



Associação Brasileira de  
Relações Internacionais

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904

Vol. 8, Nº 2

Julho-Dezembro de 2013

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## SUMÁRIO

**Política Externa Brasileira: 1964-1985 | 3**

Shiguenoli Miyamoto

**A China, os BRICS e os países em desenvolvimento | 20**

Anna Carletti

**China in Brazil: the quest for economic power meets Brazilian strategizing | 38**

Andréa Freire de Lucena e Isabella G. Bennett

**Ser ou não ser? Ucrânia, Rússia e os dilemas da Política Externa Alemã | 58**

Sebastião Velasco e Cruz

**FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana | 81**

Bárbara Ferreira Lopes; Daniele Cardoso do Nascimento e Javier Alberto Vadell

**A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico:  
o Brasil, os Estados Unidos e a China | 100**

Cristina Soreanu Pecequilo

**Desafios para a ascensão chinesa no Sistema Internacional de Hegemonia  
das Democracias de Mercado | 116**

Eduardo Viola e Jean Lima

**Pragmatismo e soberania:**

**o Projeto de Política Externa defendido pela Frente Nacional (FN) para a França | 137**

Camila Felix Vidal

**Imperialismo e Luteranismo: o embate entre missionários alemães e americanos  
pelas comunidades luteranas no Brasil (1899-1938) | 157**

Wilson Maske

# CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904  
Vol. 8, Nº 2  
Julho-Dezembro de 2013

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Carta Internacional* é uma revista eletrônica de publicação semestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A Revista *Carta Internacional* foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

*Carta Internacional* é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço <http://www.cartainternacional.abri.org.br>.

© 2013 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.

**Editor-chefe**  
Paulo Pereira

**Editor-assistente**  
Fabrício Henricco Chagas Bastos

**Diagramação**  
Samuel Tabosa de Castro

**Revisão**  
Luiz Fernando dos Reis Pereira

**Secretaria da Carta Internacional**  
Cinda Airá Murta

**Conselho Científico**  
Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altermani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali,

Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizontini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

## Indexação

Os artigos publicados na Carta Internacional estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais: / *Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:* Academic Search Complete, DataÍndice, Fonte Acadêmica, Informe Acadêmico, Mundorama – Divulgação Científica em Relações Internacionais, Sumários de Revistas Brasileiras, Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester.

## Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

**Presidente**  
Paulo Lavigne Esteves / PUC-Rio

**Secretário Executivo**  
Antônio Carlos Lessa / UnB

**Secretário Adjunto**  
Cristiano Garcia Mendes / PUC Minas

**Tesoureiro**  
Carlos Enrique Ruiz Ferreira / UEPB

**Diretores**  
Hector Luis Saint-Pierre / UNESP  
Deisy Ventura / USP  
Paulo Pereira / PUC SP  
Carlos Arturi / UFRGS

**Conselho Fiscal**  
Alexandre Ratsuo Uehara / FRB  
Elsa Sousa Kraychete / UFBA

**Correspondência**  
Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 04 – Sala 01  
Coração Eucarístico  
Belo Horizonte, MG  
CEP: 30535-901  
Tel.: +55 (31) 3054-0336  
E-mail: [cartainternacional@abri.org.br](mailto:cartainternacional@abri.org.br)

# Política Externa Brasileira: 1964-1985

## *Brazilian Foreign Policy: 1964-1985*

Shiguenoli Miyamoto\*

### Resumo

O texto faz considerações sobre a política externa brasileira conduzida pelo regime militar. Procura destacar as políticas formuladas durante os diversos governos, considerando as alternâncias dos grupos no poder e as mudanças na conjuntura tanto doméstica quanto internacional. O que se observa, portanto, é que cada governante implementou sua política de acordo com os interesses do grupo que naquele momento se encontrava no controle do Estado. Um dos objetivos do texto é discutir as nomenclaturas utilizadas para designar cada período: “alinhamento automático”, “diplomacia da prosperidade”, “diplomacia do interesse nacional” “pragmatismo responsável” e “pragmatismo ecumênico”. Essas terminologias não fazem jus, nem correspondem à realidade das políticas implementadas naqueles momentos, uma vez que todas as políticas públicas, nessas incluindo a política externa e as de defesa e segurança, são motivadas pela necessidade de se atender princípios básicos comuns a todos os governos, como a soberania e o desenvolvimento nacionais.

**Palavras-chave:** política externa brasileira; regime militar; forças armadas; diplomacia brasileira; relações internacionais brasileiras.

### Abstract

This paper analyzes the changes that have taken place in the Brazilian Foreign Policy under the military regime. The Brazilian Foreign Policy approaches in many cases have neglected the internal variables. In this paper we evaluate as both contexts (domestic and international) are intrinsically connected. There is a large preoccupation and doubt in this essay about concepts and slogans used to describe each period: “automatic alignment”, “diplomacy of prosperity”, “diplomacy of national interest” “responsible pragmatism” and “ecumenical pragmatism”. These terminologies do not correspond to the reality of the policies implemented by the government. The public policies, including foreign policy and defense and security, are motivated by the need to meet basic principles common to all governments such as sovereignty and national development.

**Keywords:** Brazilian foreign policy; military regime; Armed Forces; Brazilian diplomacy; Brazilian international relations.

\* É Professor Colaborador Voluntário do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas. Professor Titular [aposentado]. A produção deste texto contou com recursos do CNPq através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa [1B] concedida ao autor. shiguenoli@gmail.com.

## Introdução

Políticas de Estado ou de governo jamais são contínuas ao longo de períodos de certa longevidade, como duas décadas. Tal fato (continuidade) só poderia ocorrer se as condições observadas se mantivessem estáticas durante todo o período. Isto significa dizer que a conjuntura interna, o contexto regional e o sistema internacional não poderiam ou deveriam sofrer alterações que pudessem afetar as políticas públicas de um país.

Em termos domésticos, condições desta natureza dificilmente seriam observadas empiricamente, a não ser em momentos particulares de um país (possivelmente com forte intervenção estatal/ditatorial) e em regiões geográficas delimitadas. Mais provavelmente isso poderia ocorrer nas chamadas sociedades simples, mas nunca nas situações complexas que envolvem as relações conflitantes entre Estado e sociedade e/ou no intercâmbio das relações internacionais.

O dinamismo, que abarca todos os tipos de relacionamentos, torna altamente mutável os interesses, as demandas, os atores e os apoios, as ações e decisões, e faz com que cada momento histórico seja único. Portanto, verificam-se políticas específicas voltadas para cada caso, ainda que pretensões maiores possam ser observadas na tentativa de se alicerçar políticas e medidas mais longevas.

A incerteza do sucesso nas disputas eleitorais que, regularmente se sucedem a cada quatro anos na maior parte das nações, inviabiliza, mesmo que haja uma proposta de políticas públicas mais amplas e duradouras, o cumprimento de tais aspirações, justamente por causa do revezamento frequente dos grupos (ou classes sociais) no poder, dos atores e dos contextos.

Considera-se neste texto que, dificilmente, verificam-se preocupações com políticas de Estado, notando-se apenas políticas de governo (com as devidas imbricações de interesses) ou do partido que se encontra no controle do aparato de poder em determinado período. Explica-se, dessa forma, os arranjos e rearranjos políticos para a ocupação de cargos, com as costumeiras substituições, mesmo no caso de reeleição de um governante que, provavelmente, teve que fazer e refazer alianças e coalizões para ser bem sucedido e conseguir novo mandato.

Por isso mesmo, constantes são os acordos domésticos e internacionais, fazendo com que os adversários e inimigos de ontem sejam os aliados de hoje. Ou seja, o jogo político tem sido realizado considerando a inexistência de amigos ou inimigos permanentes. Nesse sentido, todas as políticas são pragmáticas, uma vez que almejam atingir objetivos fixados pelos grupos, que disputam ou estão no poder, ainda que, em muitas oportunidades, as decisões possam ser consideradas demagógicas, oportunistas ou amorais, inclusive contrariando frontalmente as pregações e retóricas históricas de tais grupos.

Sob esse prisma, a discussão que apenas conclui sobre a continuidade e descontinuidade das políticas adotadas e implementadas pelos governos, durante um período mais elástico, torna-se infrutífera, e pouco acrescenta para o entendimento das políticas públicas, tanto no âmbito interno quanto no externo. O foco deve, portanto, centrar-se nos processos políticos, nos interesses, nos atores e nas conjunturas que determinam os motivos que conduzem as políticas governamentais durante o transcorrer dos anos em determinada direção. Da mesma forma, depreender que em um relacionamento bilateral, ao longo da história, podem ser observados

períodos de aproximação maior e afastamento, apresenta pouca força explicativa, justamente pela dinamicidade das relações políticas, econômicas, sociais e estratégico-militares.

Em ciclos como o regime militar brasileiro, cuja duração de duas décadas possibilitou o mandato de dois marechais e 3 generais, ocorrem, necessariamente, pontos de convergência e de mudanças, mas que se constituem em momentos históricos particulares e que jamais se repetem, como diria Karl Marx.<sup>1</sup> É sob essa ótica que, a seguir, serão feitos alguns comentários sobre a política externa de 1964 a 1985.

## A conjuntura interna e a institucionalização do regime

Um dos elementos que tem dificultado um entendimento melhor sobre o regime militar, diz respeito à sua durabilidade e às intenções dos ocupantes do poder durante todos aqueles anos. Várias interpretações consideram que o estamento militar, ao assumir o Estado, trouxe consigo objetivos claramente definidos para manter-se o máximo possível no poder, para fazer deste um grande país.

Evidentemente, explicações que trilham por esse caminho precisam dos devidos reparos. O primeiro deles diz respeito à permanência das Forças Armadas no comando do aparelho de Estado. O segundo, e que explica a elasticidade de tempo em que ficaram no governo, se refere à heterogeneidade do grupo castrense. Em terceiro lugar, o fato de os grupos no poder não terem conseguido atingir, desordenadamente, as metas que pretenderam alcançar ao longo dos anos, fazendo com que as regras fossem constantemente modificadas, ocasionando momentos de tensão e possibilidades de rupturas dentro do estamento militar. Por último, as divergências no seio das Forças Armadas e a possibilidade de chegada ao poder pelo partido opositor, segundo as próprias regras fixadas pelas primeiras, fizeram com que se negociasse um pacto de transição política, com a distensão lenta, gradual e segura, a reestruturação do sistema partidário e o fim dos atos de exceção, determinando o término do regime com a eleição de Tancredo Neves em 1985 para a Presidência da República.

O regime militar passou por drásticas transformações desde o momento em que João Belchior Marques Goulart foi deposto. O Ato Institucional (AI), de 9 de abril de 1964, foi o primeiro instrumento utilizado pelas Forças Armadas para que o país conhecesse as regras do novo governo. Através desse mecanismo ficavam claras as próximas etapas a serem seguidas antes de o poder ser devolvido aos civis.

Pelo fato de pretender-se único, o primeiro Ato Institucional sequer fora enumerado (de um total de 17). Por intermédio do Art. 2º, ficava definido que dois dias depois de editado o AI, seriam realizadas as eleições do Presidente e do Vice-Presidente da República pela maioria absoluta dos

<sup>1</sup> Até 1967, ao passar para a reserva, o general de Exército era promovido ao cargo de marechal. Após a reforma promovida pelo Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 (DL 200/67), que trata da Organização da Administração Federal, esse cargo deixou de existir em tempo de paz. Pelas regras atuais "a categoria mais alta da classe de oficiais é a de marechal, posição ocupada apenas para os momentos de guerra". Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2012/04/em-tempos-de-paz-exercito-defende-fronteiras-nacionais>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

Pelo Art. 202 do Capítulo VI do DL 200/67 também foi alterada a designação de Ministério da Guerra para Ministério do Exército, bem como a de seu titular (Art. 204). (SENADO FEDERAL, 1984, p. 84).

integrantes do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal. O mandato dos eleitos terminaria no dia 31 de janeiro de 1966. Conforme o Art. 9º do AI, os sucessores desses seriam escolhidos no dia 3 de outubro de 1965 (sem definição das regras).

Estava determinado, assim, o calendário que indicava a duração da presença militar no comando do aparato de Estado. No preâmbulo do AI mencionava-se o que se entendia pelo ocorrido na semana anterior, chamada já, naquela oportunidade, de revolução: “Fica, assim, bem claro que a Revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação” (SENADO FEDERAL, 1972, p. 89-92).

As divergências verificadas no seio do estamento militar sobre a continuidade da intervenção logo afloraram, exigindo que novo Ato Institucional fosse baixado. As ambições do ministro da guerra, general Arthur da Costa e Silva, representante de tendência oposta ao grupo que se encontrava no poder, desejoso de tornar-se o novo presidente, foi um dos motivos que alteraram, destarte, as regras do jogo e a devolução do poder aos meios civis conforme o calendário previamente estabelecido.

Pelo novo Ato Institucional de 27 de outubro de 1965, com vigência até 15 de março de 1967, grandes mudanças foram efetuadas. Em primeiro lugar, pelo Art. 18 extinguíam-se os antigos partidos políticos (criados pelo Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946) e cancelavam-se os respectivos registros. Em segundo lugar, a época das eleições presidenciais foi alterada, e essas deveriam ser realizadas em data que não poderia ultrapassar o dia 3 de outubro de 1966.

Para a reconstituição do sistema partidário, dois atos complementares (AC 4 e AC 6) foram editados. (SENADO FEDERAL, 1972, p. 143-149) O AC 4, de 20 de novembro de 1965, fixava as regras para as novas legendas. Estabeleceu-se, pelo Art. 1º, um número de senadores e deputados necessários para a criação das novas organizações partidárias. Tinha-se como exigência a adesão de um mínimo de 120 deputados federais e 20 senadores para promover a criação dos novos partidos provisórios, dentro do prazo de 45 dias, ou seja, até o dia 4 de janeiro de 1966.

Formalmente, havia a possibilidade de criação de três novas legendas, uma vez que o Congresso Nacional era composto por 65 senadores e cerca de 400 deputados federais. A impossibilidade de aglutinar, em tão pouco tempo, as lideranças e membros dos 13 partidos existentes até outubro (eram 14 os partidos políticos, sendo que em 1947 a legenda do Partido Comunista Brasileira foi cassada) fez com que próximo à data definida pelo AC 4 (4 de janeiro de 1966) não se conseguisse criar nenhum partido político.

Por isso, às vésperas do prazo estabelecido pelo AC 4, novo ato, com a designação de AC 6, prorrogava até 15 de março de 1966 a data para a criação e o registro das organizações políticas. Tais instituições teriam a atribuição de partidos políticos, enquanto estes não se constituíssem. Assim, as duas novas legendas criadas foram consideradas siglas provisórias, que perduraram até o final dos anos 1970, quando o novo sistema partidário passou a vigorar. A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foram as duas siglas que passaram a disputar as eleições a partir de 1966.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ainda que sob forte repressão, a oposição continuou concorrendo a todas as eleições. Contra Ernesto Geisel o MDB indicou Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho como anticandidatos. O objetivo não era ganhar (impossível, já que era decidido no Congresso Nacional), mas sim mostrar que, dentro das regras estabelecidas pelos militares, estavam dispostos a fazer oposição e chegar

Algumas perguntas podem, agora, ser respondidas: quais os motivos que levaram à quebra das regras do jogo e por que a intervenção durou 21 anos, quando inicialmente se estipulou o dia 31 de janeiro de 1966 para o afastamento dos militares do poder?

Um deles, as divergências verificadas no âmbito da corporação militar, com grupos ora moderados, ora mais duros na disputa pelo controle do Estado. No primeiro momento, sob o mandato de Humberto de Alencar Castelo Branco, o grupo era ligado à Escola Superior de Guerra (ESG), considerado o reduto intelectual das Forças Armadas. Arthur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici e João Baptista Figueiredo colocavam-se à distância dessa instituição, sendo que os dois últimos eram ligados ao serviço de inteligência. Ernesto Geisel, embora pertencente ao grupo do primeiro governo, nem por isso obedecia na íntegra ao receituário prescrito pela ESG.

As dissensões observadas dentro do estamento militar inviabilizaram a devolução do poder aos setores civis, em primeiro lugar, pelas próprias ambições de Costa e Silva. Em segundo lugar, pelos resultados das eleições de outubro de 1965, quando representantes dos grupos apeados do poder em 1º de abril de 1964 obtiveram resultados favoráveis em estados fortes como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Segundo a vertente mais dura das Forças Armadas, não se justificava colocar “a casa em ordem” e devolvê-la novamente aos mesmos grupos depostos. Em terceiro lugar, a política cautelosa de Castelo Branco, receoso de fraturar as Forças Armadas, motivo pelo qual não se opôs às novas circunstâncias que então se apresentavam, modificando todo o quadro anteriormente projetado.

Assim que o AI 2 foi baixado, políticos que haviam participado do movimento de março mostraram-se insatisfeitos com os rumos tomados pelo novo regime. A criação da Frente Ampla foi uma das respostas da sociedade política aos detentores do poder. A incapacidade de se manifestar de forma mais vigorosa, uma vez que os dois primeiros Atos Institucionais possibilitavam a cassação de mandatos, aliadas às próprias dificuldades encontradas pelos opositoristas entre si, fizeram com que a Frente Ampla aos poucos se esvaziasse.

Ainda que isso se verificasse de um lado, simultaneamente, outros setores da sociedade passaram a manifestar-se contra o regime militar, fosse através de greves, fosse por intermédio do movimento estudantil e a Igreja. A repressão que se mostrava cada vez mais forte atingiu seu momento mais sólido quando o AI 5 foi divulgado em 13 de dezembro de 1968. Era resposta tanto ao que se considerava provocação de discursos de deputados como Márcio Moreira Alves entendidos como ofensivos às Forças Armadas, quanto pela negativa do Congresso Nacional em cassá-lo.

---

ao poder por via pacífica. Como resultado dessa iniciativa, nas eleições para o Senado Federal em 1976, o MDB elegeu 16 das 22 cadeiras em disputa, além de prefeituras importantes em todo o país. Medidas como a Lei Falcão (eleições de 1976) e a indicação de um senador indireto (biônico, eleito pela Assembleia Legislativa de cada estado em 1978) não foram suficientes para arrefecer os ânimos opositoristas que aumentaram sua presença nas eleições legislativas de 1978. Prevendo que a oposição asseguraria números expressivos nas eleições de 1980, obtendo maiorias legislativas, essas foram canceladas, prorrogando-se os mandatos dos prefeitos até 1982. Alegou-se que era o momento de se constituir um novo sistema partidário, uma vez que o modelo adotado em 1966 já havia cumprido sua função. Em 1982 foram realizadas as primeiras eleições diretas para governadores, com as mudanças ocorridas em 1979, quando novas agremiações políticas foram criadas (sendo obrigatório o uso da palavra “Partido” em todas as siglas, motivo pelo qual o MDB converteu-se em PMDB). A última reivindicação que foi a etapa da luta pelas eleições diretas em 1985, com a Emenda Dante de Oliveira, não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Viu-se na ocasião a disputa entre Tancredo Neves contra Paulo Maluf (que havia derrotado Mario Andreazza na convenção de seu partido). Com a doença e consequente morte de Tancredo Neves em 21 de abril de 1985, assumiu o vice-candidato José Sarney iniciando o período conhecido como “Nova República”.

O que se verificou, em todo o período militar, é que grupos distintos assumiram o controle do aparato de Estado conforme cada governo. Daí não se poder afirmar sobre a continuidade do regime simplesmente pelo fato de ter estado em mãos castrenses.

A quebra das regras do jogo, quando se estendeu o mandato de Castelo Branco, foi apenas uma das divergências verificadas em todo o período. Na sucessão de Costa e Silva, a imposição do grupo identificado mais fortemente com o *establishment* (sistema) mostrou as divisões com a vertente representada pelo general Affonso Albuquerque Lima.

Da mesma forma, na sucessão de Emílio Médici o veto ao nome do general Orlando Geisel, então ministro do Exército, culminando com a escolha de um nome “mais técnico e administrativo” como o general Ernesto Geisel, apontaria profundamente as divisões no meio castrense. Daí as dificuldades encontradas no período da distensão política geiseliana, quando vários problemas foram enfrentados. Entre esses, as mortes de Manoel Fiel Filho e Vladimir Herzog, ambos em 1975 em São Paulo, e que culminou com a demissão do comandante do II Exército e que culminou com a demissão do comandante do II Exército general Ednardo D’Ávila Mello, e nomeando-se para seu lugar o general Dilermando Gomes Monteiro. O enfrentamento com o grupo do então ministro do Exército, general Sylvio Frota, em 1977, é outro forte indicador sobre as distintas tendências que as Forças Armadas apresentavam internamente, acerca dos rumos que o movimento de 1964 deveria assumir (GOES, 1978). O forte controle de Ernesto Geisel sobre a corporação, e a imposição do nome do general João Baptista Figueiredo como futuro presidente, estava longe de ter um final tranquilo.

Com a ascensão deste último verificaram-se fatos importantes, que vão desde o final dos atos de exceção e a reestruturação do sistema partidário à anistia ampla geral e irrestrita. Grupos descontentes ainda se manifestavam, observados em acontecimentos como o atentado à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), quando morreu a funcionária Lídia Monteiro da Silva, e as bombas que deveriam ser detonadas no Riocentro. Contudo, nesse último momento, as regras tinham sido já definidas e a eleição de Tancredo Neves colocou ponto final ao ciclo castrense.

## Os contextos internacional e regional

Ainda que possa manter certa equidistância (por tempo reduzido) dos concertos regional e internacional, a política doméstica de qualquer país, dificilmente, tem espaço e capacidade suficientes para manobrar livremente e implementar políticas públicas sem levar na devida conta o que ocorre em seu entorno. Por isso, grande parte do que ocorreu na política brasileira, de meados dos anos 1960 até a metade da década de 1980, deu-se em função do que se verificava nas proximidades e no quadro mais amplo do sistema mundial.

Quando ocorreu o golpe militar, em abril de 1964, o contexto da Guerra Fria era marca registrada daqueles anos. Alguns acontecimentos daquela época podem ser lembrados. Entre esses, a ascensão de Fidel Castro ao governo cubano em 1959, a fracassada tentativa de invasão da Baía dos Porcos em 1961 e a crise dos mísseis em 1962, ambos sob o governo de John Fitzgerald Kennedy.

Neste clima, em que a possibilidade de um grande confronto entre as duas superpotências era pensada como plausível, é que foram criadas as circunstâncias para as mudanças que se verificaram na América Latina, inicialmente através do Brasil. Por isso mesmo, um dos motivos explicáveis para a chegada do poder militar ao governo brasileiro foi o forte viés anticomunista observado em parte da sociedade brasileira e em instituições importantes do país, fazendo com que as Forças Armadas assumissem o controle do Estado.

Este clima belicoso no cenário internacional alcançava esta parte do hemisfério, observando-se, após 1964, sobretudo nos anos 1970, a ascensão do estabelecimento castrense a inúmeros governos da região, não só na América do Sul, mas também na América Central. No subcontinente sul-americano podem ser mencionados os casos do Uruguai (1973-1985), do Chile (1973-1990), da Argentina (1976-1982), entre outros.

O contexto regional, influenciado pelo jogo das grandes potências, contudo, não pode ser classificado como uniforme, porque motivações variadas levaram ao poder grupos distintos nos países latino-americanos. Mesmo assim, observaram-se identificações próximas entre diversos governos da região, colaborando entre si, por exemplo, na repressão a grupos considerados hostis ao modelo político então vigente. A Operação Condor pode ser lembrada como um dos mecanismos utilizados no Cone Sul.

No plano doméstico, cada país da região estabelecia suas próprias concepções sobre o significado da segurança nacional, motivando diferentes formas de combate e repressão, ora mais vigorosas como no Chile e na Argentina, ora com formas diferentes de institucionalização do regime, como no Brasil, a partir de 1973, com a política de distensão gradual, lenta e segura (conforme o discurso militar da época). No caso brasileiro, o uso da força e da violência para conter e combater os considerados inimigos do regime, igualmente, levou a formas de repressão desde as torturas ao desaparecimento de militantes, conforme têm sido comprovado nos últimos anos.

O esmaecimento da Guerra Fria, com a assinatura dos tratados de contenção nuclear (Strategic Arms Limitation Talks Agreement – SALT) nos inícios dos anos 1970, entretanto, não se mostrou suficiente para arrefecer os ânimos anticomunistas regionais. Nota-se aqui a discrepância entre o cenário regional e internacional. Enquanto neste último se caminhava para um clima mais ameno entre soviéticos e norte-americanos, no plano regional latino-americano o viés anticomunista se apresentava de forma vigorosa com os opositores aos regimes sendo designados como inimigos e terroristas.

A emergência de novos temas que passaram a ocupar espaços na pauta das relações internacionais, a partir dos anos 1970, como a questão ambiental e os direitos humanos, fizeram com que divergências comesçassem a ser intensificadas entre as grandes potências do mundo ocidental e o que ocorria no hemisfério sul. A Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, de Estocolmo em 1972, e a política de direitos humanos de Jimmy Carter podem ser utilizados como dois exemplos sobre tópicos que passaram a exigir mais tempo e atenção dos governos latino-americanos. Ao mesmo tempo, ainda que mantivessem identificações políticas e ideológicas, nem por isso divergências acentuadas deixaram de ser observadas entre as nações sul-americanas, em praticamente todo o período aqui considerado.

## Concepções e formas de inserção internacional

A primeira observação a ser feita sobre o regime militar é acerca da semelhança e diferença na forma de conduta internacional dos cinco momentos. Do período pode-se tirar várias conclusões, exceto as de que cada período seja igual ao outro, ou que cada um deles seja completamente distinto dos demais.

Sem qualquer sombra de dúvida, uma identificação comum é que o controle do Estado era assumido, institucionalmente, pelas Forças Armadas, com todas as suas dissintonias. Todavia, os grupos que comandavam o poder, em termos políticos e econômicos, sempre foram distintos, motivando o deslocamento desses quando findava um governo. As dissensões percebidas durante cada governo, e que implicavam no rearranjo da nova tendência que assumiria o aparato de Estado, eram evidentes não apenas durante cada ciclo, mas inclusive no período sucessório e na forma de estabelecer a continuidade do regime militar.

Por razões como essas, cada período teve uma política externa diferente da outra, ainda que elementos coincidentes possam ser observados. Mas esses são fatos que devem ser entendidos como normais, uma vez que inexiste a possibilidade de se modificar radical e estruturalmente a conduta externa de um Estado em curtos períodos de tempo, de um para outro governo. Os anos mais recentes são muito esclarecedores a esse respeito.

O primeiro fator a ser considerado, entre aqueles que assumiram inicialmente o Estado brasileiro, é acerca da composição do governo. Era um grupo identificado com a ESG, criada em 1949 no limiar da Guerra Fria. Oriundos dessa instituição, o primeiro presidente desse período, marechal Humberto de Alencar Castelo Branco teria como parceiros antigos companheiros de caserna, como Golbery do Couto e Silva, inspirador da criação do Serviço Nacional de Informações (SNI) e Ernesto Geisel na Casa Militar. Outros ainda podem ser citados como representantes do casarão da Urca conhecido como Sorbonne brasileira.

Considerada moderada, em oposição a outros grupos tidos como pouco intelectualizados, essa ala tinha como elemento condutor de sua visão de mundo o modelo norte-americano, vencedor do grande conflito. Por isso, durante todo o período pré-golpe, discutiram-se na ESG conceitos tradicionais caros à congênere norte-americana, como poder nacional, objetivos nacionais (permanentes e atuais) e segurança nacional. Era uma visão formatada sob o clima maniqueísta do pós-II Guerra, onde se opunham as duas grandes visões de mundo: a democracia liberal ocidental x democracia do proletariado, a livre iniciativa x economia centralizada.

Assim, quando se definiu o grupo político presidencial (esguianos), os responsáveis pelo setor econômico eram, igualmente, profissionais afinados com a perspectiva vigente e hegemônica norte-americana.

As linhas mestras da conduta externa brasileira foram divulgadas pouco tempo depois do golpe militar, em solenidade de formatura dos jovens diplomatas. Nessa oportunidade, Castelo Branco explicitava claramente as preferências que orientariam sua forma de interagir com o mundo. Era um mundo, como entendia, interdependente, localizado geograficamente de forma definida, com valores identificados com o da civilização ocidental cristã, em um contexto de disputa bipolar pelo controle do mundo.

Interpretações diversas sobre as diretrizes da política externa brasileira desse período costumam identificar a conduta castelista com as encontradas no livro conhecido de Golbery do Couto e Silva. Deve-se, porém, fazer as devidas ressalvas. O livro do coronel Golbery do Couto e Silva (promovido ao cargo de general de brigada quando passou para a reserva) era composto de uma série de ensaios escritos nos fins de 1950 e início dos 1960 e tratava-se de uma teorização de como deveria ser entendido o mundo e a civilização. Eram divagações apoiadas em concepções hobbesianas que mostravam as distinções entre o mundo comunista e o ocidental, mas que não definia geograficamente os interesses do Brasil nesse contexto (COUTO E SILVA, 1980).

O que Castelo Branco realizou em seu discurso foi demarcar com precisão os limites de atuação brasileiros, em termos geopolíticos, escolhendo como eixo mais próximo a Bacia do Prata, tradicional *locus* onde se concentravam os interesses maiores do país desde o Tratado de Tordesilhas.

Assim, no dia 31 de julho, quando houve a entrega de diplomas aos candidatos aprovados ao Itamaraty, enfatizou que “o interesse do país coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental” (MRE, 1966, snp).

Em termos históricos, essa escolha não diferiu, em grandes traços, do que sempre foi a escolha primeira da política externa brasileira em busca de espaços, inclusive por suas próprias deficiências de recursos políticos, econômicos e estratégico-militares. Ou seja, a América do Sul constituiu-se eternamente no alvo primeiro de opção brasileira, com ênfase na Bacia do Prata.

Em outras passagens de sua fala, Castelo Branco reafirmou sua solidariedade ao mundo liderado pelos Estados Unidos, responsáveis pela segurança global, enquanto ao governo brasileiro cabia diferenciar os interesses daquele país no mundo e as aspirações nacionais. Entendia-se a necessidade de elaboração de uma política independente, mas interdependente no contexto mais amplo das relações internacionais. Era uma percepção de que uma escolha deveria ser feita, e aquele era o momento para aceitar a liderança dos Estados Unidos, nesta parte do continente, onde tal país exerce sua hegemonia.

A questão da segurança era pensada, portanto, dentro da teoria dos círculos concêntricos, em termos regionais hemisféricos, assumindo importância entidades como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

A visão que permeava a concepção do primeiro governo era a que privilegiava o conflito Leste-Oeste, na defesa do mundo ocidental. Tratava-se de uma postura que coincidia, em muitos pontos, com o que realizava a política externa norte-americana. Daí ter sido cunhada como política de alinhamento automático, considerando que a política brasileira se filiava integralmente à atuação norte-americana.

Castelo Branco deixava clara, todavia, as distinções que se deveriam fazer entre os interesses da grande potência, não confundindo, por exemplo, a atuação dos Estados Unidos na disputa pelo poder global, com o espaço de atuação brasileiro no âmbito regional:

não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências – nem mesmo às potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência. (MRE, 1966, snp)

A partir desse princípio, o governo brasileiro considerava os Estados Unidos como o grande guardião do mundo ocidental, mas nem por isso pretendeu combater com aquele país em terras distantes, recusando participar da guerra do Vietnã. Esse era, segundo o Brasil, um problema norte-americano de disputa mundial, distante do que interessava ao Brasil, mais interessado no seu entorno regional.

Essa afiliação ideológica que orientou, em grande parte, a atuação do Brasil no governo de Castelo Branco, não encontraria respaldo no momento seguinte liderado pelo também marechal Arthur da Costa e Silva. Para este último mandatário, o que interessava para o país era manter-se distante de tais confrontos, preferindo concentrar esforços nas divergências que se verificavam entre os Hemisférios Norte e Sul.

Enquanto no primeiro se concentrava a maior parte dos países desenvolvidos, situação bem diferente era observada na parte Sul do globo. Por isso, a necessidade de colocar os problemas econômicos na agenda da política externa, como elemento importante para superar os desníveis que separam os grandes países daqueles outros, como o Brasil, considerados do Terceiro Mundo. Tratava-se, portanto, de uma visão de mundo opondo Norte e Sul, ao invés do confronto Leste-Oeste.

O tema do desenvolvimento era claramente colocado ao lado da segurança econômica. Essa discussão, aliás, já se iniciara alguns anos antes, quando o Brasil passou a participar da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), criada em 1964. O problema do desenvolvimento fazia parte, igualmente, das preocupações de Castelo Branco, quando explicitava no mesmo discurso citado que “a diplomacia deve ser também um instrumento destinado a carrear recursos para o nosso *desenvolvimento econômico e social* como meio de fortalecimento do poder nacional” (realçado no original). (MRE, 1966, snp)

Se Costa e Silva, representante da chamada “linha dura” das Forças Armadas, teve curto mandato, deixando de lado o conflito Leste-Oeste, mas nem por isso se descuidando do combate os considerados inimigos do regime, a ascensão de Emílio Garrastazu Médici significou uma forte atuação contra tendências políticas e ideológicas tidas como espúrias, tanto no plano interno quanto no externo.

