



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE MESTRADO

Andréa Cristina Tavares de Andrade

**O PACÍFICO SUPEROU O ATLÂNTICO: LOCOMOTIVA CHINESA,
UM DESAFIO PARA O BRASIL**
Uma análise da diplomacia político-econômica na Era Lula (2003-2010)

**RECIFE-PE
2011**

ANDRÉA CRISTINA TAVARES DE ANDRADE

**O PACÍFICO SUPEROU O ATLÂNTICO: LOCOMOTIVA CHINESA,
UM DESAFIO PARA O BRASIL**
Uma análise da diplomacia político-econômica na Era Lula (2003-2010)

Dissertação apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, sob a orientação do Prof. Dr. Marcos Costa Lima.

**RECIFE-PE
2011**

Catalogação na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

A553p Andrade, Andréa Cristina Tavares de.
O Pacífico superou o Atlântico: locomotiva chinesa, um desafio para o Brasil: uma análise da diplomacia político-econômica na Era Lula (2003-2010) / Andréa Cristina Tavares de Andrade. – Recife: O autor, 2010.
81 fls.; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima.
Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Pernambuco,
CFCCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2011.

1. Ciência Política. 2. Política internacional. 3. Brasil - Relações exteriores - China. 4. Brasil - Relações econômicas exteriores - China. 5. Diplomacia. 1. Lima, Marcos Ferreira da Costa (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2O12-08)

Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação da aluna **ANDRÉA CRISTINA TAVARES DE ANDRADE**, intitulada O Pacífico superou o Atlântico: Locomotiva chinesa, um desafio para o Brasil – Urna análise da diplomacia político-econômica na Era Lula (2003-2010) para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Às 09:30 horas do dia 22 de fevereiro de 2011, no auditório do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora para defesa de Dissertação intitulada: O Pacífico superou o Atlântico: Locomotiva chinesa, um desafio para o Brasil – Uma análise da diplomacia político-econômica na Era Lula (2003-2010) composta pelos professores: Marcos Ferreira da Costa Lima (Orientador), Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (Examinador Titular Interno) e Christine Paulette Yves Rufino Dabat (Examinadora Titular Externa). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição da candidata Andréa Cristina Tavares de Andrade. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera APROVADA. E nada mais havendo a tratar, eu, Amariles Revorêdo, secretária do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, lavrei a presente ata que data e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 22 de fevereiro de 2011.

Quezia Cristina Cavalcanti de Moraes (Secretária substituta)

Marcos Ferreira da Costa Lima (Orientador)

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (Examinador Interno)

Christine Paulette Yves Rufino Dabat (Examinadora Externa)

Andréa Cristina Tavares de Andrade (Mestre)

A Deus, que tem regido minha vida por caminhos maiores e melhores que os imaginados por mim.

Aos meus pais, Licidalva e Jetro, por viabilizarem continuamente meu amadurecimento.

*Ayanne, filha amada e inspiração para meus mais elevados sonhos.
Aos meus “anjos” e igualmente filhos.*

Aos avós Mariquinha e Zezé; João e Marta; Amaro e Amara, pelo afeto dedicado.

Aos tios Paulo Adelson, Lívia, Lindinalva e Lindimaura, pelo incentivo.

Ricardo Luiz, por oferecer amor incondicional e ser exemplo.

AGRADECIMENTOS

O prazer em pesquisar é o primeiro passo para ingressar no Mestrado, entretanto, é necessário mais que vontade, é preciso incentivo. Foi entre 2004 e 2006, durante a Especialização em Relações Internacionais, que tive o privilégio de assistir às aulas dos professores Flávio Rezende (Métodos e Técnicas de Pesquisa); Marcelo Medeiros (União Europeia); Marcos Guedes (Teoria Política) e Michel Zaidan (Partidos Políticos) e ser por eles incentivada a conhecer as inúmeras teorias e análises que fundamentam o estudo da Ciência Política e das Relações Internacionais.

A permissão para me tornar aluna do Mestrado, em regime especial, foi mais um desafio e se tornou possível graças ao voto de confiança que recebi dos professores Marcos Costa Lima, que é também meu orientador na presente pesquisa; Michel Zaidan e Jorge Zaverucha. Todos me aceitaram em suas respectivas turmas e, a partir daí, muitos são os nomes a destacar e agradecer.

Sou especialmente grata ao professor Hugo Agudelo Murillo, do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá, que elucidou várias dúvidas; respondeu atenciosamente aos *e-mails* e me incentivou. Aos docentes que gentilmente contribuíram na etapa de qualificação do projeto de pesquisa e aos que aceitaram o convite para a banca de defesa da dissertação. Nessa lista, além dos nomes citados, incluo Christine Dabat e Ernani Carvalho, coordenador do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE.

Ao professor Álvaro Hidalgo, pesquisador de Economia Internacional (UFPE), que gentilmente cedeu artigos científicos para a elaboração deste trabalho.

Agradeço a colaboração que recebi das jornalistas Cláudia Lucena, quanto à flexibilidade do meu de trabalho; e Sandra Salisvânia, que possibilitou os ajustes necessários ao cumprimento das atividades na Assistência de Comunicação Social da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Obrigada à Janieire Almeida e Luiza (Branca) por me oferecerem, há tantos anos, carinho maternal. Aos irmãos Flávio Rogério, Leonardo e João Neto; e aos sobrinhos Yasmin, Flávia e Ryan.

Por solucionar problemas de informática, meu agradecimento a Aristides Pandelis. Pelo sorriso, generosidade e amizade, minha gratidão aos colegas de turma e a Eduarda Lippo. A convivência com cada um trouxe ganhos incalculáveis.

Pela paciência e profissionalismo, meu reconhecimento às incansáveis secretárias Amariles Rivoredo e Zezinha.

Finalmente, minha gratidão a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram com esse processo de aprendizado tão frutífero.

“... a definição do nosso espaço internacional influencia decisivamente na própria possibilidade de implementarmos um projeto nacional de desenvolvimento com justiça social, e vice-versa.”

Paulo Fagundes Vizentini (2008).

RESUMO

Embora a relação diplomática entre Brasil e China tenha sido restabelecida em 1974 e, desde então, os dois países venham contabilizando períodos de relativo afastamento e aproximação, é a partir do final da década de 90 que ambos decidem impulsionar a parceria. No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a China ganha patamar estratégico na política externa¹ brasileira. Com a iniciativa, o País sul-americano visa assegurar a liderança regional, fortalecer o comércio e garantir a segurança. Exemplos dessa decisão surgem no início da gestão de Lula. Entre 2003 e 2004, foram efetivados 18 entendimentos com os chineses em segmentos como ciência e tecnologia, esportes, transportes e cooperação industrial. Nos oito anos do governo Fernando Henrique (1995-2002), soma-se apenas 17. Os dividendos políticos, como o apoio para que o Brasil se torne membro efetivo do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU), ainda não foram alcançados pela nação sul-americana. O Brasil ainda necessita fortalecer sua relação política com a China visando consolidar-se em outros fóruns multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). A presente proposta de pesquisa visa analisar a diplomacia brasileira na Era Lula (2003 a 2010) e como esse modelo adotado contribuiu para construir o atual cenário da relação político-econômica sino-brasileira. Também me proponho abordar o processo evolutivo da relação político-econômica entre Brasil e China e elencar os resultados notificados pelo País sul-americano, especialmente, durante o governo Lula. Por fim, pesquisar a atuação da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China (CCIBC), visando explicar como essa instituição atua na relação entre os dois países. A escolha do referido tema e o recorte histórico no governo Lula (2003-2010) partem de alguns fatos como o crescimento anual médio do Produto Interno Bruto (PIB) chinês de 9,5%, nos últimos 30 anos, e a ampliação da relação comercial dessa nação com o Brasil, desde 2004. Vale ressaltar, entretanto, que a relação político-econômica entre ambos os atores divide a opinião de especialistas. Em novembro de 2004, o governo Lula reconheceu a China como economia de mercado, durante a visita de Hun Jintao, comprovando que, para o Brasil, a parceria com a China é estratégica, pois estimula a interação com outras nações em desenvolvimento e oferece projeção internacional, colocando em destaque o potencial econômico, tecnológico e mercadológico, a maturidade política e a capacidade de liderança do país sul-americano. As análises preliminares apontam, por outro lado, que a parceria estratégica sino-brasileira necessita de uma revisão dos objetivos e interesses de ambas as partes para, de fato, tornar-se vantajosa.

Palavras-chave: Política Externa. Diplomacia Brasil-China. Relação Político-econômica sino-brasileira no governo Lula. Câmara de Comércio Brasil-China.

¹ Para melhor delimitar os conceitos, o presente trabalho utiliza a diferença explicitada por Moita (2008) para tratar política externa e diplomacia. Segundo o autor, política externa é o conjunto de opções de um país, no que diz respeito à sua inserção no mundo e às suas relações com os outros. A diplomacia, por sua vez, refere-se à atividade por meio da qual se aplica a política externa. A diplomacia é o instrumental. É o conjunto de instituições (embaixadas, consulados e outros organismos), pessoas (corpo de diplomatas, delegações) e práticas pelas quais se materializam as escolhas no domínio das relações internacionais. Em síntese, é a representação do Estado no exterior. No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) também é conhecido como Itamaraty, nome do prédio que abriga esse órgão. Vinculado ao Poder Executivo Federal, o MRE é responsável pelo assessoramento do presidente da República na formulação, desempenho e acompanhamento das relações do Brasil com outros países e organismos internacionais.

ABSTRACT

Although the diplomatic relationship between China and Brazil have been restored in 1974 and since then, both countries will accounting periods of relative remoteness and closeness, is from the late 90's that both agree to boost partnership. In the government of President Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010), China wins strategic level in Brazilian foreign policy². With this initiative, the South American country aims to ensure the regional leadership, strengthen trade and ensure security. Examples of this decision appear at the Lula government. Between 2003 and 2004, 18 were hired understandings with the Chinese in domains such as science and technology, sports, transport and industrial cooperation. In the eight years of President Fernando Henrique (1995-2002), the sum is only 17. The political dividends, as support for Brazil to become an effective member of the Security Council of the United Nations (UN), has not been reached by the South American nation. Brazil needs to also strengthen its political relationship with China in order to consolidate itself in other multilateral forums like the World Bank, International Monetary Fund (IMF) and World Trade Organization (WTO). The proposed research aims to analyze the Brazilian diplomacy was Lula (2003-2010) and as adopted this model contributed to building the current scenario of political and economic relationship Sino-Brazilian. I propose also to address the evolutionary process of political and economic relationship between Brazil and China, identifying the results reported by the South American country, especially during the Lula government. Finally, I propose to investigate the performance of the Chamber of Commerce and Industry Brazil-China (CCIBC), to explain how this institution operates in the relationship between the two countries. The choice of this theme and the historical view in the Lula Government (2003-2010) start from some facts like the average annual growth of Gross Domestic Product (GDP) Chinese 9.5%, over the past 30 years, and strengthening the commercial relationship that nation with Brazil, since 2004. It is noteworthy, however, that the relationship between political-economic divides both actors to expert opinion. In November 2004, the Lula government has recognized China as a market economy, during a visit by Hun Jingao, proving that, for Brazil, the partnership with China is strategic because it encourages interaction with other developing nations and offers projection international, highlighting the potential economic, technological and marketing, political maturity and leadership of the South American country. The preliminary analysis indicate, furthermore, that the Sino-Brazilian strategic partnership requires a revision of objectives and interests of both parties to actually become advantageous.

Keywords: Foreign-policy. Brazil-China Diplomacy. Political-Economic Value Sino-Brazilian Government Lula. Brazil Chamber of Commerce-China.

² To better define the concepts, this study uses the difference explained by Moita (2008) to handle foreign policy and diplomacy. According to the author, foreign policy is the set of options in a country with regard to its insertion in the world and its relations with others. Diplomacy, in turn, refers to the activity through which applies to foreign policy. Diplomacy is the instrumental. The set of institutions (embassies, consulates and other agencies), people (body of diplomats, delegations) and practices by which the choices are materialized in the field of international relations. Broadly speaking, the representation of the state abroad. In Brazil, the Ministry of Foreign Affairs (MFA) is also known as the Foreign Ministry, name the building that houses the organ. Linked to the federal executive branch, the MRE is responsible for advising the president in the formulation, monitoring and performance of Brazil's relations with other countries and international organizations.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| Asean – | Associação das Nações do Sudeste Asiático |
| Aladi – | Associação Latino-Americana de Integração |
| Alalc – | Associação Latino-Americana de Livre Comércio |
| Apex – | Agência de Promoção de Exportações do Brasil |
| BID – | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BNDES – | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CCIBC – | Câmara do Comércio e Indústria Brasil China |
| CCPIT – | Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional |
| CEBC – | Conselho Empresarial Brasil China |
| Cebri – | Centro Brasileiro de Relações Internacionais |
| CPC – | Partido Comunista Chinês |
| Cosban – | Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação |
| IBGE – | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDE – | Investimento Direto Externo |
| IEEI – | Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais |
| IFC – | International Finance Corporation |
| IIRSA – | Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana |
| Ipea – | Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) |
| Nics – | Newly industrialized countries |
| OECD – | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMC – | Organização Mundial do Comércio |
| PEI – | Política Externa Independente |
| PIB – | Produto Interno Bruto |
| RPC – | República Popular da China |
| TEC – | Tarifa Externa Comum |
| URSS – | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas |
| USP – | Universidade de São Paulo |
| ZEE – | Zona Econômica Especial |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Brasil – Taxa de variação real anual do PIB (2000- 2009)..... | 43 |
| Tabela 2 – China – Taxa de variação real anual do PIB (2000-2009)..... | 43 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Brasil – Comparativo da taxa real de variação do PIB (FHC e Lula) | 44 |
| Gráfico 2 – China – Variação anual dos preços ao consumidor (1990-2005)..... | 47 |
| Gráfico 3 – China – IDE recebido e fusões e aquisições (vendas), (1987-2002)..... | 49 |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS | 23 |
| 1.1 Abordagens Neo-Institucionais e as Instituições..... | 23 |
| 1.2 Diplomacia Bilateral <i>versus</i> Diplomacia Multilateral | 24 |
| 2 BRASIL E CHINA – UMA ANÁLISE SOBRE A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS DOIS PAÍSES: O BRASIL DE FHC A LULA E A CHINA DE MAO ZEDONG A DENG XIAOPING | 28 |
| 2.1 A diplomacia brasileira – uma síntese de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a Lula (1995-2010)..... | 30 |
| 2.2 O contexto institucional de Mao Zedong (Mao Tse-Tung) a Deng Xiaoping (1949-1976 e 1978 a 1992) | 38 |
| 2.2.1 As mudanças que alavancaram o crescimento chinês | 44 |
| 3 OS MECANISMOS DA DIPLOMACIA BRASILEIRA NA ERA LULA E O DESPERTAR PARA A CHINA..... | 53 |
| 3.1 A importância da China na política externa brasileira | 53 |
| 3.1.1 O olhar do Itamaraty para o mercado chinês | 57 |
| 3.2 Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China (CCIBC) – Breve histórico da instituição e análise do papel da entidade na tomada de decisões que configuraram o atual cenário da relação sino-brasileira | 62 |
| 4 PACÍFICO E ATLÂNTICO – A LOCOMOTIVA CHINESA COMO OPORTUNIDADE E COMO DESAFIO PARA O BRASIL..... | 65 |
| 4.1 Impacto econômico do modelo diplomático adotado pelo primeiro presidente da República do Partido dos Trabalhadores no Brasil, no que diz respeito à imagem do País sul-americano no cenário internacional | 65 |
| 4.1.1 Implicações econômicas – O Brasil reconhece a China como economia de mercado | 66 |
| 4.2 Relação sino-brasileira – ameaça ou oportunidade | 69 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 73 |
| REFERÊNCIAS | 77 |

INTRODUÇÃO

A China contabiliza mais de um bilhão de habitantes e registra taxa média de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) de 9,5%, nos últimos 30 anos. Esses dados são apenas alguns que justificam o interesse do mercado internacional por firmar relações diplomáticas com o país asiático. O Brasil não é exceção. Está ciente de que as decisões sobre parcerias internacionais interferem na definição do lugar que pretende ocupar no cenário mundial.

Para o Brasil, a parceria com a China estimula a interação com outras nações em desenvolvimento e oferece projeção internacional, pois coloca em destaque o potencial econômico, científico, político e a capacidade de liderança do país sul-americano. A interação, no entanto, necessita de ajustes para se tornar mutuamente vantajosa.³ É importante ressaltar que a política externa brasileira vivenciou diferentes momentos, desde Getúlio Vargas, com a “barganha nacionalista”⁴, seguindo para uma fase mais madura, com Jânio Quadros e João Goulart, denominada “Política Externa Independente (PEI)”⁵. Durante o regime militar, alguns princípios da PEI nortearam a concepção de “Brasil Potência.”⁶ Na

³ Estudo de autoria do economista-chefe para a América Latina, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Maurício Mesquita Moreira, divulgado em 6/12/2010, em Washington, e publicado, na mesma data, no jornal *Valor Econômico*, analisa as relações entre chineses e latino-americanos na década que termina. Para ele, uma mudança nas relações diplomáticas e comerciais entre os países da região, tendo o Brasil à frente, e a China, é inevitável. Afirma que “o Brasil passou de uma posição ingênua, no começo da década, para uma percepção mais madura do jogo. E deve endurecer nas questões tarifárias, se quiser ganhar mais espaço”. A crítica que o economista endossa diz respeito à relação comercial fortemente concentrada na exportação de produtos básicos, por parte do Brasil, e na maciça venda de bens industrializados, do lado chinês.

⁴Uma tarefa importante coube a Getúlio Vargas e aos governos populistas dos anos de 1950: vincular a política externa às necessidades do processo de desenvolvimento econômico. Esse fenômeno foi denominado por Amado Cervo de “política externa para o desenvolvimento”. O arcabouço dos “nacionalistas” estava alicerçado sobre os preceitos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), da Organização das Nações Unidas (ONU), e tinha como instituição fomentadora o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb). O debate diplomático fomentado no período em questão se deu entre duas correntes - “Nacionalistas” (explicado acima) X “Entreguistas”, que, por sua vez, apoiavam-se no liberalismo econômico e na ideologia disseminada pela Escola Superior de Guerra (ESG), para a qual a agenda de segurança era prioritária. Os opositores dos nacionalistas foram caricaturados como “entreguistas” porque queriam entregar o Brasil aos yankees.

⁵ A PEI, vivenciada durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) foi uma estratégia da diplomacia brasileira para ampliar os vínculos internacionais e tentar reduzir a dependência do Brasil dos Estados Unidos. Tem início a busca pela multilateralidade, como será detalhado no decorrer dessa pesquisa.

⁶ O Projeto de Brasil Potência marca o governo Médici, considerado por especialistas como um período de “difícil explicação” no que diz respeito à diplomacia. Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) atuou como pró-norte-americano, embora também tenha sido considerado desenvolvimentista. No discurso pragmático do período, consta do documento intitulado *Metas e bases para a ação do governo*, 1970, p.16, a seguinte declaração: “Até o final do século [...] construir-se-á no país uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência.”

década de 1990, porém, a proposta de autonomia se viu ameaçada pelo domínio do neoliberalismo.⁷

É somente em 2003, com o início do governo Lula, que o Brasil retoma uma política externa afirmativa, o “desenvolvimento temperado”⁸ e a chamada política Sul-Sul⁹ passa a ter um novo contorno. É o momento em que as relações com a China ganham também outro impulso, diferente de toda a trajetória, desde o restabelecimento diplomático entre as duas nações, em 1974. A preocupação com o futuro dessa parceria ganhou eco, inclusive, nos embates políticos. Em outubro de 2006, durante debate veiculado pela *Band* entre os então presidenciáveis Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Geraldo Alckmin (PSDB), o assunto foi um dos destaques. Alckmin acusou o governo Federal de prejudicar os empresários brasileiros, devido à importação de produtos têxteis chineses, eletrônicos e brinquedos em larga escala. Lula, por sua vez, disse que o Poder Executivo buscava tornar o Brasil um país competitivo mundialmente e, para isso, seriam necessárias algumas concessões. O resultado, segundo o petista, virá em médio prazo.

A musculatura do crescimento apresentado pela China chegou a ser colocada em prova, recentemente, quando eclodiu a crise financeira mundial¹⁰ (2008). A imagem da nação,

⁷ Doutrina que defende a liberdade econômica, sem a interferência do Estado nas negociações, e a abertura dos mercados internos para a concorrência internacional. Para os neoliberais, o livre comércio possibilita o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país, a partir da circulação de capitais internacionais. Ainda segundo essa teoria, uma economia competitiva faz com que os preços e a inflação sejam reduzidos, alavancando, assim, o desenvolvimento tecnológico. A defesa da privatização de empresas, redução do protecionismo e dos tributos sobre mercadorias importadas e abertura do mercado nacional para multinacionais também integram a cartilha neoliberal.

⁸ O Desenvolvimento Temperado é adotado a partir de 2003, com a eleição do presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Nesse período são encampadas três dimensões a fim de desenvolver a política externa brasileira: diplomacia econômica, diplomacia política e programa social. A primeira tem caráter realista; a segunda, de resistência e afirmação; e a terceira, propulsiva.

⁹ A Política Sul-Sul ou Cooperação Sul-Sul é um termo empregado para se referir a um amplo conjunto de fenômenos referentes às relações entre países em desenvolvimento – desde a formação temporária de coalizões, no âmbito de negociações multilaterais, até o fluxo de investimentos privados. A busca da cooperação, que implica igualdade entre as partes envolvidas, respeito à soberania e objetivos comuns, ganhou força na década de 1970, quando se buscou modificar a ideia de “doação”, o inverso da definição acima. Ao analisarmos a cooperação Sul-Sul e focarmos o processo de desenvolvimento, faz-se necessário analisar em que medida as partes envolvidas estão sendo beneficiadas e em que medida as iniciativas estimulam o desenvolvimento dos beneficiários. O termo voltará a ser abordado no decorrer da pesquisa.

¹⁰ A crise econômica de 2008-2009 é um desdobramento da crise financeira internacional, precipitada pela falência do tradicional banco de investimento estadunidense Lehman Brothers, fundado em 1850. Em efeito dominó, outras grandes instituições financeiras quebraram, no processo também conhecido como “crise dos subprimes”. Alguns economistas, no entanto, consideram que a crise dos subprimes tem sua causa primeira no estouro da bolha da Internet (em inglês, *dot-com bubble*), em 2001, quando o índice Nasdaq (que mede a variação de preço das ações de empresas de informática e telecomunicações), despencou. De todo modo, a quebra do Lehman Brothers foi seguida, no espaço de poucos dias, pela falência técnica da maior empresa seguradora dos Estados Unidos da América, a *American International Group* (AIG). O governo norte-americano, que se recusava a oferecer garantias para que o banco inglês Barclays adquirisse o controle do cambaleante Lehman Brothers, ficou alarmado com o efeito sistêmico que a falência dessa tradicional e poderosa

entretanto, consolidou-se. O país se mostrou um ator fundamental para minimizar os impactos.

