileiros e de fornecimento de insumos ou de investimentos requisitados pelo Brasil. De outro lado, no entanto, compreendem espaços políticos, com forte expressão regional e, precipuamente, com perspectiva de atuação conjunta em organismos internacionais.

Esta última proposição reveste-se de significância, a partir da percepção de que, desde o final da Guerra Fria, desenvolve-se um processo de redefinição do sistema internacional e similarmente de reordenamento internacional, com um impasse contínuo na definição das regras que possam reger o comércio internacional. Neste sentido, em adequação ao atual momento conjuntural das relações internacionais, o que se busca é a formação de uma frente, entendida como um processo de cooperação sul-sul, para discussão e defesa conjunta de interesses relativamente mútuos entre estes países frente aos desenvolvidos.

Sob nenhuma perspectiva, pode-se raciocinar que se tenha o objetivo de constituição de um movimento em oposição ou de repulsa ao relacionamento com os países desenvolvidos. O que se visa é uma estratégia de posicionamento comum frente ao atual estágio de negociação nos diferentes fóruns multilaterais.

De acordo com esta linha de pensamento, a China, com seu impressionante crescimento econômico, não deixa de representar uma grande oportunidade para a ampliação das relações comerciais e econômicas entre os dois países. Desnecessário apontar os setores, da agricultura a manufaturados, da cooperação tecnológica a serviços de engenharia, de áreas estratégicas como siderurgia e hidrocarbonetos a patentes de produtos farmacêuticos, entre tantos outros que se abrem para a possibilidade de uma cooperação frutífera a ambos.

No entanto, pode-se apontar como um fator favorável à maior presença brasileira no mercado chinês a construção anterior de um clima de confiança mútua e delineando, através de uma ação conjunta no plano internacional, o que se convencionou denominar de uma *parceria estratégica*.

Se a China era privilegiada como um parceiro político, hoje é igualmente um parceiro econômico. No entanto, no plano econômico, aparentemente é o Brasil que mais necessita da China do que a China precisa do Brasil. Nosso principal produto no relacionamento comercial, a soja, sofre grande concorrência do mercado internacional e, em especial, dos Estados Unidos que pressionam a China para ampliação das compras de soja norte-americana como forma de redução do forte superávit bilateral favorável à China.

Desta forma, destaca-se que o relacionamento sino-brasileiro apresenta-se, de um lado, como altamente promissor pela constatação de inúmeras complementaridades no plano econômico e, de outro, pela não recente mas contínua presença em ambos os países, nos últimos trinta anos, de uma real vontade política de estabelecimento de uma cooperação tanto no plano bilateral quanto de atuação conjunta na agenda internacional.

Defende-se, assim, a idéia de que a parceria estratégica entre Brasil e China concentra-se em dois nítidos campos de atuação: um, no da cooperação científico-tecnológica, com vistas a romper o monopólio detido pelos países desenvolvidos⁹ e, outro, no plano político-estratégico, correlacionado às estratégias de alianças no âmbito dos fóruns multilaterais. A perspectiva de parceria estratégica não se insere no rol das relações econômico-comerciais, ao contrário, a China insere-se gradualmente no processo econômico do Leste Asiático e reproduz a relação comercial típica do Leste Asiático com o Brasil e a América do Sul: fornecimento de produtos manufaturados em troca de minérios e produtos agrícolas.

Na visita de Lula à China, em maio de 2004, além de reafirmar a continuidade dos projetos conjuntos de construção de satélites e igualmente de aviões de pequeno porte (Embraer), foram assinados 15 acordos de cooperação em aço, carvão, petróleo e produção de automóveis, destacando-se principalmente: a) os acordos envolvendo a Vale do Rio Doce, produção de aço e

9. Note-se, por exemplo, que a atual competitividade chinesa está concentrada em bens de consumo intensivos em mão-de-obra (eletrônicos, equipamentos elétricos, utensílios domésticos, vestuário, têxteis e calçados). Além do mais, os rótulos "Made in China" mascaram o fato de que a China é o último elo de uma rede produtiva asiática. Por isso, superávits com o Ocidente e déficits com os países do Leste Asiático.

alumínio numa associação com a Baosteel; produção de carvão com a Baosteel e a Yongcheng, produção de bauxita em associação com a Companhia de Alumínio da China; b) instalação de um escritório da Petrobrás em Beijing, sendo que há grande interesse chinês pela tecnologia, desenvolvida pela Petrobrás, de exploração de petróleo em águas profundas; acordo entre a Petrobrás e a Sinopec para exploração e produção conjunta em terceiros países, incluindo África e Oriente Médio; c) foram iniciadas negociações para um acordo de cooperação nuclear, pelo qual o Brasil exportaria urânio enriquecido à China, em troca de financiamento do programa nuclear brasileiro.¹⁰