No âmbito regional, redobrado cuidado foi concedido na possibilidade de existência de governos de países vizinhos que pudessem representar perigo para a soberania brasileira. Rotulada de *teoria do cerco*, tal concepção considerava necessária a intervenção nos países que pudessem eleger governos com tendências marxistas e deveriam, portanto, ser neutralizados.

As fronteiras, nesse caso, não seriam fixas, definidas, mas entendidas como flutuantes, podendo ser empurradas ou adentradas, ficando conhecidas como fronteiras ideológicas. Assemelhavam-se à conhecida teoria do dominó, resgatada da doutrina norte-americana, segundo a qual a queda de um país em mãos adversas levaria progressivamente à derrubada dos vizinhos, afetando toda a região. Através desses princípios elaborados pelo chamado “sistema”, composto pela comunidade de segurança e informações, pelo menos três operações intervencionistas foram gestadas no governo de Médici.

A primeira dizia respeito à possibilidade de um governo considerado hostil aos interesses brasileiros ser eleito em 1971 no Uruguai através de Liber Seregni, líder da Frente Ampla, apoiada em informações coletadas pelo Sistema Nacional de Informações. A viabilidade de vitória, contudo,

era tida como pouco provável no Uruguai. Mesmo assim, a denominada Operação Trinta Horas (duração da operação) foi preparada para ocupar imediatamente o território uruguaio, a partir do Rio Grande do Sul, em caso de vitória da Frente Ampla.

O segundo evento se referia ao apoio concedido ao general Hugo Banzer Suarez, com equipamentos militares e apoio financeiro, em detrimento do então presidente, general Juan José Torres, no mesmo ano. A terceira participação deu-se dois anos depois, em 1973, quando Salvador Guillermo Allende Gossens foi deposto do cargo no Chile, tendo sido substituído por Augusto Pinochet Ugarte.

A ideia de um país grande, considerado potência mundial foi, igualmente, pensado pelo estamento militar, fazendo-se menção explícita no plano de *Metas e Bases Para a Ação do Governo*. Para o governo, entre os objetivos, estratégia e grandes prioridades, estabelecia-se como

Objetivo-Síntese, ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século. Conforme já se esclareceu, construir-se-á no País, uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se, assim, a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1971, p. 15)

A volta do grupo sorbonista ao poder em 1974 significou, em parte, a retomada de alguns princípios do primeiro governo, mas não que pudesse ser mera repetição daquele, ou contivesse mudanças abruptas do período anterior comandado por Médici. Rotulada como *pragmatismo responsável*, a política implementada por Ernesto Geisel aproveitava princípios já utilizados no período de Médici, mas substituía a ideia de Grande Potência por potência emergente, como se pode observar no *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1974, p. 21-78). Ou, também, pela política de aproximação com o continente africano. De fato, após a viagem do chanceler Mario Gibson Barboza em 1972, quando esteve em nove países, laços foram intensificados com aquele continente.

Crítérios apoiados na necessidade de se pensar o mundo sob outras categorias, em razão da própria mudança verificada nos negócios internacionais e da competição que começava a se acirrar internacionalmente, o período Geisel se caracterizou por vários fatos que tiveram significativo impacto interna e externamente. Um deles se refere ao reconhecimento em 1975 de países recém-libertos do jugo português, como Angola e Moçambique, ainda que governados por grupos marxistas, encabeçados por Agostinho Neto e Samora Machel, respectivamente. Nessa mesma linha, ocorreu o reconhecimento da República Popular da China em detrimento do regime de Formosa. Neste último caso, o Brasil redimia-se de sua atuação em abril de 1964, imediatamente após o golpe, quando expulsou nove diplomatas chineses.

A assinatura do acordo nuclear com a República Federal da Alemanha, deixando de lado a proposta norte-americana em 1975, bem como as críticas aos desrespeitos brasileiros em direitos humanos feitas por Jimmy Carter, podem ser resgatados como fatos importantes desse período. Ao mesmo tempo, a ressalva ao governo israelense, condenando na ONU o sionismo como forma de racismo, é outro exemplo que marcou a política do pragmatismo.

Naquele contexto, a postura brasileira era a de que o cenário global não comportava a existência de amigos, mas simplesmente de aliados. Não se deveria dar importância às ideologias,

mas sim aos mercados. No entorno da Bacia do Prata, entretanto, o Brasil manteria discussões ásperas com a Argentina com a construção da barragem de Itaipu.

Mas, ao se resolver o contencioso de Itaipu, e mesmo antes, o Brasil já direcionava sua atenção para um tema que ganharia forte impacto nos anos posteriores: a questão ambiental. Isso era percebido desde 1972 na Conferência de Estocolmo. As críticas internacionais que se avolumaram a partir de então sobre os poucos cuidados do governo brasileiro nesse quesito, aliadas à necessidade de aumentar suas exportações para os países andinos e amazônicos, fez com que Brasília sugerisse e viabilizasse em julho de 1978 o *Tratado de Cooperação Amazônica*, assinado com mais sete parceiros da região (MRE, 1978).

Definido como o último período do ciclo militar, o governo Figueiredo manteve, praticamente sem modificações de vulto, a atuação do governo anterior. Alguns acontecimentos marcaram o período sobretudo no âmbito sul-americano. Resolveu-se o contencioso de Itaipu, neutralizou-se a possibilidade de existência de governo considerado hostil no Suriname, com a eleição de Desi Bouterse em 1980. Com a participação de várias autoridades, como o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro e o general Danilo Venturini (então chefe da Casa Militar, secretário do Conselho de Segurança Nacional e Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários), que visitaram Paramaribo em oportunidades diversas, e firmaram vários acordos, a possibilidade de intercâmbio maior de Bouterse com o governo de Fidel Castro foi neutralizada.

A guerra do Atlântico Sul, opondo argentinos e britânicos, mostrou a forma dúbia de atuação da política externa brasileira, ora mantendo-se neutro no conflito, conforme o Direito Internacional apregoado pelo Itamaraty, ora permitindo o abastecimento de aviões Hércules ingleses na base de Canoas no Rio Grande do Sul, ora retendo também outra aeronave Vulcan inglesa no Rio de Janeiro, e que retornava das ilhas Malvinas. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro treinava pilotos argentinos, conforme posteriormente se descobriu. Para a resolução dos conflitos na América Central, o Brasil participou do Grupo de Contadora.

## A política externa vista de fora

Enquanto se sucediam os governos militares, observou-se igualmente extensa produção bibliográfica analisando a política externa brasileira sob o controle do estabelecimento castrense. Essa literatura pode ser dividida em quatro grandes grupos. O primeiro deles, oriundo dos analistas do Cone Sul, passou a ver no desenrolar das políticas brasileiras tendências expansionistas e hegemônicas, procurando exercitar na região papel semelhante ao dos Estados Unidos no mundo.

Termos como imperialista, sub-imperialista, hegemônico, país-chave e gendarme continental foram utilizados em profusão, para caracterizar a atuação brasileira no continente sul-americano. Tais reflexões faziam estreita conexão entre o que era realizado nas políticas públicas com as teorias geopolíticas expostas em obras como a de Mario Travassos (1931), Golbery do Couto e Silva (anos 1950 e 1960), Carlos de Meira Mattos (anos 1960 e 1970) e Therezinha de Castro (anos 1960 e 1970). Assim, a política nuclear, a construção da barragem de Itaipu, a interiorização nacional avançando para oeste (Rondônia, Transamazônica) com os brasiguaios, as viagens à Antártica, tudo era motivo para justificar a política expansionista, da mesma forma como fora feito após

o Tratado de Tordesilhas. Deste grupo, ressaltam-se autores ligados ao Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales, criado pelo general de reserva argentino Juan Enrique Guglielmelli (que fundou a revista *Estratégia*) e outros como Raul Botelho Gosalvez, Vivian Trias e mesmo brasileiros no exterior como Ruy Mauro Marini e Paulo Schilling. Todos tratavam do problema do imperialismo/sub-imperialismo, ainda que sob perspectivas diferentes, como fez Marini.

Um segundo grupo absorveu em parte o discurso governamental brasileiro sobre o destino de grande potência. Obras diversas, produzidas sobretudo nos Estados Unidos, falavam sobre o futuro grandioso e sobre o Brasil-potência no ano 2000. Nesta direção, ainda que com nuances interpretativas, pode-se observar obras de Young e Ronald Schneider.

Uma terceira vertente interpretativa dava ênfase aos aspectos autoritários do regime através da Doutrina de Segurança Nacional, utilizada com ênfase para que o governo pudesse, através do binômio segurança e desenvolvimento, alavancar seus projetos, mesmo que distantes da sociedade. Por exemplo, Michel Schooyans e Catherine Durandine e trabalhos publicados no Canadá caminham nessa direção.

Por último, estudos com características acadêmicas focalizando o direcionamento da política brasileira em sua generalidade ou em aspectos específicos, mas abordando as grandes opções feitas pelo país no sistema internacional. Escolhas entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, entre as relações bilaterais ou multilaterais foram as que mereceram mais atenção em obras como as de Wayne Selcher ou Wolf Grabendorf.<sup>3</sup>

Entretanto, a maior parte das análises toma as políticas governamentais como um todo, a partir de uma única instância formuladora e decisória, sem levar na devida conta fatores de ordem distintos. Um desses, as diferenças entre os grupos no poder em cada momento, com interesses diferenciados. Em segundo lugar, a existência de pelo menos três grandes níveis decisórios. O primeiro deles, o do estamento militar ligado a questões de institucionalização do regime e de segurança nacional; o segundo vinculado aos setores econômicos e o último a casa diplomática. Essas três instâncias com frequência mantinham divergências entre si (e internamente em cada uma delas), ainda que, quando esses casos ocorressem, decisões eram tomadas pelo Conselho de Segurança Nacional. Assuntos que diziam respeito à segurança nacional, por exemplo, junto às fronteiras eram competência castrense, enquanto as negociações diplomáticas ficavam sob responsabilidade do Itamaraty, e os assuntos econômicos sob alçada dessa área. Mas eram comuns as discordâncias entre o Itamaraty e as esferas econômicas (por exemplo, sobre a escolha de parceiros no Primeiro ou Terceiro Mundo). Esses fatores foram, quase sempre, negligenciados nos estudos realizados no exterior avaliando o papel do Brasil no contexto regional e internacional.

3 Desses autores conferir: GUGLIALMELLI, Juan Enrique. 2007. *Pensar con estratégia*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad de Lanus. Neste volume encontram-se todos os textos publicados pelo autor na revista *Estratégia*; GOSALVEZ, Raul Botelho. 1974. *Proceso del subimperialismo brasileño*. Buenos Aires: Editorial Universitaria; TRIAS, Vivian. 1967. *Geopolítica y imperialismo en América Latina*. Montevideo: Ediciones El Sol; MARINI, Ruy Mauro. 1972. *Brazilian subimperialism*. *Monthly Review*, 23 (9), p. 14-24; SCHILLING, Paulo. 1974. *Brasil va a la guerra*. Buenos Aires: Schapire Editor; SCHOOPYANS, Michel. 1973. *Déstín du Brésil*. Gembloux: Duculot; SCHNEIDER, Ronald. 1976. *Brazil, foreign policy of a future world power*. Boulder/Colorado: Westview Press; YOUNG, J. M. 1977. *Brazil: world power 2000?* *Intellect* (105), p. 406-409; DURANDINE, Catherine. 1977. *L'Idéologie de la sécurité nationale au Brésil*. Paris: *Problèmes d'Amérique Latine*, XLIV, *Notes et Études Documentaires*, n° 4.391-4.392; SELCHER, Wayne. 1978. *Brazil's multilateral relations: between First and Third Worlds*. Boulder/Colorado: Westview Press; GRABENDORF, Wolf. 1979. *La política exterior del Brasil, entre Primer y Tercer Mundo*. *Nueva Sociedad* (Caracas) (41), p. 109-119.

## Uma interpretação geral

Algumas notas podem ser feitas neste momento, a partir dos parágrafos anteriores. Em primeiro lugar, percebe-se, em todos os cinco governos, elementos de continuidade e de mudança de prioridades na conduta externa do país. Tal comportamento nada mais reflete do que a impossibilidade de, sozinho, procurar alterar forças que estruturam o poder mundial. Ou seja, quando um mandatário assume o governo em um determinado país, não importando a modalidade de regime, se é legítimo ou não, existe uma estrutura pré-estabelecida na qual seu país já se encontra inserido.

O que os governantes procuram, na impossibilidade de alterar as regras do jogo conforme suas vontades, é buscar nova inserção que lhes seja ou pareça mais favorável. As escolhas que podem fazer são limitadas, não só pelo contexto mais amplo do mundo, como também de seu entorno, e de suas próprias dificuldades domésticas que mudam a todo instante, além dos escassos recursos humanos, estratégicos, tecnológicos, econômicos, militares etc.

Em tais condições, verifica-se a dificuldade para se fazer alterações muito bruscas na conduta internacional do país, alterando em 180 graus sua orientação. Os interesses, as pressões e as demandas, ainda que em parte possam ser bloqueados pelos novos governantes, não conseguem subsistir por períodos longevos, motivo pelo qual devem ser considerados e repensados na formulação e implementação da política externa (e das demais políticas públicas).

Nesse sentido, nenhuma política gestada por qualquer governo tende a ser revolucionária (em busca de uma nova estrutura mundial completamente distinta da anterior, a não ser no discurso), pautando-se por concepções revisionistas procurando condições mais favoráveis para melhorar sua inserção (que já está dada de antemão).

Mesmo motivações políticas e ideológicas apresentam-se insuficientes, não conseguindo se sustentar de forma adequada para garantir demandas anteriormente inexistentes por um governo, ainda que clame por uma igualdade mundial, justiça etc. Tal fato ocorre porque países isoladamente (e que não fazem parte do seleto grupo que formata o mundo) não detêm poder suficiente para esse tipo de transformação, em nenhuma das variáveis, muito menos em seu conjunto (no plano político, econômico, militar). Caso contrário, as mudanças há muito teriam se processado.

É isso que pode ser dito em relação ao comportamento da política externa brasileira durante o regime militar. A maior proximidade do governo de Castelo Branco com o mundo gerenciado pelos Estados Unidos tinha sua razão de ser pelas próprias identificações da entidade da qual o grupo militar dirigente era oriundo. Tanto é assim que, após o término da Segunda Guerra Mundial, oficiais que haviam participado do conflito visitaram os Estados Unidos, fundando poucos anos depois a ESG, com grande semelhança ao National War College (aceitando, porém, civis em seus cursos, ao contrário da NWC). Por isso, muitas medidas assumidas pelo governo Castelo Branco apresentavam conexão parecida com a perspectiva norte-americana de entender o mundo, não se esquecendo do conflito da Guerra Fria, e uma das motivações que levaram a derrubada de João Goulart.

O fato de Costa e Silva priorizar a ótica Norte-Sul para operar no mundo nada mais foi do que entender que o conflito Leste-Oeste pouco ajudava em um dos objetivos básicos da política

brasileira, que era o tema do desenvolvimento econômico e social. Assim, as opções de seu governo caminhavam no sentido de se obter um número maior de vantagens que pudessem facilitar o alavancamento da economia brasileira, pouco favorecida no período anterior.

O fato de Costa e Silva ter optado por tal escolha não pode ser identificado com uma postura contestatória ou de esquerda, como algumas análises sobre o período sugeriram. A firme determinação, tanto do governo de Castelo Branco quanto de Costa e Silva, de afiliação ao modelo ocidental, pode ser percebida nitidamente nos atos de cassação de direitos políticos, de limitação do jogo político com os atos de exceção e por uma clara visão anticomunista. Foi justamente nos dois primeiros governos que políticas duras foram elaboradas, como a criação do Serviço Nacional de Informações (Lei nº 4.341 de 13 de junho de 1964), a Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967), o Ato Institucional nº 5 (13 de dezembro de 1968) e o Decreto-Lei nº 477 (de 26 de fevereiro de 1969) (SENADO FEDERAL, 1984). Não é gratuitamente que, no âmbito interno, o período Costa e Silva foi caracterizado pelo surgimento de fortes contestações ao regime, oriundo de setores diversos, seja através da União Nacional dos Estudantes (UNE), com seus congressos, da Igreja, das greves sindicais (Contagem e Osasco em 1968) e de atos não convencionais até então inexistentes por movimentos diversos.

A conduta do governo brasileiro na procura para melhorar sua posição no sistema internacional foi, portanto, apoiada na Doutrina de Segurança Nacional, através do binômio segurança e desenvolvimento, tentar o aumento de seu poder nacional. O estilo e as demandas dos dois governos atenderam ao jogo político dos agentes domésticos interessados em uma forma específica de alcançar os objetivos, seja através de grupos econômicos e autoridades com mais afinidades com atores internacionais, seja de outros com perspectiva mais nacionalista, priorizando os interesses de grupos internos.

A projeção internacional desejada se fez de forma mais ousada no terceiro momento, quando Emilio Garrastazu Médici, apoiado em forte aparato institucional repressivo (com o AI 5) alavancou a política de crescimento econômico sob a batuta de Antônio Delfim Netto, então ministro da Fazenda. A agressividade maior verificada junto às fronteiras seguia a mesma ótica anticomunista adotada pelos dois governos que o antecederam. O rígido controle dos órgãos de imprensa e a repressão a quaisquer movimentos contestatórios, combinados com a maciça propaganda governamental com projetos de impacto (como a vitória na Copa do mundo em 1970, a construção da Transamazônica e da ponte Rio-Niterói) e com crescimento em torno de dez por cento ao ano, pareceram mostrar que as políticas de desenvolvimento e projeção mundial estavam construindo um novo país com novo papel no cenário global.

A crise do petróleo que atingiu o mundo em 1973, antes do término do governo Médici, o aumento e descontrole das finanças públicas com alto endividamento nacional, aliados às críticas oriundas de setores divergentes dentro das Forças Armadas levaram já, naquela oportunidade, a negociações para a transição do regime, inclusive considerando o esmaecimento da Guerra Fria após os acordos SALT e o fim da guerra do Vietnã. A ascensão de Ernesto Geisel foi, portanto, dentro desse contexto, o de estabelecer regras de conduta e de inserção internacional de forma mais adequada que as anteriores, levando na devida conta a necessidade de se tomar decisões que não caminhassem pelos mesmos trilhos adotados pelos seus antecessores. Mesmo assim, verifica-se a existência de membros importantes da equipe econômica que ultrapassaram um

governo, como no caso de João Paulo dos Reis Velloso, ministro do Planejamento no período de Médici e Ernesto Geisel. Por razões como essas, a ideia do pragmatismo passou a designar a nova conduta do governo e ganhou força explicativa. Na realidade, pensada em termos amplos, todos os governantes anteriores adotaram conduta semelhante, ora com Castelo Branco, ao se opor à presença brasileira no Vietnã, ora com Costa e Silva, ao ver o mundo sob forma diferente dos interesses exclusivamente norte-americanos, seja com Médici, ao iniciar a orientação para a África em busca de novas parcerias. A América do Sul, de qualquer forma, continuou como prioridade em todos os momentos aqui considerados, tendo exercido papel de suma importância por ocasião das discussões que levaram à construção da barragem de Itaipu.

O mesmo comportamento pode ser apontado para o governo que fecha o ciclo militar. Em contexto interno distinto dos anteriores, com novas regras para as disputas político-eleitorais, a conduta externa pouco diferiu tanto em termos do raio geográfico das demandas quanto das possibilidades de mudança efetiva, sobretudo em década que se caracterizou por dificuldades que atingiram parte significativa do continente.

## Observações finais

Política de alinhamento automático, diplomacia da prosperidade, diplomacia do interesse nacional, pragmatismo responsável e pragmatismo ecumênico foram os rótulos mais conhecidos para identificar cada um dos governos do regime militar. Segundo tais designações, a forma de se negociar e atuar no mundo teria obedecido fiel e integralmente tais conceitos. Nesse sentido, cada momento seria diferenciado do outro, porque as prioridades igualmente seriam feitas de maneira distinta.

Talvez seja necessário repensar a validade dessas nomenclaturas que, por si só, pretendem ser explicativas e dar contas da conduta dos governos, sobretudo no caso do regime militar. Observação mais acurada encontrará muito mais elementos de permanência do que de alterações nos 21 anos em que o estamento castrense esteve à frente do poder.

O que não se pode, evidentemente, é concordar que tenham sido sempre os mesmos grupos e interesses durante todo o regime. Mas isso jamais ocorreu em períodos com tal longevidade, em qualquer país do mundo, a não ser em condições excepcionais onde a oposição inexistente, em face de forte aparato repressivo e centralizador. Em situações consideradas normais – ainda que em casos de regimes autoritários – grupos diferentes sempre se fazem representar e têm demandas distintas, justamente por defender interesses particulares. Sob essa perspectiva, um momento jamais pode ser idêntico ao anterior, porque são instantes históricos diferentes. Como os interesses e atores são sempre distintos, da mesma forma que as demandas, e como os cenários regional e internacional são igualmente dinâmicos, não há possibilidade de se repetir políticas.

Por isso mesmo, ocorreram adequações que fazem parte de qualquer estrutura administrativa, considerando as vantagens e constrangimentos da arena internacional e dos grupos que disputam o poder no plano doméstico. A durabilidade do regime brasileiro, no caso, teve seu início e fim estabelecido justamente por causa das divergências existentes dentro da caserna. E também por não se conseguir atender, de forma adequada, às demandas da sociedade que, embora com

possibilidades restritas, sempre se manifestou eleitoralmente, mesmo após a extinção do sistema pluripartidário em 1965. Foi justamente a votação ascendente do partido oposicionista, chamada de sigla mágica por seu ex-presidente Ulysses Guimarães, que obrigou o estamento militar a repensar o sistema partidário e o término do próprio regime a partir de 1979.

No plano internacional, as demandas acompanharam a projeção do país e os interesses dos grupos que assessoravam a presidência da República em cada ocasião. Burguesia internacional, burguesia nacional ou tecnoburocratas foram, igualmente, termos utilizados em relação ao período militar, para designar os grupos que detinham influência e ajudaram a formatar a política econômica e internacional do país.

## Referências Bibliográficas

COUTO E SILVA, Golbery do. 1981. *Conjuntura Política, o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*, 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

GOES, Walder de. 1978. *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 1966. *A política externa da revolução brasileira*. Brasília: Seção de Publicações. (snp/sem numeração de páginas)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 1978. *Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: MRE.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 1971. *Metas e bases para a ação do governo*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 1974. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE.

SENADO FEDERAL. 1984. *Reforma Administrativa. Organização da Administração Federal. Decreto-Lei nº 200/67*. 4. ed. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas.

# A China, os BRICS e os países em desenvolvimento

## *China, BRICS and the developing countries*

Anna Carletti\*

### Resumo

O objetivo desse artigo é evidenciar as principais etapas da construção histórica e política das relações chinesas com os países em desenvolvimento, o que poderá tornar mais legível o tipo de inserção que a China está construindo atualmente no Sul do mundo junto aos outros membros do BRICS. A análise parte da hipótese de que a aproximação chinesa com o mundo em desenvolvimento não é algo recente: ela se enraizaria em relações políticas e históricas já consolidadas que justificariam a percepção positiva da maioria dos países em desenvolvimento acerca da crescente inserção junto a essa parte do mundo. Na primeira parte do artigo, serão evidenciadas as características principais do grupo do BRICS. Na segunda parte do trabalho, a pesquisa se concentrará na evolução histórica das relações chinesas com os países em desenvolvimento a partir da proclamação da República Popular da China até os dias atuais.

**Palavras-chave:** China; BRICS; países em desenvolvimento; cooperação; inclusão.

### Abstract

The aim of this paper is to highlight the main steps of the historical and political construction of Chinese relations with developing countries in order to help a better comprehension about the kind of insertion that China is currently building with the other members of the BRICS in the South of the world. The analysis starts from the assumption that the Chinese approach to the developing world is not new: it would root in consolidated political and historical relations that justify the positive perception of most developing countries about the growing Chinese insertion along this part of world. In the first part of the article we focus the main features of the BRICS group. In the second part of the work, the research will focus on the historical evolution of China's relations with developing countries from the proclamation of the People's Republic of China to the present day.

**Key words:** China; BRICS, developing countries; cooperation; inclusion.

\* Doutora em História pela UFRGS, Pós-Doutora em Ciência Política pela UFRGS. Professora Adjunta do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa e Professora Colaboradora junto ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. E-mail: annacarletti@unipampa.edu.br

## Introdução

Na véspera da IV cúpula dos BRICS, em Nova Délhi (Índia), o então presidente da República Popular da China, Hu Jintao, enfatizou o papel dos BRICS junto aos países emergentes. Ele declarou que o grupo do BRICS deve ser o defensor e promotor dos interesses do mundo em desenvolvimento (HU JINTAO, 2012).

Ao lado da China, a Rússia, Índia, Brasil e África do Sul compõem esse grupo que vem fortalecendo a cada ano seus laços de cooperação, tornando-se atualmente um grupo de impacto crescente no âmbito internacional.

Contudo, as afirmações do ex-presidente Hu Jintao podem suscitar alguns questionamentos. Na composição dos BRICS, a China está ocupando cada vez mais um lugar de destaque. Além de ser o único país em desenvolvimento com assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, seu vertiginoso crescimento econômico a obrigou a redesenhar sua posição no âmbito mundial. A busca de relações privilegiadas com países em desenvolvimento por parte do gigante asiático tem despertado preocupações nas democracias ocidentais que a acusam de usar o discurso de cooperação com o mundo em desenvolvimento para explorar os recursos naturais dessa porção do mundo.

Apesar de tais acusações, em sua maioria os países em desenvolvimento estão respondendo de forma positiva às ofertas de cooperação chinesa. O interesse da China em construir um relacionamento privilegiado com tais países não é algo recente, pois, já nos seus primeiros anos de vida, a República Popular da China aproximou-se desses países. A partir da Conferência de Bandung, em 1954, a China alinhou oficialmente sua trajetória com a dos países em desenvolvimento, sobretudo na base das experiências históricas de exploração imperialista, comuns aos países da Ásia, África e América Latina. No período maoísta, a abordagem da China com o mundo em desenvolvimento era, de fato, prioritariamente ideológica. Após a morte de Mao Zedong, a política de Portas Abertas inaugurada por Deng Xiaoping, na primeira década de 1980, deu prioridade às relações com os países desenvolvidos, o que resultou num aparente distanciamento dos países em desenvolvimento. Nos anos recentes, porém, as autoridades de Pequim retomaram o discurso de aproximação com o mundo em desenvolvimento, dessa vez por razões pragmáticas, sobretudo em busca de novos mercados e dos recursos naturais vitais para a crescente indústria chinesa. Ao lado dos acordos comerciais, o governo de Pequim vem reforçando também laços políticos com estes países junto aos quais a China se apresenta ao resto do mundo como parte do mundo em desenvolvimento. A cooperação com estes países continua fundamentada nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, pilares tradicionais da política externa chinesa e no discurso da Cooperação Sul-Sul, discurso este adotado há tempo também pelos integrantes do BRICS (com exceção da Rússia).

A partir dessas considerações, busca-se, nesse artigo, evidenciar as principais etapas da construção histórica e política das relações chinesas com os países em desenvolvimento, o que poderá tornar mais legível o tipo de inserção que a China está construindo atualmente no Sul do mundo junto aos outros membros do BRICS.

A análise parte da hipótese de que a aproximação chinesa com o mundo em desenvolvimento não é algo recente: ela se enraizaria em relações políticas e históricas já consolidadas que

justificariam a percepção positiva da maioria dos países em desenvolvimento acerca da crescente inserção junto a essa parte do mundo.

Na primeira parte do artigo, serão evidenciadas as características principais do grupo do BRICS, que se tornou, no âmbito da política externa chinesa, um instrumento privilegiado de sua inserção internacional, sublinhando, de forma especial, o olhar preferencial do grupo para com as economias emergentes e os países em desenvolvimento.

Na segunda parte do trabalho, a pesquisa se concentrará na evolução histórica das relações chinesas com os países em desenvolvimento a partir da proclamação da República Popular da China até os dias atuais.

## Os BRICS e o mundo em desenvolvimento

O termo BRIC (do inglês *brick* – tijolo) surgiu, pela primeira vez em Nova York, em 2001, pouco antes dos atentados de 11 de setembro. Trabalhando numa previsão do futuro cenário econômico internacional, o economista Jim O'Neill, do Banco de Investimentos Americanos Goldman Sachs, inventou o acrônimo BRIC que reunia as iniciais de quatro países que ele considerava os países que ocupariam nos anos seguintes uma posição de relevância no cenário econômico mundial: Brasil, Índia, China e Rússia. O estudo teve como base a análise das médias históricas de crescimento além de observar que tais países possuem em comum os elementos considerados como capacidades *hard power*, a saber, a grande extensão territorial e o tamanho de suas populações.

Contudo, foi apenas em 2009, logo depois da crise econômica mundial de 2008, que esse acrônimo passou a sinalizar o início de uma cooperação de fato entre estes quatro países.

Mesmo que os países do grupo já mantivessem há tempo relações políticas e econômicas relevantes<sup>1</sup>, poucos esperavam que de uma previsão financeira se originasse um grupo que poderia influenciar a agenda internacional em nível regional e global.

O grupo começou a se encontrar de maneira informal às margens da 61ª Assembleia Geral da ONU, em 2006, onde foram discutidos temas de interesse em comum e ganhou força, iniciando seu processo de consolidação após, e talvez, graças à crise financeira de 2008.

Em 2010, a África do Sul foi convidada a participar do grupo. Seu ingresso oficial ocorreu durante a 3ª Cúpula, realizada em 2011, na China, na cidade de Sanya.

O ingresso do país suscitou vários debates, pois a África do Sul não possui nem a grande extensão territorial, nem a grande população do resto dos integrantes do grupo. Contudo, a África do Sul é um dos países mais desenvolvidos do continente africano. Trata-se de uma potência econômica e da maior exportadora de minérios e produtos manufaturados do continente. Segundo Visentini, o ingresso da África do Sul no grupo significou

o aumento da representatividade geográfica do grupo, sinalização a busca de democratização da governança global. Além disso, a entrada da África do Sul no grupo reforçou a intenção do grupo de se tornar um fórum de cooperação e diálogo transcontinental sul-sul, uma vez que conta com os principais países emergentes do “sul político”. (VISENTINI, 2012, p. 192).

<sup>1</sup> Em 1993, o Brasil estreitou uma parceria estratégica com a China que já tinha relações estreitas com Rússia e Índia.

Através dos Encontros Anuais do grupo, que não consistem apenas nas mais divulgadas Cúpulas dos Líderes dos cinco países do grupo BRICS, mas em uma agenda anual que prevê encontros em todos os níveis, dos Ministros das Relações Exteriores aos Ministros da Fazenda, dos Fóruns Empresariais aos Fóruns Acadêmicos, para citar apenas alguns dos numerosos encontros previstos na agenda dos BRICS<sup>2</sup>, o grupo vai definir melhor seus objetivos, determinando o possível alcance de sua cooperação. Não obstante as críticas que são feitas ao grupo do BRICS, não pode se negar que os BRICS estão causando mudanças na arquitetura da cooperação internacional, sobretudo fortalecendo e afirmando seu compromisso como novos doadores em favor dos países em desenvolvimento com os quais os integrantes do grupo mantêm e intensificaram relações de cooperação.

Um dos objetivos principais do grupo é conseguir uma representatividade maior e uma voz política mais incisiva no âmbito da governança global por parte de seus integrantes de forma direta e, indiretamente, como representante de um mundo em desenvolvimento que espera poder participar ativamente do atual cenário internacional.

Analisando as declarações conjuntas ao término de cada cúpula, faz-se evidente que desde as primeiras reuniões a preocupação com os países em desenvolvimento esteve presente.

A 1ª Cúpula do BRIC foi realizada em 16 de junho de 2009, na cidade russa de Ekaterimburgo. Devido à então recente crise financeira mundial de 2008, os temas discutidos nessa cúpula foram prevalentemente econômicos, reiterando a necessidade por parte dos países emergentes de ter um papel maior em instituições financeiras internacionais. “As economias emergentes e em desenvolvimento devem ter uma voz mais ativa e maior representatividade em instituições financeira internacionais.”<sup>3</sup>

Em 15 de abril de 2010, foi realizada a 2ª Cúpula em Brasília. Em vários pontos da Declaração Conjunta novamente aparece o compromisso em trabalhar conjuntamente “para reduzir os desequilíbrios no desenvolvimento econômico global e promover inclusão social”. Prosseguindo, no mesmo documento, os líderes do BRIC pedem um “apoio mais robusto, ágil e flexível às economias em desenvolvimento por parte dos bancos de desenvolvimento multilaterais.”<sup>4</sup>

A 3ª Cúpula, realizada em 14 de abril de 2011, na China, na cidade de Sanya foi a Cúpula que viu o ingresso da África do Sul que, no ano anterior, tinha sido convidada a participar do grupo. A partir dessa Cúpula, o acrônimo BRIC se tornou BRICS. A declaração de Sanya aborda de forma mais clara, em relação às outras duas Cúpulas, o tema da democratização das relações internacionais, afirmando que “a democracia nas relações internacionais deve ser estimulada, e a voz dos países emergentes e em desenvolvimento deve ganhar mais ressonância nas relações internacionais.”<sup>5</sup>

2 A lista completa dos encontros dos BRICS em diversos níveis encontra-se disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/eventos-bric-2006-a-2010>].