Após adotar políticas macroeconômicas estáveis, baixo nível de salários, ausência de proteção à propriedade intelectual e desvalorização do câmbio, a China conseguiu ocupar posições político-econômicas até então limitadas aos países do G 8 (Estados Unidos, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia). Vale ressaltar que não apenas medidas econômicas, mas também o investimento em educação tem funcionado como lastro para o desenvolvimento chinês.¹¹

A visão clássica que a China tem de si própria é que o imperador e a classe dominante estão lá para preservar a harmonia. A classe no poder é uma classe de letreados, não são guerreiros, como em muitas sociedades. Na hierarquia da sociedade chinesa, as pessoas no poder são selecionadas pelas suas competências. As duas categorias que o Ocidente preza mais – comerciantes e militares – estão degraus abaixo na escala hierárquica chinesa. A prova de que eles prezam a cultura é que na hierarquia social de lá, primeiro vem o imperador, depois os mandarins, os camponeses, os artesãos e, em último lugar, os comerciantes e militares (DABAT, 2006).

Ao retomar, entretanto, a Era Lula, foco desta pesquisa, observa-se que a decisão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em priorizar a China na política internacional é evidente. Afinal, ao definir o espaço internacional que o Brasil ocupa, o governo Federal acaba por delimitar a possibilidade de viabilizar um projeto nacional de desenvolvimento social. Comparando-se os dois primeiros anos do governo petista com os oito anos do governo Fernando Henrique, do PSDB, (1995-2002), verifica-se que o número de acordos firmados com os chineses aumentou. No primeiro biênio da Era Lula, foram assinados 18 entendimentos, enquanto em toda a gestão de FHC – oito anos – apenas 17.

No dia 17 de setembro de 2005, o jornal *O Estado de São Paulo* classificou, no seu editorial, a política externa do Brasil em relação à China como “ilusão diplomática”. O questionamento se deveu ao fato de o Brasil apoiar o ciclo desenvolvimentista chinês,

instituição financeira - abandonada às "soluções de mercado" - provocou nos mercados financeiros mundiais e decidiu, em 24 horas, injetar US\$ 85 bilhões de dinheiro público na AIG, para salvar suas operações. Mas, em poucas semanas, a crise norte-americana já atravessava o Atlântico. Para saber mais, acesse http://pt.wikipedia.org/wiki/Crise_econ%C3%B4mica_de_2008-2009.

¹¹ Em artigo publicado, em 2006, sob o título *China, um país bem educado*, no portal Universia Brasil, a historiadora e professora da UFPE Christine Dabat comenta o efeito da meritocracia cultural para os que desejam conquistar ascensão social na China e o fato de a tradição estatal ser muito forte. Segundo a pesquisadora, a função do Estado, no país asiático, não visa prioritariamente o poder, mas o “equilíbrio”. No Brasil, por sua vez, o apadrinhamento, por meio de indicações, marcaram a ascensão social. Pessoas despreparadas ocupando cargos estratégicos seria, assim, um dos empecilhos para o amadurecimento intelectual e tecnológico do país latino-americano, quando comparado aos resultados obtidos pelos chineses, nas últimas três décadas. Na China, as pessoas letreadas são chamadas mandarins. Em tese, por meio de concurso público, qualquer pessoa pode vir a conquistar essa condição social.

oferecendo vantagens políticas e econômicas, sem, no entanto, contar com a reciprocidade esperada. Exemplo disso foi o posicionamento da China contra a entrada de novos membros no Conselho Permanente de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) – uma aspiração brasileira. É verdade, porém, que o objetivo chinês foi evitar o ingresso do Japão, e não prejudicar o Brasil. Mesmo assim, não têm faltado críticas ao modelo diplomático brasileiro.

Em relação à Organização Mundial do Comércio (OMC) também há divergências. A China e o Brasil se limitam a discutir o tema agricultura e ambos têm opiniões contrárias, devido, principalmente, às trajetórias econômicas e produtivas de cada um dos atores.

O país asiático, por exemplo, aderiu ao *Information Technology Agreement (ITA)*¹², enquanto o governo brasileiro não aceitou assiná-lo.

Para os dois estados-nação, entretanto, segurança, comércio e liderança – embasados na lateralidade¹³ – são pilares indispensáveis à política internacional. Um olhar atento sobre as relações internacionais mantidas entre diferentes atores mostra que o conflito entre múltiplos interesses requer a busca de entendimentos temporários, a fim de se manter um equilíbrio circunstancial. Essa análise é feita por Morgenthau, no livro *A política entre as nações – A luta pelo poder e pela Paz*:

Tendo em vista que vivemos em um universo formado por interesses contrários, em conflito contínuo, não há possibilidade de que os princípios morais sejam algum dia realizados plenamente, razão por que, na melhor das hipóteses, devem ser buscados mediante o recurso, sempre temporário, ao equilíbrio de interesses e à inevitavelmente precária solução de conflito (MORGENTHAU, 2003, p.4).

A entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC)¹⁴, em 2001, e a crescente abertura de sua economia representam novas perspectivas de cooperação. Vale ressaltar, porém, que os interesses entre Brasil e China não são necessariamente complementares. Na questão da segurança, por exemplo, a China não quer a parceria

¹² À época da Rodada do Uruguai, que redundou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), o tema comércio eletrônico aparecia como novidade e, portanto, sem muito apelo para ser incluído na pauta das negociações comerciais multilaterais. Foi na 1ª Conferência da OMC, realizada em Singapura, em 1996, que as questões relacionadas ao comércio eletrônico apareceram pela primeira vez. Na ocasião, adotou-se a Declaração Ministerial sobre Comércio de Tecnologia da Informação, também conhecida como Acordo de Tecnologia da Informação (*Information Technology Agreement – ITA*). O texto previa que, em 2000, haveria a liberalização do comércio internacional relacionado a alguns produtos essenciais para o comércio eletrônico.

¹³ De acordo com Dupas (2002/2003), polaridade é a quantidade de focos ou centros de poder hegemônico, enquanto que lateralidade representa a quantidade de atores estatais participando de um determinado fórum deliberativo internacional.

¹⁴ Quando a China ingressou na OMC, em 2001, concordou em aceitar que seus parceiros comerciais adotassem "salvaguardas", o que lhes daria o direito de elevar algumas tarifas de importação se uma invasão de produtos chineses passasse a trazer problemas para a indústria local.

estratégica com o Brasil e, sim, com os Estados Unidos. As trocas comerciais bilaterais estão muito aquém do nível desejado, se levarmos em consideração a dimensão dos dois atores e o grau de sofisticação das duas economias.

No dia 30 de abril de 2003, durante discurso no auditório do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), no Rio de Janeiro, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva ressaltou a prioridade dada à política comercial e às relações com os chineses:

São múltiplos os aspectos em que Brasil e China formam uma parceria estratégica. De um lado, as potencialidades do nosso intercâmbio comercial são um poderoso estímulo para a conclusão das estradas de integração sul-americana, ligando o Atlântico e o Pacífico, contribuindo, portanto, para viabilizar a própria integração regional. Por outro lado, creio que o êxito econômico chinês oferece esse exemplo de como transformar e integrar um País, dinamicamente, num processo de globalização da economia internacional, com benefícios para toda a população (LULA, 2003).

Passando a avaliar o volume de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDEs), embora esse não represente um indicador econômico¹⁵ suficiente quanto ao desenvolvimento de um país, poderemos verificar que o Brasil tornou-se mais atrativo ao capital internacional.¹⁶ O levantamento anual divulgado pela Agência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad)¹⁷ aponta que o estado latino-americano superou os Estados Unidos e ocupa, em 2010, o terceiro lugar no *ranking* de nações prioritárias para investimentos estrangeiros. Ressaltando o IDE que vai para o setor produtivo da economia brasileira, contabilizou-se, em outubro, US\$ 6,771 bilhões, segundo o Banco Central (BC). O montante supera em quase US\$ 2 bilhões a projeção do BC para o período (US\$ 5 bilhões).

¹⁵ Nem sempre a entrada de capital internacional se mostra interessante. O México, por exemplo, enfrenta problemas devido ao excesso de liberalização de capital. A China, ao contrário, recebe IDEs em grande volume, mas estabeleceu parâmetros para o ingresso desse recurso e definiu em que aplicá-lo. Uma nação que opta pela liberalização do capital e por gastar IDEs em consumo de luxo, em vez de aplicar em setores produtivos, amarga prejuízos consideráveis.

¹⁶ A modalidade de investimento direto estrangeiro, cujo volume mundial vem crescendo exponencialmente desde a década de 1980, contava com o predomínio dos países desenvolvidos como receptores de IDE. A partir da década de 1990, esses fluxos passam a contemplar de forma mais acentuada os países em desenvolvimento, que reestruturaram suas economias e implementaram políticas de atratividade do IDE, respaldadas por um aparato de inspiração neoliberal. No Brasil esse processo inicia-se com a abertura econômica do governo Collor e consolida-se com as reformas do Plano Real, permitindo que o país entrasse na rota do IDE mundial.

¹⁷ O estudo anual da Unctad é feito desde 1995. Nessa amostra, foram ouvidas 236 companhias transnacionais e 116 agências de promoção de investimentos. A crise econômica global, detectada em 1998, afetou principalmente os investimentos direcionados a Estados-Nação desenvolvidos. Nove entre quinze países apontados no *ranking* como destinos prioritários dos investimentos estrangeiros são considerados em desenvolvimento. O Bric – Brasil, Rússia, Índia e China – ocupa os quatro primeiros lugares, embora não na ordem em que se configura a sigla. As principais origens dos investimentos, entretanto, serão, de acordo com a Unctad Estados Unidos, seguidos de China, Alemanha, Grã Bretanha e França.

De janeiro a outubro deste ano, o total desse investimento esteve em US\$ 29,404 bilhões, contra US\$ 19,235 bilhões registrados nos dez meses de 2009. No ano passado, o investimento estrangeiro direto somou US\$ 25,949 bilhões. A projeção do BC para 2010 é de US\$ 30 bilhões e, para 2011, de US\$ 45 bilhões.

No topo, permanece a China, seguida pela Índia, que passou do 3º para o 2º lugar. Em 2009, quando o Brasil passou de 5º para 4º lugar, o país latino-americano já havia ultrapassado a Rússia. Para a China, a Unctad estima que o montante de IDEs¹⁸ chegue a US\$ 1,2 trilhão, em 2010, e alcance entre US\$ 1,3 trilhão e US\$ 1,5 trilhão, em 2011. Para 2012, a previsão está entre US\$ 1,6 trilhão a US\$ 2 trilhões.

Paralelamente às vertentes econômicas, faz-se necessário observar a trajetória histórica da China. Vinte anos após sofrer continuamente com a marginalização internacional além de experimentos e conflitos internos, a República Popular da China (RPC) normalizou suas relações com o Ocidente e se tornou membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), em 1971. Com quase cinco mil anos de história, a China é o único país em desenvolvimento que se encontra no centro do poder mundial. O assento no Conselho Permanente de Segurança da ONU garante ao ator asiático, dotado de indústria aeroespacial e armas nucleares, o direito a voto.

Em 1978, o Partido Comunista Chinês (CPC) lançou uma política de reformas e modernização sob a liderança de Deng Xiaoping. O período é marcado pela derrocada da economia da União Soviética (URSS), país ao qual a China era aliada. A economia soviética, até então marcada pelo crescimento durante a década de 1960, declinou nos anos de 1970 e de 1980.

Diante desse cenário, pode-se delimitar a trajetória chinesa rumo à transição para uma economia de mercado em duas etapas. A primeira, entre 1978 e 1993, marcada pela reformulação do sistema, a fim de aperfeiçoar incentivos e fomentar a competição. Nesse período, o governo viabilizou o dinamismo de pequenos empreendimentos, mais precisamente das coletividades agrícolas, e as privatizações.

¹⁸ O estudo anual da Unctad é feito desde 1995. Nessa amostra, foram ouvidas 236 companhias transnacionais e 116 agências de promoção de investimentos. A crise econômica global, detectada em 2008, afetou principalmente os investimentos direcionados a Estados-Nação desenvolvidos. Nove entre quinze países apontados no *ranking* como destinos prioritários dos investimentos estrangeiros são considerados em desenvolvimento. O Bric – Brasil, Rússia, Índia e China – ocupa os quatro primeiros lugares, embora não na ordem em que se configura a sigla. As principais origens dos investimentos, entretanto, serão, de acordo com a Unctad Estados Unidos, seguidos de China, Alemanha, Grã Bretanha e França.

A partir de 1994, a China vivenciou a segunda fase, quando são estabelecidas regras de mercado, maiores privatizações e reestruturação das estatais. Desde então, o país experimenta acelerado crescimento econômico e participa ativamente da vida internacional.

Além de se apresentar como mercado consumidor, os chineses são grandes competidores na fabricação de produtos industriais intensivos e na disponibilização de mão de obra. Seu poder competitivo tem como base três eixos: baixos salários, produtividade em forte ascensão e elevada participação estatal na economia. Para os empresários brasileiros, o aumento do comércio exterior chinês deslocou produtos tradicionais, barateou o preço internacional de vários manufaturados e elevou os preços de diversas *commodities*¹⁹, fomentando o medo da concorrência.

A partir dessa contextualização, é necessário destacar que a presente pesquisa está fundamentada numa revisão da literatura sobre a diplomacia político-econômica adotada pelo Brasil em relação à China, com ênfase sobre o governo Lula, período em que a relação diplomática entre os dois países ganha mais destaque. Para tal fim, foram utilizadas fontes secundárias (artigos acadêmicos relevantes, livros, documentos, bem como dados estatísticos).

As instituições que serão analisadas compreendem o Ministério das Relações Internacionais (Itamaraty) e, em escala mais reduzida, a Câmara de Comércio e Indústria Brasil – China (CCIBC). A atuação de ambas, principalmente da primeira instituição, reflete sobre o perfil diplomático do Brasil frente à nação asiática. Considera-se que a estratégia adotada pelo governo Lula foi viabilizada a partir dos seguintes mecanismos principais: diversificação dos vínculos com o Primeiro Mundo; fortalecimento da Cooperação Sul-Sul e delineamento de uma parceria estratégica com a China que vai além da esfera meramente comercial.

Busca-se atingir, por meio dessa dissertação, os seguintes objetivos:

1. Promover a análise da diplomacia brasileira na Era Lula.
2. Entender como o modelo preconizado pelo Ministério das Relações Exteriores no referido governo repercutiu sobre a relação sino-brasileira.
3. Abordar os pontos positivos e críticos na política externa adotada pelo Brasil em relação à China, no governo Lula.

Para tal, serão consideradas algumas premissas (enunciados singulares) como base:

¹⁹ Termo usado em transações comerciais internacionais para definir um tipo de mercadoria em estado bruto ou com um grau muito pequeno de industrialização. As principais *commodities* são produtos agrícolas e minérios.

Premissa (I): No atual cenário mundial globalizado, a política externa adotada por um país influenciará de maneira decisiva no sucesso, ou não, do projeto doméstico que a referida nação pretende desenvolver.

Premissa (II): Países periféricos dispõem de reduzido poder político e econômico e baixa capacidade de projeção externa. Assim, o modelo de política externa adotado por essas nações apresenta uma sucessão de ciclos dominantes de algum produto de exportação, a chamada *diplomacia do primário*²⁰.

Premissa (III): Para ganhar projeção internacional, países periféricos buscam transformar a diplomacia do primário em uma *diplomacia do secundário*, voltada essencialmente para a tarefa da industrialização substitutiva e da capacitação tecnológica nacional, e, na sequência, viabilizar a diplomacia do terciário, ou seja, da era dos serviços, a qual parece caracterizar o mundo atual e o sistema contemporâneo de relações econômicas internacionais.

Hipótese: O modelo adotado pelo Brasil na política externa, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), tem viabilizado um projeto de desenvolvimento para o país sul-americano.

Ao observar a política externa brasileira em linhas gerais, verifica-se o aspecto de continuidade. Segundo Tullo Vigevani (1989), a posição do Brasil quando colocado à frente de diferentes temas deve ser avaliada à luz dos fatores constitutivos da política externa, enraizados na sociedade e no estado brasileiro, a saber, a autonomia e o universalismo.²¹

Ao lado desses dois enfoques, os formuladores da política externa massificaram a crença de que ao Brasil cabe um destino grandioso, em outras palavras, esse ator deve ocupar um lugar especial no cenário internacional em termos político-estratégicos. Exemplos da solidificação desse discurso podem ser dados a partir do Barão de Rio Branco, que apontava “similaridades” entre o Brasil e os Estados Unidos em relação ao território, base étnica, diversidade cultural e por estarem em meio a países hispânicos.

²⁰ Na chamada *diplomacia do primário*, o modelo de exportação está comprometido com a promoção de alguns poucos produtos de base. Vale ressaltar que, no setor primário, está inserido o conjunto de atividades econômicas que extrai ou produz matéria-prima. Estão incluídas atividades agrícolas e avícolas, piscicultura, pecuária, silvicultura e agronegócio.

²¹ O universalismo, de acordo com Tullo Vigevani, corresponde à ideia de o Brasil estar aberto a manter relações com todos os países, independentemente de localização geográfica, tipo de regime ou opção econômica. Representa uma independência de comportamento em relação à potência hegemônica. A autonomia, por sua vez, é compreendida como a margem de manobra que o País tem nas relações com os demais estados-nação e em sua atuação na arena internacional.

Nos anos de 1970, será o ex-chanceler e embaixador brasileiro na ONU Araújo Castro²² a incentivar o ufanismo nacional. Para ele, “nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza”. Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro de 2002, a potencialidade brasileira volta à pauta dos debates sobre política externa.

A presença histórica do Itamaraty no arranjo institucional brasileiro, com vistas à inserção internacional, e a burocracia especializada da instituição contribuíram para o desenho de uma política externa fundamentada em padrões normativos e, portanto, menos vulnerável a ingerências diretas da política doméstica. O enfoque na continuidade não elimina, porém, a relevância de buscarmos o que está por trás desse discurso. Afinal, a trajetória da política externa brasileira é marcada por diferentes prioridades e estratégias.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos. No capítulo 1, estão os principais conceitos e pressupostos teóricos utilizados para dar sustentação à pesquisa. Nele apresentamos o neo-institucionalismo, com enfoque nas abordagens de Robert O. Keohane (1989). No livro *International Institutions and State Power: essays in international theory*, o teórico pondera que são as instituições as responsáveis por fundamentar o compromisso dos atores em torno de “*rules, norms, conventions*” (p.1).

A importante contribuição desse autor viabiliza a reflexão que será feita no presente trabalho. A proposta é responder como a diplomacia definida pelo governo Lula tem impactado a relação sino-brasileira. Na sequência, um esboço sobre a diplomacia bilateral *versus* a diplomacia multilateral. O objetivo desse capítulo é fornecer suporte teórico para que a hipótese seja experimentada no decorrer da presente pesquisa.

No capítulo 2, inicia-se a análise da diplomacia brasileira na Era Lula, trabalhando, assim, com o objetivo específico (1). Para ampliar o cenário e permitir a melhor contextualização entre a política internacional brasileira e os momentos vivenciados pela China nos referidos períodos, está incluso um panorama histórico sobre as mudanças adotadas pela China que viabilizaram o seu crescimento econômico.

Em seguida, e no capítulo 3, a fim de atingir o objetivo específico (2), segue-se a análise sobre os mecanismos adotados pelo Itamaraty, em diferentes governos, principalmente na Era Lula, que contribuíram para formatar a relação entre o Brasil e a China.

²² In Organização e Notas. AMADO, Rodrigo, 1989, p.212.

No capítulo 4, é abordada uma síntese da relação comercial entre Brasil e China e, a partir daí, são enumerados os pontos positivos e críticos na política sino-brasileira, com enfoque no governo Lula, e os aspectos considerados oportunidades ou ameaças a esse entendimento. Ao atingir os objetivos aos quais se propõe, são esboçadas algumas considerações finais, o que torna possível falsificar a hipótese (enunciado científico).

1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

1.1 Abordagens Neo-Institucionais e as Instituições

Teóricos neoinstitucionalistas definem as instituições como regras que regulam as diversas interações em uma sociedade e, assim, determinam princípios que estruturam as relações entre os indivíduos. São essas estruturas sociais que viabilizam as condições necessárias para a ação social e, consequentemente, a formação dos interesses dos atores. Para eles, os incentivos sociais, econômicos ou políticos são delimitados pelas instituições, daí a importância de observá-las. Entre os teóricos dessa vertente, está Robert Keohane, cuja tese de doutorado buscou explicar em que medida as instituições influem sobre o comportamento dos estados. Juntamente com Joseph Nye, em 1969, trabalhou para elucidar o papel das instituições como facilitadoras da cooperação entre nações.

Para fundamentar teoricamente o papel das instituições e, assim, correlacionar com a importância do Itamaraty e o papel desempenhado por ele durante o governo Lula (2003-2010), utilizou-se a obra *International Institutions and State Power: essays in international relations theory* (1989) e a análise feita em Saraiva (2010).

Vale lembrar que Hugo Grocius, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant, Jeremy Bentham e John Stuart Mill são considerados os principais autores a inspirar a tradição liberal internacionalista. Na visão desses, caberia ao estado administrar as relações humanas, estruturando intercâmbios domésticos dentro de padrões de conduta (Saraiva, 2010). O livre comércio, ainda segundo os autores, beneficiaria a todos por meio da lei de vantagens comparativas. Portanto, livre comércio e conflito eram incompatíveis. A partir da Segunda Grande Guerra, o pensamento liberal ganha força, a fim de fundamentar a criação de organismos multilaterais, a exemplo da ONU, cuja finalidade era regular as relações interestatais.

Keohane defende que as instituições podem apresentar três formas diferentes, porém relacionadas entre si: organizações intergovernamentais formais ou não-governamentais internacionais; regimes internacionais; e convenções. Usando como exemplo o objeto dessa pesquisa, o Itamaraty, é possível considerar que instituições fortes aumentam a comunicação entre os atores e as informações de um sobre os outros. Portanto, a transparência e a

previsibilidade aumentam o controle sobre o cumprimento de compromissos assumidos, garantindo maior confiabilidade aos acordos.