Mais polêmico do que este conceito de parceria estratégica passou a ser o de reconhecimento da China como *economia de mercado*. Ao contrário do conceito de economia em transição atribuído à China pela OMC, Brasil, Argentina, Chile, Cuba e Venezuela reconheceram o estatuto de economia de mercado para a China. Considerado como um fator inibidor de estabelecimento de salvaguardas comerciais em caso de dumping ou subsídios, o reconhecimento gerou e continua gerando uma extensa série de discordâncias por parte de setores produtivos que se consideram prejudicados pela concorrência chinesa. Este reconhecimento ocorreu durante a visita de Hu Jintao à América do Sul, em novembro de 2004. O primeiro país visitado foi o Brasil, com Hu Jintao permanecendo 5 dias aqui e 2 dias em Buenos Aires e Santiago do Chile. Oviedo¹¹ aponta que a China tinha o Brasil como o ator central, considerando que o reconhecimento por parte do ator regional mais importante influiria na decisão dos demais.

Independentemente de considerações acadêmicas ou econômicas, não há dúvidas de que esta decisão foi eminentemente política e atrelada ao conceito de parceria estratégica, por intermédio da qual se vislumbra a possibilidade de ação em conjunto com a China no processo de redefinição da ordem internacional.

10. CORNEJO, Romer. *América Latina ante el crecimiento económico de China*. Texto apresentado na VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico (REDEALAP), Buenos Aires, BID-Intal, outubro de 2005. Disponível em www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Cornejo.pdf.
11. OVIEDO, Eduardo Daniel. *Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China*. Texto apresentado na VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico (REDEALAP), Buenos Aires, BID-Intal, outubro de 2005. Disponível em www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Oviedo.pdf.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvidas que o empresariado e a sociedade brasileira acompanham com um misto de desilusão e ceticismo o relacionamento sino-brasileiro. A grande imprensa reproduz continuamente este descontentamento, enfatizando as imagens de “ameaça chinesa”, de necessidade de estabelecimento de “salvaguardas”, de ingenuidade no reconhecimento de “economia de mercado” etc.

De outro lado, no entanto, aparentemente também está claro que o processo de inserção e desenvolvimento chinês tinha e tem como objetivo final a busca da garantia da sobrevivência integral e autônoma do Estado chinês e do Partido Comunista. E que para a consecução deste objetivo a China não faz transigências, colocando acima de tudo a defesa do interesse nacional. E, por fim, a consciência também de que o êxito de seu modelo de desenvolvimento é dependente da aceitação das regras do jogo internacional.

No entanto, estas regras não são imutáveis, ao contrário representam o resultado de um lento processo negociador e, conseqüentemente, interessa à China participar dos diferentes fóruns negociadores e buscar apoio às suas pretensões.

Esta perspectiva corresponde plenamente à estratégia brasileira de negociação de seu *locus* no sistema internacional e está baseada no princípio de que, apesar de suas assimetrias e diferenças, os países do sul apresentam a similaridade de contarem com um sistema de comércio que privilegia os interesses dos países do norte e que, conseqüentemente, é necessária uma ação conjunta para tentar ampliar as possibilidades do sul. Daí então a atual ênfase brasileira na constituição de coalizões, tipo G20 ou G3, ou a importância da parceria com a República Popular da China, seja sob o signo de cooperação sul-sul ou de parceria estratégica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CORNEJO, Romer. América Latina ante el crecimiento económico de China. In: VI REUNIÓN DE LA RED DE ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE ASIA-PACIFICO (REDEALAP), Buenos Aires, BID-Intal, out. 2005. Disponível em www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Cornejo.pdf.
- CUNHA, Lílían Fernandes. *Em busca de um modelo de cooperação sul-sul - o caso da área espacial nas relações entre o Brasil e a República Popular da China (1980-2003)*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

- MANN, Stefanie. *Discovery of a Terra Incognita: five decades of Chinese foreign policy towards Latin America*. Mainz: Institut für Politikwissenschaft. Dokument und Materialien n. 31, 2002.
- OVIEDO, Eduardo Daniel. Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral em la relación Mercosur-China. In: VI REUNIÓN DE LA RED DE ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE ASIA-PACIFICO (REDEALAP), Buenos Aires, BID-Intal, out. 2005. Disponível em www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Oviedo.pdf.
- SANT'ANA, Carlos Eduardo, COELHO, José Raimundo Braga. O projeto CBERS de satélites de observação da Terra. *Parcerias Estratégicas*, 7: 189, set. 1999.
- SHANG, Deliang. Political cooperation between China and Brazil vs. Multi-Polarization. In: SEMINÁRIO BRASIL-CHINA. Rio de Janeiro: IPRI, nov. 1999. Documento não publicado.

HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA é professor de Relações Internacionais e coordenador do Grupo de Estudos Ásia Pacífico da PUC/SP.