3 COMUNICADO CONJUNTO DOS LÍDERES DOS PAÍSES BRIC – Ekaterimburgo, Rússia, 16 de junho de 2009 ponto 3. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-governo-pelos-chanceleres/comunicado-i-cupula-bric>]. Acesso em: 23 jan. 2013.

4 DECLARAÇÃO CONJUNTA DA II CÚPULA DOS CHEFES DE ESTADO/GOVERNO (Brasília, 15 de abril de 2010). Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-governo-pelos-chanceleres/comunicado-ii-cupula-bric>]. Acesso em: 23 jan. 2013

5 DECLARAÇÃO DE SANYA. (China, 14 de abril de 2011). Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-governo-pelos-chanceleres/>]. Acesso em: 10 fev. 2013.

A 4ª Cúpula foi em Nova Délhi, Índia, em 29 de março de 2012. Na Declaração Conjunta da Cúpula foi anunciada a decisão de estudar a viabilidade de um Banco de Desenvolvimento voltado para os países do BRICS e outras economias emergentes e em desenvolvimento. Mais uma vez, os integrantes do grupo pediram “uma arquitetura financeira mais representativa, com a ampliação de voz e de representação de países em desenvolvimento (...) que possa atender o interesse de todos os países e apoiar o desenvolvimento de economias emergentes e em desenvolvimento”<sup>6</sup>.

Na 5ª Cúpula, realizada em Durban, na África do Sul, em 27 de março de 2013, a ideia do Banco de Desenvolvimento, lançada no ano precedente, tomou mais corpo e a Declaração Conjunta afirmou que já iriam ser iniciadas as negociações para criação de um Banco de Desenvolvimento liderado pelos cinco Estados e voltado para financiamento de projetos de infraestrutura e industrialização. Na declaração final, explicando as finalidades desse novo Banco, os líderes dos cinco países sublinharam que ele viria a complementar os esforços já existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento global e o desenvolvimento.

Nesta última Cúpula, que concluiu o primeiro ciclo das Cúpulas do grupo BRICS, a preocupação com os países em desenvolvimento e os Países de Baixa Renda retorna ao longo de todo o documento. Os cinco países reiteraram com força o compromisso de trabalhar juntos para acelerar o processo de alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) até a data limite de 2015. Como em todas as precedentes Cúpulas este esforço de ajuda aos países em desenvolvimento é apresentado como um processo intergovernamental inclusivo e transparente dentro do quadro mais amplo das atividades das Nações Unidas, ponto de referência para todos os países integrantes do grupo<sup>7</sup>.

Alguns analistas interpretam o fortalecimento do grupo do BRICS como um desafio à ordem vigente, principalmente à influência americana. Contudo, os integrantes do grupo fazem questão de evidenciar que o grupo visa apenas participar mais ativamente das já existentes instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial, o FMI e outras organizações internacionais. De acordo com Soares Lima (2012), os objetivos principais do grupo dos BRICS seriam: desconcentrar o processo decisório das instituições internacionais e resguardar autonomia na formulação de políticas econômicas. Os países do BRICS atuariam na base de dois pilares: coordenação em fóruns multilaterais sobre temas de interesse comuns e construção de uma agenda de cooperação intra-BRICS.

Sobre a natureza do grupo dos BRICS, o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, afirmou num discurso de 2010:

Essas novas organizações estão ajudando a transformar o mundo. Mas não é de uma maneira tal que eles se tornem uma nova aristocracia. Não queremos ser uma elite dos países emergentes (...) O que queremos é contribuir para criar um mundo mais democrático, um mundo em que a voz de todos seja ouvida.<sup>8</sup>

6 DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI, 29 de março de 2012. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-nova-delhi-29-de-marco-de-2012-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi>]. Acesso em: 11 mai. 2013

7 DECLARAÇÃO DE e-THEKWINI (Durban, 27 de março de 2013). Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-declaracao-de-ethekwinini>]. Acesso em: 12 mai. 2013.

8 AMORIM, Celso. Discurso durante o Fórum Empresarial BRIC+IBAS em 15 abr. 2010.

Não obstante tais afirmações, o grupo do BRICS continua sofrendo a desconfiança e as críticas especialmente por parte dos países do “Norte do mundo”. Estados Unidos e Europa, os que mais sofreram com as crises econômicas mundiais recentes e que com evidente dificuldade buscam defender a ordem internacional criada após a Segunda Guerra Mundial. Eles temem que o crescente impacto internacional desse novo grupo possa desestabilizar o atual cenário internacional em detrimento de um *status quo* até então a eles favorável.

Por sua vez, os integrantes do BRICS negam tal possibilidade, identificando-se como um grupo onde convergem temas de interesse comum e onde são definidas estratégias de influência maior junto aos fóruns multilaterais já atuantes. A ideia não é perturbar os fundamentos de um sistema que permitiu sua emergência, mas, ao contrário, participar de forma mais afirmativa de uma ordem mundial em transição, onde há espaço para rediscutir uma possível redistribuição do poder mundial de forma a defender critérios de representatividades mais justas principalmente para o Sul global.

De forma especial, essa atenção do grupo ao Sul do mundo onde se encontram a maioria das economias emergentes e dos países em desenvolvimento se destacou nas últimas duas cúpulas como uma das principais preocupações do grupo.

Na composição dos BRICS, a China está ocupando cada vez mais um lugar de destaque. Além de ser o único país em desenvolvimento com assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, seu crescimento econômico vertiginoso a obrigou a redesenhar sua posição no âmbito mundial. A busca de relações privilegiadas com países em desenvolvimento tem despertado preocupações nas democracias ocidentais que a acusam de usar o discurso de cooperação com o mundo em desenvolvimento para explorar os recursos naturais dessa porção do mundo.

Apesar de tais acusações, em sua maioria os países em desenvolvimento estão respondendo de forma positiva às ofertas de cooperação chinesa. O interesse da China em construir um relacionamento privilegiado com tais países não é algo recente. A aproximação chinesa com os países em desenvolvimento remonta aos primeiros anos da Nova China maoísta.

## A aproximação chinesa ao mundo em desenvolvimento durante o período maoísta

Após a proclamação da República Popular da China em 1 de outubro de 1949, Mao Zedong declarou que as relações exteriores haveriam de ser construídas *ex -novo*, considerando nulas todas as relações diplomáticas estreitadas até aquele momento. A intenção de Mao Zedong era construir uma nova China, não mais baseada nos valores clássicos confucionistas que haviam demonstrado sua ineficiência, mas nos valores ideológicos que haviam alimentado a luta dos comunistas durante os longos anos de guerra civil. A China pretendia ser reconhecida, de agora em diante, como igual às outras nações.

No discurso de junho de 1949, comemorando a fundação do Partido Comunista da China, Mao afirmou que, para obter a vitória e consolidá-la, fazia-se necessário a escolha de apenas um lado, o do socialismo.

Contudo, mesmo alinhando-se ao bloco soviético, logo a política chinesa iniciou a ensaiar o discurso de adesão a um terceiro caminho, acentuando suas relações com os países em desenvolvimento, como estratégia para sair do isolamento diplomático provocado pela ausência de reconhecimento internacional da República Popular da China pela maioria dos países aliados aos Estados Unidos. De fato, as grandes potências ocidentais recusaram-se de reconhecer o novo país comunista, permanecendo ligadas, do ponto de vista diplomático, à República da China (R.O.C.), localizada na ilha de Taiwan, onde Chiang Kai-shek havia se refugiado depois da vitória comunista. Apenas os países do bloco soviético e mais a Mongólia Externa reconheceram imediatamente o novo governo.

Zhou Enlai, Ministro das Relações Exteriores procurou, então, estreitar relações com países vizinhos à China como a Mongólia Externa, e a República Democrática da Coreia, promovendo, ao mesmo tempo, relações com Índia, Mianmar e os grupos revolucionários do Vietnã que lutavam contra a colonização francesa (MITCHELL, 2007).

Desde o início da Nova China, a política chinesa acompanhou as lutas de libertação dos países até então objeto do imperialismo ocidental. De acordo com Dittmer (2010), a China foi a primeira – no mundo comunista – a reconhecer a importância ideológica e estratégica do grupo dos países emergentes. Já nos primeiros dias de vida da Nova China, em 26 de outubro de 1949, Mao Zedong escreveu um telegrama ao Comitê Central do Partido Comunista Algeriano – expressando a simpatia da República Popular da China para com as lutas de libertação dos povos oprimidos. “Estou convencido” – afirmava Mao no telegrama – “de que o povo da Argélia, sob a guia do Partido Comunista algeriano e com a ajuda da frente internacional da paz e da democracia conseguirá abater a dominação imperialista”<sup>9</sup>.

No mês seguinte, em novembro de 1949, Mao escreve ao Secretário Geral do Partido Comunista Indiano, que enviara um telegrama festejando a proclamação da República Popular da China. Mao Zedong sublinhou os muitos aspectos comuns entre Índia e China, dando ênfase, sobretudo, às vivências passadas comuns e ao futuro dos dois países, fazendo voto que logo a Índia também conseguisse se libertar do jugo imperialista entrando na família socialista<sup>10</sup>. No ano seguinte, a Índia ingressou no grupo dos países que mantinham relações diplomáticas com a China, sendo o primeiro país a reconhecer a Nova China fora do bloco comunista.

Em 1953, Zhou Enlai, Ministro das Relações Exteriores da República Popular da China, idealizou e anunciou os “Cinco Princípios de Coexistência Pacífica”<sup>11</sup>, durante o encontro com uma delegação indiana em 31 de dezembro, apresentando-os como princípios-guia da nova política externa chinesa e apelando ao mundo em desenvolvimento que, como a China, tinha sido submetido à exploração colonialista por parte das potências ocidentais (MITCHELL, 2007). Os princípios foram lançados oficialmente durante a Conferência de Bandung, na Indonésia, em 1955, da qual participaram representantes de 29 países da Ásia e da África. Resultado dessa conferência foi a promoção da solidariedade entre África e Ásia e a inauguração da nova política

9 MAO ZEDONG. Telegramma ai compagni del Comitato Centrale del Partito Comunista Algerino. (26 ottobre 1949). In: MAO ZEDONG. Scritti scelti di Mao Zedong, vol. 11. Disponível em: [http://www.nuovopci.it/arcspip/IMG/pdf/11.pdf]. Acesso em: 2 mai. 2013.

10 MAO ZEDONG. Telegramma al Segretario del Partito Comunista Algerino. (19 novembre 1949). In: MAO ZEDONG. Scritti scelti di Mao Zedong, vol. 11. Disponível em: [http://www.nuovopci.it/arcspip/IMG/pdf/11.pdf]. Acesso em: 2 mai. 2013.

11 Respeito mútuo para integridade territorial e soberania, não agressão, não interferência nos assuntos internacionais, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica.

externa chinesa, cujo objetivo era romper o isolamento diplomático e ocupar uma posição de liderança ideológica dentro do grupo dos países em desenvolvimento. A Conferência de Bandung resultou também na criação do Movimento dos Não Alinhados, através do qual os países do assim chamado Terceiro Mundo afirmaram sua recusa ao alinhamento de um lado ou outro da ordem bipolar vigente na época. Isso beneficiou ulteriormente a República Popular da China que passou a ser reconhecida pelos países membros do Movimento dos Não Alinhados.

Em 1956, numa conversação com duas personalidades da América Latina, Mao Zedong falou sobre o imperialismo americano comparando-o a um tigre de papel do qual não se devia ter medo porque ele estava destinado a ser derrotado. “Os fortes devem ceder o lugar aos fracos.” Nesse caso, os fracos eram, na visão de Mao Zedong, todos os povos oprimidos pelo imperialismo norte-americano. Colocando a China no mesmo patamar dos outros países, afirmou que

Nós nos encontramos nas mesmas condições dos nossos amigos da América Latina, da Ásia e da África dado que fazemos o mesmo trabalho: operar no interesse do povo para reduzir a opressão do imperialismo (...) Na luta contra a opressão imperialista, entre nós e vocês há uma identidade substancial, as diferenças dizem respeito à área geográfica, à nacionalidade e à língua (T.d.A)<sup>12</sup>.

A Nova China de Mao Zedong contava, em suas relações externas, com o peso que os novos países poderiam exercer numa possível reconfiguração do cenário internacional. A partir disso, compreende-se o apoio maoísta à primeira guerra da Indochina no Vietnã, às guerras de libertação de Cuba e Argélia, à condenação do ataque de Israel-França-Inglaterra na Crise de Suez de 1956 e o apoio à revolução no Iraque (DITTMER, 2010, p. 205).

Na década de 1960, a ideologia terceiro-mundista chinesa aprofundou-se ulteriormente. Analisando a intensa atividade de Zhou Enlai, que nessa época visitou vários países da Ásia e da África para conseguir apoio ao modelo chinês de socialismo, podemos deduzir como a China apostava nessa frente unida contra a oposição ocidental.

A campanha ideológica foi acompanhada pela assistência material aos movimentos comunistas nos países asiáticos e africanos. Tal assistência consistia no envio de armas, em ajudas em dinheiro e instrutores militares para fortalecer os grupos guerrilheiros desses países. O dinamismo e participação nos movimentos revolucionários dos países em desenvolvimentos foram revistos e corrigidos durante o ápice da Revolução Cultural no final da década de 1960, quando as autoridades de Pequim destinaram tais ajudas quase que exclusivamente aos movimentos comunistas desses países. Isso gerou reclamações por parte dos governos dos países africanos e asiáticos que pediram explicação ao próprio Zhou Enlai sobre a coerência entre os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, proclamados pela República Popular da China como linhas-guia de sua política externa e as ajudas chinesas oferecidas aos insurgentes comunistas em países alheios, as quais evidentemente violavam principalmente o princípio defendido pela China de não interferência nos assuntos alheios. Segundo Dittmer (2010), na aproximação aos países em desenvolvimento, a China adotara simultaneamente duas atitudes: uma atitude ideológica, como membro do bloco comunista, e uma postura desenvolvimentista, ou nacionalista. Dependendo do momento, da

<sup>12</sup> MAO ZEDONG. L'imperialismo americano è una tigre di carta (11 luglio 1956). In: MAO ZEDONG. Scritti scelti di Mao Zedong, vol. 13. Disponível em: [<http://www.nuovopci.it/arcspip/IMG/pdf/13.pdf>]. Acesso em: 2 mai. 2013.

conjuntura política interna e externa, uma das faces predominava, redesenhando – ao menos de forma conjuntural, ou seja, não definitivamente – as relações internacionais da China. Frente ao apoio chinês aos movimentos comunistas do sudeste Asiático, os países dessa região criaram a Associação das Nações dos Sudeste Asiático (ASEAN) como forma de conter a influência chinesa.

Nesse mesmo período, em consequência da ruptura entre URSS e a China comunista, a aproximação chinesa aos países em desenvolvimento assumiu a forma de disputa ideológica entre a China e URSS.

Não obstante tudo, a ajuda efetiva da República Popular da China aos países do Terceiro Mundo se revelou bastante modesta, não podendo se comparar à ajuda soviética.

Em 1963, Mao Zedong elaborou outra teoria do sistema internacional chamada das Duas Áreas Intermédias. Essa teoria enfatizava a existência de um espaço intermédio entre os Estados Unidos e a União Soviética. Os países que se encontrariam nesse espaço intermédio, como a China, deviam se reunir para formar uma frente unida contra a América Imperialista. A região intermédica por sua vez estava dividida em duas secções. A primeira incluía os países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina – esses países formavam o núcleo da coalizão anti-EUA. A outra compreendia o Japão, Canadá, Oceania e os países capitalistas da Europa Ocidental, países que segundo Mao eram controlados ou influenciados negativamente pelos Estados Unidos. No encontro dessas duas secções, os países em desenvolvimento da Ásia, América Latina e África eram concebidos como os países que tinham a responsabilidade de liderar a luta contra o imperialismo, defendendo a revolução proletária e a autossuficiência econômica (MITCHELL, 2007).

O discurso de apoio à revolução mundial tornou-se prática quando, nesse período, o governo de Pequim apoiou as lutas armadas em 24 países, 18 dos quais possuíam governos pró-ocidentais (DITTMER, 2010, p. 207).

A ajuda chinesa aos países em desenvolvimento durante toda a década de 1960 se concretizou também através de projetos conhecidos como *turn key*, projetos que entregavam o produto pronto para o uso. O mais famoso foi a ferrovia de 12000 milhas que ligava as minas do estado de Zâmbia à capital da Tanzânia, Dar-Es-Salam.

Segundo Alicia Altorfer-Ong (2009), a construção da ferrovia com financiamento chinês foi o marco das relações entre a República Popular da China e a Tanzânia. A aproximação do país africano à Tanzânia ocorreu depois do país africano ter se decepcionado com as promessas não cumpridas das maiores potências e instituições financeiras da época (Banco Mundial, EUA, Grã-Bretanha, URSS e Japão).

Num relato do encontro entre o presidente da Tanzânia, Nyerere e Mao Zedong, aparece a hesitação do presidente da Tanzânia em pedir ajuda econômica à China, tendo ciência das dificuldades da nova República. Contudo, assim que souberam qual era a necessidade mais premente do país africano, Mao prometeu atender logo a tal necessidade e a ferrovia que ligava a capital da Tanzânia ao estado de Zâmbia estava pronta em 1967.

In an interview many years later, Nyerere recalled that in his meeting with Chairman Mao Zedong, President Liu Shaoqi and Premier Zhou Enlai, Liu had inquired what Tanzania needed most at that time. Nyerere was reluctant to mention the rail link at first because he was aware of the extent of poverty in China. But he eventually did and Liu replied, 'If [the railway] is important to you and Zambia, we will build it for you.' Mao replied that China, which had

gained independence earlier, was 'duty-bound' to help those which are in the process of being emancipated, and that they would 'build the best railway for you'<sup>29</sup> That offer was made on 18 February for the entire rail route, including the Zambian section, and with it came the Chinese government's assurance that full ownership would be handed over to Tanzania and Zambia upon the project's completion, along with the relevant technology and equipment<sup>13</sup>

Durante os anos de 1963-1964, o Ministro das Relações exteriores, Zhou Enlai, visitou 11 países asiáticos e africanos (MUSSO, 1995).

Segundo vários analistas, essa dinâmica de ajuda por parte da República Popular da China era alimentada pelo desejo de ganhar espaço e apoio estratégico nos países em desenvolvimento e obter apoio na tentativa de tirar Taiwan do assento permanente do Conselho de Segurança da ONU e, ao mesmo tempo, competir com a URSS na liderança ideológica junto aos países africanos e asiáticos.

No final da década de 1960, em função do aberto conflito com a vizinha URSS, a República Popular da China viu-se obrigada a elaborar uma nova estratégia diplomática para enfrentar a nova situação geopolítica. Apesar de os EUA terem sido sempre considerados o inimigo acérrimo, frente à nova situação internacional e à mudança de postura política da URSS, o país vizinho foi classificado como o inimigo mais perigoso e a aproximação gradual aos Estados Unidos veio a fazer parte da nova política externa chinesa.

Em 1971, tal aproximação resultou no ingresso da China Maoista no Conselho de Segurança da ONU no lugar de Taiwan. As relações diplomáticas com os EUA foram estreitadas oficialmente em 1978.

## Deng Xiaoping: mudanças nas relações com os países em desenvolvimento

A morte de Mao Zedong marcou o fim da política externa chinesa de cunho predominantemente ideológico. Com a chegada ao poder de Deng Xiaoping, a China começou a se abrir à economia internacional. Ao invés de dar ajuda econômica, a China apelou às comunidades chinesas além-mar para receber investimentos e assistência econômica. A diáspora chinesa consistia em 21 milhões de chineses em Taiwan, 6 milhões em Hong Kong, 400 mil em Macau e 30 milhões no resto do mundo. Desde 1978, quando a China retomou as relações diplomáticas com o vizinho Japão, a China também contou com a transferência tecnológica japonesa em troca de exportação de matérias-primas (VISENTINI, 2012).

O Japão passou a beneficiar a China também através de seu programa ODA (Overseas Development Assistance). Na década de 1980, a República Popular da China se tornou também o país receptor de maiores empréstimos do Banco Mundial, com um valor de 5.5 bilhões em 52 projetos (MITCHELL, 2007, p. 17).

A prioridade de Deng Xiaoping era o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional em aparente detrimento do projeto ideológico.

13 Alicia Altorfer-Ong. Tanzanian 'Freedom' and Chinese 'Friendship' in 1965: laying the tracks for the TanZam rail link. In: LSE Ideas. Cold War Studies Program. Londres: Londo School of Economic and Política Science, 2009. Disponível em: [<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/workingPapers/altorferOng.pdf>]. Acesso em: 10 mai. 2013, p. 9.

Dentro desse objetivo, a política externa chinesa foi redesenhada, estabelecendo uma hierarquia de prioridades quanto a seus parceiros estrangeiros. Estabelecer relações estáveis com os Estados Unidos e com os países desenvolvidos estava no topo da pirâmide de construção de sua política externa.

Contudo, apesar da diminuição do quantitativo de ajudas financeiras destinadas ao Terceiro Mundo, o governo de Pequim procurou manter relações de cooperação mútua com os países em desenvolvimento, apoiando o discurso de cooperação Sul-Sul. Argélia, Irã, Iraque, Paquistão, Arábia Saudita e Síria receberam, nesse período, principalmente ajuda militar, incluindo tecnologia nuclear e sistemas de mísseis.

Segundo Becard, nesse período, a política externa chinesa

tanto para África quanto para América Latina foi condicionada às possibilidades de contribuição ao desenvolvimento nacional tendo sido dada prioridade às realizações menos espetaculares e onerosas. A opção de não mais rivalizar com grandes potências e avançar nos projetos de modernização levou a China a colocar ênfase apenas na cooperação 'Sul-Sul' que pudesse trazer vantagens econômico-comerciais concretas. (BECARD, 2007, p. 146)

Deng Xiaoping, durante um discurso em 1982, explicitou com muita clareza sua recusa em apresentar a China como líder do mundo em desenvolvimento:

We say, China is simply a member of the third world. Many friends say that China is the leader of the third world. We say, we should not be the leader. Once we become the leader, things will wrong. Hegemony had a bad reputation, so does the leader of the third world. Saying this is not being modest. It is out of real political consideration.<sup>14</sup>

Tal posicionamento pode ser mais bem compreendido se pensarmos no direcionamento da política externa de Deng Xiaoping pautada na fórmula: “Esconder nossas capacidades e ganhar tempo, permanecer livre de ambição, nunca clamar para si a liderança”.

Contudo, os inesperados fatos de Tian Anmen, em maio de 1989, que ameaçaram destruir tudo quanto Deng Xioping havia construído até aquele momento, trouxeram à política externa chinesa um novo incentivo às relações com os países em desenvolvimento. A decisão do governo de Pequim de adotar a lei marcial para colocar um fim às manifestações populares que estavam abalando o país numa época de fragilidade interna do próprio Partido Comunista e de vastas tensões sociais, resultou em condenação por parte da maioria dos países ocidentais. A China passou a sofrer com o certo isolamento internacional, o que a levou a uma reaproximação aos países africanos e do sudeste asiático, países estes que não compartilharam da condenação ocidental à China (VISENTINI, 2011, p. 139).

Durante a década de 1990, as relações externas de Pequim, tanto com os países desenvolvidos quanto com os países em desenvolvimento, foram caracterizadas pelo pragmatismo em vista do desenvolvimento econômico e da defesa da política de “uma só China” (*One China policy*). O objetivo de tal política era isolar internacionalmente Taiwan buscando convencer os países que

<sup>14</sup> DENG XIAOPING. China Foreign's Policy, August, 21, 1982. In: Deng Xiaoping selected Works (1975-1982). Disponível em: [http://www.people.com.cn/english/dengxp/contents2.html]. Acesso em: 7 mai. 2013.

ainda mantinham relações diplomáticas com a ilha a reconhecer a República Popular da China como governo legítimo.

Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos apressaram-se em proclamar a vitória dos valores democráticos e se prepararam em assumir o papel de hegemonia numa ordem unipolar que eles consideravam como o desdobramento mais natural. Numerosas obras, entre elas a mais famosa, a de Francis Fukuyama, “O Fim da História” enaltecem a vitória do mundo capitalista, prevendo o início de uma época sem conflitos.

Frente a essa perspectiva, e passando a sofrer com as crescentes pressões norte-americanas quanto a seu sistema político, a China abraçou a causa da construção de uma ordem multipolar que resultaria numa diversificação das parcerias internacionais da China e numa relativa desvinculação da aliança com os Estados Unidos.

## Características da atual estratégia de inserção chinesa no mundo em desenvolvimento

A partir da primeira década do século XXI, a China inaugurou uma nova diplomacia apostando nas organizações multilaterais. O ingresso da República Popular da China na OMC (Organização Mundial do Comércio), em 2001, durante a presidência de Jiang Zemin, marcou o início de um envolvimento chinês mais afirmativo junto às organizações regionais e mundiais.

Com a passagem da terceira à quarta geração<sup>15</sup>, registrou-se uma ulterior mudança na política externa chinesa. Ao assumir a presidência da República Popular da China, Hu Jintao inaugurou uma nova fase, a da “sociedade harmoniosa”, no plano doméstico, e a “do mundo harmonioso”, no plano internacional.

Nesse âmbito, o discurso em favor dos países em desenvolvimento pareceu entrar numa nova época com características diferentes do auge do período maoísta, mas com a mesma intensidade e prioridade da época anterior.

De acordo com Dittmer (2007, p. 215), a identificação da República Popular da China com os países em desenvolvimento não era “apenas retórica, mas reflexo da coincidência de interesses materiais”. A China precisa de novos mercados e dos recursos materiais dos quais os países em desenvolvimento são ricos, seja pelo aumento do consumo interno de sua imensa população, seja para alimentar suas indústrias.

Desde então, sua forma de inserção internacional apresenta diversas peculiaridades. Uma delas é a tendência, por parte do governo de Pequim, de entrar em regiões onde o clima ou as condições geográficas e políticas dificultam ou até desencorajam a atuação das multinacionais ocidentais. Outra característica importante é a defesa do princípio de não interferência (um dos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica). Alguns dos países com os quais Pequim mantém intensas relações de cooperação são países que sofrem sanções por parte da comunidade internacional. Para defender seus interesses nessas regiões, Pequim, mesmo fazendo uso da devida prudência diplomática, não hesita em manifestar a própria solidariedade usando do seu

<sup>15</sup> A primeira geração política chinesa foi guiada por Mao Zedong. A segunda foi liderada por Deng Xiaoping de 1978 a 1993. A terceira por Jiang Zemin (1993-2002), a quarta geração por Hu Jintao (2002-2012). No final de 2012, assumiu a quinta geração política, com Xi Jinping.

veto junto ao Conselho de Segurança para proteger tais países das censuras ocidentais. O caso do Sudão, na África, é um exemplo dessa política.

Contudo, é importante lembrar que durante uma viagem no Sudão, em junho de 2007, Hu Jintao pediu ao presidente do Sudão para mitigar os excessos de violência e aceitar a missão pacificadora da ONU e da União Africana. O Sudão estava sendo objeto de severas críticas por parte da comunidade internacional e como de consequência a China estava sendo incluída nessas críticas. Para salvaguardar sua imagem internacional, a China abriu uma exceção ao princípio da não interferência.

Não obstante as críticas aos métodos de atuação chinesa junto aos países em desenvolvimento, principalmente os do continente africano, por parte dos representantes dos antigos impérios coloniais, a percepção dos próprios países em desenvolvimento é, na sua maioria, positiva. A cooperação e o benefício mútuos oferecidos pela China, não apresentam o perigo de endividamento sem saída, como aconteceu para muitos dos países que sofreram a exploração direta e indireta por parte do Norte do mundo. A China está repetindo com os países em desenvolvimento a experiência vivida com o Japão quando do estreitamento das relações diplomáticas em 1978. Visentini (2012) lembra que a China exportava para o Japão matérias-primas que alimentavam a indústria japonesa e em troca o Japão fornecia tecnologia e infraestrutura, elementos básicos que prepararam a abertura econômica chinesa e isso sem endividamento. Trata-se de um tipo de cooperação que atualmente é conhecido como “modelo de Angola”, caracterizado justamente pela utilização de recursos naturais como garantia de pagamento dos empréstimos obtidos (ESTEVEZ, 2011).

A ajuda chinesa aos países emergentes consiste principalmente na construção de obras de infraestrutura: estradas, pontes, escolas, portos e outras grandes obras públicas. A única condição imposta pela República Popular da China para estreitar tais relações de cooperação é que estes países adiram de forma incondicionada à política de Uma Só China, a mesma condição exigida pelas autoridades chinesas desde os primeiros anos de vida da Nova China.

De acordo com Estevez (2011), a cooperação de Pequim apresenta-se como uma prática horizontal, onde a China se enquadra como país em desenvolvimento no mesmo patamar que os seus parceiros. Tal postura, em evidente contraste com a prática de cooperação verticalizada dos tradicionais detentores do poder, está emergindo como um novo modelo de cooperação, compartilhado também pelos outros membros do BRICS.

Buscando a construção do “mundo harmonioso”, Hu Jintao direcionou a política externa chinesa ao fortalecimento dos laços regionais e internacionais através de uma participação afirmativa nas mais importantes organizações regionais e internacionais.

Na Ásia, fortaleceu a política de boa vizinhança, trabalhando na aproximação aos países do sudeste asiático através da ASEAN+3 e aos países da Ásia Central através da Organização para Cooperação de Xangai.

Fora da Ásia, a China intensificou as relações comerciais e políticas com a América Latina e com o continente africano. Em 2000, foi criado o Fórum de Cooperação China-África, visando à regulamentação das relações entre China e os países africanos. O Fórum tem reuniões a cada 3 anos. Em novembro de 2006, foi realizada a terceira Cúpula China-África. Contando com a presença de 40 líderes africanos, a China lançou um plano de ajuda para os países africanos. Segundo Visentini

um ponto em comum entre chineses e africanos é o fato de que compartilhavam a visão de que as críticas ocidentais apenas procuravam retardar o desenvolvimento dos mais pobres. Ambos têm um passado comum de exploração europeia, o que os torna desconfiados de eventuais manifestações contrárias às suas políticas domésticas e soberania. Além disso, a possibilidade de crescimento econômico, desvinculado da sujeição a agendas de liberalização política impostas pelos países da organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) anima inúmeros governantes africanos. (VISENTINI, 2011, p. 140)

Na América Latina, a China ingressou na Organização dos Estados Americanos e no Banco Interamericano de Desenvolvimento como Observador Permanente na primeira década do novo século. Desde 2004, participa também do Fórum Econômico Caribenho.

No que diz respeito às organizações internacionais, a China participa ativamente também de grupos extrarregionais, como o G-20 e, principalmente, o grupo dos BRICS, com as quais compartilha iniciativas internacionais relevantes no âmbito da cooperação Sul-Sul.

A mudança de postura frente ao seu envolvimento junto às instituições regionais, internacionais e novos grupos, como o dos BRICS, pode ser buscada na mudança de concepção chinesa a respeito dessas organizações e na avaliação dos benefícios que elas podiam trazer à estabilidade chinesa. A China passou a perceber as organizações regionais mais como instrumentos úteis para seu crescimento e inserção regional que como organismos que visariam a contenção de seu poderio.

A adesão da China ao grupo dos BRICS parece ligada aos objetivos da China de trabalhar junto com outros países emergentes visando garantir um âmbito pacífico que não dificulte seu desenvolvimento. Em janeiro de 2004, a China lançou um novo conceito de segurança baseado na confiança e nos benefícios mútuos, na igualdade e na cooperação, além de ser já fundamentado nos cinco princípios de coexistência pacífica que promovem o ideal de uma ordem mundial pluralista e com base na soberania, incluindo forte apoio à ONU. Hu Jintao acrescentou a necessidade de reforma e aprimoramento dos sistemas financeiros internacionais e mais abertura aos mercados dos países em desenvolvimento, eliminando barreiras comerciais, objetivos em comum com os outros integrantes do grupo BRICS. A China mantém firme sua posição de apoio à Organização das Nações Unidas, considerando-a como a única fonte de autoridade internacional que poderia impor constrangimentos ao uso arbitrário de poder por parte dos Estados Unidos.

A preservação de um ambiente internacional pacífico continua sendo uma das prioridades da política externa chinesa nos dias de hoje. A construção coletiva empreendida pelo grupo dos BRICS de um mundo multipolar através da democratização das relações internacionais parece ser o caminho escolhido pela China para alcançar tal prioridade.

## Conclusões

Desde os primeiros anos de vida da República Popular da China, os países em desenvolvimento se tornaram uma realidade geográfica e política estratégica para o fortalecimento da inserção da Nova China no cenário internacional.

Apesar das mudanças ocorridas ao longo das quatro décadas de vida, as relações com o mundo em desenvolvimento permaneceram como um elemento de continuidade na política externa chinesa.

A China aproximou-se dos países emergentes, ora se apresentando sob o perfil ideológico como possível líder de uma revolução mundial, ora sob o perfil nacionalista, como país em desenvolvimento ao lado de outros países em desenvolvimentos que compartilhavam um passado comum de exploração econômica e que buscavam maior autonomia e protagonismo dentro do âmbito internacional.

Através da afirmação do Movimento dos Não Alinhados, tais países acreditaram na possível construção de uma ordem alternativa baseada nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica.