1.2 Diplomacia Bilateral *versus* Diplomacia Multilateral

Atualmente, há duas correntes de pensamento na diplomacia brasileira e, portanto, com visões de mundo e estratégias diferentes. Os chamados “institucionalistas pragmáticos”, que ganharam força durante o governo Fernando Henrique Cardoso e defendem os regimes internacionais como mecanismos para o desenvolvimento e ascensão do país na esfera internacional. E os “autonomistas”, que se destacaram na Era Lula e apoiam uma postura mais autônoma e proativa do Brasil em relação à ordem internacional, a fim de que a nação sul-americana alcance o status de potência global.

Partindo desse cenário, recorremos à análise de Vigevani, citada na introdução deste trabalho. Para o autor, o posicionamento do Brasil diante de diferentes temas precisa ser analisado com base nos fatores que constituem a política externa e que estão enraizados na sociedade e nos estados brasileiros: a autonomia e o universalismo. O universalismo está vinculado à disponibilidade de manter relações com todos os países, independentemente do tipo de regime, opção econômica ou localização geográfica. Visa fortalecer certa independência de comportamento frente à potência hegemônica e pode ser vinculado ao comportamento de “*global player*” (Saraiva, 2010). Nesse caso, a autonomia é definida como a margem de manobra com que o país tem nas relações com as demais nações.

A construção de diversos contatos, nos cinco continentes do planeta, é um legado que favorece o Brasil na realização dos interesses nacionais. O universalismo, somado ao jurisdicismo e ao pacifismo, integra a *práxis* diplomática brasileira. Desde a década de 1930 (Vizentini, 2008), o Brasil persegue cinco objetivos principais:

- a) Busca de investimentos, mercados, tecnologias, fontes de energia ou empréstimos; a fim de viabilizar o projeto de desenvolvimento econômico.
- b) Concertação internacional, nos fóruns em que se fizer possível, para a construção de regras que des impeçam o acesso aos insumos para o desenvolvimento.
- c) Diversificação dos contatos internacionais, visando flexibilizar as chamadas relações especiais com os Estados Unidos.

- d) Integração eficaz nos fluxos econômicos internacionais.
- e) Construção de uma presença internacional própria, não-alinhada e desvinculada dos constrangimentos ideológicos do momento, sem que com isso se negue o escopo civilizacional ocidental.

Desde o fim da 2^a Guerra Mundial, o Brasil tem buscado delinear sua política externa como universalista. A instrumentalização do universalismo, frente à articulação de interesses entre duas nações, age no sentido de reforçar os ganhos internacionais.

A partir dos anos 90, a política externa ganha espaço nos marcos das políticas públicas e, assim, ganha o interesse de diferentes setores da sociedade. O monopólio do Itamaraty na formulação de políticas e do que se entende como “interesses nacionais” perde progressivamente a centralidade.

A abertura da economia contribuiu para a politização da política externa em função da distribuição desigual de seus custos e ganhos, enquanto a consolidação democrática fomentou debates e preferências sobre temas da agenda internacional na sociedade. Esses dois processos desafiaram a formulação tradicional da política externa e abriram espaços para a consolidação de correntes de pensamento diferenciadas – e identificadas com setores políticos distintos – dentro do próprio Itamaraty (SARAIVA, 2010).

No início do governo FHC, com o fortalecimento da corrente institucionalista pragmática, a inflexão mais marcante da política externa foi a adoção do conceito “soberania compartilhada”, que preconiza um sistema mundial marcado por um concerto de países com discurso simétrico em defesa de valores universais, tais como direitos humanos, e a tendência à criação de regimes para assegurá-los. Conforme explica o embaixador Gelson Fonseca²³, a condição para manter o “concerto” estava vinculada à adaptabilidade da liderança norte-americana às demandas das potências e, em segunda instância, dos países menores.

Esse cenário viabilizou espaços para o Brasil, que buscava ampliar sua capacidade internacional a partir de uma posição que não representasse condicionamento aos Estados Unidos, mas que também não fosse classificada como a de um *free rider*. A dificuldade em viabilizar o projeto de autonomia baseado na autossuficiência levou o Brasil a adotar o conceito de “autonomia pela integração”.

²³ Declaração integra artigo *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático X autonomista*. SARAIVA, Miriam (2010).

A proposta de integração defendida pelos institucionalistas pragmáticos prevê a construção de uma liderança brasileira na América do Sul, mas uma liderança moderada, que busque estabilidade democrática, desenvolvimento e infraestrutura.

Na região, porém, a ideia de soberania compartilhada não ocorreu. Durante o governo de Cardoso, a diplomacia brasileira não buscou superar dentro do continente os limites do que entende por soberania nacional. Ao contrário, buscou sempre evitar que um arranjo de integração viesse a obstaculizar o comportamento brasileiro vis a vis outros parceiros externos e sua projeção no cenário internacional (SARAIVA, 2010).

No segundo mandato de FHC os países sul-americanos foram vistos como parceiros importantes para o fortalecimento da atuação brasileira e, por isso, a diplomacia passou por uma modesta revisão de comportamento. Interessado em construir sua liderança, o país optou por enfatizar o binômio segurança e estabilidade democrática. Assim, estabeleceu vínculos fortes com os países vizinhos e atuou como mediador de conflitos, quando chamado para tal missão.

A aceitação da ideia da democracia como valor universal contribuiu para que a diplomacia brasileira estabelecesse um consenso em torno da vinculação entre democracia, integração regional e perspectivas de desenvolvimento. Em 2000, foi dado início à construção da Comunidade Sul-Americana de Nações com base nas duas ideias defendidas pelos institucionalistas pragmáticos: preservação da democracia, e incentivo à integração econômica e de infraestrutura da região, que se formalizou na formação da IIRSA (VILLA, 2004).

A corrente definida como a “autonomista”, também chamada por alguns de “nacionalista” está vinculada ao desenvolvimentismo e tem nas figuras do chanceler Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães seus principais porta-vozes. A diplomacia do governo Lula traz como característica marcante o esforço para tornar o país uma liderança regional e um ator de destaque no palco mundial. Propõem a reforma institucional das Nações Unidas, a fim de que seja aberto espaço e o Brasil venha a ocupar assento permanente na Organização.

Para credenciar a candidatura brasileira propagam a defesa de mais distribuição do comércio internacional e o combate à fome e à pobreza, pois essas desestabilizam a economia internacional. O tema antiterrorismo não foi assumido como prioridade. Com a crise econômica mundial (2008) e a resultante instabilidade internacional, o país sul-americano tem buscado ocupar diversos espaços de representação e, para isso, tem participado de maneira proativa dos vários fóruns multilaterais.

Defensores do pensamento desenvolvimentista, os autonomistas vêm a integração como instrumento de acesso a mercados externos e, por isso, aceitam a possibilidade de o

Brasil exercer o papel de tesoureiro regional, pagando, portanto, alguns dos custos do processo de integração. A partir do governo Lula, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a financiar obras de infraestrutura em outros países sul-americanos. As iniciativas, entretanto, são conduzidas por empresas brasileiras.

2 BRASIL E CHINA – UMA ANÁLISE SOBRE A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS DOIS PAÍSES: O BRASIL DE FHC A LULA E A CHINA DE MAO ZEDONG A DENG XIAOPING

A origem social brasileira está fundamentada na expansão europeia dos séculos XV e XVI. Num período de aproximadamente quatro séculos, a inserção internacional do país, bem como da região, deu-se por meio das potências europeias, sendo Portugal a primeira e, na sequência, a Inglaterra.

Entre os séculos XIX e XX, entretanto, o eixo da diplomacia política e econômica do Brasil voltou-se para os Estados Unidos da América (EUA) e priorizou o âmbito hemisférico. A economia agrário-exportadora continuou dominante, com o café sendo o carro-chefe. Os fazendeiros paulistas constituíam a oligarquia mais poderosa; a classe média praticamente não tinha expressão e começava a surgir um embrião de proletariado, resultado do surto de industrialização que se deu entre 1914 e 1918, período marcado pela Primeira Guerra Mundial e pela consequente necessidade de substituir as importações europeias por produtos fabricados no Brasil.

Após as duas Guerras Mundiais (1914-1918 e 1939-1945) e a consequente Guerra Fria (Estados Unidos X União Soviética), que terminou em 1989, o Brasil passou a discutir duas vertentes diferentes para nortear sua política externa: a tendência a relações no contexto hemisférico-bilateral ou global-multilateral.

Em 2003, ano que marca o início do primeiro governo Lula, travou-se um debate entre grupos. De um lado, os que defendiam a reconstrução de uma relação especial com os EUA. Do outro, os que questionavam, mais uma vez, a suposta separação que teria se instalado entre ambos os parceiros americanos devido às aproximações com as nações emergentes e países menos desenvolvidos na África, Ásia, Oriente Médio e América do Sul. Vale ressaltar, entretanto, que o presidente Lula e a equipe de política externa, com Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Samuel Pinheiro Guimarães, na Secretaria-Geral do MRE, focaram a agenda brasileira a partir da combinação de dois direcionamentos – o fortalecimento de relações nos eixos horizontal e vertical. Até mesmo o poder de barganha frente ao eixo vertical e aos EUA tem se mostrado crescente. A política externa do século XXI atualizou e ampliou propostas já apresentadas antes e durante o regime militar, mesclando de maneira mais equilibrada as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul.

Em relação à China, verifica-se que, atualmente, a nação asiática mantém relações diplomáticas com a maioria dos estados mundiais (a Suécia foi o primeiro país ocidental a estabelecer relações diplomáticas com a China, em 9 de maio de 1950). A chamada República Popular da China (Taiwan) foi substituída, em 1971, pela República Popular da China, na representação frente à ONU e como um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da organização.

Entretanto, para estabelecer relações diplomáticas com outro país, a República Popular exige que o novo parceiro reconheça sua reivindicação sobre o território ocupado por Taiwan e rompa todos os vínculos com o governo da República da China. Boa parte da política externa da República Popular da China está baseada no conceito que preconiza a ascensão pacífica, embora ocorram por vezes incidentes com outros países, a exemplo dos EUA (bombardeio da Embaixada da China em Belgrado, em 1999; e do Japão, que se nega a reconhecer as atrocidades nipônicas cometidas durante o Massacre de Nanquim)²⁴.

As relações com países ocidentais foram impactadas negativamente devido à maneira como a China reprimiu os protestos na Praça da Paz Celestial²⁵, em 1989. Em 2001, a China e a Rússia assinaram o Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amistosa que permitiu a transferência, em 2004, da Ilha de Yinlong e metade da Ilha de Heixiazi para a China, de modo a encerrar uma longa controvérsia sino-russa relacionada à fronteira. Há outras questões fronteiriças, como a das ilhas nos mares da China oriental e meridional e fronteiras indefinidas ou contestadas frente à Índia, o Tadjiquistão e a Coreia do Norte.

Enquanto acompanha uma rápida ascensão econômica e militar, a República Popular da China procura manter uma política de diplomacia com seus vizinhos. A China é membro fundador da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), juntamente com a Rússia e repúblicas da Ásia Central, além de integrar a OMC, FMI, Cooperação Econômica da Ásia e

²⁴ O Massacre de Nanquim foi um crime de guerra atribuído ao exército imperial japonês – um entre os muitos exemplos da impiedade do Japão. Ocorreu na cidade de Nanquim, então capital da República da China. O massacre, ocorrido mesmo após a China ter sucumbido ao ataque japonês, em dezembro de 1937, é alvo de divergência quanto ao número de vítimas e à duração.

²⁵ Quase cem mil pessoas de diferentes grupos sociais decidiram marchar pacificamente pelas ruas de Pequim a fim de protestar contra o Partido Comunista, visto como corrupto e demasiado repressivo; à lentidão das reformas econômicas na China, à inflação e o desemprego. Os protestos tiveram início após a morte de Hu Yaobang. Os integrantes do Partido Comunista, porém, apresentaram opiniões diferentes para calar os descontentes. Prevaleceu a decisão de usar a força e, em 3 de junho de 1989, o governo enviou tanques e a infantaria à Praça de Tiananmen para dissolver o protesto. As estimativas de morte variam. Segundo o *New York Times*, 400 a 800 civis; 2.600 para a Cruz Vermelha chinesa e sete mil conforme cálculos dos manifestantes. *Fonte Universia Brasil.*

do Pacífico (Apec), Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Unesco, Organização Mundial de Saúde (OMS), e outros organismos internacionais.

Esse capítulo é importante porque visa apresentar o contexto histórico dos dois países, a fim de que se possa, a partir daí, entender como se deram as escolhas relativas à política externa feita por essas nações. O recorte temporal apresentado busca enquadrar esses Estados em momentos marcados por mudanças substanciais nos cenários domésticos e, também, na esfera internacional.

2.1 A diplomacia brasileira – uma síntese de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a Lula (1995-2010)

Enquanto a diplomacia e a economia do século XIX foram marcadas por tratados bilaterais, comércio e navegação, na segunda metade do século XX, mais precisamente a partir de 1960, passaram a predominar os acordos multilaterais enquanto mecanismos reguladores do entendimento econômico e diplomático entre as nações. O viés multilateralista surgiu ainda no final do século XIX, entretanto, acabou sendo sucumbido pelos efeitos causados pelas duas guerras mundiais (1914 – 1918 e 1939-1945), pela depressão econômica (1929) e pelo protecionismo de 1930.

Assim, é com o período que marca a reconstrução da ordem econômica mundial que os instrumentos multilaterais ganham força. Essa primeira regulação multilateralista das relações internacionais foi estimulada no contexto do Tratado de Versalhes²⁶, entretanto o cenário era marcado por uma orientação revanchista e tipicamente político-militar, que buscava reanimar o padrão ouro e o mundo da livre troca comercial – uma possibilidade mais discursiva que real (Almeida, 1999). Na segunda metade do século XX, e mais enfaticamente nos anos de 1960, os acordos multilaterais começaram a suplantar os instrumentos bilaterais enquanto mecanismos reguladores da vida econômica das nações.

²⁶ O Tratado de Versalhes foi um acordo de paz assinado, em 28 de junho de 1919, pelos países europeus, após o final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). No documento, a Alemanha assumiu a responsabilidade pelo conflito mundial, comprometendo-se a cumprir uma série de exigências políticas, econômicas e militares. Essas obrigações foram impostas à Alemanha pelas nações vencedoras da Primeira Guerra, principalmente Inglaterra e França. Em 10 de janeiro de 1920, a recém-criada Liga das Nações (futura ONU) ratificou o Tratado de Versalhes.

Os efeitos da globalização levaram o Brasil, no final do século XX, a valorizar o cenário latino-americano, via Mercosul²⁷, sem, no entanto, renunciar a cooperação firmada com alguns outros espaços internacionais. O primeiro governo FHC (1995-1998) deu vulto à chamada diplomacia presidencial, uma prática do início do período republicano, mas que ganhou importância no país exatamente sob o comando de Fernando Henrique.

A diplomacia de chefes de estado e de governo, também conhecida como *diplomacia de cúpula*, preconizava a condução pessoal dos assuntos de política externa e se tornou frequente, em todo o mundo, depois da consolidação dos estados-nação soberanos, tendo presença marcante nas monarquias absolutistas.

Nos regimes presidencialistas, essa prática recebe o nome de diplomacia presidencial. Fortaleceu-se, nos Estados Unidos, sob o comando do então presidente Theodore Roosevelt, e espalhou-se pelo mundo. No Brasil, verifica-se que, nos 40 primeiros anos da República, os chefes de Estado não tiveram uma participação ativa na condução da política externa. A exceção apontada por Danese (1999, p. 21-106) é a visita de Campos Sales à Argentina, em 1899, a primeira visita oficial de um presidente brasileiro ao exterior.

A literatura sobre o assunto se tornou mais profícua no governo FHC, que tornou a prática instrumento de planejamento e execução da política externa brasileira. Como aspectos facilitadores dessa postura, o fato de FHC ter sido chanceler (no governo Itamar Franco), além de ser poliglota e intelectualizado. É fato que o presidente sempre atuou tendo como referência o Itamaraty, mas passou a interferir diretamente na condução da política externa.

A diplomacia presidencial não é apenas uma exigência da diplomacia moderna, que o presidente cumpre com a sua longa experiência internacional e diplomática; ela é também um instrumento essencial para que o Itamaraty possa operar em sintonia perfeita com a presidência, com o restante do governo e com os nossos parceiros (LAMPREIA, 2005).²⁸

Como resultado, o Brasil voltou a transitar e ser referência em diversos fóruns internacionais, a exemplo do Grupo do Rio²⁹, e abriu novos canais de comunicação na esfera

²⁷ Mais adiante o presente trabalho volta a abordar o Mercosul com detalhes.

²⁸ Conforme discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe Lampreia, diante da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 5 de abril de 1995.

²⁹ O Grupo do Rio (ou Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe) é um mecanismo de consulta internacional constituído por estados democráticos latino-americanos e caribenhos. Foi criado em 18 de dezembro de 1986, por meio da Declaração do Rio de Janeiro, assinada por Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. O Grupo do Rio não possui secretariado permanente e funciona com base em reuniões de cúpula anuais. As suas decisões são adotadas por consenso. Foi originalmente criado para substituir o Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) e o Grupo de Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), com o nome Grupo dos Oito; em 1990, adotou o nome Grupo do Rio.

externa. A ocupação desses espaços, entretanto, deu-se a partir da substituição do projeto nacional-desenvolvimentista que caracterizou a política externa do país nas décadas anteriores, conforme abordado anteriormente, por práticas neoliberais.

A fim de estabelecer um diferencial de conduta, o conceito de diplomacia presidencial não é usado por Lula, embora o seu governo não apenas represente a continuidade desse modelo como a intensificação dessa prática, visando assegurar os interesses brasileiros na esfera internacional. A política externa de Lula passou a ser definida como ativismo diplomático, uma referência às declarações do ministro Celso Amorim de que a diplomacia do governo Lula é “ativa e altiva”.

As características “altiva” e “ativa” da Era Lula podem ser verificadas no perfil mais dinâmico e multipresencial do presidente, bem como na inserção do Brasil de maneira incisiva em temas que FHC tratou de maneira mais retórica. Entre os exemplos, a cooperação Sul-Sul, o multilateralismo, o Mercosul e a liderança brasileira no exterior. Essas temáticas serão melhor contextualizadas abaixo.

Cooperação Sul-Sul – A nova configuração do Brasil, que virou credor do Fundo Monetário Internacional (FMI), após décadas de dependência junto à instituição, elevou o país à condição de “parceiro rico” de nações africanas, centro-americanas e do hemisfério sul em projetos bilaterais que têm por objetivo transferir tecnologia para segurança alimentar ou fortalecer instituições de atores como o Paraguai, Suriname, El Salvador, Quênia, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

A diplomacia Sul-Sul do governo Lula optou, entre outras medidas, por reestruturar o Pacto do ABC³⁰, em 2006. Esse acordo, firmado em 15 de maio de 1915, entre Argentina, Brasil e Chile (daí deriva a sigla ABC), visou à cooperação exterior e não-agressão. A pretensão era reduzir a influência estadunidense na região e estabelecer relativo equilíbrio e mecanismos de consulta entre os três atores envolvidos.

Agora, em 2010, o pacto obteve R\$ 52 milhões destinados às atividades regulares, gastos, principalmente, na logística necessária para deslocar missões técnicas, em geral compostas de pesquisadores e profissionais de instituições públicas, destaque para a Empresa

³⁰ O nome oficial era Pacto de Não-Agressão, Consulta e Arbitragem. O tratado não entrou em vigência e só foi ratificado no Brasil, entretanto, grande parte da política exterior dos três países, entre 1915 e 1930, seguiu a base de consultas e iniciativas mútuas. Por este fato se o termo Pacto ABC é usado pela imprensa ou em círculos diplomáticos em referência a iniciativas que impulsionam a integração da América do Sul, ou ações oficiais de política exterior com ideologias similares por parte desses três países. *Extraído do Universia Brasil*. A pedido da ABC, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) finaliza um levantamento inédito para mensurar a cooperação bilateral brasileira, que, a partir de então, passará a ser atualizado anualmente.

Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), e para a compra de equipamentos de pequeno porte. Para 2011, o orçamento crescerá 73%, um montante ainda considerado “modesto” em termos internacionais, conforme avaliou o diplomata Marco Farani, diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), braço do Itamaraty responsável por mediar projetos internacionais de colaboração.

A opção por ampliar a cooperação externa é bem vista por especialistas, mas, também, alvo de críticas. No Congresso, parlamentares da base ruralista consideram que o Brasil está “entregando o ouro” à concorrência, no momento em que transfere sua tecnologia agrícola. No Itamaraty, entretanto, os defensores da iniciativa avaliam-na como necessária. Eles citam como exemplo o etanol, alegando que não há como tornar o produto uma *commodity* global sem reduzir a participação relativa do Brasil na produção, hoje em 80%.

O Itamaraty, que já se prepara para o governo recém-eleito de Dilma Rousseff, candidata do PT que venceu as eleições, em outubro de 2010, sustenta a busca por iniciativas que fortaleçam a musculatura financeira e institucional do ABC. O interesse é ver aprovado, no primeiro semestre de 2011, um projeto de lei que confira à instituição ABC maior independência administrativa, com corpo próprio de profissionais, estatuto e a possibilidade de incluir um braço financeiro para financiar projetos locais, hoje inviáveis por restrições legais. Para Farani, a instituição “ABC precisa se transformar em uma agência de fato. Hoje ela opera com funcionários do Itamaraty, sempre passíveis de transferência para o exterior, o que prejudica o trabalho”.

Multilateralismo: Na definição, o multilateralismo foi a sistemática de comércio internacional viabilizada por intermédio das rodadas de negociações no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e, posteriormente da OMC. A medida propiciou expressiva liberalização comercial, após a 2ª Grande Guerra, tendo nas reduções tarifárias multilaterais seu principal instrumento. Atualmente, para o Brasil e outros países, esse é um mecanismo que contribui para dinamizar e fortalecer a balança comercial, além de favorecer a imagem do estado na esfera externa.

Mercosul:³¹ O Mercosul, viabilizado a partir da aproximação entre Brasil e Argentina, surgiu como resposta à encruzilhada econômica na qual se encontravam os dois países. A ideia embrionária era fortalecer a economia desses atores no ambiente internacional e, assim, atrair investimentos externos produtivos e financeiros. O período foi marcado pela

³¹ Disponível em: <http://www.mercosur.int/> e meu artigo *Relações internacionais do Cone Sul e a perspectiva de cooperação com a América do Sul*, Foz do Iguaçu, setembro de 2009, apresentado durante edição do Fomerco.

redemocratização política de ambas as nações, uma condição estabelecida para viabilizar a cooperação diplomática e econômica entre elas.