Nas diversas etapas da política externa chinesa para o mundo em desenvolvimento, os países em desenvolvimento talvez tenham ocupado um lugar diferente na ordem de prioridades das relações externas da China com o resto do mundo. Tal alternância explica-se, evidentemente, pela dependência existente entre a reformulação da política externa de um país, seu interesse nacional e as prioridades exigidas do projeto estratégico nacional em um determinado período. Contudo, podemos observar, pela análise das relações chinesas com os países em desenvolvimento nos diversos períodos, que tais relações nunca foram abandonadas e que, de forma mais intensa ou mais branda, elas continuaram presentes na agenda internacional da República Popular da China. O que talvez diferencie as primeiras três décadas de política externa chinesa da atual fase de aproximação do mundo em desenvolvimento poderia ser o fato de a China ter escolhido, conjuntamente com as insubstituíveis relações bilaterais, participar ativamente também de organizações regionais e internacionais, como o agrupamento dos BRICS, apostando numa construção coletiva como caminho privilegiado rumo a uma futura ordem multipolar.

A China juntamente com os outros integrantes do grupo BRICS reitera a importância de um desenvolvimento econômico inclusivo e transparente, uma maior representatividade nas instituições financeiras internacionais, um apoio ágil e flexível às economias em desenvolvimento e a democratização das relações internacionais. Tais exigências reforçariam uma prática de cooperação inovadora já ensaiada pela China, Brasil, Índia e África do Sul conhecida como Cooperação Sul-Sul.

Através da análise das relações chinesas com o mundo em desenvolvimento, foi constatado que o fato de a China contar com décadas de relacionamento com os países em desenvolvimento, com os quais compartilha um passado comum de domínio imperialista (conhecido como o “século da humilhação”), facilitou sua inserção nesses países.

Naturalmente, os questionamentos por parte da comunidade internacional referentes às modalidades da cooperação chinesa com o mundo em desenvolvimento, principalmente pela defesa do princípio de não ingerência, levam a China a uma revisão constante de sua atuação internacional, corrigindo as falhas e procurando se adequar às normas internacionais, sem prejudicar, porém, os princípios tradicionais de sua atuação internacional, como foi visto no caso do Sudão.

O desafio é resistir às críticas e pressões cíclicas dos Estados Unidos e da União Europeia, que mesmo sendo importantes parceiros comerciais e políticos dos países do grupo BRICS, e em particular da China, parecem estar prontos a repensar e consolidar uma aliança do Norte do mundo.

Se o futuro será de colisão entre o Norte e o Sul do mundo ou de integração mundial pacífica, somente o tempo nos dirá.

## Referências Bibliográficas

- ALTORFER-ONG, Alicia. 2009. Tanzanian 'Freedom' and Chinese 'Friendship' in 1965: laying the tracks for the TanZam rail link. In: *LSE Ideas. Cold War Studies Program*. Londres: Londo School of Economic and Political Science. Disponível em: [<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/workingPapers/altorferOng.pdf>]. Acesso em: 10 mai. 2013, p. 1-33.
- ARGEMIRO, Procópio. 2003. *O século da China*. Curitiba: Juruá.
- ARMIJO, Leslie Elliott. 2007. The Brics countries (Brazil, Russia, India and China) as analytical Category: Mirage or insight? *Asian Perspective*, v. 31. n. 4, p. 07-42.
- ARRIGHI, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP.
- BECARD, Danielly. 2007. *O Brasil e a República Popular da China*. Brasília: FUNAG.
- BRUCAN, Silviu. 1974. *La disolución del poder*. México: Siglo XXI Editores.
- DENG XIAOPING. 1982. China Foreign's Policy, August, 21, 1982. *Deng Xiaoping Selected Works (1975-1982)*. Disponível em [<http://www.people.com.cn/english/dengxp/contents2.html>]. Acesso em: 7 mai. 2013.
- DITTMER, Lowell. China's Rise, Global Identity and the Developing World. 2010. In: DITTMER, Lowell e YU, George T. (org). *China, the developing world and the new global dynamic*. Boulder (Colorado): Lynne Rienner Publishers, p. 30-55.
- DOMENACH, Jean-Luc. 2002. *Oú va la Chine*. Paris, Fayard.
- EISENMAN, Joshua; HEGINBOTHAM, Eric e MITCHELL, Derek (org.) 2007. *China and the developing word: Beijing's strategy for the first twenty-first century*. New York: M.E. Sharpe.
- ESTEVEZ, Paulo. 2011. Os BRICS e a cooperação para o desenvolvimento e a presença chinesa na África. *Carta Internacional*, v. 6, n. 2, p. 76-96.
- FAIRBANK, John K.; MERLE, Goldman. 2008. *China, uma nova História*. Porto Alegre: L&PM Editores.
- FONTENELE REIS, Maria Edileuza. 2012. BRICS: surgimento e evolução. *Mesa Redonda: o Brasil, os Brics e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, p. 31-48.
- FOOT, Rosemary. 2009. Estratégias Chinesas em uma ordem global hegemônica: acomodação e hedging. In: HURRELL, Andrew (et al.). *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 125-168.
- HU JINTAO. 2012. BRICS is the defender of the developing world. Interview. *The Hindu* – March, 28, 2012. Disponível em: [<http://www.thehindu.com/opinion/interview/article3251562.ece>]. Acesso em: 10 jan. 2013.

JING GU; MUNPHREY, John; MESSNER, Direk. 2008. Global Governance and Developing Countries: The implication of the Rise of China. *World Development*, v. 36, n. 2, p. 274-292.

KANG, David. 2007. *China Rising: Peace, power and order in East Asia*. New York: Columbia University Press.

KISSINGER, Henry. 2011. *On China*. New York: Penguin Press.

LIU SHAOQI. 1956. The Political Report of the Central Committee of the Communist Party of China to the Eight National Congress of the Communist Party of China. Delivered on September 15, 1956. Disponível em: [[http://www.marxists.org/subject/china/documents/cpc/8th\\_congress.htm](http://www.marxists.org/subject/china/documents/cpc/8th_congress.htm)]. Acesso em 20 mar. 2013.

MITCHELL, Derek. 2012. *China and the Developing World*. Disponível em: [[http://csis.org/files/media/isis/pubs/090212\\_06china\\_developing.pdf](http://csis.org/files/media/isis/pubs/090212_06china_developing.pdf)]. Acesso em: 20 out. 2012.

MAO ZEDONG. 1949. On the People's Democratic Dictatorship, June 30, 1949. *Mao Zedong Selected Works*, v. IV. Disponível em: [[http://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-4/mswv4\\_65.htm](http://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-4/mswv4_65.htm)] Acesso em: 2 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. 1949. Telegramma ai compagni del Comitato Centrale del Partito Comunista Algerino. (26 ottobre 1949). *Scritti scelti di Mao Zedong, vol. 11*. Disponível em: [<http://www.nuovopci.it/arcspip/IMG/pdf/11.pdf>]. Acesso em: 2 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. 1949. Telegramma al Segretario del Partito Comunista Algerino. (19 novembre 1949). *Scritti scelti di Mao Zedong, vol. 11*. Disponível em: [<http://www.nuovopci.it/arcspip/IMG/pdf/11.pdf>]. Acesso em: 2 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. 1950. Risposta alla consegna delle credenziali del primo ambasciatore indiano (20 maggio 1950). *Scritti scelti di Mao Zedong, vol. 11*. Disponível em: [<http://www.nuovopci.it/arcspip/IMG/pdf/11.pdf>]. Acesso em: 2 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. 1956. L'imperialismo americano è una tigre di carta (11 luglio 1956). *Scritti scelti di Mao Zedong, vol. 13*. Disponível em: [<http://www.nuovopci.it/arcspip/IMG/pdf/13.pdf>]. Acesso em: 2 mai. 2013.

MORAZAN, Pedro; KNOKE, Irene; KNOBLAUCH, Doris; SCHÄFER, Tobias. 2012. *The role of the Brics in the developing world*. Belgium: European Parliament.

MUSSO, Simonetta. 1995. La politica cinese verso i paesi africani negli anni '50 e '60. *Mondo Cinese*. n. 88. Disponível em: [[http://www.tuttocina.it/mondo\\_cinese/088/088\\_muss.htm#UcxRBTS3-y4](http://www.tuttocina.it/mondo_cinese/088/088_muss.htm#UcxRBTS3-y4)]. Acesso em: 1 jun. 2013.

PIMENTEL DE SÁ, Vicente José (org.). 2012. *Mesa Redonda: o Brasil, os Brics e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG.

ROSA, Paolo. 2010. *Lo stile del drago: processi e modelli della politica estera cinese*. Rubettino Editore: Soveria Mannelli (Calabria).

SHAMBAUGH, David. 2004/5. China Engages Asia: Reshaping the Regional Order. *International Security* v. 29, n. 3, p. 64-99. Disponível em: [<http://www.brookings.edu/views/articles/shambaugh/20050506.pdf>]. Acesso em: 20 mai. 2012.

SHENKAR, Oded. 2005. *O século da China: a ascensão chinesa e o seu impacto sobre a econômica mundial*. Porto Alegre: Bookman.

SOARES DE LIMA, Maria Regina, 2012. O Brasil, os BRICS e a internacionalização do conflito. *Mesa Redonda: o Brasil, os Brics e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, p. 175-186

VISENTINI, Paulo G.F. 2012. *As relações diplomáticas da Ásia*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora. \_\_\_\_\_, 2011. A novíssima China e o sistema internacional. *Revista Sociologia e Política*, v. 19, n. 145-148 (Nov). Curitiba: UFPRN, p. 131-154.

\_\_\_\_\_, 2012. A dimensão política-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo. *Mesa Redonda: o Brasil, os Brics e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, p. 187-204.

YUANG PENG. 2007. A Harmonious World and China's New Diplomacy. *Contemporary International Relations*, May/June.

ZHENG YONGNIAN; TOK SOW KEAT. 2007. "Harmonious Society" and "Harmonious World": China's policy discourse under Hu Jintao. *Briefing Series – Issue 26 October, 2007*. Nottingham: China Policy Institute Copyright.

ZHENG BIJIAN. 2010. Zhongguo heping jueqi xin daolu He Yazhou de weilai (Um novo percurso para a ascensão da China e o futuro da Ásia). *Xinhua*, 4 de fevereiro de 2010. Disponível em: [[http://news.xinhuanet.com/newscent003-11/24/content\\_1195240.htm](http://news.xinhuanet.com/newscent003-11/24/content_1195240.htm)]. Acesso em: 30 abr. 2012.

# China in Brazil: the quest for economic power meets Brazilian strategizing

*China no Brasil: a busca pelo poder econômico encontra as estratégias brasileiras*

Andréa Freire de Lucena\*  
Isabella G. Bennett\*\*

## Abstract

China's economic growth and the expansion of its companies have led to many questions about the country's global objectives. Leaders in Beijing cultivate economic power to maximize the country's global influence. Brazil, as one of China's largest trading partners and top destinations for outward Chinese investment, has attracted much attention. This paper presents field research and scholarly analysis to demonstrate that China's governmental institutions are supporting economic expansion into Brazil as part of a broader strategy to shore up global economic power. However, the Brazilian government has successfully limited Chinese investment in certain sectors, like agriculture, to protect its own economic interests.

**Keywords:** China, Brazil, Investment, Power, Strategy.

## Resumo

O crescimento econômico da China e a expansão das suas empresas têm levantado questionamentos sobre seus objetivos globais. As lideranças em Pequim buscam o poder econômico com a finalidade de maximizar a influência global chinesa. O Brasil, que é um dos maiores parceiros comerciais da China e um dos dez maiores destinos de investimentos chineses, tem atraído muita atenção. Este artigo, por meio de pesquisa de campo e de análises documentais, busca demonstrar que as instituições governamentais chinesas estão apoiando a expansão econômica da China no Brasil e esse apoio faz parte de uma estratégia que visa expandir globalmente o poder econômico chinês. Entretanto, o governo brasileiro tem limitado o investimento chinês em algumas áreas, como agricultura, com a finalidade de proteger seus interesses econômicos.

**Palavras-chave:** China, Brasil, Investimento, Poder, Estratégia.

\* Professor of Politics and International Economics at Federal University of Goiás. PhD in International Relations (University of Brasília). E-mail: andflucena@gmail.com

\*\* Assistant director of the International Institutions and Global Governance program at the U.S. think tank, the Council on Foreign Relations. This article was written in 2013, when she conducted research under a Fulbright grant, affiliated with the Federal University of Goiás and China-Brazil Business Council. E-mail: igb.isabella@gmail.com

## Introduction

As China is poised to become the world's largest economy by 2030, the Asian giant aims to rival the United States on the world stage. Leaders in Beijing are carefully cultivating economic power to maximize the country's global influence. To do so, the regime is actively pushing its companies and state banks to "go global" in addition to boosting economic growth at home.

As a result, between 2005 and 2012, Chinese outward foreign direct investment grew by almost 800 percent, from \$10.9 billion to \$87 billion, catapulting China to the position of third largest internationally investing country (DIAOCONU, 2012; LI, 2013). In 2010, Chinese lending to developing countries eclipsed that of the World Bank. Supported by subsidized loans and political intermediation, Chinese companies have poured billions into countries as diverse as Angola, Canada, Sudan, Peru and Venezuela.

China's staggering expansion has extended deep into Latin America, where countries are scrambling to understand their new investor's motivations and to identify both the opportunities and dangers posed by China's arrival. While results vary by country, China has found limited success in the playing field of Brazil. The country is of particular interest to China, as it possesses generous supplies of three major commodities that China desperately needs—mineral, agricultural and oil resources—and Brazil's growing middle class presents a valuable new market. Consequently, Brazil has become China's third largest trading partner outside Asia—behind only the United States and Germany (BAMRUD, 2011). In addition, Brazil sits beside China in the BRICS bloc of emerging nations that seeks to challenge Western institutions.

Through our research, we find China's success in Brazil varies by both the targeted sector and the channel of investment. This paper outlines how Chinese leaders have facilitated investment in Brazil through political Brazilian government entities, strategic alliances with corporate conglomerates and direct business negotiations for smaller deals. At the same time, we note that Brazil has been careful to manage China's efforts, allowing only such investment that Brazil considers beneficial. Given that investment in commodities is most controversial and subject to media misrepresentation, we devote special attention to agreements in these areas.

We begin with a review of Chinese governmental involvement in overseas investment and background on Beijing's strategic planning. The second section presents a case study of Chinese investment in Brazilian agriculture. We demonstrate how national and provincial Chinese politicians have attempted (but often failed) to invest, primarily to guarantee a steady supply of agricultural commodities. The third section charts how, in the energy sector, Beijing has formed partnerships with Petrobras, the semi-public Brazilian energy giant, and steered its central state-owned enterprises (SOEs) to buy up European assets in Brazil to increase ties with Brasília and build stronger Chinese oil companies. Fourth, we explore Chinese initiatives to invest in Brazilian mining, which have often floundered as they encounter Brazilian suspicion. Finally, we highlight Chinese support of investments outside natural resources, which aim to build world-class Chinese multinationals and capitalize on Brazil's formidable consumer market.

In conducting this research, we draw on scholarly analysis, industry newsletters and interviews with Brazilian officials and executives who have interacted with Chinese investors. In many cases, interviewees wished to remain anonymous because of political sensitivities or to

respect client confidentiality. Finally, we have used the most reliable data available, but Chinese activity is notoriously opaque. For example, according to official Chinese statistics, in 2010, the top four destinations for outward investment were tax havens or “pass-through locales,” obscuring the final destination of more than \$50 billion of the \$68 billion (SHAMBAUGH, 2012; AN, 2011). Moreover, many investments are announced but not consummated.

## China in the world: economic power as a primary strategy

China’s investment in Brazil must be viewed through the context of how China is positioning itself in the world. Ultimately, Beijing aims to gain equal footing with the United States, if not to challenge U.S. global primacy. Chinese interests, of course, vary heavily by region and its foreign policy is tailored accordingly. In Latin America, Chinese leaders are prioritizing economic expansion as a conduit for cultivating political alliances and developing economic power.

Above all, China understands that much of the United States’ international influence derives from its position as the largest economy in the world. Naturally, China’s primary goal is to guarantee that its GDP continues to grow. But Beijing has recognized that economic expansion requires other inputs, which in turn bestow further advantage. These include the ability to control natural resources, influence markets, threaten economic sanctions and exert pressure in return for loans or investment, among others, as Joseph Nye (2011) notes in *The Future of Power*. Brand recognition, too, profoundly shapes public opinion and can inspire an affinity for China in foreign countries’ populations.

Indeed, some observers even argue that economic power has eclipsed other forms of international influence. Leslie Gelb (2010, p. 35) argues:

Today, the prevailing idea is that economic strength should be applied primarily toward achieving economic—not military—ends. Money is what counts most... What preoccupies most leaders is trade, investment, access to markets, exchange rates, additional riches for the rich and a better life for the rest.

Chinese leaders, at least, have opted for leveraging economic power to build a broader power base and develop alliances where they do not wish to challenge the United States more directly (at least not yet).<sup>1</sup> In the 1990s, former president Jiang Zemin first advocated for the regime to assist companies’ internationalization to bolster general economic power:

We should encourage and help relatively competitive enterprises with various forms of ownership [i.e., private and state-run] to invest abroad in order to increase export of goods and labor services and bring about a number of strong multinational enterprises and brand names (SHAMBAUGH, 2012, p.160).

A decade later, the Chinese government formally adopted the “going-out strategy” (走出去战略) to supplement China’s supply of natural resources, promote Chinese exports and foster development of China’s multinational companies.

<sup>1</sup> This contrasts to China’s foreign policy in Asia, where it more explicitly challenges U.S. interests on issues like navigation rights in the South China Sea.

The first goal, natural resource acquisition, is straightforward. Guaranteeing access to—and low prices for—energy, minerals and metals, and agricultural products is crucial to sustaining China’s economic growth and the wellbeing of its citizens. Simultaneously, these enterprises are often highly profitable, can be used as leverage in foreign capitals and help build internationally recognized companies. Lastly, during a potential military conflict, access to resources is crucial. To this end, China’s central and state-level SOEs have launched myriad initiatives abroad. Especially throughout the developing world, these deals are often signed by top leaders and billed as evidence of burgeoning alliances. However, nationalist sentiment and reports of exploitation have led to wariness in many countries.

Second, Chinese exports have flooded the world, and Latin America is no exception. The growing consumer class snatches up Chinese-manufactured goods, which often carry artificially depressed price tags. Beijing supports the expansion of exports by providing government-backed loans as Chinese companies seek to establish subsidiaries, construct factories and capture market share overseas. Locals often complain they cannot compete. In Latin America, the fact that China primarily sells manufactured goods in the region but mainly buys raw materials has inspired bitterness. The region’s economies also depend more on their trade with China than vice versa, rendering them more vulnerable during economic or geopolitical negotiations or a downturn in the Chinese economy.

The third goal, to foster China’s multinational companies (MNCs), aims to help companies earn higher profits, strengthen overseas alliances via business relationships and improve global public opinion of China. These are important factors in “soft power,” which top Chinese leaders have recently identified as a crucial sphere of competition with the United States. President Hu Jintao, for example, emphasized soft power in a 2007 speech to the Chinese congress (FENG, 2007). Thus, Beijing increasingly devotes financial and political capital to help Chinese firms mature into world-class multinationals, especially because Chinese firms generally struggle to do so. One prominent Chinese lawyer estimated that 90 percent of deals involving China through 2010 “were not successful” (CHAO, 2010, p. 1). In 2012, not a single Chinese brand appeared among the top one hundred brands in the world (BACKALER, 2013).

This going-out strategy is implemented by the Chinese Export-Import Bank (Exim Bank), the China-Development Bank (CDB) and State-Owned Enterprises (SOEs). The CDB and Exim Bank provide loans according to the State Council’s policy preferences. For their part, SOEs often have embedded Communist Party cells, and the state appoints their CEOs. At times, they even forego profits for political reasons, since they are confident that the state will continue to grant highly subsidized loans and “never calling in debts” (SHAMBAUGH, 2012, p. 16). Lastly, the Ministry of Commerce (MOFCOM) steers investment by researching and publishing investment opportunities and fashioning financial incentives. Unsurprisingly, therefore, central SOEs accounted for 75 percent of China’s overseas direct investment in 2010 (FLEURY and FLEURY, 2006; SHAMBAUGH, 2012).

Channeling funds into these companies also allows the leadership to reduce its dependence on foreign exchange reserves, which have ballooned thanks to controlled interest rates and depressed consumption at home. Indeed, in 2009, Premier Wen Jiabao announced that the state would deploy these virtually unlimited funds to “accelerate overseas expansion and acquisitions by Chinese companies” (ANDERLINI, 2009, p. 1).

Even when the regime does not provide direct support, authorities monitor outbound investments. A complicated system governs which projects fall under the jurisdiction of the State Council, National Development and Reform Council, Ministry of Commerce, or the State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC); in many cases, more than one entity has jurisdiction (CEBC, 2013). Briefly, the MOFCOM reviews any proposed overseas investment over \$200 million. The National Development Reform Commission and MOFCOM both can veto a project, while the State Council examines proposals involving natural resources.

At the same time, it is important to note that China's size precludes constant top-down supervision. With so many institutions involved, oversight and policy directives can be fragmented and contradictory. Many provinces wield considerable power and interpret national interest differently. Finally, Chinese companies still operate according to their commercial interests when officials do not prioritize the political implications of their overseas business.

The upshot is that Chinese firms' competitiveness is heightened by support from the state and that their overseas activities are often politically motivated. Still, the extent of government involvement in a particular endeavor is virtually impossible for outside researchers to assess accurately and requires much analytical guesswork.

## Chinese interests in Brazil

Both China's investment in Brazil as well as trade between the countries have surged in recent years. Top political leaders have encouraged many of these deals through strategic partnerships, investment protocols and memoranda of understanding (MOUs) during state visits—in large part as a signal to the United States and Europe of deepening Sino-Brazilian ties.

Accounting for 40 percent of Latin America's economy, Brazil is China's biggest trading partner in the region and the only Latin American country in China's top ten trading partners. Its generous natural resources and growing consumer class have attracted thirty-nine projects worth \$24.5 billion from Chinese investors (CEBC, 2013).

The lion's share of Chinese investment in Brazil is from SOEs. In 2010, fully 93 percent originated from the large central SOEs, which the SASAC directly supervises (CEBC, 2011a). Of the 23 companies that form a group of companies known as the dorsal fin, which Beijing has identified as the most critically strategic, eight have announced investments in Brazil. Overall, only 13 of 47 confirmed projects between 2005 and 2012 were wholly private (CEBC, 2013).

Brazil's export basket to China is an important gauge of China's interests in the country and Brazil's ensuing attitude toward its investment. The vast majority of Brazil's exports to China remain concentrated in commodities. In 2010, 76.6 percent of Brazilian exports to China consisted of wood, vegetable, or mining products (BRAINARD and WELCH, 2012). Brazil, on the other hand, imports manufactured goods, principally machines and equipment from China.

Therefore, investment initially skewed toward natural resources, though it has diversified. Before 2010, the seven Chinese investment projects in Brazil totaled less than \$600 million (CEBC, 2013). Then, in 2010, 21 investments were announced, with almost half in natural resources. The

following year, 14 investments were announced but notably, only two were in natural resources. Afterwards, data is available only through June 2012, but of 18 announced projects, only three were in natural resources. Clearly, Chinese investment in Brazil continues to rise, but the number of projects in natural resources is visibly declining.

Regardless of the recent diversification, Beijing's strategy for securing natural resources is a critical component of its economic foreign policy. China's depleting water resources and growing consumption of meat have caused agricultural imports to surge. Energy demand is skyrocketing; in October 2013, China's oil imports per day surpassed those of the United States and they are predicted to triple by the year 2030 (SHAMBAUGH, 2012). Finally, manufacturing and economic growth require vast mineral resources.

In a revealing comment to reporters, Li Kegou, the vice-governor of the CDB, lamented, "God is not fair; he gave Brazil vast land, water resources, mineral resources and oil, but what we have is people." (SANDERSON and FORSYTHE, 2013, p. 127). Institutionally, the CDB has sought to help Chinese companies enter Brazil and dispatched a team to research opportunities in natural resources, particularly agriculture, in the early 2000s (DOWNS, 2011). While Brazilian leaders at times welcomed the investment as a counterweight to U.S. influence, they have also demonstrated wariness and limited Chinese entrance into Brazilian markets.

## Chinese Investment in Agriculture

With China's rapid growth, particularly of the middle class, pressures on the nation's agriculture and food-supply chain are increasing. Clean water is limited, and the population's demands are spiking. Consequently, China is working to develop alternate resources to meet its burgeoning needs. To illustrate, China's water-per-person ratio is only a quarter of the global average, and nearly 40 percent of China's major rivers are contaminated (HOOK, 2013). The country's growing middle class is consuming more meat, which requires farmers to produce more grain (as animal feed). At the same time, many farmers have abandoned the countryside, flocking to cities in droves.

Beijing's motives in building relationships to secure resources from other countries, and with Brazil in particular, are understandable. Brazil possesses the most unused farmland in the world, and its annual renewable water resources are equivalent to the entire continent of Asia's (THE ECONOMIST, 2010). Brazilian soy has attracted special attention, since Chinese leaders made a strategic decision to source soy from overseas (in order to encourage domestic production of other grains that would be more valuable during a famine). As a result, China has significantly increased the amount of soy imported from Brazil. Between 2008 and 2011, Brazilian soy exports to China jumped from 48.6 percent to 67.1 percent (CEBC, 2012). By 2020, that figure is estimated to surge to as much as 90 percent (BLACKMORE, DANNING and CASALLAS, 2013).

Chinese investors would also like to build a better route from Brazilian fields to Chinese dinner plates. The Brazilian transport system today is pitifully inefficient. A container takes an average of 21 days to clear Brazil's main port in São Paulo, compared with two in Rotterdam.

Brazil's decrepit rail system and potholed highways swell transport costs to six times those for U.S. exports (LEAHY, 2013). In March 2013, China was forced to cancel a major shipment of soybeans from Brazil because of logistical bottlenecks. A top manager of COFCO (China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation) explained that delays had reached 60 days, paralyzing a soy-processing factory in China (SENADO FEDERAL, 2013).

Currently, Chinese companies purchase soy from three major multinationals operating in Brazil: Cargill, Archer Daniels Midland and Bunge, exposing them to price fluctuations and increasing costs. In response, Beijing has launched an offensive to integrate supply chains by investing on the ground in agriculture, according to Beijing University professor Zheng Fentian (CARDENAL and ARAÚJO, 2013). But these efforts have met widespread opposition, and Brazil, in particular, has impeded Chinese investment in agriculture. Generally, this resistance stems from nationalist sentiment as well as historic controversy over inequitable allocation of land between the elite gentry and impoverished peasants.

Some Chinese investors consummated minor investments, but not without controversy. A Brazilian subsidiary of Sustainable Forest Holdings Ltd. allegedly bribed a state deputy to deliver a favorable verdict during an inquiry into a front company set up in the state (LEANDRO, 2011). Sateri Holdings Ltd., based in Shanghai, owns woodlands and operates a wood-pulp industrial complex in Bahia, but has sparked union opposition (SINDIFLORA, 2012).

The Noble Group, headquartered in Hong Kong, also boasts 13 properties in Brazil—but is far from a state-run company that could be influenced, if needed, to guarantee a steady, affordable supply of foodstuffs to Chinese citizens. Finally, Sinopec, a Chinese energy company, earned a contract to build part of a fertilizer factory in 2011 (UFN 3), but because its participation resulted from cooperation in the oil sector with Petrobras, this agreement did not open doors in Brazil for state-run agricultural companies.

In response to news of proposed large investments, in August 2010, the Brazilian attorney general limited the size and ratio of these ventures in a district of permitted foreign ownership—effectively prohibiting foreigners from purchasing farmland. Furthermore, according to Adler Martins, a Brazilian attorney who specializes in foreign investment, significant investment by a foreign shareholder in a Brazilian company “could be interpreted as a ‘de facto’ ownership” and would trigger the restrictions.

Brazilian government officials interviewed for this project attested that the change was overwhelmingly aimed to stop Chinese purchases of land. U.S., European and Japanese businesses have long invested heavily in Brazil's agricultural sector, but rumors of Chinese aspirations to secure food supplies, rather than to maximize profits, alarmed Brazilian officials.

As a result, Chinese government representatives and business executives recognized that they needed domestic support, given that corruption and delays could also be an excuse to indefinitely table a license application for political reasons. They turned to Brazilian state-level officials. Though attitudes and policies vary heavily by state, officials universally demanded that Chinese investors develop the local industry—by building local mills, factories and warehouses. At the same time, however, each Chinese proposal to invest in transportation infrastructure as part of the investment was dismissed at the outset.

Only one Chinese company, Chongqing Grains (CQG), has succeeded to date. In April 2010, before the ruling on foreign ownership, reports surfaced that the company planned to purchase 100,000 hectares in Western Bahia (ESTADO DE SÃO PAULO, 2010a). Notably, the CDB would bankroll 60 percent of the cost, or \$180 million. But before CQG could proceed, Brazil passed the restrictions on foreign ownership of land.

CQG then opened negotiations with the state and local government. By 2011, top leaders from both countries were involved in the talks. In March of that year, China sent a group of high-level politicians to negotiate with Brasília. The Chinese team was led by Hu Junlie, the CQG president, who had previously served in numerous government posts such as the Chongqing People's Political Consultative Conference, (the Communist Party's directive board in the city). He also won an award for "Model Communist Party Member of Chongqing" (RTRS, 2013). According to confidential documents obtained by the authors, the group also included Bo Xilai who had previously served as commerce minister and was slotted for promotion to the country's 25-member politburo that oversees the government.

The Brazilian national secretaries of agriculture and transportation received the Chinese committee, along with various officials from Barreiras, including Federal Deputy Oziel de Oliveira. Representatives from President Dilma Rousseff's chief of staff also attended. Deputy Oliveira emphasized that the president followed the negotiations from the beginning (most likely because of the close political relationship between President Rousseff and the state's governor) (NOVA FRONTEIRA, 2011).

On the sidelines of the BRICS summit in April 2011, Rousseff and Hu Jintao signed a protocol for Chongqing Grains to inject \$2.4 billion (R\$ 4 billion) into a local agro-industrial complex (INVEST IN, 2011). CQG would also build a soybean mill, with an initial capacity to process 1.5 million tons annually (almost half the state's production), a fertilizer factory and desperately needed silos. The local municipality in Barreiras, Bahia, would donate and level the land for the factory, as well as connect it to the energy, water and phone grids. Employees in Barreiras declined to comment when asked if the CDB had provided funding.

According to the Bahian Association of Farmers and Irrigators (AIBA), the investment is a mystery to locals because there is no need for a new soy-processing factory. Of the 2.7 million tons of soybeans produced in the state, 1.5 million is already sold to Bunge, and another million is spoken for by Cargill. ADM and two other exporters take the rest. The agribusiness director of AIBA observed, "There's not enough soy for another factory." This lack of demand would ordinarily deter an investor. Clearly, Chongqing Grains is more concerned about entering the market than losing profits—underscoring the political motivations and confidence that the government will provide a financial backstop if needed.

As of September 2013, the land was still being leveled, indicating that the factory will begin operations in late 2015 at the earliest. CQG had established a subsidiary, Universo Verde, with a handful of employees in Bahia's capital, Salvador, Barreiras and two other states where the company hopes to invest: Piauí and Tocantins. Out of a small, unmarked apartment in Barreiras, a handful of Chinese and Brazilian employees liaise with local authorities and oversee its compliance with environmental regulations. They were unaware, or unwilling to say, if the CDB provided funds

for their projects. Roughly 90 kilometers to the north, in Luis Eduardo Magalhães, Universo Verde rents 250,000 hectares from local farmers. However, AIBA representatives were skeptical that the warehousing and fertilizer factory projects would proceed.

In the neighboring state of Goiás, we find another example of the difficulty in establishing these relationships. China's Sanhe Hopefull Group announced a \$7.5 billion deal in the soybean industry in 2011 after two years of talks with the local government. Officials who participated in the negotiations noted that Sanhe originally proposed buying land and consistently sought to do so. But given Brazilian restrictions, Sanhe instead revised its plans to guarantee its acquisition of 6 million tons of soybeans annually—over 75 percent of the state's total production at the time.

The Goiás secretariat of agriculture was reticent from the outset. Above all, Brazilian officials said that it was never clear whether they were speaking with government representatives or with private sector executives, even though Sanhe is ostensibly a private company. Furthermore, the secretariat does not believe that Brazilian state governments should participate in negotiations with private Brazilian agribusinesses, but they attempted to do so after Sanhe approached them with plans to invest such a large sum in the state.

With help from the local Federation of Agriculture (FAEG), the secretariat designed a plan to set up purchase agreements between Sanhe and local farmers, as other multinational exporters do. Sanhe hoped to finance the recuperation of degraded pastures in the north of the state, where the market was not already dominated by European and U.S. agribusiness. But the secretariat would only facilitate partnerships with the more vulnerable farmers in the poorer north of the state after Sanhe established itself as a trustworthy partner. First, they would work with established producers in the South. If all went well, Sanhe could expand into the North if they agreed to build a soy-processing factory there. In addition, the secretariat's plan would gradually increase the guaranteed supply of soybeans over a period of five to ten years; the initial quantities would be far less.

The talks then halted. The Goiás government delayed six months before sending a revision, and then Sanhe never responded, according to interviewees who wished to remain anonymous. FAEG hopes to bypass the government and arrange a deal with Sanhe directly to such avoid bureaucratic delays. But from the perspective of the secretariat, Sanhe simply disappeared unexpectedly and therefore is deemed an untrustworthy partner.

Chinese officials continue to seek investment opportunities with support from their government. For example, in October, 2012, Chinese ambassador to Brazil, Li Jinzhang, traveled to Mato Grosso, where he met with the governor and proposed visits from Chinese "empresarial groups" (TRENTO, 2012). Six months later, CDB representatives visited the state and then published a study of potential projects in Mato Grosso worth \$2.5 million for Chinese investors (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013). In 2013, Chinese investors announced new projects in Bahia and Mato Grosso do Sul, though it is too soon to tell if these will materialize.

To sum up, the Chinese regime is attempting to support investments by state-run companies in Brazilian agriculture in order to secure a reliable supply of agricultural imports at steady prices. Brazilian authorities, however, have blocked them from purchasing land and demanded that they seek local partners to develop Brazilian agriculture and industry. To date, this has proved difficult for Chinese investors.

## Chinese Investment in Brazilian Energy

On the other hand, Brazilian officials have welcomed Chinese investment in energy. Given that Chinese energy companies are large, central state-owned enterprises, these negotiations have naturally been closely monitored and controlled by the regime. The strategy has been two-pronged: to negotiate with Brasília in order to forge partnerships with Petrobras (which remains under majority control by the state) and to buy up Brazilian operations of European companies.

The sovereign partnerships began evolving in the early 2000s. During a 2004 visit to China by then-president Luis Inácio da Silva (Lula), Petrobras signed a strategic cooperation agreement with Sinopec. Lula made no secret of Brazil's motives, announcing that it was "important...to tighten ties to China via strategic partnerships" (FRANCE PRESS, 2010, p. 1). He added that, precisely for that reason, his ministers had voted to reject Japanese financing and instead opted to work with Sinopec.

By 2005, Sinopec had won a contract to build part of a natural-gas pipeline along the Brazilian coast. The CDB also stepped in to lend \$750 million to Petrobras just as Sinopec began its work, indicating that the CDB lent money it knew would circle back into Chinese coffers (CHIARNI, 2007). Still, Sinopec's Brazilian subsidiary, Jocec, hired six Brazilian contractors for the job, and its only independent contribution was to dig a trench between two rivers using superior technology and expertise that was previously unknown in Brazil (O EMPREITEIRO, 2011).

In 2008, the CDB offered Petrobras a generous credit line in exchange for doubling or even quadrupling exports to China. Petrobras badly needed the financing to develop pre-salt oil reserves as global crude-oil prices plummeted, and credit markets dried up. Notably, the CDB designed the deal in order to develop business abroad, but its success was guaranteed only after being embraced by the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Commerce and the State Council "as a symbol of the growing economic ties between the two countries" (DOWNS, 2011, p. 81).

At the 2011 BRICS summit, the two heads of state signed the deal. CDB extended a \$10 billion credit facility at the commercial interest rate of LIBOR+2.8 percent to Petrobras. In exchange, despite initial resistance, Petrobras agreed to sell to Sinopec 150,000 barrels of crude oil a day in 2009 (at market prices) and 200,000 annually through 2019 (PETROBRAS, 2010; GOY, 2012). Brazil also reluctantly agreed to earmark \$3 billion to purchase Chinese equipment (DOWNS, 2011).

Though Petrobras accessed the credit line, it had never met its monthly oil commitment as of February, 2012 (SANDERSON and FORSYTHE, 2013). Nevertheless, Sinopec deemed the partnership "a success," underscoring its determination to deepen ties with Petrobras (SINOPEC, 2013). Moreover, at the time, the CDB apparently extended an \$800 million line of credit to Brazil's development bank (BNDES) as a "friendly gesture" (RABINOVITCH, 2011). The CDB-Petrobras collaboration paved the way for other partnerships. Sinopec has since bought a 20 percent stake in two of Petrobras's northern oil fields and partnered with the Brazilian company on four other smaller engineering projects to strengthen ties between the companies (CEBC, 2013).

In addition to oil, the Chinese energy company State Grid, which, like Sinopec, is among the dorsal fin SOEs, has invested heavily in Brazil. In 2010, it obtained seven major concessions for \$1 billion. Again, top Chinese politicians had clearly promoted the deal (STATE GRID, 2010). Sinopec and CDB officials attended the opening ceremony, and a note from the SASAC emphasized that

the arrangement aimed to build a “stronger, more competitive and influential first-class power business in South America” (WINNING and YAP, 2010, p. 1). State grid went on to purchase another 2,800 kilometers of power lines in 2012 and plans to invest another \$10 billion from its 17-floor Rio headquarters (AGÊNCIA ESTADO, 2013; OLIVEIRA, 2012).

The remainder of Chinese energy investments featured acquisitions of European companies’ operations in Brazil. In 2010, Sinopec purchased for \$7.1 billion a 40 percent stake in the Spanish Repsol’s Brazilian unit. The next year, it paid \$5.2 billion for a 30 percent stake in the Brazilian operations of the Portuguese Galp Energia, which owns the important pre-salt field known as Lula. Finally, Sinopec reportedly offered as much as \$8.5 billion to the private energy company OGX, though negotiations stalled (SCHUFFNER and RAGUZZI, 2010).

In addition, another state-run energy giant, Sinochem, bought a 40 percent share of Norwegian Statoil’s Brazilian oilfield for \$3 billion in 2011. Sinochem also acquired 10 percent of the French company Perenco’s Brazilian deep-water blocks in October, 2012, though officials refused to comment on the price (PRAKASH, 2012). And the China National Petroleum Corporation and China National Offshore Oil Corporation were part of a consortium that will partner with Petrobras to explore Libra, a major pre-salt deposit.

In sum, China has been successful in developing energy resources in Brazil. China’s push to invest in oil assets worldwide coincided with Petrobras’s need for funds to explore new discoveries, thus creating positive synergy between the two countries. In addition, European energy companies were tightening their finances during this period, creating a ready opportunity for China to purchase their Brazilian energy assets.

## Chinese Investment in Mining

In stark contrast, a number of large Chinese investments in mining have fallen through. As economic growth took off in the early 2000s, Beijing adopted a strategy to intensify domestic production of minerals and metals and “acquire control over foreign resources” (WORLD BANK, 2011, p. 23). Though the sector is less centrally controlled than energy, the government retains majority control of most large companies. The state must grant approval for overseas projects and has supported internationalization by negotiating with foreign governments underwriting investments abroad. In Brazil, however, these efforts have largely failed.

Though it was ostensibly bureaucracy that stalled plans, it may actually be a general Brazilian suspicion of foreign mining companies, particularly from China, that have derailed these contracts and investments. From the Zambia to Peru, Chinese mining companies have earned dreadful reputations for degrading the environment, underpaying workers and neglecting health and safety conditions. While Western mining companies receive their fair share of scorn, China lacks transparency regulation, a free press and nongovernmental organizations to hold companies accountable, which causes further alarm. When questioned about Chinese mining investment in Brazil, the most common refrain from scholars, business executives and politicians was “Brazil is not Africa.” In their view, Chinese mining companies exploit African countries and should be blocked from Brazil.

As in agriculture, political support is necessary for overseas investors who wish to invest in the Brazilian mining sector. Even after partnering with a Brazilian firm, acquiring land rights is thorny: more than half of the land is not properly documented. One businessman attested that in one case “over 1,000 people made claims to the land” (GLOBAL BUSINESS REPORT, 2012, p. 90). And even then, applications can languish indefinitely in the convoluted permitting processes common in Brazilian bureaucracies.

Therefore, lack of Brazilian support likely doomed Chinese investment at the outset. Especially given that the government maintains control of the largest mining company active in Brazil, Vale, China’s failure to invest in Brazilian mining implies that it was unwelcome.

Mirroring its partnership with Petrobras, the CDB, along with the Exim Bank, extended in 2010 a \$1.2 billion line of credit to Vale for the construction of 12 ships that would transport iron more cheaply to China (ESTADO DE SÃO PAULO, 2010b). However, this partnership did not lead to further Chinese collaboration with Vale. (And ironically, in 2011, Chinese authorities prohibited the gigantic vessels from docking to protect local shipping companies from competition. The ban was lifted in 2013.)

Other major deals also collapsed. Baosteel, a mining company that is also part of the “dorsal fin” of SOEs, announced three investments between 2005 and 2009 worth more than \$9 billion but abandoned all of them due to licensing delays and regulatory roadblocks. Another Chinese firm, Wuhan Iron and Steel Company (WISCO), negotiated an investment of \$5 billion in Passagem Mineração, a Brazilian mining company with valuable iron assets. But this too failed—this time due to a feud between sibling shareholders (PONTO FINAL, 2010). Finally, in 2010, a Nanjing-based company announced that it would purchase Itaminas Comércio, another Brazilian company with large iron reserves, but plans were suspended in 2011 (MACAU HUB, 2011).

Chinese investors persisted. WISCO successfully acquired a 21.5 percent stake in MMX for \$400 million as part of a larger arrangement that included a \$5 billion steel mill project at a Rio de Janeiro port. But WISCO ditched the steel mill talks shortly thereafter, after Brazilian authorities failed to provide the necessary infrastructure (PETRONOTÍCIAS, 2012). Furthermore, by 2013, MMX’s future looked bleak along with the dramatically imploding empire of its owner, Eike Batista.

Sinopec also won a contract in 2011 for a \$1 billion mineral pipeline from Minas Gerais to Espírito Santo, but as with the fertilizer plant, Brazil apparently only welcomed its participation because of Sinopec’s prior collaboration with Petrobras (CEBC, 2013). The deal therefore does not portend further openness to Chinese mining companies.

For \$400 million, a Chinese mining consortium also secured a 15 percent stake in CBMM, the Brazilian company whose Araxá mine produces 80 percent of the world’s niobium, a rare element used for high-quality steel (MERCOPRESS, 2011). And in March, 2013, Honbridge Holdings, which represents two major state-run mining companies (Xinwen Mining Group and Shandong Iron and Steel), closed a \$390 million deal with Votorantim to jointly manage production of an iron mine. Yet, even in this case, the iron ore is reportedly “of poor quality, in concentrations insufficient to generate adequate returns on investment” (ELLIS, 2011, p. 3). Compared to the \$15 billion in investments by WISCO and Baosteel, it must be disappointing to Chinese investors that the completed deals are valued only in the millions.

Today, few signs indicate that China remains interested in Brazilian mining. Since late 2011, Brazilian mining licenses have been frozen as the government reforms the mining code. Coupled with declining steel prices, Chinese investors appear to have desisted—at least for the time being.

## Investment in Sectors Other Than Natural Resources

Chinese investment in Brazil outside natural resources is concentrated in technology and automobiles. Between 2010 and June, 2012, Chinese companies announced 19 investments in technology, including projects in electronics, communications, computer sciences and solar energy (MDIC, 2013). During the same period, announced investments in cars, motorcycles and electric bikes totaled 18.

A number of these investments have been by smaller private Chinese companies. For example, Gree (which manufactures air conditioning units) and SVA (which produces electronics) opened shop in Brazil to secure more favorable treatment for their products throughout Latin American markets. Yet, even in these cases the state's role behind the scenes is often considerably larger than in investment originating from Western countries where private activity is not as closely tied to government policies and subsidies. For instance, Sky Solar, which announced an \$18 million solar plant in Brazil in July, 2011, is private but has received at least \$1 billion in assistance from the CDB (SKY SOLAR, 2012). And even fully private investments—like those made by the private Chinese computer manufacturer, Lenovo—might be subject to government intervention if their interests overseas began to diverge from top leaders' foreign policy objectives.

Chinese leaders have prioritized investment in the Brazilian automobile sector, the fourth-largest in the world. Automobile companies are emblematic, and China hopes to compete with two of its main international rivals in this sector: Japan and the United States. In China, state-owned companies controlled 86 percent of the market in 2010 (CEBC, 2011a). Dongfeng Motors, which is also among the “dorsal fin” SOEs, sought to enter the Brazilian market beginning in 2010, and finally announced a \$4 billion partnership with Peugeot in Brazil in 2013 (CEBC, 2011a; REUTERS, 2013). Highlighting the challenges of working with non-transparent Chinese investors, a different Chinese company had used Dongfeng's name without its permission to sign an agreement with the state government in Rio Grande do Sul (AGÊNCIA RBS, 2012). Chery and JAC, the two companies at the forefront of Chinese investment in the Brazilian automobile sector so far, are among the few Chinese companies that do not have an international partner. Chery is the largest of these so-called independent companies.

The Chery case is revealing. In an interview on the CDB website, the president of the bank stressed that support for Chery “is the unshirkable duty of CDB” (YUAN, 2005, p. 1). Speaking about plans to open a \$400 million factory in Brazil, Chery's CEO noted that the project had “been approved by the National Development Reform Commission, the Chinese federal government and is linked directly to the office of China's prime minister” (CEBC, 2011b, p. 33). Even after Brazil hiked its import tax on foreign cars 30 points to 55 percent—principally to insulate the domestic market from cheaper Chinese cars—Chery managed not to raise its prices (BARBOSA, 2011). Though there is no confirmation of the Brazilian investment being solely responsible for forcing Chery to

seek government funding, it is notable that the CDB recently extended a \$6.5 billion line of credit in early 2013 for the company's overseas expansion (RITA, 2013).

Huawei is another important example. The telecommunications company is not state-owned, but its dizzying growth was largely underwritten by government loans. Underscoring how the central government steps in to help its companies go global, in 2009 the CDB loaned \$1.3 billion to the Brazilian phone company, Oi, to buy Huawei equipment (CEBC, 2010). Still, the Brazilian industry benefits. In Brazil, Huawei was able to offer prices that were 30 percent lower than competitors and was more experienced than Western companies in providing service to rural, underdeveloped areas. Huawei has since opened research and development centers, established Latin America's largest GSM network and been hired by Brazil's three largest cell phone carriers to develop 3G networks (CEBC, 2013).

## Conclusion

Brazil is clearly an important playing field for China's push to shore up economic power by helping its companies invest abroad and strengthen alliances via commercial relationships. Chinese presidents and central institutions like the China Development Bank have supported and encouraged SOEs to set up shop in Brazil and partner with local companies in order to secure steady supplies of Brazilian commodities and capture a portion of Brazil's growing consumer market.

However, Brazilian leaders have carefully monitored Chinese interests, blocking Chinese companies from certain sectors while channeling money into areas that they consider beneficial. Proposed Chinese investments in agriculture raised protectionist hackles, and in response, the federal government effectively prohibited foreigners from buying land. Chinese companies therefore launched talks with local governments to enter Brazil's agricultural sector and have succeeded only in Bahia to date.

In energy, on the other hand, top Chinese leaders orchestrated partnerships between Petrobras, the CDB and Sinopec, which Brazilian leaders welcomed in order to secure access to advanced technology and capital. More recently, Chinese SOEs have also spent billions on acquiring stakes in the Brazilian operations of struggling European oil companies.

Chinese attempts to invest in mining have proven particularly frustrating. Regulations are particularly challenging for any foreign investor in Brazil and generally require tacit governmental support to succeed. However, Brazilian officials and business executives proved especially reticent about Chinese investment. Consequently the major, billion-dollar, agreements between Chinese and Brazilian mining companies collapsed.

Chinese authorities have also supported many firms in market-seeking initiatives in Brazil, but Brazilian openness to investment outside of natural resources is similarly tailored. Chinese technology firms, supported by the China Development Bank and welcomed by Brazilian politicians, have pumped millions into the Brazil. In contrast, Brazil has tried to impede investment in the automobile sector as China seeks to develop world-class companies to compete with international rivals by bolstering their expansion into Brazil.

In all sectors, however, heavy regulation has forced Chinese companies that do enter Brazil, particularly in the automobile and technology sectors, to seek local partners and therefore reduce the potential for abuses. Unfortunately, the relevance for other targets of Chinese investment may be limited. Brazil's size and abundant resources allow it to enact major barriers that would most likely result in investors foregoing opportunities in smaller countries. Still, the Brazilian experience shows that Chinese leaders may accept compromises in their pursuit of broader global, economic influence.

## Bibliographic References

AGÊNCIA ESTADO. 2013. State Grid planeja investir US\$10 bi no Brasil. *Diário do Grande ABC*. 26 oct. 2013. Available at: [<http://www.dgabc.com.br/Noticia/490622/state-grid-planeja-investir-uss-10-bi-no-brasil?referencia=minuto-a-minuto-topo>]. Accessed on: 04 nov. 2013.

AGÊNCIA RBS. 2012. Confusão envolve montadora chinesa. *Diário de Santa Maria*. 28 apr. 2012. Available at: [<http://www.clicrbs.com.br/dsm/rs/imprensa/4,40,3741390,19487>]. Accessed on: 04 nov. 2013.

AN. 2011. China's ODI up 21.7% to 68.81 bln USD in 2010, ranking fifth worldwide. *Xinhua*. 28 jul. 2011. Available at: [[http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/28/c\\_131103235.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/28/c_131103235.htm)]. Accessed on: 04 nov. 2013.

ANDERLINI, Jamil. 2009. China to deploy foreign reserves. *Financial Times*. 21 jul. 2009. Available at: [<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b576ec86-761e-11de-9e59-00144feabdc0.html-axzz2j37eFy6S>]. Accessed on: 29 oct. 2013.

BACKALER, Joel. 2013. Why do so few Chinese brands go global. *BBC*. 15 may 2013. Available at: [<http://www.bbc.co.uk/news/business-17998321>]. Accessed on: 08 may 2013.

BAMRUD, Joachim. 2011. Brazil: Latin America's superpower. *Latin Trade*. 30 mar. 2011. Available at: [<http://latintrade.com/2011/03/brazil-latin-america%E2%80%99s-superpower>]. Accessed on: 27 sept. 2013.

BARBOSA, Daniela. 2011. Chery e JAC sofrem o impacto (psicológico) do aumento do IPI. *Exame*. 2 apr. 2011. Available at: [<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/chery-e-jac-sofrem-o-impacto-psicologico-do-aumento-do-ipi>]. Accessed on: 31 aug. 2013.

BLACKMORE, Emma, DANNING, Li and CASALLAS, Sara. 2013. *Sustainability standards in China-Latin American trade and investment*. London: International Institute for Environment and Development.

BRAINARD, Lawrence and WELCH, John H. 2012. Brazil and China: clouds on the horizon. *America's Quarterly*. 24 jan. 2012. Available at: [<http://www.americasquarterly.org/node/3255>]. Accessed on: 06 jun. 2013.

- CARDENAL, Juan Pablo and ARAÚJO, Heriberto. 2013. *China's Silent Army*. New York: Crown Publishers.
- CEBC. 2010. *Carta da China*. Rio de Janeiro: China Brazil Business Council.
- CEBC. 2011a. *Investimentos Chineses no Brasil*. Rio de Janeiro: China Brazil Business Council.
- CEBC. 2011b. *Chinese investments in Brazil: a new phase in the China-Brazil relationship*. Available at: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chinese%20investments%20in%20Brazil%20research.pdf>. Accessed on: 06 jun. 2013.
- CEBC. 2012. *Especial Agronegócio Brasil-China*. Rio de Janeiro: China Brazil Business Council.
- CEBC. 2013. *Uma análise dos investimentos chineses no Brasil: 2007-2012*. Rio de Janeiro: China Brazil Business Council.
- CHAO, Wang. 2010. China investments meet bottleneck overseas. *China Daily*. 21 dec. 2010. Available at: [[http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2010-12/21/content\\_11734734.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2010-12/21/content_11734734.htm)]. Accessed on: 29 sept. 2013.
- CHIARNI, Adriana. 2007. Banco da China repassará US\$ 750 milhões ao BNDES. *Estado de São Paulo*. 27 dec. 2007. Available at: [<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,banco-da-china-repassara-us-750-milhoes-ao-bndes,101673,0.htm>]. Accessed on: 30 sept. 2013.
- DIACONU, Laura. 2012. *The evolution of China's foreign direct investment inflows and outflows since the beginning of the twenty-first century*. Prague: International Days of Statistics and Economics paper.
- DOWNS, Erica. 2011. *Inside China, Inc: China Development Bank's Cross-Border Energy Deals*. John L. Thornton Center Monograph Series nº 3. Washington, DC: Brookings.
- ELLIS, Evan. 2011. Briefing: Chinese investment in Brazil. *Brazil Confidential*. 29 oct. 2011. Available at: <http://www.latamconfidential.com/Report-Archive/2011-09-29-Report/Briefing-Chinese-investment-in-Brazil?ct=true>. Accessed in: 22 nov. 2013.
- ESTADO DE SÃO PAULO. 2010a. Estatal da China quer produzir soja no Brasil. *Exame.com*. 22 apr. 2010. Available at: [<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/estatal-china-quer-produzir-soja-brasil-551846>]. Accessed on: 01 nov. 2013.
- ESTADO DE SÃO PAULO. 2010b. Vale obtém crédito de US\$ 1,2 bi para navios. *Estado de São Paulo*. 11 oct. 2010. Available at: [<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,vale-obtem-credito-de-us-12-bi-para-navios,608276,0.htm>]. Accessed on: 01 nov. 2013.
- FENG, Tao. 2007. Hu Jintao calls for enhancing “soft power” of Chinese culture. *Xinhua*. 15 oct. 2007. Available at: [[http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/15/content\\_6883748.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/15/content_6883748.htm)]. Accessed on: 28 oct. 2013.

FLEURY, Maria Teresa L. and FLEURY, Alfonso Carlos C. 2006. Brasil e China. *Especial Negócios Internacionais*, v. 5, nº4, p. 70-74.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2013. Banco chinês faz diagnóstico para investimentos em Mato Grosso. *O Documento*. 13 jun. 2013. Available at: [<http://www.odocumento.com.br/materia.php?id=430171>]. Accessed on: 30 oct. 2013.

FRANCE PRESS. 2010. Lula inaugura gasoduto que liga regiões sudeste e nordeste do Brasil. *O Globo*. 26 mar. 2010. Available at: [[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL1546465-9356,00.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1546465-9356,00.html)]. Accessed on: 30 oct. 2013.

GELB, Leslie H. 2010. GDP Now Matters More Than Force. *Foreign Affairs*. nov./dec. 2010. Available at: [<http://www.foreignaffairs.com/articles/66858/leslie-h-gelb/gdp-now-matters-more-than-force>]. Accessed on: 30 oct. 2013.

GLOBAL BUSINESS REPORTS. 2012. Mining in Brazil: big, bountiful but bewilderingly bureaucratic. *Engineering and Mining Journal*, v. 213, n. 8, p. 73-102.

GOY, Leonardo. 2012. Update 2-Brazil seeks Chinese help building oil refineries. *Reuters*, 28 feb. 2012. Available at: [<http://www.reuters.com/article/2013/02/28/brazil-sinopec-idUSL1N0BS6CE20130228>]. Accessed on: 30 oct. 2013.

HOOK, Leslie. 2013. China: High and dry. *The Financial Times*. 16 may 2013. Available at: [<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/7d6f69ea-bc73-11e2-b344-00144feab7de.html>]. Accessed on: 30 oct. 2013.

INVEST IN. 2011. *Chongqing Grain Group to build an industrial complex in Brazil*. Available at: [<http://www.investin.com.cn/invest-in-chongqing-grain-group-to-build-an-industrial-complex-in-brazil.html>]. Accessed on: 23 sept. 2013.

JIANG, Zemin. 2002. *Full text of Jiang Zemin's Report to the 15<sup>th</sup> Party Congress*. Available at: [[http://english.people.com.cn/200211/18/eng20021118\\_106984.shtml](http://english.people.com.cn/200211/18/eng20021118_106984.shtml)]. Accessed on: 01 nov. 2013.

LEAHY, Joe. 2013. Brazil tries to fill the potholes in its path to growth. *The Financial Times*. 18 aug. 2013. Available at: [<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7dd98ed6-059f-11e3-ad01-00144feab7de.html#axzz2dfja069Z>]. Accessed on: 02 nov. 2013.

LEANDRO, Paulo. 2011. Empresa Chinesa deu um milhão para presidente da CPI das Usinas em Rondônia. *Jornal Eletrônico Rondoniavivo.com*. 03 jun. 2011. Available at: [<http://www.rondoniavivo.com/noticias/empresa-chinesa-deu-um-milhao-para-presidente-da-cpi-das-usinas-isencao-de-confucio-moura-para-icms-pode-supostamente-render-mais/77074#.UmLTtpTF0oo>]. Accessed on: 14 oct. 2013.

LI, Jinchuan. 2013. China se torna um dos maiores investidores no exterior. *China Radio International*. 23 sept. 2013. Available at: [<http://portuguese.cri.cn/1721/2013/09/23/1s172852.htm>]. Accessed on: 27 sept. 2013.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. 2012. *Global trends 2030: alternative worlds*. Available at: [<http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>]. Accessed on: 15 aug. 2013.

NOVA FRONTEIRA. 2011. Deputado Oziel Oliveira e comitiva chinesa são recebidos em Ministérios, em Brasília. *Jornal Nova Fronteira*. 17 mar. 2011. Available at: [<http://www.jornalnovafronteira.com.br/index2.php?p=MConteudo&i=2990>]. Accessed on: 01 nov. 2013.

NYE, Joseph Jr. 2011. *The Future of Power*. New York: Public Affairs.

MACAU HUB. 2011. Um quarto dos projetos de investimento no Brasil ficaram no papel. *Macauhub*. 29 nov. 2011. Available at: [<http://www.macauhub.com.mo/pt/2011/11/29/um-quarto-dos-projectos-de-investimento-chineses-no-brasil-ficaram-no-papel/>]. Accessed on: 18 sept. 2013.

MERCOPRESS. 2011. Chinese consortium acquires 15% of world's niobium producer in Brazil. *Mercopress*. 06 sept. 2011. Available at: [<http://en.mercopress.com/2011/09/06/chinese-consortium-acquires-15-of-world-s-largest-niobium-producer-in-brazil>]. Accessed on: 31 oct. 2013.

MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. 2013. *Anúncios de Projetos de Investimentos*. Available at: [<http://investimentos.mdic.gov.br/conteudo/index/item/34>]. Accessed on: 12 nov. 2013.

O EMPREITEIRO. 2011. Gasene faz a integração nordeste-sudeste. *Revista O Empreiteiro*. 21 oct. 2011. Available at: [[http://www.oempreiteiro.com.br/Publicacoes/9388/Gasene\\_faz\\_a\\_integracao\\_nordestesudeste.aspx](http://www.oempreiteiro.com.br/Publicacoes/9388/Gasene_faz_a_integracao_nordestesudeste.aspx)]. Accessed on: 04 nov. 2013.

OLIVEIRA, Eliane. 2012. Gigante chinesa escolhe Brasil como destino de investimentos. *O Globo*. 10 nov. 2012. Available at: [<http://oglobo.globo.com/economia/gigante-chinesa-escolhe-brasil-como-destino-de-investimentos-6694778>]. Accessed on: 23 oct. 2013.

PETROBRAS. 2010. *Relatório de Sustentabilidade*. Available at: [<http://www.petrobras.com.br/rs2010/pt/analise-financeira-e-demonstracoes-contabeis/notas-explicativas-demonstracoes-contabeis/financiamentos/>]. Accessed on: 30 oct. 2013.

PETRONOTÍCIAS. 2012. Wuhan Steel suspende participação no complexo siderúrgico do Porto de Açú. *Petronotícias*. 12 nov. 2012. Available at: [<http://www.petronoticias.com.br/archives/17936>]. Accessed on: 01 nov. 2013.

PONTO FINAL. 2010. Briga na justiça, entre irmãos, impede venda de Mina da Passagem. *Jornal Ponto Final*. 09 mar. 2010. Available at: [<http://www.jornalpontofinal.com.br/1126/apae-e-beneficiada-pelo-dia-v/>]. Accessed on: 01 oct. 2013.

PRAKASH, Amit. 2012. Sinochem to buy stakes in Brazil deep water blocks from perenco. *Bloomberg News*. 01 jun. 2012. Available at: [<http://www.bloomberg.com/news/2012-01-06/sinochem-to-buy-stakes-in-brazil-deep-water-blocks-from-perenco.html>]. Accessed on: 13 oct. 2013.

RABINOVITCH, Simon. 2011. Brasil precisa fazer mais para conter alto do real, diz BNDES. *Estado de São Paulo*. 12 feb. 2011. Available at: [<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-precisa-fazer-mais-para-conter-alta-do-real-diz-bndes,705128,0.htm>]. Accessed on: 10 sept. 2013.

REUTERS. 2013. PSA Peugeot prepara aumento de capital com Dongfeng, dizem fontes. *Terra Economia*. 12 oct. 2013. Available at: [<http://economia.terra.com.br/psa-peugeot-prepara-aumento-de-capital-com-dongfeng-dizem-fontes,80915c9aaa9a1410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>]. Accessed: 04 nov. 2013.

RITA. 2013. Chery gets 43b yuan credit line from China Development Bank. *Anhui News*. 11 apr. 2013. Available at: [<http://english.anhuinews.com/system/2011/04/13/003940411.shtml>]. Accessed on: 31 aug. 2013.

RTRS. 2013. 2014 Biographies. *RT9 Annual Conference website*. Available at: [[http://annualconference.responsiblesoy.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=229:hu-junlie&catid=52:speaker&Itemid=109&lang=en](http://annualconference.responsiblesoy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=229:hu-junlie&catid=52:speaker&Itemid=109&lang=en)]. Accessed on: 13 aug. 2013.

SANDERSON, Henry and FORSYTHE, Michael. 2013. *China's Superbank*. New York: Oxford University Press.

SCHUFFNER, Cláudia and RAGUZZI, Ana Paula. 2010. Com OGX sob pressão, investidor olha HRT. *Valor Econômico*. 08 oct. 2010. Available at: [<http://www.portosenavios.com.br/industria-naval-e-offshore/6586-com-ogx-sob-pressao-investidor-olha-hrt>]. Accessed on: 01 nov. 2013.

SENADO FEDERAL. 2013. *Pronunciamento Blairo Maggi*. 04 jun. 2013. Available at: [<http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=399909>]. Accessed on: 01 nov. 2013.

SHAMBAUGH, David. 2012. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press.

SINDIFLORA. 2012. Contra as demissões em massa na BSC/Copenor Florestal. *CSP Consultas*. 17 may 2012. Available at: [<http://cspconlutas.org.br/2012/05/sindiflora-contra-as-demissoes-em-massa-na-bsccopener-florestal-ba/>]. Accessed on: 14 oct. 2013.

SINOPEC. 2013. *Sinopec in Brazil*. Available at: [<http://www.sinopecgroup.com/gsj/Docs/Document/SinopecResponsabilidadeSocial.pdf>]. Accessed on: 30 aug. 2013.

SKY SOLAR. 2012. Sky Solar granted credit facility worth RMB10 billion from CDB. *Sky Solar website*. 24 oct. 2012. Available at: [<http://www.skysolargroup.com/MediaCenter/CompanyNewsDetail/49/92.html>]. Accessed on: 01 nov. 2013.

STATE GRID. 2010. State Grid Brazil Holding S.A. Established. *State Grid website*. 21 sept. 2010. Available at: [<http://www.sgcc.com.cn/ywlm/mediacenter/headline/09/237551.shtml>]. Accessed on: 15 oct. 2013.

TRENTO, Ananda. 2012. *Embaixador da China conhece projetos e propõe estreitar relações com MS*. 02 Oct. 2012. Available at: [[http://www.ms.gov.br/index.php?templat=vis&site=133&id\\_comp=1075&id\\_reg=187406&voltar=home&site\\_reg=133&id\\_comp\\_orig=1075](http://www.ms.gov.br/index.php?templat=vis&site=133&id_comp=1075&id_reg=187406&voltar=home&site_reg=133&id_comp_orig=1075)]. Accessed on: 23 jul. 2013.

THE ECONOMIST. 2010. The miracle of the Cerrado. *The Economist*. 26 aug. 2010. Available at: [<http://www.economist.com/node/16886442>]. Accessed on: 04 may 2013.

WINNING, David and YAP, Chuin-Wei. 2010. China's State Grid to buy Brazilian power firms. *The Wall Street Journal*. 21 oct. 2010. Available at: [<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052748703581204576032841364944586>]. Accessed on: 04 may 2013.

WORLD BANK. 2011. *Overview of state ownership in the global minerals industry. Extractive Industries for Development Series*. Washington: World Bank.

YUAN, Chen. 2005. Why do we support Chery. *China Development Bank website*. 15 jun. 2005. Available at: [<http://www.cdb.com.cn/english/NewsInfo.asp?NewsId=1011>]. Accessed on: 31 aug. 2013.

# Ser ou não ser? Ucrânia, Rússia e os dilemas da Política Externa Alemã

*To be or not to be? Ukraine, Russia and the dilemmas of German Foreign Policy*

Sebastião Velasco e Cruz\*

## Resumo

A crise política na Ucrânia provocou intenso debate na Alemanha, que se intensificou a partir do momento em que a Rússia passou a apoiar abertamente o movimento separatista na Crimeia. De maneira geral, a atitude tolerante de grande parte do público alemão face ao comportamento da Rússia no processo foi explicada com base em fatores econômicos, culturais e históricos: a experiência traumática da Segunda Guerra Mundial. O presente artigo afasta-se dessas análises, ao abordar a questão pelo ângulo da política externa alemã. Detendo-se, primeiramente, no debate sobre a identidade internacional da Alemanha, que vem se desenvolvendo desde a reunificação do país, em 1990, o artigo discute a resposta à crise presente à luz do papel atribuído à Rússia na política externa alemã, ao longo desse período.