A fundação do Mercosul, em 26 de março de 1991, dar-se-á a partir do Tratado de Assunção e reúne Argentina, República Federativa do Brasil, Paraguai e República Oriental do Uruguai. Em 1994, o acordo ganha novos contornos com o Protocolo de Ouro Preto, em que estão previstas a eliminação de tarifas internas entre os países-membros, ou seja, a instituição de uma zona de livre comércio, e o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) para a relação com outros países, à chamada união aduaneira. Ao longo desse período, entretanto, verifica-se a permanência de uma lista de exceções ao livre comércio entre os integrantes do bloco e a não-adoção de uma TEC, reproduzindo, assim, o histórico protecionista dos países latino-americanos e prejudicando o fortalecimento dos parâmetros iniciais sobre os quais foi estabelecido o Mercosul.

O processo de integração denominado Mercosul passou a ser multilateralizado, em 1980, quando o Uruguai e o Paraguai optaram por se aproximar dos defensores iniciais da formação desse mercado, Argentina e Brasil. A aproximação ganhou força com a assinatura da Ata de Buenos Aires, em junho de 1990, entre Brasil e Argentina, após a queda do líder autoritário paraguaio Alfredo Stroessner.

As discussões para a constituição de um mercado econômico regional para a América Latina remontam ao tratado que estabeleceu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), na década de 1960. Vinte anos depois, esse organismo foi sucedido pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

O Chile se encontra em processo de aquisição do status de associado pleno, depois de resolver alguns problemas territoriais com a Argentina. Outras nações latino-americanas manifestaram interesse em entrar para o grupo, mas, até o momento, somente a Venezuela levou adiante sua candidatura, embora sua incorporação ao Mercosul ainda dependa da aprovação dos congressos nacionais do bloco.

Em 2004, entrou em vigor o Protocolo de Olivos, que criou o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul, com sede na cidade de Assunção (Paraguai). Uma das fontes de insegurança jurídica nesse bloco de integração era a falta de um tribunal permanente.

Outro passo importante foi à criação Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), uma instituição pública brasileira de ensino superior sediada na cidade de

Foz do Iguaçu, no estado do Paraná, Brasil. A implementação foi proposta, em 2007, pelo presidente Luiz Inácio da Silva e sua criação data de 12 de janeiro de 2010. A Unila está localizada estrategicamente na fronteira trinacional entre Brasil, Argentina e Paraguai. O objetivo é fortalecer a integração por meio de um modelo educacional que fomente o conhecimento mais aprofundado sobre a região, em todas as áreas do saber.

Liderança brasileira no exterior – Além de um maior número de viagens, em relação às contabilizadas por FHC, Lula decidiu centrar a política externa em questões terceiro-mundistas, embora não tenha deixado de lado os diálogos com o chamado primeiro mundo. Uma das principais pretensões é obter o direito a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

De modo geral, a política externa conduzida no governo FHC tinha no Itamaraty seu foco principal, sendo que até mesmo os conselheiros presidenciais eram diplomatas. No governo Lula, o Itamaraty partilha a formulação e até mesmo a execução da política externa com assessores presidenciais. No primeiro caso, a diplomacia presidencial era explícita, no segundo também o é, mas o próprio conceito foi recusado por sua suposta identificação com a administração anterior, sendo, portanto, implícita (ALMEIDA, 2004, p. 177).

As linhas básicas da política externa praticada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva combinaram os princípios tradicionais da diplomacia do Itamaraty com algumas inovações conceituais e novas ênfases nas alianças preferenciais. Uma primeira observação quanto ao conteúdo ou à função que a política externa pareceu desempenhar no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) pode ser feita em relação ao papel da diplomacia no processo de desenvolvimento do Brasil. Para o PT, e em grande medida para os formuladores e executores da atual política externa, a diplomacia integra um projeto nacional, consequentemente, deve funcionar como alavancas para a integração soberana na economia internacional.

Essa perspectiva tem sido traduzida em discursos e ações que reforçam o multilateralismo em oposição ao que seria o unilateralismo da potência hegemônica. Assim, o Brasil manifesta o desejo de fortalecer a união dos países em desenvolvimento para negociar, em melhores condições políticas, uma alteração no padrão de trocas que prevalece hoje e é considerado desigual, uma vez que é marcado pelo protecionismo e pelas subvenções agrícolas à produção e às exportações.

Dois princípios estão explicitamente presentes na política externa do governo Lula, embora soem como ambiciosos e contraditórios entre si: a chamada “presença soberana no mundo” e a “forte integração continental”. A divergência entre as duas ideias está no fato de a

busca por mais integração regional contrapor-se, na prática, à preservação da soberania nacional, uma vez que aquela implica diminuição desta. Porções maiores da autonomia decisória interna em políticas setoriais como a comercial, agrícola ou industrial, e, ainda, no terreno das políticas macroeconômicas, a exemplo da cambial, “têm necessariamente de ser transferidas para o plano da coordenação intergovernamental, em detrimento de escolhas puramente nacionais” (ALMEIDA, 2004).

Abaixo, em trechos do discurso realizado no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2003, o presidente Lula anunciou seus grandes objetivos políticos da seguinte forma:

...trabalharemos para superar nossas vulnerabilidades atuais e criar condições macroeconômicas favoráveis à retomada do crescimento sustentado, para a qual a estabilidade e a gestão responsável das finanças públicas são valores essenciais. Para avançar nessa direção, além de travar combate implacável à inflação, precisaremos exportar mais, agregando valor aos nossos produtos e atuando, com energia e criatividade, nos solos internacionais do comércio globalizado (LULA, 2003).

No que se refere especificamente à política externa, o chefe de Estado começou por objetivos vagos e consensuais:

No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos.

Mas, em seguida, reforçou:

As negociações comerciais são hoje de importância vital. Em relação à Alca, nos entendimentos entre o Mercosul e a União Europeia, na Organização Mundial do Comércio, o Brasil combaterá o protecionismo (...) e tratará de obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de país em desenvolvimento. Buscaremos eliminar os escandalosos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos que prejudicam os nossos produtores, privando-os de suas vantagens comparativas. Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento.

A partir do exposto acima, verifica-se a ênfase em consolidar uma América do Sul “politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e justiça social”. O mecanismo para viabilizar a proposta foi apresentado como “uma ação decidida de revitalização do Mercosul”, uma vez que este teria sido “enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoísticas do significado da integração”.

Não contente em reforçar a integração da América do Sul, o projeto do presidente busca também ampliar o processo em suas “dimensões social, cultural e científico-

tecnológica”, por meio de “empreendimentos conjuntos” e de um “vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos.” O convite ao diálogo se estende a todos os países da América Latina.

Em relação à parceria com os Estados Unidos, Lula ratificou seu interesse, mas condicionou o entendimento ao “interesse recíproco” e ao “respeito mútuo”. A União Europeia e os países desenvolvidos, a exemplo do Japão, receberam do presidente do Brasil a promessa de “fortalecer o entendimento e a cooperação”. Já os “aliados estratégicos”, a exemplo da China, Índia, Rússia e África do Sul, ouviram o interesse do Brasil em “aprofundar as relações”.

No discurso, tanto a defesa do multilateralismo e quanto a negativa ao hegemonismo ficaram lado a lado: “Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais.” Por fim, a luta explícita por ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, sob o argumento de que a instituição precisa representar a realidade contemporânea e, por isso, contar com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo: “A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado.”

A Era Lula da diplomacia traz como ineditismo alguns fatos: a intensificação das relações diplomáticas com inúmeros atores, que pode ser comprovada no quantitativo de viagens ao exterior e na diversidade geográficas dos locais que receberam o chefe de estado brasileiro. Além disso, o Brasil integra a lista de adimplentes em relação à maioria dos organismos internacionais, o que demonstra o alto apreço do presidente pelo trabalho do Itamaraty e, obviamente, um cálculo político vinculado à candidatura do Brasil a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Dinamizar as relações nos eixos horizontal e vertical, por meio de parcerias clássicas com os EUA e a Europa, e com adaptações, renovações e ampliações dos contatos firmados ao Sul, com os emergentes, é uma característica marcante da diplomacia na Era Lula. A substituição da tática do “bom comportamento” pela “barganha de alto perfil” (Vizentini, 2008) permitiu este avanço, ainda que os críticos lembrem que nem a OMC foi destravada ou o Brasil conseguiu seu assento permanente na ONU. No curto prazo, essa é uma avaliação correta, mas, em médio e longo prazos, precisará se verificar a dinamização dos mecanismos

de pressão sobre essas questões, assim como a ampliação das ações brasileiras, em particular na ONU.

2.2 O contexto institucional de Mao Zedong (Mao Tse-Tung) a Deng Xiaoping (1949-1976 e 1978 a 1992)³²

O cenário que marcou a China, na primeira metade do século XX, era de miséria, resultado de uma desgastante guerra civil e da espoliação praticada pela Europa e Japão. O Partido Comunista, que assumiu o poder em 1949, encontrou como desafios minimizar a desigualdade na distribuição de renda e de propriedade e a inflação³³.

Os primeiros três anos foram destinados à reconstrução e a definição de planos para transformar o país asiático, a partir de um processo socialista de desenvolvimento, em uma nação moderna. O modelo de mudança para implantar o sistema socialista³⁴ foi o da União Soviética, embora a China tenha resguardado suas peculiaridades e interesses³⁵.

Mao chegou ao poder comandando a Longa Marcha. Viabilizou o feito a partir de uma frente unida com Kuomintang (KMT), durante a Guerra Sino-Japonesa para repelir uma

³² Este capítulo tem como fonte principal minha monografia intitulada *Crescimento da Economia Chinesa e Perspectivas na relação comercial com o Brasil (2000-2006)*. O trabalho foi apresentado como condição obrigatória à conclusão da Especialização em Ciência Política-Relações Internacionais. UNICAP, 2006.

³³ O governo nacionalista (Kuomintang) havia deixado dívidas exorbitantes, agravadas, inclusive, pela criação de moedas. Entre 1937 e janeiro de 1942, o Índice de Preço ao Consumidor (IPC) aumentou 66 vezes (Spence, 1990).

³⁴ Desde a Revolução Russa, em 1917, socialismo e comunismo passaram a designar duas coisas bem diferentes. O socialismo constituiu-se numa doutrina menos radical do que o comunismo, propondo uma reforma gradual da sociedade capitalista, de modo a chegar a um modelo em que exista equilíbrio entre o valor do capital e o do trabalho, para diminuir a distância entre ricos e pobres. O comunismo, ao contrário, defende o fim da ordem capitalista, através de uma revolução armada, objetivando o fim da burguesia.

³⁵ Quando Mao Tsé-Tung decidiu tomar o poder, o Partido Comunista Chinês (PCC) estava formalmente vinculado ao Komintern, também chamado de Terceira Internacional. A organização era financiada por Moscou para promover o comunismo no mundo. Na luta pelo poder, evidenciada durante a Grande Marcha, Mao Tsé-tung ofuscou os dirigentes de formação russa que tinham o apoio de Moscou: Bo Gu e Wang Ming. Além disso, contrariando a ortodoxia ideológica soviética, focou os camponeses em vez de os operários urbanos. Embora a aliança entre os dois regimes tenha sido ditada pela conveniência mútua, as diferenças se agravaram. Enquanto a União Soviética pretendia tratar a China como mais um dos seus satélites, ao estilo dos países da Europa Oriental, os dirigentes da República Popular desejavam um tratamento em condições de igualdade. Mao Tsé-tung começava a ver a China como a nova referência real do comunismo no mundo, que deveria abandonar uma União Soviética que traía a causa ideológica. O acirramento das divergências levou a URSS a cancelar a ajuda que daria à China no projeto nuclear. Em 1962, os soviéticos também negaram apoio ao país asiático, durante confronto deste com a Índia (disputa motivada pelo controle de uma zona fronteiriça). Assim, na década de 60, os dirigentes chineses, convencidos de que os interesses soviéticos não coincidiam em absoluto com os dos chineses optaram pelo isolamento. Somente em abril de 1989 China e URSS encerraram três décadas de congelamento das relações diplomáticas com a visita do líder soviético Mikhail Gorbaciov a Pequim (ARENKT, Hanna. *A Condição Humana*). Livro relata o desenvolvimento histórico da existência humana, da Grécia Antiga até a Europa moderna.

invasão japonesa, e, posteriormente conduzindo o Partido Comunista Chinês até à vitória contra o generalíssimo Chiang Kai-shek do KMT, na Guerra Civil Chinesa. Restabeleceu o controle central sobre os territórios fraturados da China, com exceção de Taiwan, e supriu os opositores da nova ordem. Promulgou uma reforma agrária radical, usando a violência e o terror para derrubar latifundiários antes de tomar suas grandes propriedades e dividir as terras em comunas populares.

Em 1950, ele enviou o Exército de Libertação Popular para o Tibete para impor a reivindicação da China na região do Himalaia; esmagou uma revolta ali em 1959; e em 1962, Mao lançou a Guerra sino-indiana. Na política externa, Mao apoiou "revolução mundial" e, inicialmente, procurou alinhar a China com a União Soviética de Josef Stalin, o envio de forças para a Guerra da Coreia e a Primeira Guerra da Indochina, bem como auxiliando movimentos comunistas na Birmânia, Camboja, e em outros países.

O triunfo definitivo do Partido Comunista aconteceu depois de décadas de turbulência na China, que incluiu uma invasão brutal pelo Japão e uma prolongada guerra civil. O Partido Comunista de Mao finalmente atingiu um grau de estabilidade na China, apesar do reinado de Mao ser marcado pela crise de eventos como o Grande Salto em Frente e a Revolução Cultural, e seus esforços para fechar a China ao comércio de mercado, e erradicar a cultura tradicional chinesa.

Ao desconsiderar o Segundo Plano Quinquenal, o líder chinês rompeu com o modelo soviético e priorizou um programa com ênfase na atomização da produção industrial, interiorização do parque produtivo e o preceito de que toda produção deveria ser gerada no campo. A expectativa era que a introdução de novos plantios no campo e a maciça interiorização da indústria³⁶ multiplicassem a produção de grãos. A China e União Soviética divergiram após a morte de Stalin, e pouco antes da morte de Mao, a China começou sua abertura comercial com o Ocidente.

Críticas às decisões de Mao são inúmeras na literatura. Hobsbaw (1994), por sua vez, frisa o obscurantismo de Mao, mas registra que, em seu governo, ocorreram avanços sociais: redução da mortalidade infantil e aumento da taxa de escolarização. Mao organizou 26 mil comunas que abrigaram 120 milhões de famílias rurais.

³⁶ Mao idealizou projetos inéditos para o setor industrial como a criação de milhares de minifundições de aço, em todo o território chinês, empregando tecnologias rudimentares e aproveitando as grandes reservas de recursos naturais. A produção dispersa do aço, entretanto, mostrou-se uma estratégia inadequada. O resultado foi o fechamento de empresas, graves danos ambientais e a impossibilidade de aproveitar a produção devido a graves problemas em relação à qualidade do material. Somente em 1967 foi registrada a recuperação da produção de grãos.

Na tentativa de extirpar qualquer vestígio de métodos do sistema capitalista, Mao optou por reduzir a participação de Deng Xiaoping no governo, uma vez que este foi classificado como pragmático e não-ideológico. Como será apresentado adiante, Deng, porém, assumiu o papel de grande condutor da abertura da economia chinesa, em 1978.

A cisão entre Mao e os moderados ampliou-se. Em 1959, ele abandonou a presidência da República e foi sucedido pelo moderado Liu Shaoqi. O rompimento transformou-se em conflito, em 1966, quando Mao e seus seguidores lançaram a revolução cultural proletária, para erradicar o que perdurara dos costumes burgueses e para recuperar o zelo revolucionário do primitivo comunismo chinês.

A Revolução Cultural teve efeito adverso sobre as relações exteriores. A propaganda a favor dos guardas vermelhos e a agitação dos chineses residentes no estrangeiro dificultaram as relações com muitos Estados, especialmente com a URSS. Mao emergiu vitorioso da Revolução Cultural e o pensamento radical refletiu-se em uma nova Constituição, adotada pelo IV Congresso Nacional Popular em 1975. O moderado Deng Xiaoping foi nomeado vice primeiro ministro e vice-presidente do partido.

Durante este período, as relações exteriores melhoraram substancialmente, em especial com os Estados Unidos, que, em 1971, retirou seu veto à incorporação da República Popular Chinesa (RPC) às Nações Unidas. Depois disso, a RPC substituiu a República da China (Taiwan). Em 1972, estabeleceram-se relações diplomáticas com o Japão e, em 1979, com os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que se estreitavam os laços com a Europa Ocidental.

Mao morreu em 1976, deixando vazio o espaço de poder. Os radicais obtiveram sua primeira vitória ao impedir que Deng Xiaoping fosse eleito primeiro ministro. Como solução de compromisso, Hua Guofeng foi nomeado sucessor de Mao, como presidente do Partido Comunista Chinês. Sob seu governo, impuseram-se políticas moderadas.

Em 1977, Deng foi reinstituído como substituto do primeiro ministro. O XXI Congresso do Partido Comunista Chinês, celebrado em 1977, foi dominado pelo presidente Huan, o vice-presidente Deng e Ye Jianying. Considerado o arquiteto geral da reforma e da abertura chinesa, Deng Xiaoping teve presença ativa nos principais momentos históricos da China. Filiou-se ao Partido Comunista, em 1924; colaborou em várias missões políticas e militares durante a guerra civil no Sul (1930-1934) até que os comunistas fossem obrigados a fugir, derrotados por Chiang Kai Shek.

Participou da Longa Marcha³⁷ até o estabelecimento de uma nova base comunista em Yenan (1934-1936); e alinhou-se às teses defendidas por Mao Zedong dentro do partido, tornando-se líder do movimento quando Mao assumiu o controle, em 1935.

Durante a guerra contra os japoneses (1937-1945), Deng foi comissário político no exército, o que lhe permitiu estabelecer estreitas relações com os chefes militares e impulsionar sua carreira posteriormente. Em 1945, entrou para o Comitê Central do Partido Comunista, em 1954 subiu à vice-presidência do governo e, em 1955, tornou-se secretário-geral do Partido e membro do Politiburo³⁸.

Em pouco tempo, Deng mostrou-se um líder moderado e pragmático, frente ao radicalismo sustentado por Mao, durante os anos do Grande Salto Adiante (1958-1961). Entre 1962 e 1965, teve de se dedicar a reparar os estragos econômicos causados pelos excessos de Mao, porém, durante a Revolução Cultural, quando era secretário-geral do PCC, foi acusado de defender a estatização da economia à moda soviética e de ser contrário aos ideais do Grande Salto Adiante. Na retórica da Revolução Cultural, isso equivalia a taxá-lo de revisionista soviético, burguês reacionário e capitalista.

Deng, que tinha lutado contra a demasiada influência do maoísmo e aberto inquéritos contra funcionários revolucionários corruptos, foi submetido a humilhações públicas, obrigado a abandonar suas funções no PCC, a fazer uma autocrítica de seus “erros” (1967) e a trabalhar como operário em uma fábrica (1970).

Aproximou-se novamente do poder em meados dos anos 70. No final de 1975, tornou-se vice-primeiro-ministro, voltando a ser o secretário-geral do partido. Com Deng Xiaoping à frente do governo, o país adotou a política das Quatro Grandes Modernizações (indústria, agricultura, ciência e tecnologia e das Forças Armadas). Foram criadas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) abertas a investimentos estrangeiros e se incentivou a propriedade privada no campo. O modelo propiciou grande crescimento econômico à China, a partir de 1978, e, por isso, Deng é considerado o dirigente-mor da República Popular da China, entre 1976 e 1997.

³⁷ Aproveitando à hesitação dos nacionalistas quanto a dar, ou não, o golpe final sobre os comunistas cercados, Mao Tsé-tung, juntamente com seu comandante militar Chu Teh, resolveu optar por uma retirada. Começava então o episódio que ficou conhecido como a Longa Marcha (outubro de 1934 a outubro de 1935).

³⁸ Politiburo – Trata-se de um comitê executivo de numerosos partidos políticos. Palavra usada para designar os partidos políticos comunistas.

É exatamente após a morte de Mao, o fim da Revolução Cultural, a derrubada do Bando dos Quatro³⁹, a liderança meteórica de Hua Guofeng⁴⁰ e a reabilitação de Deng Xiaoping que tem início, em 1977, a formulação do processo de reforma e abertura da economia chinesa. O novo movimento deixa de ter como enfoque a luta de classes, realizada principalmente durante a Revolução Cultural, e passa a concentrar esforços na edificação econômica.

Em março de 1979, Deng afirmou, em discurso⁴¹ proferido, em 1979, que “a luta de classes na sociedade socialista é algo que existe objetivamente, e não devemos apoucá-la nem exagerá-la”. Assim, com essa compreensão, o Partido Comunista deu outro passo a fim de ratificar a teoria da revolução permanente sob a ditadura do proletariado, ideia central da Revolução Cultural.

Em novembro de 1979, Deng Xiaoping recebeu Massayoshi Ohira, então primeiro-ministro do Japão, e, pela primeira vez, referiu-se à economia de mercado como “uma conquista da civilização humana”. Na ocasião, Xiaoping afirmou, inclusive, que ela “já florescia mesmo dentro da sociedade feudal”.

Ainda segundo Martins, pouco depois, na imprensa chinesa, apareceram declarações atribuídas a Deng, nas quais o dirigente chinês considerava o mecanismo de gestão como conjunto de meios e métodos de distribuição dos recursos naturais. “A economia de mercado é fruto do desenvolvimento econômico do mundo moderno”, afirmou. Em 1984, a economia chinesa foi oficialmente caracterizada como economia mercantil planificada, distanciando-se ainda mais da concepção que contrapunha o modelo mercantil ao planificado.

Ao inspecionar o sul do país, em 1992, Deng Xiaoping fez questão de ratificar que “economia planificada não é sinônimo de socialismo, pois no capitalismo também existe plano, e que economia de mercado não é sinônimo de capitalismo, já que no socialismo também existe mercado”.

Finalmente, em outubro de 1993, o Congresso Nacional do PCC homologou o termo economia de mercado socialista, conferindo-lhe força de lei. Segundo Deng Xiaoping, a

³⁹ Camarilha dos Quatro (ou Bando dos Quatro) é a designação atribuída a um grupo de quatro membros do Partido Comunista da China responsáveis pela implementação da Revolução Cultural. Jiang Qing (esposa de Mao Tsé-tung), Zhang Chunqiao, Wang Hongwen e Yao Wenyuan. Com a morte de Mao Tsé-tung, em 1976, os membros do grupo são detidos sob a acusação de terem promovido os excessos da Revolução Cultural e de ambicionarem tomar o poder. Fonte Universia Brasil.