**Palavras-chave:** Crise; Ucrânia; Alemanha; Política Exterior; Rússia; Estados Unidos

## Abstract

The political crisis in Ukraine sparked intense debate in Germany, which intensified from the moment when Russia began to openly support the separatist movement in Crimea. In general, the tolerant attitude of much of the German public over the conduct of Russia in the process was explained by economic, cultural, and historical factors: the traumatic experience of the World War II. This paper departs from these analyses addressing the issue from the angle of the German foreign policy. Focusing primarily on the debate on the international identity of Germany, which has been evolving since the country's reunification in 1990, the article discusses the answer to the present crisis in the light of Russia's role in German foreign policy over this period.

**Keywords:** Crisis; Ukraine; Germany; Foreign Policy; Russia; United States

\* Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). E-mail: svelasco@globo.com

## Uma dúvida inquietante

O desconforto é patente. Não se trata apenas da expectativa de suportar o custo de decisões penosas, mas necessárias, face à evolução da crise na Ucrânia. Esse elemento conta, naturalmente, mas não é ele que explica o embaraço.

Maior ou menor, o custo é um elemento inerente à decisão política, e mais ainda àquela sobre como se comportar em uma situação de conflito grave. Muitas vezes, a consideração desse elemento recomenda a adoção de estratégias de evitação, que podem se traduzir no desenvolvimento de ações tempestivas para resolver a pendência antes mesmo que ela se transforme em crise declarada, ou, pelo contrário, na tomada de distância em relação à disputa, a opção por uma atitude de estrita neutralidade. Mas os conflitos nem sempre são indesejáveis: eles podem ser o meio adequado de resolver problemas crônicos, desbloquear caminhos e criar novas e empolgantes oportunidades.

Usualmente, os países, como os indivíduos – permitam-me uma vez a analogia em geral tão enganosa – avaliam respostas alternativas às situações-problema com que se defrontam sopesando os custos e os benefícios presumíveis envolvidos em cada uma delas, e decidem o que fazer com base no resultado desses cálculos.

O desconforto alemão diante da crise ucraniana não deriva da dificuldade em aquilatar custos e benefícios das opções que se oferecem ao país em dado momento, mas da incerteza relativa ao padrão de medida a ser usado em operações dessa ordem. Em outras palavras, o que se tem revelado difícil para a Alemanha é definir o que venha a ser no caso o seu interesse nacional.

Convém esclarecer de saída: o problema não se localiza propriamente na Ucrânia. Enquanto a crise política foi eminentemente doméstica, a posição alemã esteve livre de ambiguidade. O interesse na incorporação da Ucrânia no espaço econômico europeu -mais particularmente, no hinterland alemão – não suscitava dúvidas; tampouco o interesse na adesão da Ucrânia aos padrões europeus de direitos humanos e civilidade política democrática (MECKEL, 2012; SCHNEIDER-DETERS, 2008).

Decerto, a Alemanha não se dispunha a investir maciçamente na resolução dos graves desequilíbrios da economia ucraniana -esse sacrifício ela não se inclinava a fazer nem mesmo para salvar as economias em estado de choque na zona do euro. Mas nas tratativas entre a Ucrânia e a União Europeia que precederam a crise não era disso que se tratava. O que estava na mesa era a assinatura de um acordo de associação pelo qual a Ucrânia se comprometia a adotar políticas draconianas de ajuste econômico, em troca de aval político e da perspectiva de um dia vir a ser aceita como parte integrante do bloco.

A desproporção entre as exigências cobradas a um governo já extremamente frágil – e que se debilitaria ainda mais se tivesse que transmiti-las a seus eleitores- e a parcimônia das compensações ofertadas ditaram o fracasso da negociação. A União Europeia, e em primeiro lugar a Alemanha, recebeu o não do presidente Ianucovitch como um insulto. E à injúria se somou à ofensa quando, menos de um mês depois, o presidente ucraniano acordou com o presidente russo, Vladimir Putin, um pacote de ajuda financeira de 15 bilhões de dólares e preços de gás subsidiado, isento de condicionalidades. Isso aconteceu em 17 de dezembro de 2013. A partir daí, a Rússia passou a ser um fator-chave na crise ucraniana, e desde então o seu peso só fez aumentar.

Pois bem, o incômodo de que falamos acima tem origem nas ambivalências que marcam o relacionamento da Alemanha com o grande país eslavo.

Indício eloquente delas aparece já na atitude da opinião pública diante da crise. Para ficar em um exemplo, instados a responder a duas perguntas: “qual em sua opinião deveria ser a posição da Alemanha no conflito com a Rússia?” e “qual a posição presente da Alemanha?”, 49% dos inquiridos declararam que a Alemanha deveria adotar uma posição intermediária, contra 45% que se manifestaram a favor de uma posição fortemente pró-ocidental (esse resultado contrasta com a distribuição das respostas ao outro quesito, quando os percentuais se invertem, 37% avaliando que o país assumia uma atitude intermediária e 55% que ele se alinhava com a aliança ocidental).

E tem mais: quando os dados são decompostos por regiões, os contrastes ficam ainda mais nítidos: 49% dos ocidentais manifestam-se pelo forte apoio ao Ocidente, ao passo que 60% dos habitantes da antiga Alemanha Oriental julgam que a Alemanha deveria manter uma posição equidistante no conflito. E o mesmo ocorre quando as respostas são classificadas pela inclinação partidária dos respondentes, com apoio majoritário à aliança ocidental por parte dos eleitores da aliança conservadora CDU/CSU e franca maioria em prol da posição intermediária entre os eleitores do Partido de Esquerda.<sup>1</sup>

Os resultados dessa e de outras pesquisas do gênero repercutiram bastante na imprensa alemã e internacional, mas como um elemento adicional do fenômeno mais amplo do desencontro de sentimentos e opiniões sobre a Rússia. A esse respeito, conviria mencionar o registro que aparece em um ensaio recente sobre o tema.

In recent weeks, an intense and polemical debate has been waged between those tending to sympathize with Russia and those championing a harder line against Moscow. The positions have been extreme, with one controversy breaking out after the other. The louder the voices on the one side are in condemning Russia's actions in Ukraine, the louder those become in arguing for a deeper understanding of a humbled and embattled Russia; as the number of voices pillorying Russia for violating international law in Crimea grows, so do those of Germans raising allegations against the West (HOFFMANN· 2014, online)

O debate é aceso porque perpassa toda a sociedade, a começar pela elite política, que se manifesta sobre a questão de formas desencontradas. Para ficar em duas posições emblemáticas, basta citar, de um lado, o ex-chanceler Gerhard Schröder, para quem a Comissão Europeia errou redondamente ao tentar impor a um país culturalmente dividido como a Ucrânia uma escolha com base no slogan “ou um ou outro”: ou a união aduaneira com a Rússia, ou a associação com a União Europeia.

Na verdade, Schröder ia além, ao condenar o farisaísmo dos críticos, que apontam o dedo para Putin, esquecidos de que foram os aviões da Alemanha que bombardearam a Sérvia sem autorização da ONU e em franca violação do direito internacional<sup>2</sup>. De outro lado, o ministro

1 Cf. “Wo sollte Deutschlands Position im Konflikt mit Russland sein?”. *Statista. Das Statistik-Portal*. Disponível em: <<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/295561/umfrage/umfrage-zur-positionierung-von-deutschland-im-konflikt-mit-russland/>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

2 Cf. “Schröder macht EU für Krim-Krise mitverantwortlich”. *Spiegel Online*, 09 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/krim-krise-ex-kanzler-gerhard-schroeder-kritisiert-eu-a-957728.html>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

de relações exteriores, atualmente titular da pasta de finanças do governo da grande coalizão, que invocou a experiência passada da Alemanha para comparar a conduta de Putin na Crimeia à estratégia de Hitler em sua política de anexações (REIERMANN, 2014). A intensidade das reações provocadas por ambos os pronunciamentos dá uma ideia de quão sensível é o tema para o universo de políticos e formadores de opinião na Alemanha (GERMAN FOREIGN POLICY, 2014; NEUKIRCH; RALF, 2014; KIRCHICK, 2014).

O referido debate também traz à baila vários elementos interpretativos que nos ajudam a entender a relutância do público alemão em adotar uma postura francamente hostil à Rússia. Para começar com o mais evidente deles, a relação de estreita interdependência econômica seria razão suficiente para desaconselhar tal atitude. Com efeito, a Rússia fornece mais de 35% do gás e cerca de 40% do petróleo consumidos na Alemanha.

Além disso, o mercado russo é um destino importante para as exportações alemãs, respondendo pela geração de um total estimado em 200 mil empregos. Mas não é só isso: a Rússia é um espaço atrativo para o capital alemão, que nele mantém um total aproximado de 6 mil empresas. Não surpreende, pois, que representantes do mundo dos negócios expressem publicamente suas reservas quanto às sanções como meio para pressionar a Rússia.<sup>3</sup>

Contudo, razões sutis e bem mais profundas intervêm igualmente na formação do fenômeno em causa, como sugere a autora do ensaio antes citado. Convém, neste momento, devolver-lhe a palavra.

There are some obvious explanations for the bond between Germans and Russians: economic interests, a deeply rooted anti-Americanism in both countries on both the left and the right of the political spectrum. But those are only superficial answers - dig a little deeper, and you'll find two other explanations: Romanticism and the war.

The war explanation is inextricably linked to German guilt. As a country that committed monstrous crimes against the Russians, we sometimes feel the need to be especially generous, even in dealing with Russia's human rights violations. As a result, many Germans feel that Berlin should temper its criticism of Russia and take a moderate position in the Ukraine crisis. It was Germany, after all, that invaded the Soviet Union, killing 25 million people with its racist war of extermination (HOFFMANN, 2014, online)

Sem desconsiderar a importância desses elementos atávicos – nem, muito menos, o peso do puro interesse material – neste artigo vou analisar as ambiguidades da Alemanha frente à crise ucraniana pelo prisma de sua política externa. Como o título sugere, as desavenças e as hesitações observadas na definição da linha de conduta adequada para a conjuntura expressam dúvidas e contradições mais fundas, que têm a ver com a interrogação nunca cabalmente respondida sobre o papel da Alemanha no mundo.

<sup>3</sup> Cf. "Krim-Krise sorgt deutsche Firmen". *Handelsblatt.com*, 04 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/ukraine-krim-krise-sorgt-deutsche-firmen/9567678.html>>. Acesso em: 04 mar. 2014.

## Uma nova “questão alemã” ou uma nova hegemonia?

A pergunta está no ar, sob ambas roupagens, um pouco por toda parte. As razões que a suscitam são óbvias: o ciclo de crescimento da Alemanha, vencido o período de marcha lenta requerido para a metabolização da parte oriental subitamente incorporada ao país com a unificação<sup>4</sup>; a crise financeira de 2008 e suas repercussões; o papel da Alemanha na gestão das políticas de ajuste na União Europeia; a reorientação da política externa dos Estados Unidos sob o governo Obama. Isoladamente, ou combinados, todos esses desenvolvimentos trazem de novo à baila a questão do papel internacional da Alemanha.

Não é a primeira vez que a pergunta se coloca para os analistas -alemães (observadores participantes) e internacionais (observadores interessados). A primeira rodada dessa discussão ocorreu logo depois da queda do Muro de Berlim, e o desmonte subsequente do bloco soviético. Na época, foi bastante forte no debate internacional a expectativa de que a Alemanha voltaria a se comportar, em prazo não definido, mas não excessivamente longo -como um Estado “normal”. Quer dizer, um estado soberano, que persegue interesses nacionais em seu relacionamento com os demais Estados -em todas as esferas, no plano da defesa e da segurança inclusive. Esse ponto de vista, cedo manifesto de forma articulada por expoentes do chamado neorealismo no campo das Relações Internacionais, inscrevia-se na análise que esses autores faziam das tendências dominantes no processo de reconfiguração do sistema internacional no pós Guerra Fria. A ascensão da Alemanha somava-se à emergência de outros pólos de poder para dar àquele sistema uma nova fisionomia multipolar (MEARSCHEIMER, 1990; WALTZ, 1993).

Como se pode imaginar, essa tese foi rebatida pelos representantes das escolas adversárias, os quais partiam da constatação da ausência de rupturas nas relações entre a Alemanha (e, por extensão, a Europa) e os Estados Unidos -continuidade da Comunidade de Segurança; persistência e ampliação da OTAM; convergência em inúmeros fóruns internacionais- para formular uma concepção completamente distinta da nova ordem internacional, cujo traço distintivo seria a unipolaridade.

Não vou me deter nos argumentos levantados em favor de uma ou outra das teses em confronto. Querelas acadêmicas à parte, para os propósitos desta nota o que importa é registrar o descompasso entre o debate travado pelos observadores externos e aquele outro, muito mais intenso, que mobilizava a energia de tantos intelectuais - analistas políticos, historiadores, filósofos, escritores - na própria Alemanha, em cujo centro estava a questão da identidade externa do país e seu lugar na nova ordem internacional.

Ao fazer essa afirmativa, apoio-me em duas obras importantes, de natureza e pretensões bastante diversas: o conhecido artigo *Good Bye Bismarck* (HELLMANN, 1996) e a alentada obra *Deutsche Aussenpolitik* (ROOS, 2010)

Escrito ainda sob as reverberações do aludido embate, o artigo de Hellmann propõe uma classificação das diferentes posições em confronto (“escolas”), observa a inserção de cada

4 Os vultosos investimentos na infraestrutura são bastante conhecidos; menos familiares entre nós são os dados sobre o impacto catastrófico da unificação na economia e especialmente na indústria da antiga DDR. Um ano depois da unificação, em 1990, a produção industrial a Alemanha Oriental sofrera uma queda de 50%. Os ramos mais atingidos foram a produção manufatureira (siderurgia e bens de capital), com perdas de 42,5% de sua mão de obra entre fins de 1990 e começo de 1992, e os setores de minas e energia, que perdem 24% do emprego gerado, no mesmo período. Cf. GOUGEON, 2006, p. 201-202.

uma delas no universo político e social, e procura examinar como se associam com os cenários alternativos de futuro -ou “grandes estratégias”, como prefere chamá-los- em consideração.

Teríamos, então, de um lado, cinco ‘grupos’: *pragmáticos internacionalistas*, *uropeístas*, *eurocéticos*, *internacionalistas* (seria mais adequado denominá-los “cosmopolitas”), e *nacionalistas normalizadores*. E de outro, quatro “grandes estratégias: 1) *Potência mundial* (Estado normal, dotado de aparelho militar correspondente, incluindo armamento atômico); 2) *Ocidente ampliado* (incorporação dos países do ex-bloco soviético na dinâmica da integração Europeia, objetivando ampliar, gradual e seletivamente, a Comunidade a médio prazo); 3) *Europa carolíngia* (aprofundar a integração política com países vizinhos mais afins, com vistas à formação de um núcleo duro europeu; candidatos: Alemanha, França, Luxemburgo, Holanda e, possivelmente, a Bélgica e a Áustria); 4) *Europa Central* (políticas efetivas para a estabilização dos países do antigo bloco socialista e sua integração em uma zona de influência alemã). A tabela abaixo apresenta de forma muito esquemática a informação contida no quadro resumo montado pelo autor.

**Tabela 1: Escolas de pensamento e grandes estratégias**

	Potência Mundial	Ocidente ampliado	Europa carolíngia	Europa central
Pragmáticos internacionalistas	+/-	+	-	-
Europeístas	+/-	+	++	--
Eurocéticos	+/-	+	-	+/-
Internacionalistas	-	+	-	--
Nacionalistas normalizadores	+	+/-	--	+

Na conclusão do artigo, Hellmann destaca duas características que distinguem o debate alemão daquele em curso simultaneamente em plano internacional. Enquanto praticamente todos os representantes das cinco escolas identificadas consideravam a noção de “Estado comercial” (*trade state*) como a mais adequada para descrever o papel corrente da Alemanha nos assuntos internacionais, este conceito quase não aparecia no debate entre os observadores forâneos, que usavam de preferência conceitos “realistas” para caracterizar a condição do país e formular conjecturas sobre o seu futuro papel. A outra diferença concernia à avaliação do poder relativo da Alemanha unificada: mesmo os analistas alemães mais próximos do realismo descartavam a hipótese de colocar a Alemanha na categoria de grande potência, no mesmo plano que os EUA, e negavam a possibilidade de que ela viesse a exercer um papel hegemônico na Europa -o que era dado como certo por muitos dos observadores externos, como vimos.

Hellmann acrescenta uma nota significativa nessa caracterização: muitos dos participantes do debate alemão rejeitavam o conceito de poder tradicional, julgando-o impróprio para captar as relações sociais e políticas típicas do mundo crescentemente integrado do pós Guerra Fria<sup>5</sup>. E faz um registro que terá grande importância para o argumento que estou a esboçar nestas páginas: não há ninguém, em nenhuma das referidas escolas, que defenda abertamente a transformação

5 É de se supor que essa posição fosse mais recorrente no campo cosmopolita. É curioso que um representante tão distinguido dessa vertente como Rittberg tenha se valido de uma versão bastante tosca desse conceito tradicional para discutir o papel dos Estados Unidos no começo do século XXI. (RITTBURG; ZELLI; FARIBORZ, 2003).

da Alemanha em potência nuclear, o que seria o caminho previsível em ótica realista, levando-se em conta o poder relativo do país e a condição nuclear de seus principais interlocutores.

Essas duas indicações nos remetem à segunda obra. Originalmente, uma tese de doutorado defendida em 2008, o livro de Ulrich Roos analisa o discurso da política externa alemã em um período bem mais longo, marcado que este foi por um acontecimento dramático: o voto alemão – junto ao da França, da China e da Rússia – no Conselho de Segurança da ONU, em 2003, contra a invasão do Iraque.

E faz isso com base em uma abordagem bastante elaborada. Partindo da noção de Dewey da política como “processo de resolução de problemas”, o autor considera que esta se dá mediante a operação de “regras constitutivas de ação”, o que lhe permite enunciar o princípio nuclear de seu trabalho: “A política deve se entendida como embate permanente de opiniões, no decorrer do qual as regras de ação adequadas aos problemas em causa serão decididas” (ROOS, 2010).

Em consonância com esse princípio, o autor formula uma metodologia refinada para reconstruir as “regras fundamentais” e as “regras de ação” que conformam a política alemã no período, tomando como matéria-prima para sua análise pronunciamentos de variados tipos (discursos, conferências, entrevistas, documentos oficiais) de autoridades produzidos no decorrer de todo o período considerado. O cotejo entre esses discursos (“ideologia prática”, poderíamos dizer) e os conceitos e argumentos que aparecem na literatura acadêmica sobre o tema (objeto do primeiro capítulo do livro) permite identificar mudanças e continuidades, mais precisamente, e lança luz sobre a orientação e as tendências evolutivas da política externa alemã.

Seria de todo descabido tentar resumir em algumas linhas ou parágrafos os frutos de um trabalho de tamanho fôlego. Mas devo registrar alguns de seus achados mais relevantes para a discussão realizada aqui.

1. Ao longo do período analisado, não se verifica nenhuma mudança significativa na postura alemã em relação à Europa. Ela continua sendo orientada pelos interesses nacionais, no que poderia ser denominado um “europeísmo contingente”. A continuidade desse princípio, contudo, não exclui mudanças de posição sobre diferentes aspectos da política europeia (a ampliação do bloco, por exemplo).

É verdade, a Alemanha manteve seu compromisso com a integração europeia, mas verificou-se uma mudança sutil na relação entre os dois termos: se antes a Alemanha buscava uma âncora na Europa, agora é a Europa que procura se ancorar na Alemanha. A construção da nova Europa deveria seguir o modelo alemão, a um ponto tal que, ao invés de constituir-se como um poder econômico e militar baseado em relações interestatais, acabaria por assumir a figura de uma estrutura federativa, na qual à Alemanha caberia o papel de liderança. Essa ideia está bem sintetizada na fórmula “uma Alemanha europeia, em uma Europa alemã” (*europäisches Deutschland in einem deutschen Europa*).

2. Desde a unificação, a Alemanha estabeleceu como fundamento de sua política externa a participação no que se convencionou chamar de “comunidade ocidental de valores”. Contudo, isso não se traduz mais como um vínculo político automático com os Estados

Unidos: o marco de referência político da Alemanha no presente é a Europa, não o Ocidente como um todo. Não se trata, pois, para a Alemanha de simplesmente integrar-se nos valores ocidentais, mas de ancorar a União Europeia nos valores alemães.

Em última análise, o governo federal procurou reforçar os seus valores próprios no Ocidente e em todo o mundo. O “Ocidente” como forma de associação intergovernamental específica em todo caso quase não aparece nos dados. Em vez disso, o que prevalece cada vez mais é a imagem de dois polos concorrentes (UE e EUA) em um contexto multipolar (ROOS, 2010, p. 324).

3. A multipolaridade nesse discurso não exclui a ideia de hierarquia. Pelo contrário, a configuração atual pode ser representada como homóloga a do sistema internacional no século XIX: os EUA no papel de liderança então exercido pela Inglaterra; a União Europeia no papel da França, a Rússia no da Alemanha imperial; a China e a Índia, nos papéis da Rússia e da Itália, respectivamente – a África, a América Latina e o Oriente Médio não seriam sujeitos, mas antes objetos da política mundial. Implicada nessa ideia uma severa limitação ao princípio da soberania, que seria aplicável apenas a um pequeno número de Estados; os demais deveriam se contentar com uma soberania relativa, que não exclui – antes solicita – em algumas circunstâncias a intervenção reparadora das grandes potências.
4. Ao adotar essa perspectiva a Alemanha não procura se afastar da OTAN, mas defender o fortalecimento da presença europeia no seio da organização. A política externa alemã não busca emancipar-se da OTAN, mas dos Estados Unidos (*Deutsche Aussenpolitik zielt nicht auf eine Emanzipation von der NATO, sondern von den USA*).
5. Como não seria realista esperar que a Alemanha viesse a partilhar, como *junior partner*, a liderança dos assuntos mundiais com os Estados Unidos, o governo alemão aspira criar uma potência mundial europeia dotada de meios adequados de atuação.
6. Em suma, a política externa alemã aspira conquistar uma autonomia maior para a Europa em um mundo multipolar, e assegurar uma influência crescente na Europa à Alemanha (ROOS, 2010, p. 324).

À luz desses resultados, o teor do debate corrente sobre o papel da Alemanha na Europa e, por extensão, no mundo não surpreende.

\* \* \*

Pode não ter começado com ele, mas o referido debate foi fortemente impactado pelo artigo de Christoph Schönberger, *Hegemon wider Willen*, (Hegemonia relutante). Publicado em janeiro de 2012 pela revista *Merkur*, principal órgão do *establishment* liberal conservador no país desde a sua fundação, no imediato pós-guerra, o artigo deve muito de seu sucesso ao tom propositalmente provocador de algumas de suas tiradas, como a analogia entre a situação presente do relacionamento franco-alemão e aquela que prevaleceu entre a Prússia e a Baviera

nos tempos de Bismarck. Mas não se explica por elas. Mais importante do que este ou aquele artifício estilístico, o que explica a repercussão da peça é sua declarada iconoclastia - “*jamais y penser, jamais en parler*”; “*ist keine Option. Von der deutschen Hegemonie muss gesprochen werden*” - e as ideias que encadeia em sua argumentação.

A começar pela maneira como emprega o conceito de hegemonia.

Por hegemonia não entendo a palavra de ordem difusa do discurso anti-imperialista à la Gramsci. A hegemonia é um conceito constitucional bastante preciso para designar um fenômeno não infrequente em sistemas federativos. A história mostra repetidamente a experiência de uniões federativas nas quais um aliado que se destaca pelo tamanho, poder e influência vem a exercer uma função, formal ou informal, de liderança. (SCHÖNBERGER, 2012, online).

Mais do que isso, pelas ilações que extrai dessa noção. As federações são muito propensas ao fenômeno da hegemonia, assim definido; o único antídoto contra ele é a constituição de um poder central forte, em grande medida independente dos Estados membros. Algumas mentes utópicas sonham com uma estrutura constitucional como esta para a Europa, mas este continua sendo um exercício de ficção científica. A Europa é e continuará sendo uma construção intergovernamental. Sendo assim, a única maneira de romper a paralisia que aflige a União Europeia e dar respostas efetivas aos problemas críticos que ela enfrenta é operar a mudança cultural necessária para que a Alemanha -país maior e mais forte, embora não o bastante para impor-se como dominante- venha a exercer o papel de liderança que lhe corresponde.

O artigo de Schönberger foi alvo de inúmeras críticas, algumas das quais respondidas pelo autor, como de praxe. Não precisamos seguir o debate. O importante para nós é observar que, para além das controvérsias conceituais, não parece restar muitas dúvidas acerca dos elementos objetivos que balizam a discussão.

O primeiro deles diz respeito, naturalmente, à assimetria cada vez maior entre o poder econômico da Alemanha e de seus principais interlocutores na União Europeia, a começar pela França. A discrepância nesse plano entre os dois países que formaram o eixo da integração europeia não é nova. Ela se apresentou desde a origem desse processo, cujo fundamento era a “simetria dos assimétricos”, na observação aguda de um estudioso: a superioridade econômica alemã, contrabalançada pela ascendência política e militar da França.

A relação começou a se desequilibrar com a unificação, e o tratado Dois Mais Quatro, de 12 de setembro de 1990, que devolveu à Alemanha atributos plenos de soberania. Mas foi a trajetória diferente dos dois países nesses cinco anos de crise econômica que exacerbou o desequilíbrio. Depois de uma queda acentuada, em 2009, a economia alemã passou por uma recuperação vigorosa, alcançando taxas de crescimento duas vezes maiores do que as da França, o que lhe permitiu manter relativamente aquecido o seu mercado de trabalho enquanto o espectro do desemprego afligia a sua vizinha.

O desempenho exportador da Alemanha explica em grande medida esses números: terceira maior potência comercial no mundo, quase encostada aos EUA, com superávit em sua balança de mais de 20 bilhões de euros, a Alemanha responde por um quarto das exportações totais da União Europeia, quase 60% das quais dirigidas a outros países do bloco, que mantêm déficits

comerciais persistentes com ela – o superávit acumulado pela Alemanha em seu comércio com o resto da União Europeia, entre 1999 e 2011, foi estimado em mais de 750 bilhões de euros.<sup>6</sup>

As tensões provocadas por esse desequilíbrio são conhecidas. Mas do nosso ponto de vista, mais importante do que os dados gerais sobre o comércio exterior alemão, são as informações sobre a sua destinação, como a leitura do trecho a seguir sugere.

Germany's economic base has also been shifting away from Europe towards the so-called BRICs. For example, German exports to China grew by over 70 percent in the 18 months from the beginning of 2009 to mid-2010. [...] Germany's exports to China also dwarf those of other member states: in January to August 2010, it was responsible for 47 percent of EU exports to china, with the other 26 member states competing for the remaining 53 percent. (GUÉROT; LEONARD, 2011, p. 03)

Como assinalam os autores do artigo citado, na medida em que o dinamismo da economia alemã passa a ser alimentado pelos impulsos provenientes de economias externas, aprofundam-se as assimetrias no interior do bloco, e reduz-se o incentivo para que o governo da República Federal acolha as propostas mais generosas visando à solução da crise da dívida dos países periféricos e à reativação da economia europeia como um todo.

As rugas entre a Alemanha e seus parceiros em torno das medidas a adotar na gestão da crise ocuparam as manchetes dos jornais em todo o mundo por um bom tempo, mas acabaram por resultar em acordos, assimilados com maior ou menor resistência segundo os países, mas que tiveram a implicação claramente expressa no comentário do ex-presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, “[i]t used to be that France was the political driver and Germany the economic one. Now it is the lady (Angela Merkel) that decides and Sarkozy that holds a press conference to explain her decisions” (GUÉROT; LEONARD, 2011, p. 4).

A ironia de Prodi nos remete ao segundo elemento objetivo a informar o debate: a inflexão na atitude da Alemanha não se restringe ao plano da política econômica. Como se pôde ver pelos resultados da análise de Roos, eliminada a ameaça de um ataque soviético e reunificado o país, desde meados da década de 1990 a postura da Alemanha vem se tornando mais assertiva nas questões relativas à segurança internacional, e aí também tem dado origem a fricções recorrentes. A diferença é que, nesse caso, elas não envolveram, primordialmente, os seus parceiros europeus.

Em alguns momentos, os desencontros entre a Alemanha e os Estados Unidos vieram à tona com grande alarde. Foi assim em 2003, quando a voz do ministro Joschka Fischer juntou-se a de seus pares francês, russo e chinês no Conselho de Segurança da ONU, na desautorização do plano americano de invadir o Iraque a pretexto de destruir o arsenal de armas de destruição em massa supostamente acumulado pelo regime que controlava esse país. Foi o que voltou a acontecer oito anos mais tarde, no mesmo Conselho da ONU, quando a Alemanha alinhou-se com o Brasil, a Índia, a China e a Rússia -agora, também contra a França- abstendo-se na votação da Resolução 1973, que abriu o caminho para o bombardeio aéreo à Líbia.

Mas esses são apenas os casos clamorosos. Mais discretos, mas não menos importantes, vêm sendo os desacordos expressos intramuros em torno de vários aspectos da política de segurança internacional. Relaciono alguns deles, sem qualquer pretensão de exaustividade.

6 Cálculo dos economistas Jorge Braga de Macedo e Urho Lempinen apud PENTILA, 2013.

1. A primazia dada pela Alemanha aos aspectos “civis” do combate ao terrorismo internacional. A discrepância entre os dois países manifestava-se já na escolha da fórmula adequada para denominá-lo: não a expressão “guerra ao terror”, consagrada no discurso da política americana sob Bush, mas “luta contra o terrorismo internacional”. Pode parecer sutil, mas a diferença alude a uma disjuntiva que se apresentou para todos logo depois do 11 de setembro: definir o ataque monstruoso como um crime ou um “ato de guerra”.

Na primeira hipótese, a ação terrorista deveria ser combatida através de ações de polícia, nos marcos do Estado de Direito; na segunda, a resposta viria sob a forma da violência liberada de restrições outras, salvo aquelas derivadas de sua própria lógica. Entre esses dois termos, os alemães se inclinaram sempre pelo primeiro, e continuaram a fazê-lo agora mesmo, quando, tendo aposentado a fórmula de Bush, o presidente Obama mantém vivo o seu espírito ao autorizar rotineiramente assassinatos assépticos e (não tão) seletivos de militantes inimigos, no Afeganistão e em outras regiões conflagradas. As críticas alemães à guerra dos drones testemunham esse fato (MILDNER; STORMY-ANNIKA; RIECKE; SCHMUCKER, 2013, p. 16).

2. Os protocolos estritos que regulam o engajamento de militares alemães em missões de paz. A referência aqui é à participação alemã no Afeganistão. A significativa presença de soldados da Bundeswehr no país (terceiro maior contingente) é apontada como evidência do compromisso alemão com o princípio da defesa comum que rege a OTAN. Mas os críticos americanos reclamam do caráter limitado de sua contribuição: insistência em manterem-se longe das zonas mais perigosas, ao sul; relutância em participar de ações combinadas com tropas locais (BELKIN, 2009, p. 14).
3. O comportamento na frente afegã, que tanto incomoda os críticos, parece refletir uma atitude mais geral da Alemanha em relação ao componente especificamente militar de sua estratégia de segurança. A despeito da ênfase no fortalecimento do “ pilar europeu ” da OTAN, identificada por Roos na análise do discurso da política externa alemã, o que a análise da implementação da política de segurança revela é uma baixa disposição de mobilizar recursos materiais e humanos para converter aquele desiderato em realidade. Dois dados ilustram com eloquência esta afirmação: a) em 1990, por cláusula constante no Tratado Dois Mais Quatro, a Alemanha comprometeu-se a reduzir suas tropas de 500 mil a menos de 370 mil homens; pouco mais de vinte anos depois, as Forças Armadas alemãs contavam com um contingente de 185.000 soldados na ativa, de acordo com a meta estabelecida na reforma de 2010, que previa também a transformação da Bundeswehr em uma organização de voluntários, com o fim da conscrição; b) A despeito dos compromissos assumidos no âmbito da OTAN, o dispêndio alemão em defesa não chega a 1,5% do PIB, mantendo-se persistentemente abaixo da meta mutuamente acordada de 2%, para o conjunto dos membros da organização. Por conta disso, a Alemanha não difere de seus parceiros europeus, os quais “ não têm condições de enviar, equipar e comandar suas forças armadas em operações mais longas, para as quais faltam frequentemente também peças de reposição e munição ” (MILDNER, 2013, p. 11).

4. A posição alemã em relação ao papel a ser atribuído aos armamentos nucleares na estratégia de defesa da OTAN. Em 2009, o governo alemão sustentou a tese de que a organização deveria operar como ponta de lança (*Speerspitze*) de uma política de desarmamento nuclear, com retirada da Europa das armas táticas americanas inúteis. Em vão. Por insistência dos Estados Unidos -mas também da França -o “conceito estratégico” adotado pela OTAN em 2010 e revisto em 2012 atribui um papel importante à força nuclear, como elemento de dissuasão (MILDNER, 2013, p. 14).