⁴⁰ Mao Tsé-Tung morre em 1976 e, em outubro daquele ano, o seu sucessor, Hua Guofeng, decreta a detenção do Bando dos Quatro.

⁴¹ Disponível em <http://noticias.terra.com.br/interna/0,,OI2019179-EI6580,00.html>.

diferença fundamental entre economia socialista e economia capitalista não reside em um pouco mais de plano ou um pouco mais de mercado. A diferença estaria em qual sistema de propriedade – pública ou privada – exerce o papel dirigente da economia.

Segundo ele, em nossos dias, nenhum país adota de forma pura nem a economia de mercado, nem a economia planificada, pois, desta ou daquela maneira, plano e mercado estão sempre combinados em qualquer país – uns acentuando o plano, outros enfatizando o mercado competitivo.

Oficialmente, a China adotou uma economia sujeita à regulamentação macroeconômica do estado, mas atribui cada vez mais ao mercado o papel fundamental na distribuição dos recursos. Abaixo, é possível comparar o crescimento a variação real do Produto Interno Bruto (PIB), no período de 2000 a 2009. Verifica-se que as oscilações no Brasil são bem maiores que as registradas na China.

Tabela 1: Brasil – Taxa de variação real anual do PIB (2000 - 2009)

| Ano | % |
|------|-------|
| 2000 | 4,31 |
| 2001 | 1,31 |
| 2002 | 2,66 |
| 2003 | 1,15 |
| 2004 | 5,71 |
| 2005 | 3,16 |
| 2006 | 3,96 |
| 2007 | 6,09 |
| 2008 | 5,16 |
| 2009 | -0,19 |

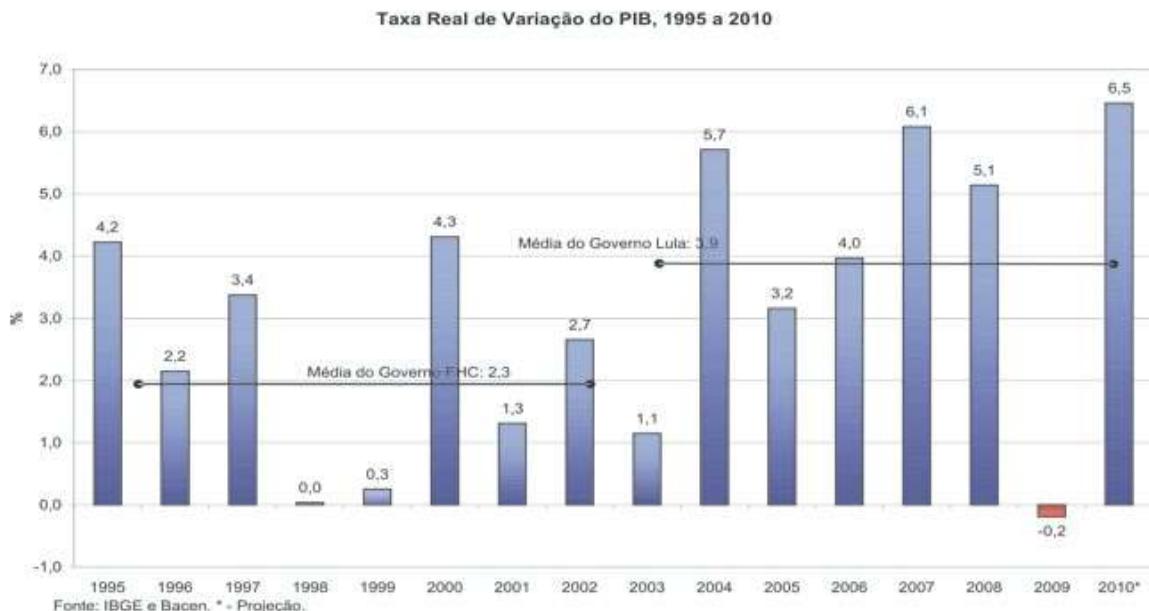
Fonte: IBGE/SCN 2000 Anual

Tabela 2: China – Taxa de variação real anual do PIB (2000 - 2009)

| Ano | % |
|------|-------|
| 2000 | 8,08 |
| 2001 | 8,38 |
| 2002 | 9,19 |
| 2003 | 10,01 |
| 2004 | 10,01 |
| 2005 | 9,99 |
| 2006 | 11,1 |
| 2007 | 11,4 |
| 2008 | 9,69 |
| 2009 | 8,78 |

Fonte: IBGE/SCN 2000 Anual

Gráfico 1: Brasil – Comparativo da taxa real de variação do PIB, nos governos FHC e Lula



2.2.1 As mudanças que alavancaram o crescimento chinês

A taxa de crescimento previsto pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o Produto Interno Bruto (PIB) da China, em 2010, é de 10,5%⁴². O índice, no entanto, não surpreende. O fortalecimento gradual da economia é um fato que vem se consolidando nos últimos 30 anos. O baixo custo da mão de obra, o relativo alto nível de qualificação, a política industrial – que adotou incentivos fiscais a determinados setores -, e a manutenção de uma taxa de câmbio desvalorizada, a fim de estimular a exportação, são alguns dos fatores que alavancaram a produtividade.

Vale ressaltar, porém, que muitos desses aspectos estiveram presentes em outras economias, sem, no entanto, resultar em crescimento semelhante. É o caso dos chamados *Newly Industrialized Countries* (NICs) – Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan – e o Japão, na década de 50. De acordo com o Boletim de Conjuntura divulgado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), em junho de 2006, a fim de analisar o crescimento econômico e a competitividade chinesa, uma diferença fundamental para que o resultado não seja uniforme é o tamanho dos três países asiáticos.

⁴² A OCDE manteve em 9,7% sua previsão para crescimento do PIB da China, em 2011, e avaliou que o déficit fiscal do país, em 2010, deverá ser de 1,9% do PIB. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,ocde-eleva-previsao-de-inflacao-na-china-e-corta-projecao-sobre-pib,43885,0.htm>.

Não há termos de comparação entre a dimensão geográfica de Coreia e Japão, de um lado, e China, do outro. Isso assume importância quando se nota que o desenvolvimento industrial da China ocorreu principalmente nas zonas costeiras, enquanto o interior permaneceu, em grande parte, predominantemente agrário, com taxas de crescimento bem menores e abrigando ainda a maior parte da população. Se o crescimento anual médio da China foi de 9,5%, nos últimos 27 anos, nas zonas costeiras – que, por si só, são maiores do que Japão e Coreia somados, - a taxa atingiu cerca de 15% ao ano, muito acima do ritmos de crescimento de qualquer outro país durante um período tão longo. (Boletim de Conjuntura divulgado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), em junho de 2006, p.81).

As medidas liberalizantes da economia chinesa foram adotadas no início de 1980, mas os resultados dessa iniciativa só foram consolidados no final dessa década, quando começou a ser implantada a reforma do sistema de preços dos produtos agropecuários. Esses preços, que, assim como os demais, eram fixados pelo governo central, passaram a vigorar com um sistema duplo. O governo central fixava a cota de produção que cada comunidade deveria entregar a um preço predeterminado e o restante poderia ser negociado livremente no mercado.

A alteração provocou grande elevação na produtividade rural, com expressivos reflexos sobre a renda e o emprego. Pesquisadores do Ipea, no documento citado anteriormente, avaliam que “a existência de um grande contingente de mão de obra com produtividade marginal muito baixa possibilitou seu deslocamento para as cidades, mantendo baixos os salários mesmo com o crescimento econômico elevado”.

É certo que essa iniciativa não duraria tanto nem teria tanto impacto se não fossem algumas questões geográficas. Durante décadas, Hong Kong acumulou capital, inicialmente com o desenvolvimento do comércio e das finanças e, mais recentemente, com a indústria de transformação nos setores de brinquedos, vestuário, entre outros. Entretanto, o reduzido tamanho da antiga colônia britânica vinha provocando grandes elevações dos preços dos terrenos e dos salários e ameaçando sua competitividade nesses produtos. Além disso, houve a inserção externa propiciada à China devido à proximidade e, recentemente, à complementaridade produtiva entre ela e os demais países asiáticos.

Segundo o relatório do Ipea, “a China ingressou no mercado internacional como uma espécie de intermediário entre Ásia e Estados Unidos”. “A China fazia isso importando partes, peças e componentes da Ásia, montando e vendendo os produtos finais para os EUA.” Agora, no entanto, o estereótipo de que a China é o país dos produtos baratos e qualidade duvidosa está sendo desfeito, segundo interpretação do coordenador do Grupo China do Ipea, Mário Sérgio Salerno.

Em matéria publicada, no dia 7 de março de 2006, no *site* da BBC Brasil.com, intitulada *China combate fama de produtos baratos que saem caro*⁴³, o pesquisador lembra que o Japão vivenciou problema semelhante e conseguiu reverter o estigma. Ele assegura que a China faz investimentos significativos em biotecnologia e nanotecnologia, “atividades portadoras de futuro”, além da indústria de microeletrônica.

O presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil – China (CCIBC), Charles Tang, observa, no mesmo texto, que o país começa a criar suas multinacionais e competir em mercados mais sofisticados, em vez de ser apenas fabricante para terceiros.

A China é uma fábrica para o mundo. Intel, Versace e Armani fabricam na China com alto nível de exigência em termos de sofisticação, tecnologia e qualidade. No Brasil, a maioria do povo conhece a China pelo R\$1,99, mas a China sempre teve produtos de alta tecnologia. Mesmo nos anos 50, o país fabricava jatos MiG, mísseis balísticos intercontinentais e armamentos nucleares (TANG, 2006).

A criação das chamadas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) permitiu deslocar a produção industrial para a República Popular da China. O estabelecimento das Zonas Econômicas Especiais também possibilitou a criação de plataformas de exportação, que obtiveram divisas fortes, investimentos e tecnologia.

Simultaneamente, enquanto o planejamento socialista era descentralizado (envolvendo as comunidades locais e flexibilizando os mecanismos de tomada de decisão), o mercado era centralizado, devido à integração entre as regiões e os ramos da economia. Era o que Deng Xiaoping denominou de economia socialista de mercado, segundo a tradução ocidental equivocada dos escritos chineses, ou economia de mercado socialista com características chinesas, como prefere definir os economistas de Pequim.

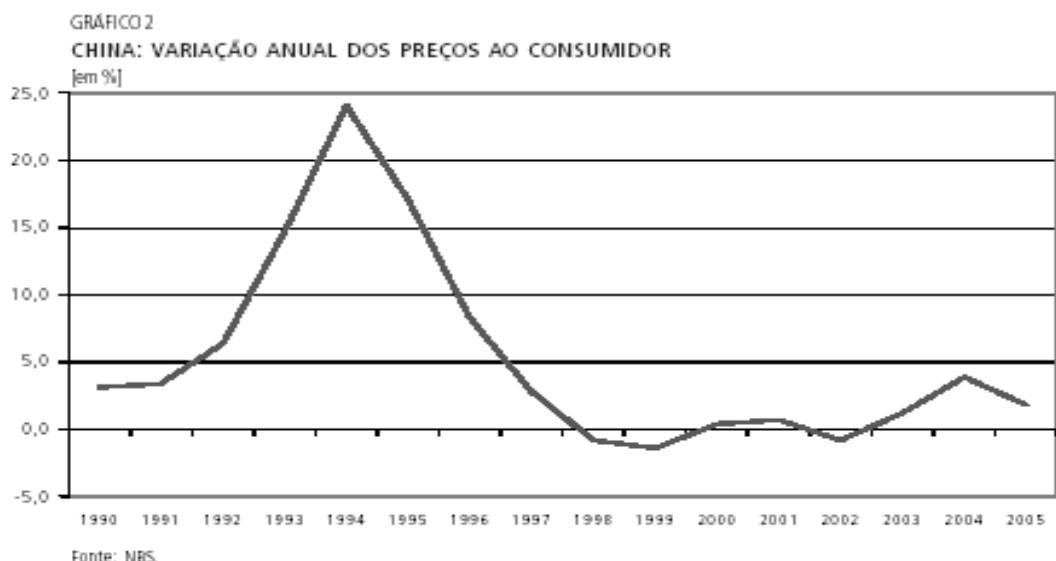
Uma característica fundamental para explicar o crescimento chinês é a existência de economias de escala na maior parte das indústrias, com fortes impactos sobre o custo de produção.

O comércio exterior é prioritário para os chineses que criaram o Ministério de Comércio Exterior. Cada Estado e município têm o seu secretário de Comércio Exterior. Além do Ministério, há o importante Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional (CCPIT), sediado em Beijing e com milhares de subseções em todas as cidades chinesas. A responsabilidade principal desses órgãos é de fomentar, incentivar e educar as indústrias para que possam exportar.

⁴³ Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/forum/story/2005/03/050306_chinabrasil4.shtml.

A estabilidade econômica aparece como importante elemento para a atração dos investimentos externos. Os sucessivos governos chineses estimularam o crescimento sem, contudo, deixar a inflação escapar do controle. De 1985 em diante, apenas em 1988-1989 e no período 1993-1995, a inflação anual, medida pelos preços ao consumidor, tornou-se preocupante. Na primeira fase foi registrada a taxa inflacionária de 18,5% e 17,8%, respectivamente, e, na segunda fase, 13,2% e 21,7%. Em ambos os momentos, o governo adotou medidas que desaceleraram o crescimento industrial e os investimentos, contribuindo para reduzir as pressões inflacionárias.

Gráfico 2: China – Variação anual dos preços ao consumidor (1990 – 2005)



Dados divulgados pelo Ipea mostram que o déficit fiscal, apesar de crescer substancialmente a partir de 1998, em momento algum ultrapassou 3% do PIB. A dívida pública do governo central é estimada em torno de 20% do PIB, podendo chegar a cerca de 30%, se forem incluídos os governos provinciais e locais. Avaliar adequadamente a situação fiscal do país diante da diversidade de formatos que as atividades empresariais de governos locais assumem, no entanto, é difícil.

A reestruturação econômica dos últimos anos permitiu que a China abrisse espaço para o desenvolvimento da propriedade privada. A China ocupa a 29^a posição no *ranking* no Índice de Competitividade Global⁴⁴. Quarenta e seis empresas chinesas⁴⁵ entraram na lista

⁴⁴ The Global Competitiveness Report 2009-2010. Fórum Econômico Mundial. Acesso em: 24 de setembro 2009.

⁴⁵ Disponível em: <http://www.CNN Money.com>. Acesso em: 27 de julho 2010.

da *Fortune Global 500*, em 2010, a exemplo da *PetroChina Company*, primeira no ranking mundial; Banco Industrial e Comercial da China, terceiro no ranking; *China Mobile*, quinta colocada, e *China Construction Bank*, na sétima posição.

Na China, a oferta de mão de obra é quase infinitamente elástica. Os trabalhadores chineses possuem a concepção de hierarquia e disciplina que, aliada à proibição da criação de organizações de empregados, dificulta tremendamente e a possibilidade de exercer pressões por aumentos de salários.

Os mecanismos de regulação das relações de trabalho e direitos trabalhistas são praticamente ausentes na sociedade chinesa. Não há férias (exceto três semanas anuais de feriados) nem aviso prévio e a semana de trabalho é de sete dias. Outra característica chinesa permite compreender melhor a possibilidade de manter salários tão menores do que em outros países, mesmo quando a diferença no custo de vida não é tão grande. Boa parte dos trabalhadores chineses não-qualificados das grandes cidades é constituída de imigrantes temporários provenientes das zonas rurais.

Atualmente, ao contrário do que prevalecia há poucos anos, esses trabalhadores não são considerados ilegais. Porém, por não possuírem carteira de identidade emitida pela cidade onde trabalham não contam com acesso a serviços públicos como saúde e educação. Esse grupo normalmente não traz a família para a cidade e aceita dormir no emprego, sem pagar nada. Isso permite, portanto, não ter gastos com moradia e transporte, que constituem boa parte dos gastos dos trabalhadores de baixa renda.

O desenvolvimento econômico da China se deve, em grande parte, ao Investimento Direto Externo (IDE), embora seja importante considerar os impactos que o IDE pode ter sobre uma nação, conforme explicitado na Introdução da presente pesquisa. Desde 2002, o país é o principal destino mundial de IDEs. Mas a presença das empresas multinacionais no país deve ser analisada sob um contexto específico. Inicialmente, elas se dirigiram quase que exclusivamente às Zonas Especiais, atraídas por incentivos fiscais, terrenos e edificações. Ficaram localizadas próximas a fornecedores e indústrias semelhantes, além de centros de pesquisa, incubadoras de empresas, laboratórios de ponta, infraestrutura de energia e transporte.

A localização privilegiada culminou no transbordamento tecnológico. Essa forma de agrupamento regional das indústrias, especialmente daquelas mais intensivas em conhecimento, teve papel relevante no desenvolvimento tecnológico chinês e na alteração da

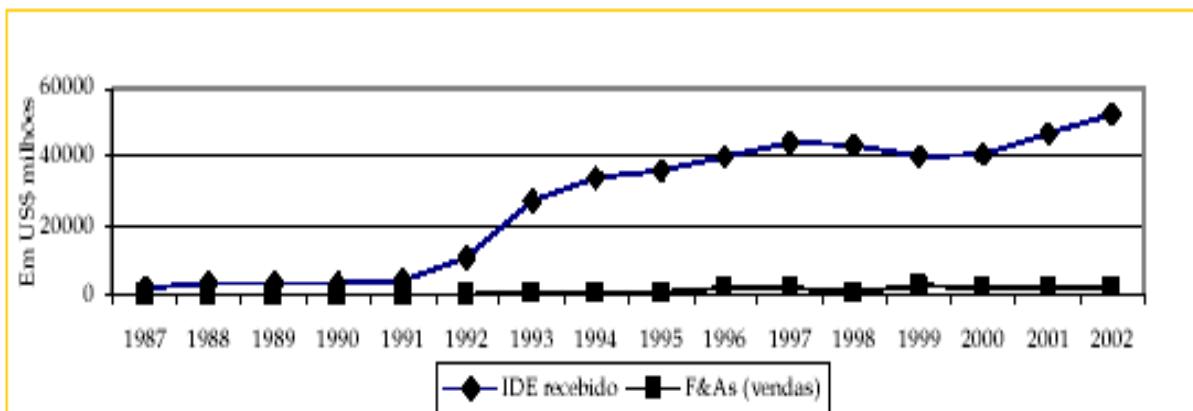
pauta de exportações ao longo dos últimos 30 anos. A capacidade da China em atrair investimentos estrangeiros não se esgota, no entanto, nos incentivos e vantagens desfrutados pelas multinacionais e zonas especiais. O relatório divulgado pelo Ipea, em 2006, avalia que:

No curto prazo, o baixo custo da mão-de-obra e uma taxa de câmbio desvalorizada propiciam elevada rentabilidade ao capital externo, especialmente àquele voltado às exportações. A produção dirigida ao mercado externo goza de isenção de impostos de importação para matérias-primas, peças e componentes. Assim, as multinacionais – especialmente as do setor de eletrônicos e comunicações, que representam grande parte das exportações chinesas – podem instalar, na China, as etapas finais da produção, aproveitando as peças e componentes produzidos pelas filiais localizadas nos países vizinhos. No longo prazo, o tamanho absoluto do mercado chinês e, especialmente, seu potencial de crescimento constituem um atrativo importante ao investimento (Boletim de conjuntura/Ipea/junho de 2006. p.84).

Apesar dos altos volumes de investimentos diretos recebidos pela China, a inserção deste país nesses fluxos não esteve associada ao seu envolvimento nas fusões e aquisições transfronteiras, fenômeno tão característico dos fluxos globais de IDE⁴⁶. Essas operações foram ausentes nos anos 1980 e somaram cerca de US\$ 9 bilhões entre 1990-1999, resultando numa participação média dessas operações sobre o total de IDE recebido de apenas 3,1% no período. O gráfico mostra a evolução de IDEs e das fusões e aquisições no período de 15 anos.

Gráfico 3: China – Investimento Direto Externo recebido e fusões e aquisições (vendas), (1987-2002)

GRÁFICO 1. China: Investimento Direto Externo recebido e fusões e aquisições (vendas), 1987-2002



FONTE: UNCTAD. *World Investment Report*. Elaboração da autora.

⁴⁶ BROADMAN; SUN. *The distribution of foreign direct investment in China*. WB Policy. Research Working Paper, Washington, DC, February, 1997. In: ACIOLY, Luciana. *China: uma inserção externa diferenciada*, 2005, p. 24-31.

Assim, durante o período inicial da reforma (1979-1986), os investimentos concentraram-se nas atividades de prospecção geológica, na indústria manufatureira (indústria tradicional, especialmente têxtil e confecções de roupas) e no setor de serviços (atividades imobiliárias).

A partir de 1986, com o início da segunda fase da abertura ao IDE, o governo chinês tomou uma série de medidas para mudar a estrutura setorial dos investimentos diretos recebidos, dirigindo-os para a indústria de transformação e para os setores *export-oriented* e de mais alta tecnologia. Desse modo, o IDE, no setor primário, caiu de 40,9%, em 1988, para 3,1%, em 1993, e o setor manufatureiro passou a ser o principal setor de destino dos investimentos diretos externos (WORLD BANK, 1997).

Nos anos 1990, período que compreendeu a terceira e quarta fases da abertura, algumas medidas mais fortes foram tomadas para aumentar a participação do IDE nas indústrias de capital intensivo.

A prioridade foi o desenvolvimento; o fortalecimento da indústria química e de máquinas e equipamentos de transporte; além dos setores de eletrônicos e de comunicações. Recentemente, foram abertas ao investimento direto externo novas atividades no setor de serviços e dado maiores estímulos ao surgimento de setores de tecnologia de ponta e ao estabelecimento de centros de pesquisa e desenvolvimento no país. Inicia-se, então a quinta fase da abertura da economia chinesa com a adesão da China à OMC, em 12.12.2001.

As relações mútuas com o Japão e os Estados Unidos – os maiores fornecedores de capital e produtos de tecnologia de ponta – demonstram a preocupação da China em se modernizar tecnologicamente, em vez de imitar os produtos elaborados em países desenvolvidos.

Por privilegiar, nos últimos 24 anos, investimentos em educação⁴⁷, a China observa a ampliação formidável do seu exército de técnicos, professores, bacharéis, doutores e cientistas, que se tornam, a cada dia, ainda mais aptos e capacitados a absorver a diversidade de novas tecnologias.

O acontecimento recente de mais destaque tem sido o volume de IDE que sai da China, desde que o governo adotou uma política globalizante, no ano de 2000, incentivando firmas chinesas a investir no exterior.

⁴⁷ Em 1986, o governo chinês adotou providências para fortalecer a educação, a partir do ensino de base. Entretanto, é em março de 2007 que se anuncia a decisão de tornar a educação uma "prioridade estratégica nacional".

O IDE que sai da China mais do que dobrou entre 2005 e 2007, de US\$ 12 bilhões para US\$ 27 bilhões. Em seguida, mais do que dobrou novamente, passando para US\$ 56 bilhões, em 2008. As saídas continuaram crescendo, totalizando US\$ 57 bilhões, em 2009, levando a China a se tornar a 5^a maior investidora externa⁴⁸.

O ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC) atestou a concordância de Pequim em seguir as normas globais que regem exportações, importações e investimentos estrangeiros; confirmou a disposição dos chineses em nivelar seu próprio terreno, igualando-o ao resto do mundo; e direcionou Pequim a um nível sem precedentes de *offshoring*⁴⁹. Deng Xiaoping disse, em 1992, “enriquecer é glorioso”.

A partir daí, empresas estrangeiras que desejassesem se transferir para a China estariam protegidas pelas leis internacionais e práticas empresariais de praxe. Seguindo as determinações da OMC, Pequim acordou que, passado um prazo para adaptação, seria dispensado às pessoas físicas e jurídicas, chinesas e estrangeiras, igual tratamento em termos de direitos e deveres perante a legislação do país. Isso significa vender praticamente qualquer coisa em qualquer local do território chinês.

Também concordou em se submeter à arbitragem internacional em caso de disputas comerciais com uma multinacional ou outro país. A burocracia do governo tornou-se mais amistosa, os pré-requisitos para investimentos foram enxugados e inúmeros *sites* dos ministérios chineses foram criados para ajudar os estrangeiros a compreender as regulamentações empresariais.

A China reconheceu que os dispositivos dos acordos da OMC serão aplicados de maneira uniforme pela totalidade territorial do país, incluindo as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), apresentou à OMC detalhes tributários das ZEEs e assumiu o compromisso de agir em sintonia com os acordos da OMC e dispensar tratamento isonômico às empresas de capital estrangeiro, no confronto com as de capital nacional.

Referente às tarifas, a China as consolidou em todos os produtos na lista, com uma redução tarifária unilateral de grande substância, trazendo a tarifa industrial média de

⁴⁸ Os dados integram o artigo *Será preciso aprender a atuar em mercados sofisticados – o verdadeiro desafio chinês*, de Karl P.Sauvant e Ken Davies (2010). Ambos atuam no Centro Vale Columbia para Investimento Internacional Sustentável. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/valor-economico/2010/12/06/o-verdadeiro-desafio-chines>.

⁴⁹ *Offshoring* difere da terceirização. O sistema se dá quando uma empresa transfere uma de sua fábrica inteira para o exterior para produzir o mesmo produto, da mesma maneira, só que com mão de obra mais barata, carga tributária menor, subsidiada, na maioria das vezes, pelo governo – que vê na iniciativa uma oportunidade de geração de emprego.

aproximadamente 25% para cerca de 9.6%. Outra medida ainda acerca das tributação diz respeito à eliminação das tarifas sobre todos e quaisquer produtos de tecnologia de informação.

3 OS MECANISMOS DA DIPLOMACIA BRASILEIRA NA ERA LULA E O DESPERTAR PARA A CHINA

3.1 A importância da China na política externa brasileira

As relações sino-brasileiras, desde a formalização, apresentam-se marcadas por uma característica de grande relevância no sistema internacional contemporâneo: a aproximação dos dois maiores países do mundo em desenvolvimento. Esse fato se torna mais importante na medida em que lideranças de ambos os estados assimilam que as convergências no plano mais alto da política internacional devem orientar a política externa do Brasil e da China, a fim de que sejam preservadas a paz e segurança; o respeito ao princípio de não-interferência em assuntos domésticos e de que sejam aceitas as diferenças existentes na comunidade internacional.

O discurso proferido pelo chanceler brasileiro, Antônio Azeredo da Silveira, no momento da assinatura do Comunicado Conjunto sobre o Estabelecimento das Relações Diplomáticas entre o Brasil e a China, no Palácio do Itamaraty, em 15 de agosto de 1974, definiu o núcleo principal de uma agenda comum às duas nações, independentemente da forma de governo e de regimes políticos que adotassem ou viessem a adotar.

Nossos governos têm enfoques distintos para a condução dos seus respectivos destinos nacionais. Ambos consideramos, no entanto, que é um direito inalienável de cada povo o de escolher seu próprio destino. O que é fundamental, sim, é que nas suas relações internacionais os governos estejam dispostos a, efetivamente, respeitar esse direito (SILVEIRA, 1978).

A retomada das relações entre os dois países - situados em polos extremos durante o período da Guerra Fria, que dividia o mundo entre socialistas/comunistas e capitalistas, foi possível a partir da iniciativa do empresário Giulite Coutinho, na época presidente da Associação Brasileira de Exportadores. Por conta própria, ele chefiou uma missão à China e visitou a Feira de Cantão, em 1970.

O primeiro presidente brasileiro a visitar a China foi João Figueiredo, em 1984. Ele estabeleceu que a cooperação sino-brasileira estaria fundamentada no respeito à soberania e à independência. A parceria resultou na assinatura de 34 contratos de prestação de serviços entre empresas brasileiras e chinesas, de 1984 e 1999. Nesse período, foi acertado um dos

mais importantes projetos na área científica e técnica, o desenvolvimento do satélite de rastreamento dos recursos da Terra⁵⁰.

As relações diplomáticas entre Brasil e China comemoraram 36 anos em 2010. Entretanto, elas não implicaram equilíbrio – ao menos no que tange ao crescimento econômico. Em 1978, quando os chineses entraram em contato com a economia capitalista, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro era 37% inferior ao chinês. Em 2004, representava menos de um terço. Agora, ao analisar o PIB dos Brics⁵¹, no terceiro trimestre de 2010, verifica-se que o Brasil ficou apenas à frente da Rússia. O PIB brasileiro avançou 6,7% no confronto anual, enquanto a economia russa subiu 2,7%, em relação ao terceiro trimestre de 2009. A liderança ficou, mais uma vez, com a China, cujo PIB cresceu 9,6%, seguida pela Índia, cuja atividade econômica teve expansão de 8,9%.

É interessante refletir sobre o fato de que a iniciativa de empresários brasileiros que buscavam novos mercados para os seus produtos trouxera para o primeiro plano dos governos brasileiro e chinês a necessidade do reconhecimento político e diplomático dos dois estados. Em que pese o distanciamento entre os regimes políticos em vigor, na China da Revolução Cultural e no Brasil do presidencialismo militar, logo se evidenciaria a convergência de interesses que animava os dois países no plano mais alto da política internacional.

A ascensão, em 1978, da liderança de Deng Xiaoping e as consequentes transformações que viabilizaram a reforma e a abertura do mercado chinês contribuíram para aprofundar a percepção de que Brasil e China tinham interesses comuns na criação de um ambiente internacional pacífico, estável e favorável ao desenvolvimento.

Quatro anos depois, período em que a nova geração de líderes capitaneada por Jiang Zemin assumia a condução da caminhada chinesa rumo ao novo século, uma importante ação diplomática conduzida por Zhu Rongji, então presidente do Banco do Povo Chinês, fortaleceu a relação diplomática sino-brasileira. Alguns meses antes da visita do presidente chinês, o futuro primeiro-ministro da China veio ao Brasil para uma série de encontros com autoridades

⁵⁰ Em 1988, Brasil e China assinaram programa de cooperação para desenvolver dois satélites de observação da Terra. O programa CBERS - Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres - representou um marco no relacionamento entre o Brasil e a China. Com isso, o Brasil passou a fazer parte do grupo de países detentores da tecnologia de sensoriamento remoto. O primeiro satélite desse programa, o CBERS-1, foi lançado em 14 de outubro de 1999, funcionando dois anos a mais que o período previsto. O satélite CBERS-2 foi lançado em 21 de outubro de 2003, a partir do Centro de Lançamento de Satélites de Taiyuan, China.

⁵¹ O coordenador de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Roberto Olinto, explicou que a China não divulga os dados dessazonalizados e, por isso, a comparação precisa ser feita com o ano anterior.

brasileiras e estabeleceu o essencial da concepção chinesa no que diz respeito ao relacionamento entre os dois países.

Firmou-se, a partir de então, o conceito de parceria estratégica sino-brasileira. Esse conceito desenvolveu-se tendo como base a concepção de Deng Xiaoping, que, numa conversa, em dezembro de 1988, com o primeiro-ministro Rajiv Ghandi sobre a responsabilidade comum de China e Índia no estabelecimento de uma nova ordem internacional, evocou o papel do Brasil na construção de um futuro século da América Latina. Nessa construção, encarada como estratégica para futuro do mundo no século XXI, o Brasil e a China, os dois maiores países em desenvolvimento, teriam o potencial para agregarem esforços e alicerçarem o fundamento de uma nova ordem internacional, baseada no progresso das nações e limitação da política de força como instrumento para solucionar divergências na esfera internacional. Ainda em 1993, o presidente Jiang Zemin esteve no Brasil e avalizou o concerto político sino-brasileiro.

Outros passos foram dados e contribuíram para moldar institucionalmente a relação cooperativa entre os dois estados. Esse entendimento de alto nível também se verificou na esfera do intercâmbio científico e técnico, conforme o projeto de lançamento de satélites, detalhado, anteriormente, em nota de rodapé. Vale salientar, porém, que, embora a cooperação represente um instrumento para que os atores abram caminho rumo a um protagonismo conjunto frente a outros países industrializados, ainda há resistência em alguns setores, com destaque para o comercial, o financeiro e o econômico.

Não é difícil compreender que, diante dos desafios do mundo econômico globalizado é objetivo de ambos estados garantirem as melhores posições no cenário internacional. Os acontecimentos que marcam a primeira década deste século, a exemplo da crise financeira mundial de 2008, deixam os atores globais em alerta, principalmente porque o problema teve início no centro econômico do planeta, os Estados Unidos.

O episódio levou certos especialistas a avaliarem com mais ênfase a possibilidade de uma nova nação vir a se tornar, nos campos político e diplomático, uma nova potência mundial. E, nesse contexto, as atenções se voltam para a China, um fato que parecia utópico, no início do século XX. O “renascimento econômico da Ásia Oriental”, entretanto, como descreveu Terutomo Ozawa e reproduziu Giovanni Arrighi (1995), foi o primeiro sinal da transferência de poder:

O milagre chinês, embora ainda em sua fase inicial, será, sem dúvida [...] o mais extraordinário em termos de impacto sobre o resto do mundo [...] principalmente sobre os países vizinhos (OZAWA, 2003, p.700).

Esse “renascimento” ocorreu, segundo Terutomo Ozawa, num movimento que se assemelha à “bola de neve”. Os milagres econômicos interligados ocorreram numa sucessão de estados da Ásia oriental, começando pelo Japão, nas décadas de 1950 e 1960; passando por Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura, Malásia e Tailândia, nas décadas de 1970 e 1980; e culminando, nos anos 1990 e início dos anos 2000, com o surgimento da China como centro de expansão econômica e comercial mais dinâmico do mundo.

Análise semelhante fez Wolf (2003). Em artigo publicado no *Financial Times*, ele diz que:

Se [a ascensão da Ásia] prosseguir como nas últimas décadas, ela dará fim a dois séculos de dominação global da Europa e, em seguida, a seu gigantesco braço norte-americano. O Japão foi apenas o precursor do futuro asiático. O país mostrou-se pequeno demais e voltado demais para si mesmo para transformar o mundo. O que vem atrás – a China, principalmente – não é nem uma coisa nem outra. [...] A Europa foi o passado, os Estados Unidos são o presente e a Ásia dominada pela China será o futuro da economia global. Esse futuro parece fadado a se realizar. “As grandes perguntas são quando e quão suavemente ele se dará.”

Brasil e China estão, pois, estruturalmente inseridos nesse contexto de mudanças globais⁵². Para obter êxito, ambos deverão implementar fórmulas destinadas a enfrentar a realidade atual, partindo de suas principais características: o fato de terem dimensões continentais e serem capazes de atingir padrões mais altos de riqueza e poder no cenário internacional.

Por outro lado, é possível imaginar que o Brasil, o maior país latino-americano, recuperará o ritmo histórico de crescimento que o levou a liderar a corrida para o desenvolvimento no século XX. Seu grande feito foi se industrializar num breve período e, assim, tornar-se o maior mercado do hemisfério sul. Atualmente, o país contabiliza condições para manter um ciclo de crescimento sustentável.

Para fortalecer o debate sobre uma nova ordem política mundial, em que a multipolaridade e a democracia se façam presentes, será necessário arregimentar atores que defendam outro viés ao modelo da globalização econômica ora em vigor. Neste sentido, é possível pensar que, se vier a assegurar a cooperação bilateral em função de uma nova pauta

⁵² Ver artigo O Brasil e a China – Relação de Cooperação no século XXI, de Severino Bezerra Cabral Filho. Disponível em http://www.ccibc.com.br/pg_dinamica/bin/pg_dinamica.php?id_pag=58.

mundial, a parceria estratégica sino-brasileira liderará certamente um dos eixos principais da concertação política internacional no século XXI.

Voltando um pouco na linha histórica, verifica-se que Rio Branco, em 1907, já estava atento à importância da segurança nacional. Na ocasião, ao final da Conferência de Haia, ele avaliou que o Brasil deveria não somente criar uma parceria estratégica com os vizinhos, Argentina e Chile, (esboçando assim a primeira fórmula do tratado do ABC), mas, sobretudo, dar prioridade máxima a sua defesa, para evitar o drama vivido pela Coreia, à época invadida pelo Japão e limitada em sua soberania e independência. A história da China ratificou a visão do estrategista brasileiro. Prova disso é que a China se transformou num estado forte, construído sobre um sólido sistema de defesa nacional.

A construção do conceito de parceria estratégica Brasil-China foi antecipada por Deng Xiaoping, a partir dos contatos que fez com chefes do estado brasileiro (João Figueiredo (1984) e José Sarney (1988); avançou com seus sucessores, presidente chinês Jiang Zemin e primeiro-ministro Zhu Rongji, nos encontros com os presidentes Itamar Franco (1993), Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002); e ganhou ainda mais força na era Lula (2003-2010).

3.1.1 O olhar do Itamaraty para o mercado chinês

Antes de focarmos o mercado chinês, faz-se importante compreender um pouco da trajetória do Ministério das Relações Exteriores⁵³ (MRE), também conhecido como Itamaraty. A breve síntese da história dessa instituição busca ratificar a importância da mesma. Três momentos relevantes merecem destaque. O primeiro é a assinatura do Tratado de Madri, em 1750, a fim de negociar questões de fronteira estabelecidas pelo Tratado de Tordesilhas. O segundo se refere à mudança da família real para o Brasil, em 1808, que resultou na transferência da sede do Império de Lisboa para o Rio de Janeiro, devido às invasões napoleônicas em Portugal.

Por último, a participação do MRE no processo de reconhecimento da independência do Brasil, a partir de 1822. A relevância do momento ultrapassa a criação das instituições

⁵³ O MRE conta com um aparato que inclui, entre outras, a sede Palácio do Itamaraty, em Brasília; e escritórios de representação no Rio de Janeiro, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, São Paulo, Recife e Manaus. O Ministério conta também com o apoio de entidades vinculadas, a exemplo da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) – responsável pelas questões acadêmicas -, e o Instituto Rio Branco, que seleciona e treina diplomatas. Fonte – site do Ministério das Relações Exteriores <http://www.itamaraty.gov.br/>.

diplomáticas verdadeiramente brasileiras, pois colocou em xeque, pela primeira vez, a capacidade de negociação internacional dos diplomatas a serviço de Dom Pedro I. Eles tiveram que conseguir o reconhecimento da independência do Brasil perante todas as potências mundiais. A partir daí, e desde a sua criação nos primórdios da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, em 1822, o Itamaraty definiu alguns princípios fundamentais de atuação, a exemplo da busca por entendimentos pacíficos frente a controvérsias e a não-intervenção. Com o fim da 2ª Grande Guerra e a consequente criação da ONU, em 1945, o MRE consolidou sua presença nos fóruns internacionais.

Atualmente, o desafio do Itamaraty tem sido se adaptar ao momento de consolidação das instituições democráticas no país. Com o fim da ditadura militar de 1964 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil aceitou definitivamente o caráter de país plural, com vários conflitos sociais e econômicos a serem resolvidos de forma democrática, com a participação de vários setores da sociedade.

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Ministério das Relações Exteriores tem estabelecido diálogo com os demais órgãos do governo, iniciativa privada e Organizações Não-Governamentais (ONGs). O objetivo é fundamentar as atividades da instituição na reflexão sobre as necessidades internas do país. As preocupações fronteiriças ou bélicas, antes de fundamental importância na pauta do MRE, foram substituídas por questões de necessidade interna e repercussão externa: proteção ao meio ambiente, estímulo à ciência e tecnologia, assistência humanitária, biocombustíveis.

Dada a apresentação sobre a importância do MRE, busca-se, a partir de agora, avaliar como a instituição enxerga o mercado chinês. Uma das principais críticas está na “demora” do MRE em se posicionar claramente sobre o ator asiático. Um exemplo recente que levou especialistas a ratificar a análise de que “o Brasil descobriu a China tardiamente” é a declaração do ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, proferida há dois anos.

Na ocasião, o chanceler disse que, “para o Itamaraty”, 2008 seria o “Ano da Ásia”. Naquele momento, porém, a China já respondia por 10,1% das importações brasileiras, atrás apenas dos Estados Unidos. Quando comparado esse índice a 2007, encontra-se um aumento de 54% em relação às importações provenientes da China. Material elétrico e eletrônico, além de vestuário, já representavam aquisições brasileiras que preocupavam o empresariado devido aos preços competitivos com que esses produtos chegaram ao mercado interno.

O Brasil é um descobridor tardio da China até mesmo quando comparado com outros países latino-americanos, como Chile e México. Um olhar sobre o comércio brasileiro com a China mostra que o modelo comercial café e cana de açúcar foi substituído pela dupla soja e minério de ferro. No segundo ano da gestão do presidente Lula (2004), esses dois produtos representaram 65% de todas as vendas para o mercado chinês. Seguidos por outros com nível de industrialização semelhante: pasta de madeira, óleo bruto de petróleo e fumo. Nos primeiros cinco meses de 2005, o cenário se alterou levemente, mas o padrão soja-ferro respondeu por metade das vendas para a China.

Ao término da Era Lula, Celso Amorim voltou a fortalecer essa análise. Em entrevista publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, em 27 de novembro de 2010, ele apontou como principal desafio do MRE “o relacionamento com a China”. Em relação ao tema, ele diz:

Precisamos dar uma forma importante ao relacionamento com a China. Não desenvolvemos um conceito pleno de como vai ser nossa relação com a China. Essa é uma autocritica. Não deu tempo. Precisamos pensar mais profundamente nisso (AMORIM, 2010).

Sendo o Itamaraty responsável pela condução da política externa, vale ressaltar que alguns elementos dificultam a relação comercial com a nação asiática. Sobre a China, por exemplo, pesam acusações de descumprimento de acordos firmados com a Organização Mundial do Comércio (OMC). A República também impõe dificuldades para que empresas internacionais se instalem em seu território. O economista Maurício Mesquita Moreira, do Departamento de Integração do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington, analisa esse fato.

Na interpretação dele, o acesso brasileiro ao mercado chinês de produtos de alto valor agregado é muito improvável, pois a China faz questão de adquirir tudo no estado mais primário possível. Mesmo o Chile, tradicional fornecedor de cobre, sofre porque os chineses se recusam a importar cobre refinado. Ele acrescenta que até a distribuição é muito complexa e só quem conta com o apoio do governo consegue atingir o mercado interno. Prova disso é que mesmo as montadoras instaladas na China são proibidas de possuir revendedoras e obrigadas a lidar com intermediários chineses.

Além das dificuldades geradas pela política chinesa, existem os problemas inerentes à realidade nacional. Muitos acreditam que a competitividade da indústria brasileira não é suficiente para avançar no mercado chinês. Na China, a taxa de juro é de 2% ao ano. A política de juros brasileira, somada à carga tributária, limita a opção à venda de *commodities*.

Há especialistas que também chamam a atenção para outro fator. “Quem definiu o perfil das relações comerciais brasileiras foram os chineses. Não fomos nós que vendemos soja e minério de ferro, foram eles que compraram”, destaca Roberto Teixeira da Costa⁵⁴, fundador e membro do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). Vale ressaltar que o governo brasileiro tenta mudar esse perfil. Levou para Pequim uma comitiva de 400 empresários, junto com o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e concedeu status de economia de mercado à China, com a esperança de conquistar maior simpatia dos importadores.

Ao se verificar os nomes dos maiores fornecedores para a China, porém, observa-se um quadro sintomático. Em primeiro lugar está o Japão, em segundo Taiwan e, em terceiro, a Coreia do Sul. São eles que abastecem os chineses de máquinas e equipamentos. Um cálculo do BID com base em dados do órgão da Organização das Nações Unidas para o Comércio de Commodities (Comtrade), mostra que o Brasil já havia registrado, em 2002, uma perda de 4% de seu mercado exterior para a China.

O pessimismo, porém, não é compartilhado por todos os economistas. Renato Amorim (2007), membro do Conselho Empresarial Brasil-China, acha “complicado”, mas “não impossível”, tirar proveito do crescimento chinês. A maior dificuldade, segundo Amorim, é que não basta chegar lá e vender, “é preciso entender a lógica produtiva deles, saber inserir-se em algum ponto da cadeia e, acima de tudo, oferecer algo em troca.”⁵⁵

Todas as empresas teriam de ser um misto de exportadoras e investidoras. O modelo mais comum é o que exporta matéria-prima, usa a mão de obra chinesa para montar o produto, compra de volta, agrupa a marca brasileira e vende novamente. Algumas indústrias estão fazendo isso com sucesso. São os casos da Caloi e da Gradiente. O problema é que para levar a cabo uma operação desse porte é preciso muita desenvoltura no mercado internacional e poucas empresas brasileiras transitam com tanta familiaridade por cenários tão distantes. Segundo Amorim, falta ao Brasil preparo institucional para lidar com a China.

Um estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) traçou o perfil do seletivo clube formado pelas cerca de mil empresas industriais de todo o mundo que conseguiram superar a muralha da China. Elas têm aproximadamente 900 empregados, receita média de US\$ 290 milhões por ano e exportam 10% desse faturamento. Também apresentam

⁵⁴ Publicada pela Revista Desafios, em 10.04.2007, e disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/12/artigo12962-2.php>.

⁵⁵ Idem.