Na avaliação de Mildner, Riecke e Schumacker, autores de um dos artigos de que tenho me valido neste tópico, é na área da segurança que reside o maior potencial de conflito entre a Alemanha e os Estados Unidos. Para Gérot e Leonard, autores de outro, a Alemanha nos últimos anos resolveu renegociar os dois pilares da ordem emergente no pós Guerra Fria: a integração Europeia e a aliança ocidental. Esses juízos não são contraditórios. Juntos, eles descrevem em cores vivas o quadro que emoldura o debate atual sobre a “nova questão alemã”.

Diferenças culturais, como vimos, diferenças de ênfase e de perspectivas. Mas um elemento comum presente também no artigo de Shönberger: hegemônica, ou não, a Alemanha adquiriu um peso sem precedente na região e precisa exercer positivamente a influência correspondente para viabilizar a solução dos problemas econômicos da Europa e, mais do que isso, o enfrentamento adequado dos grandes desafios internacionais do presente.

Os autores oscilam entre uma e outra ponta dessa dupla cobrança. Timothy Garton Ash, por exemplo, enfatiza o elemento econômico da equação:

But economic power—here it’s Germany, Germany above all. And political power, too. Thus, in the corridors and councils of Brussels, everyone waits to see which way Berlin will go. All Europeans used to have one subject in common: America. Now they have two: Germany and America. As we look for German answers to the European question, there are three crucial areas to watch: economic policy; European institutions to oversee and legitimate that policy; and, last but not least, the poetry to accompany this economic and institutional prose, inspiring Europeans once again to believe in the dream we call Europe (ASH- 2013, online).

Ulrich Speck, por sua vez, exorta a Alemanha a assumir o papel que lhe cabe no processo de geração de normas internacionais e na esfera da segurança.

A segunda tarefa para a Alemanha e a Europa é de assumir um papel de liderança na ordem internacional. Aqui, é necessário cuidar da gestão e da resolução de conflitos, com o objetivo de fortalecer os Estados responsáveis e pacíficos. A Europa tem sério interesse na existência de países bem governados em sua vizinhança.... Quanto melhores forem os governos, mais segurança, liberdade e prosperidade para todos.

Por outro lado, trata-se de fortalecer as normas econômicas e políticas globais. A Alemanha está integrada em uma ordem internacional que abrange desde os princípios das Nações Unidas às regras operativas da Organização Mundial do Comércio. Esta ordem normativa está ameaçada por autocracias poderosas – em particular a China e a Rússia – que desejam guardar para si o maior espaço de manobra possível, mudando em seu favor as regras do jogo global. A política externa alemã e europeia, ao contrário, deve ter por objetivo apoiar e assegurar a trama normativa desenvolvida nas últimas décadas no Ocidente (SPECK- 2013, online)

Mas ambos os autores apontam o descompasso entre as possibilidades e a necessidade da liderança alemã, de um lado, e, de outro, a parca disposição revelada pela Alemanha de desenvolver tal tipo de conduta. Aliás, esse elemento – que já aparecia no artigo de Schönberger – parece ser uma constante nesse tipo de literatura.

Outro elemento recorrente é a formulação de hipóteses para explicar a referida defasagem e a sugestão de meios para reduzi-la. Na lista dos obstáculos a vencer, ao lado dos entraves institucionais, as inibições culturais aparecem com grande saliência. Como nessa passagem de Garton Ash, que destaco propositalmente pelo que ela tem de expressivo.

The entire German political class uses a kind of 'sanitized Lego-language, snapping together prefabricated phrases made of hollow plastic. Most German politicians are more likely to fly unaided to the moon than they are to coin a striking phrase.

Why? Partly because there are so many ghosts in the German language. As the former foreign minister Joschka Fischer has noted, you can have a conference of young leaders, but *junge Führer*...? (ASH, 2013, online)

Seria tolo desconsiderar o peso de uma cultura política forjada ao longo de tanto tempo, em resposta à tragédia da Segunda Guerra e ao fantasma do nazismo. Mas é possível aventar hipóteses mais mundanas para dar conta do padrão seguido até aqui pela Alemanha nos assuntos internacionais.

No tocante ao manejo da crise econômica, seria possível apontar a estratificação operada no complexo econômico europeu, entre um centro industrial e uma periferia, com a divisão de trabalho correspondente, e indicar as vantagens derivadas pelo grande capital germânico da terapia recessiva imposta aos seus parceiros pelo governo alemão<sup>7</sup>.

Quanto à postura acanhada nas questões relativas à segurança internacional, seria preciso fazer uma correção e chamar a atenção do leitor para um aparente paradoxo.

Correção: não é certo que a Alemanha tenha mantido um perfil baixo nesses temas, pelo contrário. O que houve, sim, foi um posicionamento próprio, em dissonância com teses sustentadas por outros membros da OTAN (Iraque e Líbia, por exemplo), e um padrão de conduta em zonas de crise que não se coaduna com os manuais norte-americanos.

Paradoxo: a discrepância entre os fins declarados da política externa alemã -fortalecer o pilar europeu na OTAN: exercer um papel de liderança na Europa também na esfera da segurança -e a pobreza dos meios mobilizados para colocá-los em prática.

As interpretações antes aludidas privilegiam os fatores domésticos -particularidades institucionais e resistência cultural difusa no público alemão -para dar conta dessa contradição.

Mas seria possível sugerir que não há contradição nenhuma entre esses dois planos. Basta apontar o descompasso equivalente no discurso dos críticos: cobrança de um empenho maior da Alemanha na área de segurança e estupor face a seus arroubos de independência.

Ora, uma coisa não vai sem a outra. Qual o sentido de investir pesadamente no aparato militar se as decisões estratégicas a respeito de seu uso cabem a terceiros? E como pesar

<sup>7</sup> Muito bem exposto no trabalho de Becker e Jäger (2013), o argumento é retomado em Crome (2012; 2013).

significativamente no desenho de uma estratégia de segurança que reserva papel acentuado à dissuasão nuclear quando o país em questão é o único entre os grandes do grupo que não dispõe desse recurso? E basta pensar no impacto que teria – na Europa e fora dela – a disposição da Alemanha de corrigir esse desequilíbrio, para perceber que ele permanecerá como uma herança residual da Segunda Guerra, por muito e muito tempo.

Essas considerações singelas remetem ao comentário que encerrará este tópico. As contradições antes mencionadas não são, exatamente, nem dos críticos, nem do país criticado. Elas expressam os paradoxos de uma ordem internacional que se erigiu em resposta, e em alguma medida continua respondendo à “questão alemã”.

## Ambivalências da política alemã para a Rússia

À luz dessa hipótese, podemos interpretar sem grande dificuldade as ambivalências da política russa da Alemanha. Ambivalências que fazem com que esses dois países venham mantendo há quase um quarto de século uma relação de atração e repulsão, pontuada por momentos de crise, seguidos de renovados protestos de amizade.

A história é conhecida, mas conviria rememorá-la em seus grandes traços. O primeiro movimento decorre diretamente do Tratado Dois mais Quatro, de setembro de 1990, pelo qual as potências de ocupação acertaram com a República Federal e a República Democrática os termos da reunificação alemã – com a aceitação pela União Soviética do status do país como membro ordinário da OTAN.

No período conturbado que logo se seguiu, a preocupação em manter relações estreitas e cooperativas com a Rússia foi dominante na ação diplomática germânica. Nessa fase, que assiste à criação da Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE, na sigla em inglês), o problema da segurança militar parecia ter se desvanecido, sob os efeitos da extinção do Pacto de Varsóvia e dos protestos de fé na democracia liberal e na economia de mercado dos dirigentes russos.

Dissolvida a União Soviética, imersa na crise agônica da transição ao capitalismo, a Rússia acompanha à distância o drama que se desenvolve nos Bálcãs. Nessa quadra histórica, além de vencer o desafio da crise humanitária, a prioridade para a Alemanha era o de promover a estabilidade sociopolítica dos países da Europa Central e Oriental, o que buscava fazer com a oferta de crédito, assistência técnica e a perspectiva de integração futura ao bloco europeu.

O segundo tem início com o lançamento de uma proposta que viria a tensionar duradouramente o relacionamento da Rússia com o assim chamado Ocidente. Refiro-me ao projeto de ampliação da OTAN. Soa estranho, mas ao que parece a paternidade da ideia é alemã. Com efeito, ela foi verbalizada publicamente pela primeira vez no discurso pronunciado pelo ministro alemão de Defesa Voker Rühle, no *International Institute for Strategic Studies*, em maio de 1993, na capital britânica. Recebida com ceticismo no governo Kohl, pelo receio das reações que poderia despertar na Rússia, a ideia rapidamente ganhou corpo, favorecida que foi pela pressão vinda da Europa Central (especialmente da Polônia) e pelo apoio de Richard Holbrook, novo embaixador dos Estados Unidos em Bonn.

A adesão de Kohl teria ocorrido na dobra do ano: tendo se manifestado fortemente contrário à proposta ao tratar do tema com Mitterand, ainda em dezembro de 1993, o chanceler alemão encampou-a em discurso na Conferência sobre a Parceria para a Paz, em 10 de janeiro do ano seguinte. A partir daí, a diplomacia alemã redobrou sua ênfase no aprofundamento dos laços de cooperação com a Rússia a fim de debelar nestes os temores provocados pelo projeto de ampliação da OTAN.

Mas, seria possível combinar prioridades tão contraditórias mediante a simples adição?

In a sense it was – responde o autor em que me baseio nesta parte do artigo. An intensified cooperation with Russia was likely to reduce Russian fears about NATO enlargement. The very fact that the East Central Europe countries were admitted to NATO, in turn, would calm fears about close German-Russian relations. In this respect, “integration” and “cooperation” complemented one another... On the other hand, however, the strategy of integration and cooperation solved the conflict in favour of integration... In this respect, all mechanism fostering NATO-Russian cooperation were merely diplomatic decoration (TEWES, 2001, p. 17).

O desequilíbrio intrínseco entre esses dois elementos foi ainda acentuado pela forma arrebatada com que o governo dos Estados Unidos – que detinha as rédeas do processo e ditava o seu ritmo – abraçou o projeto de ampliação da OTAN.

Em fins de 1994, em grande medida por insistência alemã, a CSCE converteu-se em organização com personalidade jurídica reconhecida: a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, no acrônimo em inglês). Três anos mais tarde, mais precisamente em 1 de dezembro de 1997, entrava em vigor o Acordo de Cooperação e Parceria (PCA) entre a União Europeia e a Federação Russa, com vigência pelo prazo de dez anos. No ano seguinte, a Rússia era admitida no G-7, convertido então em G-8.

Parco consolo para Rússia, que em 1999 assistiria à incorporação da Polônia, Hungria e República Tcheca à OTAN, em meio a planos de nova ampliação desta em futuro nada distante.

O terceiro episódio em nosso breve relato terá agravado em muito sua frustração. Concluídas em setembro de 1998, as eleições para o Bundestag com vitória da social-democrata e dos verdes, em sua primeira visita a Washington, Gerhard Schröder e Joska Fischer – líderes da coalizão cederam às pressões e concordaram com a decisão americana de bombardear a Sérvia. Pelo que ficou acórdão, a Alemanha participaria da ação militar com 12 aviões Tornados e 500 homens.

No final de 1998, a Rússia, cronicamente fragilizada, estava imersa em aguda crise financeira. Mesmo assim, chocou-se estrepitosamente com os Estados Unidos. Já na decisão do primeiro ministro Primakov de cancelar uma visita a Washington quando o aparelho que o levaria ao destino estava em pleno vôo. Nos reiterados protestos ao longo da operação. E, quando tudo estava acabado, na movimentação perigosa de tanques que por pouco não terminou em troca de tiros com tanques americanos.

Primakov fala do episódio como um momento de inflexão nas relações entre os dois países (PRIMAKOV, 2004, p. 265 e segs.), mas não vamos insistir nele. O importante para nós é assinalar que, embora a Alemanha tenha se engajado nas ações de guerra, com apoio majoritário de sua população (MAULL, 2001, p. 115-116), a diplomacia alemã operou o tempo todo nos bastidores para evitar o isolamento da Rússia e garantir o seu assento na mesa de negociações (GOUGEON, 2006, p. 436).

A partir daí as relações com a Rússia ascendem ao topo da agenda da política externa germânica. Manifestação simbólica desse movimento foi o discurso histórico de Vladimir Putin no Bundestag, em 25 de setembro de 2001, quando o compromisso do novo governo russo com a economia de mercado e a democracia foi proclamado em fluente alemão.

Era a senha para a intensificação dos laços diplomáticos entre os dois países, que alcançam um patamar inédito em 2003, quando a Alemanha, então com assento no Conselho de Segurança da ONU, perfila-se à França, à Rússia e à China na rejeição à proposta norte-americana de ação militar contra o Iraque.

A intimidade de tais relações não excluía a ocorrência de desencontros, como o quarto episódio a considerar aqui torna patente. Refiro-me à crise que eclodiu na Ucrânia no inverno de 2004 e se tornou conhecida como Revolução Laranja. Face ao movimento de protesto alimentado por denúncias de fraude em favor do candidato pró-russo Ianukovitch, que saía vitorioso do segundo turno das eleições presidenciais no país, a Alemanha e a Rússia estavam colocadas em campos opostos.

Contudo, tal como no episódio evocado antes, mais uma vez a diplomacia alemã atuou intensamente em prol de uma saída política e pacífica para a crise, com reconhecimento do resultado do “terceiro turno”, que consagrou o candidato Iuschenko, da oposição (GOUGEON, 2006, p. 429-30).

Nesse momento, com a economia russa em expansão acelerada (taxas de crescimento em torno de 7% ao ano), os vínculos econômicos russo-germânicos aprofundam-se. No centro, a aliança energética, cujo marco emblemático é o acordo, de setembro de 2005, com vistas à construção de um gasoduto submarino no Báltico, conectando diretamente os dois países. Compromisso bilateral mais importante em 25 anos, o projeto do gasoduto do Báltico foi denunciado por poloneses como iniciativa análoga ao mal-afamado tratado Ribbentrop-Molotov (SPANGER, 2011, p. 648). Seu orçamento inicial previa investimentos de 2,5 bilhões de euros a serem realizados pelas empresas alemãs Eon e Wintershall (GOUGEON, 2006, p. 433).

A vitória da coalizão CDU/CSU nas eleições de setembro de 2005 parecia sinalizar uma mudança de rumo na política russa da Alemanha. Com efeito, ecoando a crítica recorrente da oposição à complacência de Schröder face às denúncias de violações de direitos humanos na Rússia (em especial na Chechênia), a plataforma eleitoral da coligação prometia uma postura mais agressiva por parte do novo governo alemão. As expectativas de um esfriamento na relação entre os dois países, porém, não se confirmaram. A despeito da disposição de Ângela Merkel de abordar publicamente as diferenças nesse terreno sensível, seu governo confirmou a decisão de construir o gasoduto do Báltico e aprofundou os laços de cooperação com a Rússia em consonância com a perspectiva exposta no discurso pronunciado por seu ministro de relações exteriores, o social-democrata Frank-Walter Steinmeier, no fórum germano russo reunido em Berlim, em 21 de março de 2006.

A Rússia é bem-vinda na Europa. Sem um forte vínculo com a Rússia a Europa permanece incompleta. Queremos uma Rússia que, em sua condição de potência europeia, esteja intimamente ligada à UE e à OTAN e partilhe conosco a responsabilidade pela estabilidade e a paz mundial (STEINMEIER, 2006, online)

E seguia, sem se deter diante de problemas espinhosos, como aquele da eventual adesão da Ucrânia à OTAN.

Nós compreendemos o desejo da Ucrânia de se aproximar das estruturas euro-atlânticas (...) Mas todo governo ucraniano deve cuidar de manter com a Rússia relações as mais pacíficas possíveis. No triângulo União Europeia, Rússia e Ucrânia, as três partes devem ter o mesmo comprimento. Relações perturbadas entre dois ou três parceiros desestabilizam a região (STEINMEIER, 2006, online).

Essa compreensão guiou a conduta da Alemanha no quinto e último episódio a testar a relação entre os dois países no período: a guerra dos cinco dias, na Geórgia. Seguindo o padrão conhecido, mais uma vez a Alemanha condenou, mas de forma contida, a atitude da Rússia, e atuou aplicadamente para evitar o seu isolamento (CHIVVIS, 2009; FREIRE; DAEHNHARDT, 2011).

Dois testes críticos em menos de quatro anos. A disposição da Alemanha de evitar atritos com a Rússia era evidente. Mas igualmente clara estava a existência de uma situação de conflito objetivo. E ela tinha duas pontas.

Uma ponta reside na incongruência entre o lugar ocupado pela Rússia nas visões dos Estados Unidos e a Alemanha. Na fórmula feliz de um estudioso, “Para a Alemanha a Rússia é muito próxima, muito grande e muito importante em si mesma para que ela possa se dar ao luxo, como os Estados Unidos, de perceber o país pelo prisma de outros problemas” (SPANGER, 2011, p. 668). Mas seria possível ir além, e complementar: quando os dois países focalizam diretamente a Rússia, não veem nela as mesmas oportunidades, nem os mesmos problemas.

A outra ponta, diz respeito à tensão inerente entre as estratégias da Rússia e da União Europeia para a Ásia Central e Oriental. O problema suscitado por ela foi assim caracterizado pelos organizadores de um vasto estudo dedicado às relações entre a Alemanha, a Rússia e os países da região.

De fato,, a estratégia de Moscou para manter sua influência nos países da CEI (Comunidade de Estados Independentes) é dificilmente conciliável com os conceitos desenvolvidos pela UE para os seus Novos Vizinhos.

O desafio para a UE consiste em seguir uma linha, que permita a esses países desenvolver uma política independente de aproximação com a UE, sem colocar em questão seus diversos laços políticos, econômicos, culturais e humanos com a Rússia. (SCHULTZE 2008, p. 40-41)

A dificuldade em trilhar esse estreito caminho levou ao teste presente-derradeiro? Embora a crise ucraniana tenha começado bem antes, a prova de fogo para a política russa da Alemanha começou no dia 16 de março de 2014, data do plebiscito que consagrou a vitória do separatismo na província autônoma da Crimeia, com os conhecidos desdobramentos.

Como nos episódios anteriores, a atitude alemã tem combinado uma clara condenação política da Rússia e uma indisfarçada relutância em adotar sanções econômicas mais duras para puni-la. Mas não é claro até onde será possível manter a dubiedade dessa atitude. Tudo vai depender de como evoluam os acontecimentos no terreno.

\*\*\*

Atribui-se ao Secretário de Estado John Kerry a declaração de que a Europa teria cometido o erro de transformar o acordo de associação com a Ucrânia em algo semelhante a um cabo de guerra entre Ocidente e Oriente. Verdadeira ou não, essa afirmativa tem o inconveniente de ocultar o papel dos Estados Unidos na produção da crise.

Ao dizer isso não penso na insistência histórica do governo norte-americano de ter a Ucrânia na OTAN, e desta forma levar sua presença militar aos 2.400 quilômetros de fronteira que este país mantém com a Rússia. Não tenho presente, tampouco, a atuação de políticos de alto coturno, como o Sen. McCain, que prometeu apoio americano à revolução na Ucrânia, ao confraternizar-se com os manifestantes que ocupavam a Praça de Maidan, na capital do país. Nem quero trazer à baila a atuação da Secretária-Assistente Victória Nulland, que se tornou subitamente famosa pela forma desabrida com que se referiu à Europa em conversa telefônica grampeada e mundialmente difundida.

Quero pôr em tela o comportamento dos Estados Unidos no auge da crise política ucraniana, o momento exato de seu desenlace – e de sua transmutação em conflito internacional de grande envergadura.

Os fatos são muito recentes e ainda estão bem frescos em nossa memória: 16/02: fim da ocupação da prefeitura de Kiev e outras sedes administrativas, tomadas há meses por manifestantes que exigiam a libertação dos detidos nos protestos populares; 17/02: entrada em vigor de lei de anistia, e soltura de manifestantes detidos; 18/02: confrontos violentos entre grupos de opositores e forças de segurança; tentativa de invasão do Parlamento e ataques a vários prédios, entre os quais a sede do Partido das Regiões, do Presidente Ianucovitch; assalto ao acampamento opositor na Praça da Independência; saldo da jornada: 82 mortos e 645 feridos; 19/02: fracasso das negociações entre o presidente e os representantes da oposição parlamentar; pressões internacionais por sanções contra a Ucrânia, denúncia russa de golpe de Estado; 20/02: trégua entre governo e oposição para viabilizar negociações com vistas a uma saída pacífica para o conflito; 20/02: horas depois de anunciado o compromisso, novos confrontos, com dezenas de mortos e centenas de feridos, alguns atingidos por balas; ministros de Relações Exteriores da Polônia, da França e da Alemanha viajam a Kiev na tentativa de frear a escalada do conflito e estabelecer as preliminares para possíveis sanções. 21/02: Ianucovitch e representantes dos principais grupos parlamentares assinam acordo para conter a violência, com o aval dos três ministros europeus (o enviado especial russo, Vladimir Lukin, não tendo participado ativamente da negociação do texto, não assina o documento).

Não é demais evocar aqui os principais compromissos assumidos pelos participantes no momento culminante do drama.

1. Restauração, em 48 horas, da Constituição de 2004, que havia sido reformada na presidência de Ianucovitch;
2. Reforma constitucional, com redução dos poderes do presidente da república, a começar imediatamente e terminar em setembro de 2014.
3. Eleições presidenciais assim que a nova Constituição tiver sido promulgada, mas não depois de dezembro de 2014.

4. Investigação sobre os atos recentes de violência, monitorada conjuntamente pelas autoridades, a oposição e o Conselho da Europa.
5. Compromisso das autoridades de não decretar estado de emergência, e compromisso de ambas as partes, autoridade e oposição, de abster-se do uso da violência. Adoção pelo Parlamento de nova anistia com a mesma cobertura da precedente<sup>8</sup>.

Da parte do governo ucraniano, o acordo aproximava-se bastante de uma rendição quase incondicional, fato reconhecido por um analista insuspeito de qualquer simpatia russa, o neoconservador Max Boot, que no mesmo dia publicou um artigo cujo título era a mensagem: "A Good Deal for the Ukrainian Opposition". Para quem não se deixava convencer tão facilmente, o colunista expunha um argumento que se fechava numa exortação. "The most successful and revered revolutionaries are those, like Michael Collins and Nelson Mandela, who are willing to accept a negotiated outcome to avoid an all-out war. That is an example the people of Ukraine would be wise to heed" (BOOT, 2014, online) Palavras sábias. Infelizmente muito distante da vontade política no comando das mobilizações. Pouco depois de assinado o acordo patrocinado pela União Europeia, o parlamento ucraniano aplicava a sua primeira cláusula, ao restaurar a Constituição de 2004, restringindo os poderes do presidente.

Em vão. Os radicais da Praça de Maidan rechaçam qualquer acordo que preserve o mandato de Ianukovitch. Na madrugada do sábado, manifestantes tomam as sedes do governo e a residência presidencial sem que a polícia ou o exército esbocem qualquer reação.

A hora da verdade para os atores externos envolvidos no drama soaria nos dias seguintes a esses acontecimentos. Por um instante, pareceu haver ainda uma possibilidade de solução negociada, como aquela indicada por Kissinger, em artigo publicado uma semana antes da data fatídica do plebiscito na Crimeia. Lembrando aos afoitos que o teste de uma política não é como esta começa, mas como termina, e que tomar a Ucrânia como parte de um confronto Leste-Oeste significaria sepultar qualquer perspectiva de associar a Rússia e o Ocidente, em especial a Europa, em um sistema internacional cooperativo, o ex-Secretário de Estado apontava o que lhe parecia ser a saída possível e desejável para o conflito:

(1) Ukraine should have the right to choose freely its economic and political associations, including with Europe.

(2) Ukraine should not join NATO,

(3) Ukraine should be free to create any government compatible with the expressed will of its people. Wise Ukrainian leaders would then opt for a policy of reconciliation between the various parts of their country. Internationally, Ukrainian leaders should pursue a posture comparable to that of Finland.

(4) It is incompatible with the rules of the existing world order for Russia to annex Crimea. But it should be possible to put Crimea's relationship to Ukraine on a less fraught basis. To that end, Russia would recognize Ukraine's sovereignty over Crimea. Ukraine should reinforce

<sup>8</sup> Cf. "Agreement on resolving crisis in Ukraine". Ukrinform. 21 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.ukrinform.ua/eng/news/317622>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

Crimea's autonomy in elections held in the presence of international observers. The process would include removing any ambiguities about the status of the Black Sea Fleet at Sevastopol. (KISSINGER, 2014, online)

Poderia ser o ponto de partida para uma longa conversa – mas apenas se houvesse disposição de buscar uma saída acordada para a crise. O problema com o esquema de Kissinger é que ele não fazia nenhum sentido para os grupos que haviam deposto Ianucovitch e que agiam agora como “donos da situação”: rasgaram o acordo assinado menos de um dia antes; convocaram eleições presidenciais para um prazo de dois meses, antes de qualquer reforma constitucional; demitiram juízes da corte suprema; indiciaram judicialmente o presidente e vários de seus colaboradores e expediram mandados de prisão.

Poderiam talvez ter sido induzidos a agir com maior comedimento, mas apenas sob forte pressão. Esta, porém, não ocorreu. Aclamados como heróis libertadores pela assim chamada comunidade internacional, os políticos que passaram a falar pela Ucrânia foram reconhecidos como seus governantes legítimos pela União Europeia, que seguiu aqui também os Estados Unidos. Quando o velho conselheiro do príncipe tornou público o seu parecer, a causa que defendia já estava derrotada. As ameaças preventivas à Rússia se multiplicavam, feitas com tanto maior alarde quanto menos críveis elas pareciam.

A despeito da advertência de Marx, começávamos a assistir a uma reprise da luta do Bem contra o Mal, Ocidente versus Oriente.

Mas a história não se repete, como sabemos. A Rússia de Putin não é a União Soviética de Stalin, e Obama não se parece com Truman. A lista dos perdedores e dos ganhadores no confronto que se desenha agora pouco terá a ver com aquela que se fez ao fim da guerra fria. É muito cedo para começar o cômputo, até mesmo porque ainda há um fio de esperança de que o bom senso possa prevalecer e a escalada da guerra na Ucrânia venha a ser refreada. Mas uma coisa parece certa. A partir do momento em que o conflito político nesse país converteu-se em crise internacional, o papel da Alemanha na crise encolheu celeremente.

“Poder civil”, ou “estado comercial”, o ensarilhar de armas confronta a Alemanha com seus limites.

Nesse sentido, e a menos que a situação na Ucrânia conheça uma evolução benigna daqui para frente, a política externa alemã será confrontada com dilemas muito mais graves do que os discutidos neste artigo. Então, será preciso deslocar o olhar da Ucrânia ou da Rússia e examinar mais uma vez a relação da Alemanha com os Estados Unidos.

## Referências Bibliográficas

ASH, Timothy Garton. 2013. The New German Question. *The New York Review of Books* [online]. 15 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/aug/15/new-german-question/>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

BECKER, Joachim; JÄGER, Johannes. 2013. Regulationstheorie und Vergleichende Kapitalismusforschung: die Europäische Union in der Wirtschaftskrise. In: BRUFF, Ian et alli (orgs.) *Vergleichende Kapitalismusforschung: Stand, Perspektiven, Kritik*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

BELKIN, Paul. 2009. *German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications*. 20 maio 2009. Congressional Research Service.

BOOT, Max. 2014. A Good Deal for the Ukrainian Opposition. *Commentary Magazine*, 21 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.commentarymagazine.com/2014/02/21/a-good-deal-for-the-ukrainian-opposition/>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

CHIVVIS, Christopher; RID, Thomas. 2009. The roots of Germany's Russia Policy. *Survival*, v. 51, n. 02, pp. 105-122.

CROME, Erhard. 2012. *Deutsche in Europa. Eine neue Hegemonie*. Rosa Luxemburg Stiftung. 12 out. 2012. Disponível em: <[http://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/sonst\\_publicationen/Deutschland\\_in\\_Europa.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Deutschland_in_Europa.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2014.

CROME, Erhard. 2013. *Germany in Europe. A new role after the financial crisis?*. Rosa Luxemburg Stiftung. Policy Paper 03.

FREIRE, Maria Raquel; DAEHNHARDT, Patrícia. 2011. As relações entre a Alemanha e a Rússia: duas políticas externas em transição. *Relações Internacionais*, n. 32, pp. 171-196.

GOUGEON, Jacques-Pierre. 2006. *Allemagne: une puissance em mutation*. Paris, Editions Gallimard.

GUÉROT, Ulrike; LEONARD, Mark. 2011. The New German Question: How Europe can get the Germany it needs. *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief No. 30.

HELLMANN, Gunther. 1996. Goodbye Bismarck? The foreign policy of contemporary Germany. *International Studies Review*, v. 40, n. 01, pp. 1-39.

HOFFMANN, Christiane. 2014. How Western is Germany? Russia crisis spurs identity conflict. *Spiegel Online International*. 09 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/europe/conflict-with-russia-raises-buried-questions-of-german-identity-a-963014.html>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

KIRCHICK, James. 2014. Germans Shun Comparisons Between Hitler and Putin. What Are They Avoiding? *Tablet Magazine*. 23 abr. 2014.

KISSINGER, Henry. 2014. To settle the Ukraine crisis, start at the end. *Washington Post*, 05 mar. 2014. Disponível em: <[http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html)>. Acesso em: 07 mar. 2014.

MAULL, Hanns W. 2001. Germany's foreign policy, post-Kosovo: still a 'Civilian Power'? In: HARNISCH, Sebastian; MULL, Hanns W. (eds.). *Germany as a Civilian Power?: The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press. pp. 106-127.

MEARSHEIMER, John J. 1990. Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, v. 15, n. 01, pp. 05-56.

MECKEL, Markus. 2012. German Foreign Policy and Eastern Partnership. Position Paper of the Eastern Partnership Task Force. *DGAPstandpunkt*, n. 01.

MILDNER, Stormy-Annika; RIECKE, Henning; SCHMUCKER, Claudia. 2013. Transatlantische Renaissance? Die deutsch-amerikanischen Beziehungen unter Obama. *Note du Cerfa*, n. 104, 25 jul. 2013.

NEEF, Christian. 2014. A Sober Look: It's Time To Stop Romanticizing Russia. *Spiegel Online International*, 10 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/europe/why-it-is-time-for-germany-to-stop-romanticizing-russia-a-963284.html>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

NEUKIRCH, Ralf. 2014. The Sympathy Problem: Is Germany a Country of Russia Apologists?. *Spiegel Online*, 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/germany/prominent-germans-have-understanding-for-russian-annexation-of-crimea-a-961711.html>>. Acesso em: 09 abr. 2014.

PENTILA, Risto. 2013. Germany calls the shot. *New York Times* [online], 21 mar. 2014.

PRIMAKOV, Yevgeny. 2004. *Russian Crossroads. Towards the new millennium*. New Haven/London: Yale University Press.

REIERMANN, Christian. 2014. Schäuble says Putin's Crimea Plans reminiscent of Hitler. *Spiegel Online International*, 31 mar. 2014.

RITTBERG, Volker; ZELLI, Fariborz. 2003. Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative? *Abteilung für Internationale Beziehungen*, no. 41. Friedens- und Konfliktforschung Institut für Politikwissenschaft Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

ROOS, Ulrich. 2010. *Deutsche Aussenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

SCHNEIDER-DETERS, Winfred. 2008. Die Ukraine. In: SCHNEIDER-DETERS, Winfred; SCHULZE, Peter W.; TIMMERMANN, Heinz (orgs.). *Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik*, BWV-Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 239-406.

SCHÖNBERGER, Christoph. 2012. Hegemon wider Willen. *Merkur Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, v. 66, n. 01, pp. 01-08.

SCHULZE, Peter W.; TIMMERMANN, Heinz. 2008. Einleitung. In: SCHNEIDER-DETERS, Winfred; SCHULZE, Peter W.; TIMMERMANN, Heinz (orgs.). *Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik*, BWV-Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 40-41.

SPANGER, Hans-Joachim. 2011. Die deutsche Russland Politik. In: JÄGER, Thomas; HÖSE, Alexander; OPPERMANN, Kai (orgs.). *Die Deutsche Aussenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden: VS Verlag, pp-648-672.

SPECK, Ulrich. 2013. Wir müssen selbst für Ordnung sorgen. *Der Tagespiel*, 6 out. 2013.

SPIEGEL ONLINE. 2014. Schröder macht EU für Krim-Krise mitverantwortlich, 9 mar. 2014.

STEINMEIER, Frank-Walter. 2006. *Deutschland, die Europäische Union und Russland: Partnerschaft für die Zukunft*. Discurso pronunciado pelo Ministro de Relações Exteriores da República Federal Alemã, Frank-Walter Steinmeier no Fórum Germano-russo. Berlim, Auswärtiges Amt. 21 mar. 2014.

TEWES, Henning. 2001. How civilian? How Much Power? Germany and the Eastern enlargement of NATO. In: HARNISCH, Sebastian; MAULL, Hanns W., (eds.). *Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republic*. Manchester/New York: Manchester University Press. pp. 10-25.