índices de produtividade e de eficiência superiores às demais exportadoras, um quadro que demonstra ser preciso profissionalismo para chegar ao mercado chinês, porém não necessariamente alta capacidade de inovação. A mesma pesquisa apontou que 90% das vendas foram realizadas por empresas especializadas em bens padronizados e só os 10% restantes foram efetuados por firmas que inovam e diferenciam seus produtos.

A pesquisadora Fernanda de Negri, autora do estudo, constatou que as indústrias originárias de diversos países que já vendem para nações asiáticas têm maior probabilidade de entrar no mercado chinês, assim como as empresas de capital estrangeiro, que têm 7% mais chance de exportar para a China do que suas congêneres domésticas. Essa vantagem, entretanto, nem sempre é aproveitada. Muitas vezes as multinacionais definem suas estratégias comerciais em termos globais e não necessariamente a sucursal brasileira é escolhida para vender para a China. O estudo do Ipea também destaca um detalhe importante: quase todos os grandes exportadores brasileiros já têm acesso à China, porém muitas vezes fornecendo produtos com menor valor agregado do que os vendidos para outros mercados, mesmo para países desenvolvidos.

Mesmo diante de tantos obstáculos, o governo brasileiro permanece otimista quanto à política comercial em relação à China. Ivan Ramalho, secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, acredita que "soja e minério de ferro já ocuparam o espaço disponível, agora é a vez de novos produtos suprirem as necessidades da crescente demanda chinesa". Para mostrar que está certo, ele aponta alguns casos.

Em 2004, o Brasil não vendeu nenhuma máquina-ferramenta para a China, mas, um ano depois, foram comercializados US\$ 28 milhões. A exportação de compressores dos cinco primeiros meses de 2005 alcançou US\$ 26 milhões, mais do que o dobro do valor de 2004. O mesmo aconteceu com máquinas de terraplenagem, cujas vendas até maio de 2005 chegaram a US\$ 5,6 milhões. Para Ramalho, as perspectivas também são muito boas para aparelhos elétricos, de telefonia, tintas e vernizes. Os números não chegam a ser impressionantes, mas podem, de fato, representar uma tendência.

Certamente o maior benefício que o Brasil poderia aferir dessa relação é analisar com muito cuidado a estratégia de desenvolvimento econômico que permitiu a China obter uma evolução econômica tão acelerada. A experiência da China e dos demais "tigres asiáticos" ensina que o caminho da riqueza de uma nação não é impossível.

No livro *O mundo é plano – uma breve história do século XXI*, de Thomas L. Friedman, o autor divide o processo de globalização em três fases. A Globalização 1.0 se estendeu de 1492, quando Colombo inaugurou o comércio entre o Velho e o Novo Mundos, até por volta de 1800. Nesse período a grande questão era se o país se inseria na concorrência e nas oportunidades e os ingredientes para obter as respostas a essas perguntas era a força física (cavalos, vapor, vento).

Na Globalização 2.0, de 1800 a 2000 – sendo interrompida pela grande depressão e pelas duas guerras mundiais, o mundo foi reduzido de médio para pequeno. O principal agente de mudança foi a força dinâmica, as empresas multinacionais que se expandiram em busca de mercados e de mão de obra. Na primeira metade dessa fase, a integração global foi alimentada pela queda dos custos de transporte – motor a vapor e ferrovias; e, na segunda fase, pela queda dos custos com comunicação, devido à difusão do telegrafo, da telefonia, dos satélites da *world wide web* (www) na versão preliminar.

A Globalização 3.0, segundo o autor, acontece a partir de 2000, que transformou o mundo em minúsculo. Nas primeiras duas etapas os dirigentes foram os europeus e americanos, pessoas e empresas. Friedman pondera que, muito embora a China fosse a maior economia do mundo no século XVIII, foram os países, empresas e exploradores ocidentais que conduziram a maior parte do processo de globalização e configuração do sistema. A tendência, todavia, é que esse fenômeno se inverta: em virtude do achatamento e encolhimento do mundo, esta fase 3.0 será cada vez mais movida não só por indivíduos, mas também por um grupo muito mais diversificado de não-ocidentais e não-brancos. O Brasil precisa definir uma estratégia de política externa para não ficar à reboque do ciclo sino-desenvolvimentista.

3.2 Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China (CCIBC) – Breve histórico da instituição e análise do papel da entidade na tomada de decisões que configuram o atual cenário da relação sino-brasileira⁵⁶

Implementada como uma instituição binacional, a Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China (CCIBC) defende indistintamente os interesses de ambos os países, buscando facilitar a aproximação entre entidades, organizações e empresas que tenham interesse em

⁵⁶ Dados extraídos do site http://www.ccibc.com.br/pg_dinamica/bin/pg_dinamica.php . Ver também a Revista Visão da China, publicada pela entidade e disponível em www.brasilchina.com.

aprofundar as relações sino-brasileiras. A natureza jurídica da Câmara é de direito privado, sem fins lucrativos. É regida pelas leis brasileiras e por meio de um acordo firmado com a *China Council on the Promotion of Industrial Trade* (CCPIT), o que permite à Câmara servir de interlocutora entre empresários, ministérios, autoridades e jornalistas de ambos os países. A entidade contabiliza três comitês: jurídico, de logística e de agronegócio. O terceiro atesta o perfil da exportação brasileira fundamentada em *commodities*.

A CCIBC foi designada como órgão coordenador do acordo assinado, em 15 de março de 1988, entre o Conselho Chinês de Fomento do Comércio Internacional, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional do Comércio, a Associação do Comércio Exterior do Brasil, a Associação das Empresas Nacionais Exportadoras e a Confederação das Associações Comerciais do Brasil. O documento visa promover a cooperação entre as entidades signatárias, a troca de informações sobre feiras e outros eventos, facilitar contatos entre órgãos governamentais e para-governamentais dos dois países, consultorias e assessorias.

Assim como o ministro Celso Amorim, a instituição também tem uma visão crítica em relação à necessidade de o Brasil conduzir melhor o relacionamento com a China, principalmente no que diz respeito à diplomacia econômica. O presidente da CCIBC, Charles Tang⁵⁷, é o principal porta-voz dessa análise. Ele diz que para dar uma noção do descaso, antes da feira Brasil-China de 2002, o último evento de promoção comercial entre os dois países aconteceu em 1986. “Foram 16 anos sem nenhuma iniciativa brasileira” (TANG, 2002).

Alavancar essa parceria, porém, requer atenção a outros detalhes. O modelo econômico adotado pelo Brasil é, segundo Charles Tang, um dos empecilhos para obter melhores resultados comerciais com a China. “Se analisarmos todos os planos econômicos das duas últimas décadas que foram implementadas no Brasil, nenhum deles, sem exceção, reconheceu o óbvio, ou seja, que para a formação da riqueza de uma nação, ou até de uma empresa ou de uma família, é necessário ter fontes de receita.”

Tang avalia que as reformas e reestruturações da economia necessárias para manter uma estabilidade com prosperidade jamais foram realizadas e alerta:

⁵⁷ Declarações de Tang foram dadas em entrevista concedida, em dezembro de 2005, na Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Novo Hamburgo/Campo Bom e Estância Velha.

Necessitamos urgentemente mudar essa nossa mentalidade passiva da época colonial onde éramos proibidos de exercer o comércio exterior. ‘O Brasil não se vende, é comprado’, disse uma vez o ministro Pratini de Moraes. Para criar a estabilidade econômica, optamos pelo modelo recessivo que ajuda a criar a pobreza em que nos encontramos. A experiência chinesa, e a de todos os outros tigres asiáticos antes dela, demonstram claramente que o caminho da riqueza de uma nação que sai de sua pobreza não é tão demorado e nem tão impossivelmente difícil. Monetarismo é meramente uma importante ferramenta de administração pública, mas não gera a compreensão necessária sobre como criar a prosperidade de uma nação (Tang).

O espaço que pertence ao Brasil, na China, foi preenchido por empresas de outros países. Tang observa que:

A velha geração de chineses associa, automaticamente, o Brasil com Pelé, futebol e café. Mas, em função da nossa omissão e ausência, a nova geração de chineses associa café com Colômbia e com a rede americana de coffee shops, chamada Starbucks, que está presente em toda a China [...] O chinês consome, em volumes de crescimento geométrico, o café Suíço Nescafé, de um país que não produz café. Da mesma maneira, ele toma suco de laranja de marcas europeias de países que não produzem laranja. O valor agregado flui para esses países que compram esses produtos no Brasil.

Para o professor do Departamento de Administração da Universidade de São Paulo (USP) Paulo Feldmann, o Brasil deve encarar a China como um mercado importante para suas *commodities*, desde que observe em que produtos é cliente ou concorrente da economia chinesa⁵⁸. Ele acredita, também, que a China não investirá fortemente no Brasil, pois os empresários chineses preferem investir no próprio país, já que internamente obtém lucros consideráveis e conhecem o mercado doméstico.

A China pretende ser o grande fabricante de produtos manufaturados do mundo. Prova disso é que é o quarto maior exportador desses produtos, perdendo apenas para os Estados Unidos, Japão e Alemanha. Enquanto a China é, hoje, a quarta economia do mundo, o Brasil, que já ocupou a oitava posição, é a 15^a. Há 20 anos, exportávamos menos que os chineses e, hoje, o Brasil continua com a pífia participação de cerca de 1% no comércio global, enquanto a China responde por cerca de 7% desse mercado (FELDMAN, 2005).

Desde sua fundação, o Conselho Superior da CCIBC contou com representantes⁵⁹ de variados setores da sociedade brasileira, como os empresários João Havelange, Roberto Marinho, José Mindlin, Carlos Antônio Rocca e Roberto Vidigal, além do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Entre os membros honorários, os ex-ministros Luis Guchiken, Roberto Amaral, Pedro Parente e Aloysio Nunes Ferreira. Ainda os ex-governadores Blairo Maggi, Germano Rigotto e Jarbas Vasconcelos.

⁵⁸ Ver Seminários Temáticos para a 3^a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – Parcerias Estratégicas, em junho de 2005, Brasília disponível em http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_5.pdf.

⁵⁹ A lista com todos os integrantes da direção se encontra disponível em http://www.ccibc.com.br/pg_dinamica/bin/pg_dinamica.php?id_pag=649. Há representantes de várias regiões do Brasil. Em Pernambuco, o presidente da Fecomércio, Josias Inojosa.

4 PACÍFICO E ATLÂNTICO – A LOCOMOTIVA CHINESA COMO OPORTUNIDADE E COMO DESAFIO PARA O BRASIL

4.1 Impacto econômico do modelo diplomático adotado pelo primeiro presidente da República do Partido dos Trabalhadores no Brasil, no que diz respeito à imagem do País sul-americano no cenário internacional

A partir da Era Lula (2003-2010), o Brasil reforça as dimensões verticais e horizontais da agenda, do bi e do multilateralismo, introduzindo novos tópicos à política externa proposta por FHC (1995-2002). Como ressalta Vizentini⁶⁰ (2008), a nação latino-americana trocou a tática do "bom comportamento" pela "barganha de" alto perfil:

(...) Lula começou a desenvolver uma agenda internacional intensa como porta voz de um projeto (...) uma política externa de desalinhamento em relação ao consenso do "Atlântico Norte" como forma de recuperar a capacidade de negociação.

Diferentemente de FHC, quando a tática em ocupar lugar estratégico na ONU foi solitária, o Brasil buscou articular, a partir de 2003, um quadro de alianças. Além de apoios conquistados da Rússia (a quem o país apoia em seu pleito na OMC), Grã-Bretanha e China, o Brasil esteve ao lado de Japão, Alemanha e Índia em um G-4, exemplo concreto da junção do eixo vertical e horizontal, que defendeu, em 2005, a reforma da ONU – o momento marcou a celebração do 60º aniversário da entidade. O G-4 foi abandonado, a *posteriori*, pelo Japão devido ao apoio explícito dos EUA a sua candidatura, enquanto a Alemanha rejeitou.

É difícil prever se haverá um G-11, G-12, G-13 ou outro G. Mas duas coisas são certas. Uma é que esses mecanismos embora úteis não substituem as instâncias multilaterais formais. A outra é que não existe ordem ou governança no plano internacional sem que a maioria esmagadora da humanidade internacional participe de sua gestão (AMORIM, 2007, p. 19).

Apesar deste elemento competitivo, o Brasil conseguiu aumentar sua presença nos mercados do Sul e estabelecer contatos mais amplos, em particular com a Índia e África do Sul, que mostra a complementaridade entre os emergentes. O estabelecimento do Ibas (G-3) que agrupa Brasil, Índia e África do Sul, um fórum de diálogo de caráter Sul-Sul, tem promovido o crescimento dos espaços de cooperação científica, tecnológica e política. O G-3 obteve avanços em parcerias na área nuclear, produção de medicamentos genéricos e de combate a Aids-HIV, programas sociais (combate à fome, assistência médica, inclusão e

⁶⁰ In ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (orgs). **Relações internacionais do Brasil-temas e agendas**. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 159-193.

educação), buscando acordos entre o fórum e o Mercosul e outros mecanismos de integração como a União Aduaneira da África Austral (Sacu), a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (Saarc) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Sadc).

Ao avaliar a relação com a China, especialmente, observa-se que os choques dizem respeito à área comercial, não apenas pela competição mencionada anteriormente, a Norte e Sul, mas também devido à penetração dos produtos chineses no mercado brasileiro, conforme abordado no Capítulo III. Vizentini (2006) e Lima (2005) destacam, entretanto, que o espaço de ação brasileiro vem crescendo gradualmente, sendo mais intenso no eixo Norte, o que se revela também na análise de Celso Amorim.

Para o economista Albert Fishlow⁶¹ (da Columbia University), é o fortalecimento das relações Sul-Sul uma das razões pelas quais o Brasil ficou menos vulnerável aos problemas na economia americana e, consequentemente, à crise mundial que teve início nos EUA, em 2008. A criação do G-20⁶² também deu ao Brasil credibilidade elevada junto aos países em desenvolvimento, uma vez que a medida extrapolou o âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC).

O modelo de relações exteriores que o chanceler Celso Amorim (2003) convencionou chamar de “diplomacia altiva e ativa” considerou os seguintes temas como prioritários: Conselho de Segurança da ONU; alianças com parceiros estratégicos; situação do Mercosul; relações com a Argentina; liderança do Brasil na América do Sul e bloco político regional; OMC e negociações comerciais multilaterais e regionais; relações com China, Rússia e o papel internacional do Brasil.

4.1.1 Implicações econômicas – O Brasil reconhece a China como economia de mercado

As consequências de a China ser considerada uma economia de mercado estão restritas à forma de aplicação dos mecanismos de defesa comercial, segundo o Boletim de Conjuntura nº 68, divulgado pelo Ipea, em março de 2005. São três os mecanismos de defesa

⁶¹ Fishlow sempre se pronunciou em defesa da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em vez das iniciativas brasileiras para aprofundar o relacionamento com a China, a África, países árabes e a própria América do Sul. Ao admitir, em 2009, que o fortalecimento da relação Sul-Sul, adotado pelo Brasil, minimizou o impacto da crise mundial iniciada nos EUA, deflagrada em 2008, ele atesta que a escolha brasileira foi acertada.

⁶² Semelhante ao G-3, o G-20 é uma aliança de geometria variável criada para as negociações da Rodada Doha referentes à Conferência Ministerial de Cancun em 2003. Liderada pelo Brasil, a aliança teve como objetivo impedir concessões adicionais dos países em desenvolvimento.

comercial regulamentados pela OMC: medidas *antidumping*/ medidas compensatórias (antissubsídios) e salvaguardas. As duas primeiras têm o objetivo de proteger a indústria doméstica do comércio desleal. As medidas compensatórias visam proteger a indústria doméstica de subsídios específicos dados pelos estados ao exportador, que tornariam os preços dos produtos exportados artificialmente baixos. Por fim, as salvaguardas são medidas mais amplas, que afetam todos os países exportadores daqueles produtos e têm o objetivo de proteger, por tempo determinado, um segmento da indústria doméstica da concorrência de produtos importados.

De acordo com o documento, a China representa uma forte concorrente no mercado doméstico brasileiro em alguns setores, mas o fato de considerar a China uma economia de mercado não irá aprofundar ou minimizar esses impactos. A iniciativa do governo brasileiro pode dificultar, embora não impossibilite a comprovação de dumping⁶³ (IPEA, 2005). Na década de 90, o Brasil fornecia *commodities* minerais e agrícolas; e os chineses vendiam manufaturados, como têxteis, químicos, eletrônicos e brinquedos, aos brasileiros. O secretário executivo do Conselho Empresarial Brasil China (CEBC), Renato Amorim, avalia, no entanto, que:

Ultimamente têm aumentado as vendas brasileiras de couro e outros insumos usados na fabricação de calçados. Também crescem os embarques de autopeças, motores, produtos químicos e material de aviação. Além disso, empresas brasileiras oferecem serviço de automação bancária e engenharia (AMORIM, 2006).

A intenção do governo brasileiro é abrir espaço para a exportação de produtos industrializados para a China, o que exigirá intensa negociação diplomática. De acordo com Luiz Augusto de Castro Neves, embaixador brasileiro na China, "a preocupação é evitar que o Brasil se torne um fornecedor de produtos primários, reservando à China o papel de provedor de bens industrializados. Por enquanto, os chineses querem comprar matéria-prima aqui e agregar valor lá, e os brasileiros querem agregar valor aqui".

⁶³ A comprovação da existência de dumping, segundo regras da OMC, se dá através da comparação do preço de exportação do produto para o país prejudicado com o valor normal da mercadoria. É na definição de valor normal que reside a diferença entre uma economia de mercado e uma outra não considerada como tal. Em termos simplificados, em economias de mercado o valor normal é o preço pelo qual a mercadoria exportada é vendida no mercado interno do país exportador, sem impostos, à vista e para compradores independentes. Caso a exportação seja proveniente de um país não considerado uma economia de mercado, o valor normal pode ser auferido, alternativamente, a partir do seu preço em terceiros países, considerados como economias de mercado. A margem de dumping, que subsidiará os cálculos dos direitos antidumping é definida como a diferença entre o valor de exportação e o valor normal do produto (quando este for maior do que o primeiro). In: ARAUJO, José Tavares. *A Economia Chinesa e as Normas Antidumping da OMC*, Abril de 2002. Disponível em: http://www.sice.oas.org/TUnit/STAFF_ARTICLE/tav02_chin.asp.

Os números envolvendo o comércio bilateral impressionam⁶⁴. De janeiro a outubro de 2010, o comércio Brasil – China registrou ampliação em 48% do montante referente às transações comerciais entre os dois atores. Foram movimentados US\$ 46,651 bilhões, segundo levantamentos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Até outubro, a nação latina importou US\$ 20,772 bilhões em produtos chineses. No mesmo intervalo de tempo, o Brasil exportou para a China US\$ 25,879 bilhões, uma expansão de 38% na comparação com 2009. Com isso, a balança foi positiva para o Brasil em US\$ 5,106 bilhões. O número é bem próximo ao saldo do ano passado: US\$ 5,092 bilhões.

Ao se ampliar a cronologia dessa comparação, verifica-se que as cifras e números também são grandiosos. As importações totais chinesas cresceram 584%, desde o início da década. Já as compras provenientes do Brasil aumentaram 2.240%. Nesse período, a China aumentou suas vendas para o Brasil em 2.217%, percentual bem superior ao avanço das exportações chinesas para o mundo, que tiveram evolução de 633%. Em uma década, o comércio entre os dois países cresceu cerca de 20 vezes. As exportações brasileiras para a China passaram de US\$ 1,085 bilhão, no ano de 2000, para US\$ 21,003 bilhões em 2009. As importações, por sua vez, saltaram de US\$ 1,222 bilhão para US\$ 15,911 bilhões.

Entretanto, dos itens manufaturados, que representaram cerca de 40% das exportações totais brasileiras (2010), apenas 15,6% seguiram para a China. De janeiro a outubro, a venda para os chineses foi composta de 84% de produtos básicos, cálculo que desagrada boa parte do empresariado. A pauta exportadora concentrou-se em três produtos: minérios de ferro (31,47%), complexo de soja (31,42%) e óleos brutos de petróleo (6,63%). As importações de produtos chineses, por sua vez, foram compostas por 2% de produtos básicos e 98% de industrializados. As compras de industrializados apresentaram crescimento de 62% e as de básicos, 63%, também de janeiro a outubro de 2010.

As estatísticas apontam que há trabalho de sobra para diplomatas e empresários nesse campo. A parceria aparece como sugestão dada por diversos autores, afinal, se as empresas brasileiras se associarem às chinesas, poderão processar suas matérias-primas localmente com maior facilidade.

64 Mais detalhes em Valor Econômico, disponível em <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2010/11/23/fluxo-bilateral-tem-alta-recorde>. Acesso em: 23 de novembro 2010.

4.2 Relação sino-brasileira – ameaça ou oportunidade

Os mitos em relação à economia chinesa são diversificados. Os principais estão relacionados à economia familiar rural, a um possível êxodo rural massivo, à inflação, às incompatibilidades entre planejamento e mercado e entre os mercados interno e externo; empresas estatais, simultaneidade de crescimento econômico e distribuição de renda e produção de quinquilharias são rebatidos por Wladimir Pomar (1989 e 2003).

Para ele, a economia familiar rural mostrou sua relevância econômica, uma vez que, envolvendo 480 milhões de pessoas, consegue produzir significativamente em apenas 107 milhões de hectares e em áreas per capita inferiores a 0,5 hectare. A produção, em 2002, foi de 457 milhões de toneladas de grãos, 30 milhões de toneladas de oleaginosas, cinco milhões de toneladas de algodão, 45 milhões de toneladas de aquáticos, permitindo à China, certa autossuficiência no abastecimento de sua população de 1,3 bilhão de pessoas.

Foi o retorno (da China) à economia familiar rural, entre 1978 e 1980, que permitiu um salto em sua produção agrícola e a criação de um mercado interno capaz de sustentar as reformas na indústria, no comércio e nos serviços urbanos iniciados em 1984 (POMAR, 2003).

Os segredos para a obtenção desses resultados seriam medidas relativamente simples. Em primeiro lugar, os lavradores assinam com as cooperativas, ou instituições responsáveis pela administração do solo, um contrato de responsabilidade pela cessão da terra a eles. Nesse acordo, comprometem-se a produzir uma cota mínima de grãos ou outros produtos a serem comprados pelo estado, conforme o preço contratado.

Por sua vez, o estado garante o preço e essa compra e realiza o abastecimento de insumos e equipamentos aos lavradores, a preços mais baixos, por meio das cooperativas. Toda a produção que excede a cota contratada pode ser comercializada a preços de mercado.

Com a iniciativa, a China elevou a produção de 304 milhões de toneladas de grãos, em 1978, para 380 milhões de toneladas, em 1981, e chegou ao ápice de 512 milhões de toneladas, em 1998. Nesse período, a produtividade agrícola alcançou 357 quilos *per capita*, apontou os limites das tecnologias tradicionais e, ao mesmo tempo, liberou 200 milhões de agricultores, de certo modo dando força ao mito de que a China se confrontaria com um êxodo rural avassalador.

A ideia de que a produtividade agrícola geraria o êxodo rural também não se confirmou. Wladimir Pomar ressalta que o impacto de 200 milhões de pessoas liberadas dos

trabalhos agrícolas, em 20 anos, pode ser comparado com o tamanho da população brasileira e com o impacto que as 29 milhões de pessoas liberadas das lavouras, nos anos 1960 e 1970, causaram nas grandes cidades do Brasil. Nesse caso, a diferença é que a China escapou dessa sinal ao ampliar e multiplicar as indústrias rurais, que, em 2003, segundo dados da OMC, compreendiam mais de 21 milhões de unidades e empregavam 140 milhões de trabalhadores. Destes, 40 milhões estavam nas indústrias de transformação, 25 milhões na construção civil, 11 milhões nos transportes e 64 milhões no comércio e serviços.

Com produção e comercialização diversificada de produtos, como confecções, flores de fibras ópticas, motores e geradores elétricos, além de serviços em geral, essas indústrias são geralmente de pequeno e médio portes, localizadas nos cantões e povoados (níveis administrativos mais baixos da estrutura administrativa chinesa). Algumas delas, principalmente na construção civil, transformaram-se em grandes empresas e obtiveram inserção internacional, aproveitando o *boom* urbano posterior a 1984. Em 2002, elas geraram 3,2 trilhões de *yuans* (cerca de US\$ 350 bilhões), ou cerca de 50% do valor produzido nas zonas rurais chinesas, contribuindo fortemente para a urbanização paulatina e crescente dos povoados e cantões chineses (POMAR, 2003).

Nesse caso, criatividade nas políticas de geração de emprego, estímulos à exportação das indústrias rurais e abertura para a existência e combinação de diferentes tipos de propriedade (estatais, coletivas ou cooperadas, individuais, privadas e mistas e políticas de crédito para a industrialização rural) asseguraram o sucesso. O pensamento de que a China não está atraindo tanto investimento global, mas apenas nivelando todo mundo por baixo – como salários e padrões profissionais – faz parte apenas de uma estratégia de curto prazo.

Segundo um estudo de Morgan Stanley, publicado na Revista Fortune, em 4 de outubro de 2004, o maior erro que uma empresa pode cometer ao desembarcar na China é achar que vai lucrar somente com os salários baixos, sem ganhos também de qualidade e produtividade. O levantamento diz que o setor privado chinês cresceu, entre 1995 e 2002, 17% ao ano e que as importações baratas da China pouparam aos consumidores americanos cerca de US\$ 600 bilhões.

Outra pesquisa do *Conference Board Americano* (2002) ressalta que, de 1995 a 2002, o setor secundário da China perdeu 15 milhões de empregados, contra dois milhões nos EUA. Isso mostra que, à medida que cresce a produtividade fabril, a China perde empregos na indústria, muito mais que os EUA – e ganha no setor de serviços, seguindo um padrão que há muitos anos ocorre no mundo desenvolvido.

A longo prazo, a verdadeira estratégia dos chineses é superar os Estados Unidos e a Europa pelo alto. A liderança chinesa está muito mais preocupada que muitos dos concorrentes ocidentais em munir seus jovens de competências matemática, científico e computacional indispensáveis para o sucesso no mundo plano; em construir uma infraestrutura física e de telecomunicações que permita aos chineses se conectar com mais rapidez que os demais e em criar incentivos que atraiam os investidores globais. A verdadeira ambição é que, num intervalo de 30 anos, tenhamos passado do vendido na China para o fabricado na China, depois para o desenhado na China e para o ‘sonhado na China’, ou seja, de uma China que em nada contribuía para a produção mundial para uma China que colabora a baixo custo, com alta qualidade e extrema eficiência (FRIEDMAN, 2005, p.140).

O crescimento econômico da China também não gerou a inflação esperada pelos mais céticos. Foi em 1980, período em que os países em desenvolvimento sofriam de inflação crônica e eram obrigados a adotar medidas recessivas para combatê-la, que a China iniciou o seu desenvolvimento. O perigo da inflação esteve presente nos debates chineses do final de 1970 e foi superado por 23 anos de crescimento ininterrupto (1980 a 2003), com apenas dois surtos inflacionários.

Nos demais anos, as taxas de inflação foram inferiores a 8%, enquanto as taxas de crescimento foram superiores a 9%. Entre 2000 e 2003, as taxas de inflação giraram em torno de 1%. A conquista de números tão animadores é explicada pelos chineses como o resultado de diferentes combinações. Primeiro, um controle fiscal e orçamentário severo associado a alguns déficits programados, mas administráveis pelo aumento da produção e da arrecadação. Em seguida, um controle duro sobre o fluxo de capitais, em especial sobre capitais de curto prazo, combinado a políticas agressivas de atração de capitais estrangeiros para investimentos na produção e na infraestrutura.

Em terceiro lugar, a China possui uma política exportadora agressiva, utilizando o câmbio como instrumento de política industrial e de competitividade de seus produtos, e as exportações como instrumento de aumento das reservas. Seu comércio internacional saiu de um patamar de US\$ 20 bilhões, em 1978, e chegou a US\$ 1,4 trilhão, em 2008.⁶⁵

A China também tem combinado o aumento das exportações com o aumento da produção para o mercado interno, o crescimento do PIB com o aumento do poder aquisitivo da população, e o estímulo ao enriquecimento em ondas com um combate implacável contra a corrupção. Em outras palavras, quebrou o mito da incompatibilidade entre crescimento e estabilidade monetária fazendo combinações aparentemente heterodoxas (POMAR, 2003).

Os resultados econômicos dos últimos 32 anos (média de crescimento 10%) têm sido ressaltados internacionalmente, a ponto de, nas tentativas de satanização da China, falar-se em um perigoso “dragão vermelho” a se avantajar sobre os “tigres asiáticos”, sobre a Índia e o

⁶⁵ Disponível em: The Global Competitiveness Index 2009–2010 rankings and 2008–2009 comparisons.

próprio Japão. Alguns recorrem ao termo como uma nova versão do “perigo amarelo”, aventureado pelo Kaiser Guilherme II, num período em que as potências da época (Grã Bretanha, França, Alemanha, Império Austro-húngaro, Rússia, Japão, EUA) invadiam e repartiam entre si a China da decadente dinastia Qing, abocanhando-lhe concessões territoriais e obtendo sobre as mesmas jurisdições 100% estrangeira.

A demonização da China se manifesta nas mais diversas formas, a fim de denegrir sua imagem e dificultar seu avanço, quando é evidente que os países asiáticos terão muito a ganhar com o desenvolvimento chinês. Em novembro de 2002, os chineses celebraram, em Phnom Penh, um acordo com a Associação nas Nações do Sudeste Asiático (Asean), tendo em vista formar, até 2010, uma área de livre comércio com esses países. Mas, além das preocupações com o desenvolvimento econômico, Pequim tem como foco a manutenção e consolidação da paz na região. Daí, desempenhar importantes gestões diplomáticas, a fim de aplacar as acirradas relações entre Índia e Paquistão e entre as duas Coreias (Norte e Sul).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No tenso contexto que marcou o fim do século XX, a diplomacia foi vista por alguns analistas como instrumento regulador das relações internacionais, seja no que diz respeito à expansão comercial, seja nas situações extremas de conflito armado promovidas, na maioria das vezes, pelas nações centrais da economia capitalista.

A trajetória das relações diplomáticas e econômicas, bem como das instituições intergovernamentais de cooperação que surgem a partir delas, confirma que, em escala global, nenhuma nação pode continuar a conceber suas políticas setoriais macroeconômicas numa perspectiva meramente doméstica. O modelo mais adequado a ser adotado no relacionamento firmado entre estados e organizações internacionais, entretanto, ainda é um questionamento em aberto.

Ao longo desse trabalho, quando se compara a diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso com a adotada pelo presidente Lula, observam-se mudanças. O perfil adotado por FHC foi delineado a partir da aceitação explícita da nova ordem mundial que, por sua vez, é fundamentada por um concerto de grandes potências e pelos princípios neoliberais preconizados pelo Consenso de Washington. Já o perfil da diplomacia encampada pelo presidente Lula apresenta características próprias que refletem sobre a elaboração e execução da política externa, bem como sobre o papel do Itamaraty.

Sem dúvida alguma, do ponto de vista da forma, a diplomacia do governo Lula ostenta um ativismo exemplar, representado por um intenso programa presidencial (...), complementado por um ainda mais ativo circuito de contatos, viagens de trabalho e conversações a cargo do chanceler e, de maneira inédita para os padrões do Itamaraty, do próprio Secretário-Geral das Relações Exteriores, funcionário normalmente (e tradicionalmente) dedicado às lides administrativas e aos assuntos de “economia doméstica” da Casa (ALMEIDA, 2004, p. 164-165).

Se a década de 1990 representou o retorno do bilateral-hemisférico, o século XXI impulsionou a demanda por atualizar a tradição global-multilateral. Tal medida, por sua vez, resultou numa evolução por meio da convergência dos níveis bi e multilateral da política externa, focando na ampliação e combinação das dimensões horizontais e verticais das parcerias estratégicas. Embora esse arranjo não seja inédito na história diplomática, o movimento apresenta mais adensamento, advindo do próprio amadurecimento do país desde as origens dessa agenda, nos anos 60; sua intensificação e expansão na década seguinte e seu relativo encolhimento em 1980.

O modelo diplomático em vigor representa um salto qualitativo, mas é fato que ele ainda está em construção e que se desenvolve a partir de uma percepção positiva do Brasil. As relações internacionais brasileiras são resultado, em certa medida, dos potenciais internos e externos do ator sul-americano. A oscilação horizontal-vertical, até que se chegasse a essa nova versão de combinação, foi tratada não como debate necessário, mas como opções excludentes, obscurecendo uma percepção realista sobre o Brasil e o mundo.

O perfil político-diplomático do governo Lula, cujo início se deu pouco antes de eclodir a invasão norte-americana ao Iraque, fortaleceu a imagem brasileira na comunidade internacional. Uma das medidas adotadas com grande repercussão pelo chefe de estado brasileiro foi a firme decisão de não respaldar qualquer iniciativa dos EUA contra os iraquianos, antes que representantes da ONU concluíssem a inspeção em busca de supostas armas nucleares.

A atuação brasileira repercutiu de maneira bastante positiva frente ao Eixo da Paz – França, Alemanha e Rússia – e ressaltou a autonomia da diplomacia do Itamaraty. A condenação ao terrorismo e a participação do presidente Lula no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, e, depois, no Fórum Econômico Mundial, em Davos, desagradou alguns petistas, mas também contribuiu para aumentar o prestígio do presidente brasileiro.

A partir do viés adotado na diplomacia brasileira, pode-se fazer o seguinte balanço da diplomacia político-econômica da Era Lula:

- A diplomacia comercial do Brasil não é mais instintiva, mas racional e inserida num projeto desenvolvimentista. É uma proposta alicerçada em uma ideologia que recusa o livre-comércio e o protecionismo aberto. Ao contrário do século XIX, não está motivada por preocupações de viés fiscalizador, mas visa a objetivos industrializantes e de inserção em novos mercados.

- Quando avaliada sob o aspecto financeiro, vê-se que a diplomacia dos empréstimos se mostra cautelosa quanto ao grau de exposição. O estrangulamento vivenciado em diferentes períodos culminou em uma prática mais responsável dos gestores.

- A busca por uma forte presença diplomática em diferentes foros internacionais relevantes e do ativo relacionamento com parceiros economicamente importantes, a exemplo dos que compõem o G8. O objetivo é maximizar os ganhos no plano externo e, assim, colocar o Brasil o mais próximo possível dos centros de decisão internacional.

É fato que os desafios ainda são muitos, principalmente se avaliada a agilidade com que as mudanças acontecem no cenário internacional. Para fortalecer o país, é preciso, inclusive, que os debates sobre a agenda nacional despertem o interesse da população.

No século XXI, o Brasil precisa deixar de ser o país do futuro e se tornar o do presente. O campo da ciência e tecnologia é decisivo, e os países que não focarem seu desenvolvimento nos setores aeroespacial, nuclear, de defesa, informática e biotecnologia, ficaram em segundo plano. É necessário, igualmente, promover a inclusão social (...). Mas essa tarefa não pode ser realizada no plano exclusivamente doméstico, e sim global, incluindo a questão social, ambiental e democrática na agenda da globalização, e para isso é necessária uma política externa à altura dos desafios (VIZENTINI, 2008, p. 115).

De maneira generalizada, contudo, o presidente Lula demonstrou estar satisfeito com os rumos, as orientações e, sobretudo, com as realizações de sua política externa. Pela primeira vez nos registros históricos, o Brasil encontra-se adimplente em suas contribuições para a maior parte dos organismos internacionais, o que também demonstra o alto apreço do presidente pelo trabalho do Itamaraty e, obviamente, um cálculo político novamente vinculado à candidatura do Brasil a uma cadeira permanente no CSNU.

Nos meios acadêmicos e nos setores vinculados a uma visão política de esquerda, o perfil diplomático nacional tem boa aceitação. As reservas ficam por conta dos meios empresariais e de alguns grandes veículos de comunicações. De toda forma, os temas diplomáticos nunca estiveram tão presentes nos debates internos, e não apenas nos meios políticos, sendo previsível que eles continuem em posição de destaque. No que diz respeito às críticas em relação à pauta comercial entre os dois países, o embaixador chinês no Brasil, Qiu Xiaoqi⁶⁶, faz a seguinte análise:

O equilíbrio total nos negócios é uma utopia. O equilíbrio comercial é sempre relativo. Na China precisamos de produtos brasileiros, e os produtos chineses são bem acolhidos no Brasil. Nossos laços comerciais serão ainda mais fortalecidos por causa da situação interna de cada país. O Brasil deve crescer acima da média mundial e da América Latina este ano. A China tem estimativa de crescimento de 10% e, com o rápido processo de urbanização, vamos fortalecer ainda mais os laços comerciais. Desde o ano passado (2009), a China é o maior parceiro do Brasil. A questão é aumentar a competitividade, e o Brasil faz grande esforço para isso (XIAOQI, 2010).

No decorrer desta dissertação, foi apresentada uma análise da diplomacia brasileira na Era Lula. Apresentou-se o que mudou com a ascensão de Lula e como as novas diretrizes impactaram a relação com a China. O trabalho do Ministério das Relações Exteriores e da

⁶⁶ Disponível em <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2010/11/23/fluxo-bilateral-tem-alta-recorde>.

Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China também foi citado, a fim de mostrar de que maneira ambas instituições contribuem na relação diplomática com o país asiático.

O debate sobre os motivos que levaram ao desenvolvimento da China e as consequências dessa conquista para o Brasil também integram o presente trabalho. Observou-se que muitos dos fatores abordados carecem de constante estudo e análise aprofundada. O importante, porém, é que as questões relativas à China e sua relação com os demais atores globais integram a agenda de debates das relações internacionais e o futuro brasileiro será cada vez mais influenciado pelos caminhos que essa relação vier a tomar.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula: balanço e perspectivas. in **A Formação da Diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império**. Brasília: Editora Unb, 1999.
- _____. **Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003/2006)**. Revista Brasileira de Política Internacional, 49 (1), 2006.
- _____. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Revista de Política Internacional, ano 47, nº 1, 2004, p. 164,165.
- AMADO, Rodrigo (1989). Organização e Notas in ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos (orgs). **Relações internacionais do Brasil – temas e agendas**. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ARAUJO, José Tavares. **A Economia chinesa e as normas Antidumping da OMC**. Abril de 2002, disponível em: <http://www.sice.oas.org/TUnit/STAFF_ARTICLE/tav02_chin.asp> Acesso em: 10.05.2008.
- ARENKT, Hanna. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- BRASIL. Câmara Comércio Indústria Brasil China. **Institucional – história e relação dos dirigentes**. Disponível em:<http://www.ccibc.com.br/pg_dinamica/bin/pg_dinamica.php> e em <www.brasilchina.com>. Acesso em: 05 de maio 2009.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional - formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.
- _____. **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias**. Brasília: UNB, 1994.
- CHINA: Investimento Direto Externo recebido e fusões e aquisições (venda) (1987-2000). Gráfico elaborado por Unctad World Investment Report.
- CUNHA, Idaulo José. **China o passado e o futuro de um gigante**. Florianópolis: Visual Book Editora, 2008.
- DANESE, S. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DE NEGRI, Fernanda. **Concorrência chinesa no mercado brasileiro:** possíveis impactos da concessão, para a China, do status de economia de mercado. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), março 2005.

DUPAS, Gilberto. **Fundamentos, contradições e consequências hegemônicas.** Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, Dezembro-Fevereiro 2002/2003, p. 50-56.

DUSEK, André. **Precisamos repensar nossa relação com a China.** Agência Estado. Jornal O Estado de São Paulo. São Paulo. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional.celso-amrim-precisamos-repensar-nossa-relacao-com-a-china,646239.htm>>. Acesso em: 27 de novembro 2010.

FILHO, Severino B. Cabral. **O Brasil e a China – Relação de Cooperação no século XXI.** Disponível em <http://www.ccibc.com.br/pg_dinamica/bin/pg_dinamica.php?id_pag=58>. Acesso em: 10 de maio 2008.

FRIEDMAN, Thomas L., **O mundo é plano – uma breve história do século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2005, p.100-140.

GOMES, Miriam. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático X autonomista.** São Paulo: Saraiva, 2010.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos:** o Breve Século XX: 1914 – 1991. Companhia das Letras, 1999.

KEOHANE, Robert O. **Internacional Institutions and State Power:** essays in international theory in Clássicos das Relações Internacionais. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 225-248.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira - palavras, contextos e razões.** Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 2005.

LESSA, Antônio Carlos. **A diplomacia universalista do Brasil:** a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. Revista Brasileira Política Internacional. 1998, vol.41, p. 29-41. ISSN 0034-7329.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul.** Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 48, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100002&lng=&nrm=iso>. Acesso em: 02 de agosto 2008.

MARTINS, Jayme. Palestra promovida pelo Núcleo de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo (USP), junto ao curso de Chinês da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, em: 10 de dezembro 2002.

_____. **Para entender a economia de mercado socialista.** Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/interna/0,,OI2019179-EI6580,00.html>>. Acesso em: 05 de dezembro 2007.

MEDEIROS, C.A. **A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China.** In: FIORI, José Luiz (Org.) 2004. *O poder americano*. Petrópolis, 2004, p.139-178.

MERCOSUL (2010). **Desafios do Mercosul.** Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>. Acesso em: 10 de outubro 2010.

METAS E BASES PARA A AÇÃO DO GOVERNO, 1970, p.16.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Histórico da instituição. Brasília. 2010. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/>> Acesso em: 03 de abril 2010.

MOITA, L. **Nova Diplomacia:** paradigma, atores, espaços. 2007. Disponível em: <<http://www.aartereal.com/2007/03/nova-diplomacia-paradigma-actores.html>>. Acesso em: 03 de abril 2010.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações – A luta pelo poder e pela Paz.** Imprensa Oficial/UnB/IPRI, SP/DF. Tradução Kenneth W. Thompson. 2003.

POMAR, Wladimir. **O Enigma Chinês - Capitalismo ou Socialismo.** São Paulo: Editora Alfa Ômega, 384, p. 1989.

RUPTURA CHINA E UNIÃO SOVIÉTICA. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ruptura_sin...>. Acesso em: 15 de agosto 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil:** institucionalismo pragmático X autonomista (ARI). Edição ARI 46/2010. Rio de Janeiro.

SAUVANT, Karl; DAVIES, Ken (2010). **Será preciso aprender a atuar em mercados sofisticados – o verdadeiro desafio chinês.** Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/valor-economico/2010/12/06/o-verdadeiro-desafio-chines>> Acesso em: 07 de junho 2009.

SHENKAR, Oded. **Um legado imperial (mas não imperialista) in** O Século da China – a ascensão chinesa e o seu impacto sobre a economia mundial, o equilíbrio do poder e o (des) emprego de todos nós. Tradução de Janaína Ruffoni. Porto Alegre, Brasil: Bookman Editora, 2005, p. 46-53.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Discurso do presidente.** 1º de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/discursos1.htm> Acesso em: 10 de maio 2008.

SILVEIRA, Azeredo da. **Discurso do chanceler Azeredo da Silveira.** 15 de agosto de 1974. Disponível em: http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_16ago1974.htm Acesso em: 05 de junho 2009.

SPENCE, Jonathan. **Em busca da China Moderna**. Quatro séculos de história. São Paulo: Cia das Letras, 1990.

STANLEY, Morgan. **Importância da China**. Revista Fortune, 4 de outubro de 2004.

TAVARES, Andréa. **Crescimento da economia chinesa e perspectivas na relação comercial com o Brasil (2003-2006)**. Monografia apresentada para conclusão de Especialização em Ciência Política – Relações Internacionais, UNICAP, Recife, 2006.

_____. **Relações internacionais do Cone Sul e a perspectiva de cooperação com a América do Sul**. FOMERCO. Foz do Iguaçu, 2009.

TOLEDO, Diego. **China combate fama de produtos baratos que saem caro**. BBC Brasil. São Paulo. 7 de março de 2006. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/forum/story/2005/03/050306_chinabrasil4.shtml> Acesso em: 13 de abril 2008.

VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **A política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração**. Revista Tempo Social, 15 (2) 2003.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional, 29 (2), 2007.

VILLA, Rafael. **Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul**. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 21-24/jul. 2004, p. 6.

VIZENTINI, Paulo. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

UNCTAD. **World Investment Report**. New York, 2001 a 2004 – Anexos estatísticos. In: ACIOLY, Luciana. **China: uma inserção externa diferenciada**, 2005, p. 24-31.

VARIAÇÃO anual dos preços ao consumidor – China (1990-2005). São Paulo: Gráfico elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), 2004.

YONGFA, QIN (2000). **The Development and Reform of China's State-owned Enterprises**, in Doing Business with China. Terceira Edição, Kogan Page, Londres. In:

WORLD BANK (1997). **China engaged, integration with the global economy**. Washington, DC, 1997. Disponível em <http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=00020439_20070712103054> Acesso em: 03 de março 2009.

WORLD BANK. **Global Development Finance**. Washington, DC, 1999.