WALTZ, Kenneth. 1993. The emerging structure of international politics. *International Security*, v. 18, n. 02, pp. 44-79.

# FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana

## *FOCAC: economic and policy strategy of Sino-African South-South cooperation*

Bárbara Ferreira Lopes\*

Daniele Cardoso do Nascimento\*\*

Javier Alberto Vadell\*\*\*

### Resumo

O FOCAC se constitui como a principal plataforma ao diálogo e coordenação China-África no século XXI. A China se compromete com grandes investimentos e outros benefícios aos países africanos em troca da concessão na exploração do petróleo e outras matérias-primas – estratégia *oil for infrastructure*. O artigo tem como objetivo analisar como o FOCAC tornou-se um mecanismo institucional para a consolidação política-econômica chinesa na África. A nossa hipótese é de que o FOCAC tornou-se uma plataforma multilateral que facilita e fortalece a relação bilateral da RPC com os países africanos frente aos objetivos chineses de garantir a sua segurança em relação aos recursos naturais, abrir a economia para novos mercados e para oportunidades de investimentos. No âmbito político, o Fórum assumiu papel relevante ao reforçar o comprometimento dos países africanos junto à China nas Organizações Internacionais, principalmente na Organização das Nações Unidas (ONU).

**Palavras-chave:** China; África; Cooperação Sul-Sul; FOCAC; *Oil for infrastructure*

### Abstract

FOCAC is constituted as the main platform for dialogue and coordination on China-Africa in the twenty-first century. China is committed to enlarge investments and other benefits to African countries in exchange for granting the exploration of oil and other raw materials – oil infrastructure strategy. The article aims to analyze how the FOCAC has become an institutional mechanism for China's political and economic consolidation in Africa continent. Our hypothesis is that the FOCAC has become a multilateral platform that facilitates and strengthens the bilateral relationship between PRC and African countries in order to obtain Chinese targets, such as ensure Chinese safety in relation to natural resources, open the economy to new markets and investment opportunities. In the political arena, the Forum took role to reinforce the commitment of African countries in relation to China in International Organizations, especially at the United Nations (UN).

**Keywords:** China; Africa; South – South cooperation ; FOCAC ; Oil for infrastructure

\* Mestranda do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Bacharela em Relações Internacionais pela mesma instituição. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM). Bolsista CAPES. flopes.barbara@gmail.com.

\*\* Mestranda do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Bacharela em Relações Internacionais pela mesma instituição. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Ética e Gestão Social (NUPEGS). Bolsista CAPES. danielecardoson@gmail.com

\*\*\* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Atualmente é professor adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Professor visitante da Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Editor de Estudos Internacionais, revista de relações internacionais da PUC Minas. Líder do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM). Bolsista de Produtividade em Pesquisa no CNPq, nível 2. javier.vadell@gmail.com.

## Introdução

A criação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), em 2000, marcou o início do processo de revitalização e fortalecimento da relação sino-africana. A primeira reunião pautou-se nos esforços para a formação de um novo tipo e nível de parceria, caracterizando o FOCAC como a principal plataforma ao diálogo e coordenação China-África. Os discursos e documentos oficiais destacam que esse estreitamento de relações representou a base para o desenvolvimento de uma renovada aliança estratégica Sul-Sul, fundamentada na igualdade política, a confiança recíproca, na cooperação econômica *win-win* e no intercâmbio cultural.

O processo de reaproximação da África com a República Popular da China (RPC) por meio do FOCAC refletiu-se, em aumentos na corrente comercial, no volume de investimentos e na provisão de recursos de ajuda por parte da China. Deste modo, com os ganhos econômicos, as oportunidades oferecidas e o tratamento diplomático não intervencionista, a parceria com a China tornou-se cada vez mais relevante para muitos países africanos.

O artigo, assim, tem como objetivo analisar como o FOCAC tornou-se um mecanismo institucional para a consolidação político-econômica chinesa na África. Para tanto, inicialmente, serão delineados os princípios de política externa chinesa para a África, enfatizando os interesses da China no continente africano e na conseqüente criação do FOCAC. Em seguida, será feita uma breve descrição sobre as Conferências Ministeriais do Fórum, apresentando o seu processo de institucionalização e os principais acordos firmados nas reuniões. Por fim, serão apresentados os impactos nas atividades comerciais sino-africanas, particularmente no salto dos valores do Investimento Externo Direto (IED) chinês na África, a partir de 2000.

Dessa maneira, a nossa hipótese parte do pressuposto de que a RPC se auto-identifica como país em desenvolvimento no intuito de promover parcerias comerciais no continente africano em pé de igualdade. O governo chinês apresenta uma estratégia de Cooperação Sul-Sul (CSS) como alicerce fundamental em sua aproximação com a África. Dessa forma, com o discurso pautado na construção de uma identidade comum e revitalizando os princípios da coexistência pacífica<sup>1</sup>, o FOCAC tornou-se uma plataforma multilateral que facilita e fortalece a relação bilateral da RPC com os países africanos frente aos objetivos chineses de garantir a sua segurança em relação aos recursos naturais, abrir a economia para novos mercados e para oportunidades de investimentos. No âmbito político, o Fórum assumiu papel relevante ao reforçar o comprometimento dos países africanos junto à China nas organizações internacionais, principalmente na Organização das Nações Unidas (ONU), refreando a busca de Taiwan por maior espaço no cenário internacional.

## A Cooperação Sul-Sul

A lógica da Cooperação Sul-Sul (CSS) perpassa a construção e manifestação de uma própria consciência do Sul nas relações internacionais a partir do *Asian-Africa Conference of Bandung*, em 1955 (AYLLÓN, 2009). O encontro contou com a participação dos novos países independentes

<sup>1</sup> Na parte histórica ampliamos esta expressão.

da África e da Ásia e foi marcado pela formulação do ideal de que aqueles Estados compartilhavam objetivos e interesses comuns de luta contra as forças do imperialismo e colonialismo (KONINGS, 2007).

O diálogo político entre os países em desenvolvimento enalteceu ainda a necessidade de uma maior articulação entre os mesmos, a fim de reduzir as assimetrias do sistema internacional (AYLLÓN, 2009). Por conseguinte, e pelo forte caráter ideológico inerente à conjuntura da Guerra Fria, é criado em 1961 o Movimento dos Países Não Alinhados e mais tarde, em 1964, o Grupo dos 77 (G77)<sup>2</sup> (LENGYEL; MALACALZA, 2012). Ao longo dos anos, outras iniciativas de institucionalização da solidariedade entre os países do Sul tomaram forma, por exemplo, pela criação:

do Banco de Desenvolvimento Islâmico e do Banco Árabe para o Desenvolvimento; (...) a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e as duas crises dos anos 1970 a Conferência de Buenos Aires e seu Plano de Ação de Buenos Aires sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1978); o Programa de Arusha (1979), que enfatizou a importância da “*collective self-reliance*”; o Programa de Ação de Caracas (1981) e a criação do sistema geral de preferências comerciais entre países em desenvolvimento; a criação da Agência Brasileira de Cooperação em 1987 (MILANI; CARVALHO, 2013:13).

Entre os anos de 1980 e meados de 1990, a estratégia de Cooperação Sul-Sul sofreu um processo de inflexão. Tendo em vista os constrangimentos estruturais político-econômicos da ordem internacional – particularmente, a crise do endividamento externo com qual se defrontavam os países em desenvolvimento –, as possibilidades de renovação da agenda política de CSS eram limitadas. No entanto, a sua força é recuperada nos anos 2000 por meio da construção e defesa de uma nova visão de desenvolvimento diante da realidade de países como África do Sul, Brasil, China, Índia e Turquia (MILANI; CARVALHO, 2013). Em suma, a insatisfação com os impactos sociais dos programas de ajuste estrutural adotados durante a crise nas décadas anteriores, aliada à emergência destes países do Sul contribuíram para a ampliação sem precedentes da CSS, “além da sua própria recuperação econômica, que permitiu atuação mais pro-ativa no cenário internacional” (LEITE, 2012:21).

Apesar do uso recorrente do termo Cooperação Sul-Sul, é importante ressaltar a dificuldade de se estabelecer um conceito universal (LEITE, 2012). De fato, a definição e delimitação conceitual de CSS tornou-se um dos tópicos mais debatidos e controversos, sem que nenhuma formulação existente seja suficientemente satisfatória (AYLLÓN, 2009). Para Gladys Lechini (2009:67), a Cooperação Sul-Sul, de modo geral, refere-se a “uma cooperação política destinada a reforçar as relações bilaterais e/ou formar coalizões em fóruns multilaterais para obter maior poder de negociação conjunto, em defesa de seus interesses”. Pauta-se no pressuposto da possibilidade de criação de uma consciência cooperativa que permite aos países do Sul reforçar a sua capacidade de negociação com o Norte, adquirindo maiores margens de manobra internacional e, assim, maior autonomia nas tomadas de decisão frente aos problemas comuns.

A Cooperação Sul-Sul ainda é interpretada como uma modalidade de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), que inclui elementos da chamada Assistência

2 Ver: <<http://www.g77.org/doc/>>.

Oficial ao Desenvolvimento (AOD)<sup>3</sup> (AYLLÓN, 2009). Contudo, a CSS envolve outras formas de financiamento e com critérios diferenciados ao escopo da AOD, como: investimentos estatais para o desenvolvimento de infraestrutura; fornecimento de energia aos países beneficiários a condições mais favoráveis e; cooperação técnica por meio da transferência de conhecimento, tecnologia, experiência e *capabilities* (LENGYEL; MALLACALZA, 2012). O princípio de horizontalidade, a ausência de condicionalidades políticas e o compartilhamento de desafios ao desenvolvimento econômico também são fatores que distinguem a CSS, o que remete a um conceito mais amplo e profundo do que AOD (ABREU, 2012).

Neste sentido, Milani (2012: 226) argumenta que as estratégias de CSS não podem ser compreendidas separadamente às decisões quanto à inserção internacional destes Estados (a projeção de poder político de cada um) e à “internacionalização de seus respectivos capitalismos no cenário geopolítico e econômico (a projeção de poder econômico regional e global)”. Em paralelo, a dimensão doméstica igualmente assume relevância na explicação sobre as prioridades das agendas de política externa sobre a CSS, uma vez que os meios de implementação da mesma são objetos da “barganha entre atores institucionais e não governamentais no plano doméstico”.

A República Popular da China (RPC), no âmbito da cooperação Sul-Sul, considera-se o maior país subdesenvolvido do mundo, colocando-se disponível a auxiliar os outros países no caminho para o desenvolvimento. A atual abordagem chinesa para o Sul, na verdade, reflete os dilemas internos de manutenção dos altos níveis de desenvolvimento econômico, o que consequentemente assegura a estabilidade política nacional e o *status* de potência em nível internacional. O país apresenta-se como um parceiro e não como um guia que dita os padrões e regras do relacionamento, constituindo-se numa alternativa às ações dos doadores ocidentais principalmente nos países da África e da América Latina (MENDES, 2010).

De fato, ao longo dos anos, a China tem formado parcerias estratégicas com vários países do Sul Global e em múltiplas formas, seja por meio da criação de acordos comerciais, ajuda externa, investimentos ou empregando a diplomacia (LEITNER, 2013). Novas formas de coalizão e cooperação foram consolidadas, como a criação do Fórum de Cooperação China-África em 2000.

## A Evolução das Relações Sino-africanas

A relação entre a China e o continente africano pode ser datada há séculos atrás<sup>4</sup> (TAYLOR, 2011). No entanto, o estabelecimento de uma relação político-econômica mais direta entre as partes ocorreu de forma significativa a partir da segunda metade dos anos de 1950 (KONINGS, 2007)<sup>5</sup>.

3 A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) são fluxos econômicos que agências oficiais destinam aos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) e também às instituições multilaterais com o objetivo principal de promoção do desenvolvimento econômico. Estes fluxos econômicos possuem caráter concessional, sendo a doação de ao menos 25% (AYLLÓN, 2006).

4 É de conhecimento, por exemplo, de registros de moedas e porcelanas chinesas em Zanzibar, na costa leste e no sul, o que indica a presença de chineses no território africano desde a dinastia Sung (960-1279) (TAYLOR, 2011).

5 Até o ano de 1955, a China não demonstrava interesse no estabelecimento de relações diretas efetivas com nenhum país africano, já que durante a primeira metade da década, a preocupação chinesa voltava-se para os seus problemas internos, além de serem poucos os países da África que haviam conquistado a sua independência (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012:27).

Durante a Conferência de Bandung, o então primeiro-ministro chinês, Zhou Enlai, apresentou os “Cinco Princípios de Coexistência Pacífica” pelos quais se pautariam as medidas do governo da RPC para o desenvolvimento das relações sino-estrangeiras dali em diante. São eles: respeito mútuo à soberania e integridade territorial; não agressão mútua; igualdade e vantagens recíprocas; não ingerência em assuntos domésticos; coexistência pacífica. O país ainda reforça o reconhecimento diplomático de uma só China, em detrimento de Taiwan como nação independente (OLIVEIRA, 2009). De fato, o apoio à política de uma China unificada tornou-se pré-requisito essencial para o desenvolvimento das relações chinesas com os países e organizações regionais africanas (FERREIRA, 2010).

Como resultado, em 1956, a China e o Egito estabeleceram relações diplomáticas, inaugurando oficialmente as relações sino-africanas. Antes do final da década de 1950, outros quatro países recém-independentes (Argélia, Marrocos, Sudão e Guiné) seguiram os passos do Egito e instituíram relações diplomáticas com Pequim. Neste contexto, a RPC “apoiava ativamente o processo de descolonização do continente africano, como forma de aumentar a sua influência política e de conquistar novos parceiros” (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012:27).

Na década de 1960, com o rompimento das relações sino-soviéticas, Mao Zedong elaborou a “estratégia das duas zonas intermediárias”: a primeira zona referindo-se aos países subdesenvolvidos e a segunda aos países da Europa ocidental. Dessa forma, a China deveria lutar contra as duas superpotências, a partir do “apoio à primeira zona intermediária e ‘conquista diplomática’ da segunda” (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012:27). Com essa interpretação Mao abre as oportunidades da RPC mostrar uma forma de liderança comunista alternativa da já praticada pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Com a intensificação das relações sino-africanas, Pequim não somente reforçou sua posição contra Moscou, como, implicitamente, se posicionou a favor do mundo dos países em desenvolvimento (TAYLOR, 2011). Dessa forma, até 1969 a China havia ampliado para 19 o número de países africanos com quem mantinha relações diplomáticas (OLIVEIRA, 2007).

Durante a década de 1970, houve uma estratégia de reconciliação da China com os Estados Unidos (EUA), mostrando sua oposição à União Soviética (ROTBERG, 2008). Neste sentido, diversos movimentos de libertação nacional no continente africano receberam apoio chinês, uma vez que o país asiático buscava barrar ou neutralizar a atuação soviética nos novos países independentes da África (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012). Com base na “teoria das duas zonas intermediárias”, Mao Zedong elabora a perspectiva dos “três mundos”. O primeiro mundo referia-se aos EUA e URSS, o segundo aos países desenvolvidos e o terceiro mundo aos países em desenvolvimento, no qual a China se colocava como representante (TAYLOR, 2011).

Em complemento, a RPC buscava garantir o não reconhecimento de Taiwan como país independente nas Organizações Internacionais. Em 1971, contando com significativo apoio dos países africanos (responsáveis por 1/3 dos votos favoráveis à Pequim), a China garantiu um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (RYS DIK, 2010). Em um dos seus discursos, o líder chinês Mao Zedong afirmou “nós fomos levados às Nações Unidas pelos amigos africanos” (QIANG, 2010:58). Outro ponto crucial na inserção chinesa no continente africano, neste período, foi a construção da ferrovia Tazara

A construção da ferrovia Tanzânia-Zâmbia (Tazara) é apontada como o projeto chinês de maior projeção na África nesse primeiro período de reaproximação. Entre 1970 e 1975, foram construídos 1.860 km de ferrovia para ligar a capital tanzanesa, Dar es Salaam, à província de Cooperbelt, na Zâmbia, já que os zambianos estavam encontrando dificuldades para transportar mercadorias através da Rodésia (atual Zimbábue) e da África do Sul. Para a realização da obra, a China concedeu empréstimo de 405 milhões de dólares, sem juros, além da mão de obra de cinquenta mil trabalhadores (RYSDIK, 2010:19).

A morte de Mao Zedong, em 1976, trouxe a oportunidade de reformas estruturais para uma nova inserção da China na conjuntura internacional contemporânea, promovendo o seu desenvolvimento econômico orientado para fora. Esse momento histórico teve Deng Xiaoping na direção do governo, e foi caracterizado por uma transformação estrutural gradual impulsionada pela modernização, no intuito de recuperar o atraso na formação de quadros científicos e técnicos, bem como a noção de lucro na administração (BERI, 2007). Há, assim, uma redefinição da estratégia política da RPC para a África, “por meio da despolitização da diplomacia e da aproximação chinesa dos países outrora negligenciados por serem aliados à URSS”. Por consequência, nota-se uma diminuição tanto na assistência econômica, quanto no comércio bilateral e ajuda humanitária chinesa ao continente africano (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012: 28-29).

Com o colapso do bloco soviético, a situação internacional encontrava-se em um momento-chave de estabelecimento de uma nova ordem mundial. Assim, os formuladores políticos da RPC priorizavam uma boa relação com todos os países, principalmente com os EUA (ARRIGHI, 2001). No entanto, com os acontecimentos de repressão aos protestos na Praça da Paz Celestial<sup>6</sup>, em junho de 1989, houve uma forte contestação dos países ocidentais diante da conduta chinesa, desencadeando sanções econômicas contra a RPC e, até mesmo, o rompimento de relações diplomáticas com o país. Diferentemente da postura ocidental, os Estados em desenvolvimento, principalmente no continente africano, tinham, em grande parte, considerado tal evento como um assunto interno chinês e abstiveram-se de qualquer crítica ou comentário negativo (TAYLOR, 2011).

Além do apoio recebido pelos países africanos neste momento desfavorável, a China percebeu que poderia estabelecer uma forte aliança política com a África, principalmente, no âmbito das Nações Unidas<sup>7</sup>. Ademais, a RPC vivenciava um período de forte crescimento e expansão econômica e, com o fim da autossuficiência petrolífera chinesa nos anos de 1990, o país buscou o recurso em mercados nos quais os EUA tinham dificuldades de se inserir (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012). Assim, os países africanos ricos em recursos naturais eram capazes de fornecer

6 O Protesto na Praça da Paz Celestial, mais conhecido como Massacre da Praça da Paz Celestial, consistiu em uma série de manifestações lideradas por estudantes na República Popular da China entre os dias 15 de abril e 4 de junho de 1989. Os manifestantes correspondiam a diferentes grupos – desde intelectuais que acreditavam que o governo do Partido Comunista era repressivo e corrupto à trabalhadores da cidade que acreditavam que as reformas econômicas na China haviam sido lentas e que a inflação e o desemprego estavam dificultando suas vidas. Os protestos consistiam em caminhadas pacíficas nas ruas de Pequim. Mas, com as ordens do governo para conter tais protestos, houve dentro do Partido Comunista uma divisão de opiniões sobre o modo de ação em resposta aos manifestantes. A decisão tomada foi o uso da força. Em 20 de maio, o governo declarou a lei marcial e na noite de 3 de junho, enviou tanques e a infantaria do exército à praça de Tiananmen para dissolver o protesto, o que acarretou na morte de vários civis (KISSINGER, 2011).

7 Dessa forma, desde 1989, o Ministro das Relações Exteriores da RPC passou a visitar os países africanos no início de cada ano. Nos anos de 1990, mais de dez dirigentes chineses efetuaram cerca de 30 viagens à África (OLIVEIRA, 2007).

uma ampla parcela das exigências chinesas, ocupando o centro dos interesses econômicos da China na África (TULL, 2006).

Já durante o século XXI, a forte demanda por petróleo da China fez desse país o segundo maior consumidor da *commodity*, apenas atrás dos Estados Unidos. Segundo projeções, a demanda chinesa por petróleo deve aumentar 130%, totalizando 12,8 milhões de barris/dia até 2025. A RPC, atualmente, importa mais de 50% do seu petróleo e, caso esta tendência prossiga, o nível chinês de importação petrolífera deve alcançar 80% em 2030 (KENNEDY, 2010).

De modo geral, as empresas energéticas/petrolíferas chinesas comprometem-se com grande quantidade de divisas para garantirem o direito de exploração nos países ricos em recursos naturais no continente africano. Desta maneira, as grandes corporações estatais chinesas entram em *joint ventures* com os governos nacionais, empresas de energia controladas pelo Estado e empresas individuais no intuito de se estabelecerem a longo prazo nesses locais. As empresas chinesas, na maioria das vezes, oferecem mais do que seus concorrentes (empresas de países desenvolvidos) nos principais contratos firmados com os governos africanos, uma vez que as suas intenções são estrategicamente orientadas, posicionadas para o futuro (JIANG, 2008).

Gradualmente, foi se consolidando uma estratégia *oil for infrastructure* entre a China e os países africanos produtores de petróleo. Amplos investimentos em infraestrutura, além do cancelamento de dívidas, crédito de longo prazo e ajuda humanitária fazem parte do “pacote” oferecida pela China aos países africanos ricos em recursos energéticos e outras fontes de matérias-primas (RYSDIK, 2010, p.9). Além disso, a RPC não exige dos Estados africanos, condições políticas ou normativas específicas, instituições democráticas, manutenção e preservação dos direitos humanos e fim da corrupção para a realização de qualquer tipo de negociação com os Estados africanos – tal conduta é a prática do princípio de não interferência em assuntos domésticos, que atraiu cada vez mais os Estados africanos para firmar acordos com a China (BERI, 2007).

Os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica estão mais vigentes do que nunca nessa nova etapa do relacionamento da RPC com os países do continente africano. A China também comprometeu-se em respeitar os diferentes sistemas políticos e caminhos de desenvolvimento escolhidos pelas nações da África; em apoiar a unidade de cooperação da África e a Organização da Unidade Africana (OUA) <sup>8</sup>. Por fim, vale destacar que a China defende a posição de igualdade entre os Estados. Em outros termos, que a participação ativa dos Estados africanos no sistema internacional deveria ocorrer de forma igualitária – aspecto primordial e de crucial importância para a cooperação e relação econômica sino-africana. Deste modo, a inserção chinesa na África exemplifica a sua liderança no mundo dos países em desenvolvimento, apresentando-se como um exemplo da relação de Cooperação Sul-Sul (TAYLOR, 2011).

A materialização desses princípios e desta relação pode-se achar na criação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), em 2000, no qual todos os assuntos da relação sino-africana voltados para cooperação e desenvolvimento mútuo foram delegadas.

8 Ver: <<http://www.au.int/>>.

## FOCAC: a institucionalização da Cooperação Sul-Sul entre China e África

No dia 10 de Outubro de 2000, em Pequim, ocorreu a primeira Conferência Ministerial do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC I)<sup>9</sup>. Junto ao então presidente chinês Jiang Zemin, 80 ministros da RPC, representantes de 44 países africanos, 17 enviados de Organizações Regionais e Internacionais se encontraram para a reunião. O FOCAC I pautou-se na busca por um trabalho conjunto voltado ao desenvolvimento de uma nova ordem econômica e política internacional, além de reforçar a relação sino-africana (FOCAC, 2004a).

Neste encontro, dois importantes documentos foram assinados, consolidando as novas formas de atuação chinesa no continente africano. Na Declaração de Pequim sobre o Fórum de Cooperação China-África, o FOCAC apresenta-se como a principal plataforma ao diálogo coletivo entre a China e os países africanos, seguindo o princípio da igualdade e do benefício mútuo. Assim, o Fórum é concebido como uma iniciativa Sul-Sul que serve tanto aos interesses imediatos quanto aos de longo prazo de ambas as partes<sup>10</sup> (FOCAC, 2009a).

Diante da concepção comum de uma ordem mundial desigual e injusta, a China e os países africanos concordaram na criação de uma nova parceria estratégica, a partir do Programa de Cooperação China-África sobre o Desenvolvimento Econômico e Social. Neste documento, há um forte comprometimento com as áreas de comércio e investimento. As empresas chinesas foram incentivadas a dar preferência à importação de produtos africanos e foi estabelecido o Conselho Empresarial Conjunto China-África, no intuito de colocar em prática um mecanismo direto de consulta com as empresas africanas. Deste modo, faz-se referência ao investimento mútuo empresarial, à troca de experiência em gestão de negócios, à criação de *joint ventures* e à participação de empresas chinesas em projetos de desenvolvimento econômico e infraestrutura no continente africano (FOCAC, 2009b).

Conscientes da importância e abundância dos recursos naturais na África, as partes concordaram em cooperar na utilização dos mesmos, por meio da exploração e promoção de investimentos chineses a fim de gerar atividades econômicas industriais em solo africano. Outra ação crucial abordada foi a redução e o cancelamento de dívidas dos países pobres altamente endividados e dos países menos desenvolvidos na África no valor de 10 milhões de yuans. Foram reforçadas ainda estratégias de cooperação sino-africanas nas áreas de ciência, tecnologia, educação e cultura<sup>11</sup> (FOCAC, 2009b).

9 Os membros constituintes do FOCAC são: África do Sul, Argélia, Angola, Benin, Botsuana, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, China, Comores, Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Marrocos, Maurício, Mauritània, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Quênia, Seychelles, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbabwe (FOCAC, 2013a). Disponível em: <<http://www.FOCAC.org/eng/Itida/ltjj/>>.

10 Dentre estes interesses o documento enfatizou o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas em garantir a paz e a segurança, mas ao mesmo tempo reivindicou a necessidade de maior representatividade dos países em desenvolvimento no mesmo órgão. Além disso, na Declaração é afirmado que cada país tem a liberdade de escolher o seu próprio modelo de promoção e proteção aos direitos humanos. A luta contra o HIV/AIDS, a malária, a tuberculose e outras doenças também fizeram parte das observações chinesas (FOCAC, 2009b).

11 Foi criado, ainda em 2000, o Fundo de Desenvolvimento de Recursos Humanitários Africanos que patrocinou mais de 300 cursos nas áreas de diplomacia, agricultura, saúde, educação, defesa nacional e gestão econômica, ajudando no treinamento de mais de 6 mil africanos (TAYLOR, 2011).

De modo geral, os documentos produzidos no FOCAC I estabeleceram os primeiros parâmetros para as relações sino-africanas. Após o encontro inaugural, foi acordado que o Fórum seria realizado a cada três anos, alternando o local entre a China e um país africano. As seguintes Conferências Ministeriais foram marcadas pelos chamados Plano de Ação, que estabeleceriam o caminho para o desenvolvimento das relações sino-africanas para os próximos três anos (MCDONALD, 2012).

A segunda Conferência Ministerial do FOCAC foi convocada na capital da Etiópia, Addis Ababa, nos dias 15 e 16 de dezembro de 2003 (FOCAC, 2004b). O principal objetivo do encontro foi analisar a implementação dos dois documentos aprovados no encontro de 2000 e buscar novas ideias e estratégias que fortalecessem e aprofundassem a cooperação sino-africana em áreas-chave<sup>12</sup> (TAYLOR, 2011).

Durante a reunião um novo projeto foi lançado, o Plano de Ação Addis Ababa 2004-2006. O desenvolvimento da infraestrutura na África continuou no topo da agenda das relações China-África, incorporando vários projetos no setor de transporte, telecomunicações, energia e abastecimento de água. Em foco, igualmente, estava o apoio das empresas chinesas a investimentos nos países africanos, incentivando a transferência tecnológica e a criação de emprego nos mesmos. A cooperação no âmbito de exploração dos recursos naturais para a promoção da prosperidade e desenvolvimento socioeconômico esteve em pauta, com ênfase nos resultados produtivos e na futura expansão das atividades (FOCAC, 2009c).

No documento, a China garantiu uma maior participação nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas na África, fornecendo também assistência financeira, material e treinamento ao Conselho de Paz e Segurança da União Africana. Além disso, foi reconhecido que o desenvolvimento da agricultura seria fundamental para a segurança alimentar e erradicação da pobreza na África. Portanto, a China se comprometeu a continuar seu sistema de incentivos financeiros e políticos para projetos de cooperação agrícola no continente africano (FOCAC, 2009c).

Foi reforçado o seu comprometimento em aumentar o auxílio à África, primeiramente cancelando a dívida de 31 países africanos (totalizado em, aproximadamente, US\$1.3 bilhões), pela isenção de tarifas para alguns produtos exportados pelos países africanos menos desenvolvidos e prometendo apoio ao *New Partnership for Africa's Development* (Nepad)<sup>13</sup> e outras articulações institucionais regionais. Ao mesmo tempo, a China declarou ser porta-voz dos interesses econômicos e políticos africanos nas várias organizações multilaterais. Por fim, comprometeu-se em promover o turismo e formação profissional para 10 mil africanos, além de militares, durante três anos (KONINGS, 2007).

O presidente eleito da RPC, Hu Jintao, em companhia de autoridades de 48 países africanos reuniu-se em Pequim, em novembro de 2006, para a terceira Conferência do Fórum de Cooperação China-África. O encontro marcou o 50º aniversário de inauguração das relações diplomáticas sino-africanas e a contínua promoção da paz, amizade, desenvolvimento e cooperação entre as partes. Em conjunto, foi reafirmado o compromisso com os objetivos estabelecidos nos documentos aprovados nas reuniões anteriores (FOCAC, 2006a). Dentro do Plano de Ação de Pequim, a China prometeu disponibilizar até 2009

<sup>12</sup> Em paralelo ao FOCAC II, ocorreu o a primeira Conferência de Negócios China-África. Estavam reunidos mais de 500 empresários chineses e africanos e 21 acordos foram fechados ao final do encontro, com um valor total de US\$ 1 bilhão (FOCAC, 2004c).

<sup>13</sup> Ver: <[http://www.nepad.org/system/files/framework\\_0.pdf](http://www.nepad.org/system/files/framework_0.pdf)>.

US\$ 5 bilhões para empréstimos e crédito preferenciais; outros US\$ 5 bilhões para o desenvolvimento de um fundo destinado a encorajar firmas chinesas a investir na África; a remoção de tarifas de importação de 440 itens em resposta aos balanços comerciais deficitários para os países não-exportadores de petróleo; o cancelamento das dívidas em resposta a acusações de que estaria criando uma nova armadilha financeira; dobrar a assistência econômica; o treinamento de 15.000 profissionais africanos; o estabelecimento de 10 centros de tecnologia agrícola; o envio de 100 especialistas seniores em agricultura; a construção de 30 hospitais; a construção de 100 escolas rurais e o estabelecimento de 4.000 bolsas de estudos para os africanos (Hu apud Yeros, 2008, p.6).

Ainda em 2006, o governo chinês apresentou o documento *China's African Policy*<sup>14</sup>, em que promulgava abertamente os objetivos de sua política para com a África, as medidas a serem utilizadas e as propostas de cooperação em vários setores a longo prazo. Em foco também, esteve a reiteração do compromisso com a política de uma só China e apoio à reunificação pacífica do país asiático (FOCAC, 2006b). Este *white paper* foi o primeiro de seu tipo dentro da história diplomática de Pequim com o continente africano, tornando-se o documento-chave para enquadrar as relações sino-africanas no futuro. Observa-se que nesta nova etapa de relacionamento, ressaltasse a adoção de medidas mais eficazes que facilitem o acesso das *commodities* africanas aos mercados chineses, além de reforçar a promoção de maiores investimentos de empresas da China em todo o continente africano (TAYLOR, 2011).

Em consequência, no ano seguinte, mais precisamente em junho de 2007, foi inaugurado o Banco de Desenvolvimento China-África (*China-Africa Development Bank* – CAD Fund). Fundado pelo Banco de Desenvolvimento da China, o CAD Fund tornou-se o principal veículo de investimento chinês no continente africano. Entre 2007 e 2009, havia facilitado mais de 20 investimentos na África no valor de, aproximadamente, US\$ 400 milhões (TAYLOR, 2011).

A IV Conferência do Fórum de Cooperação China-África, em novembro de 2009, reuniu 49 países africanos e a China, na cidade egípcia de Sharm El Sheikh. O contexto da crise internacional foi abordado na reunião, principalmente no que se refere aos esforços para mitigar o impacto negativo da mesma nos países em desenvolvimento. A China enalteceu um maior apoio para que o continente africano, em particular, alcançasse os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU<sup>15</sup>. Desse modo, foi ressaltada a necessidade de medidas eficazes a serem implementadas pelos países desenvolvidos, a fim de cumprir os seus compromissos de ajuda, redução de dívidas, promoção e aumento dos investimentos e abertura e acesso de mercado (FOCAC, 2009d).

Neste panorama, no Plano de Ação Sharm El Sheikh 2010-2012, o governo chinês se comprometeu com o envio de 50 equipes de tecnologia agrícola para a África, ajudando no treinamento de 2 mil técnicos agrícolas de países africanos, além de contribuir com US\$ 30 milhões para a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Fao). Neste período, a China assegurou o fornecimento de US\$ 100 bilhões em empréstimos preferenciais para a África, no intuito de apoiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento social. A China ressaltou abrir mais o seu mercado para os países africanos, com isenção tarifária para 95% das exportações provenientes dos países menos desenvolvidos da África que possuíssem relações diplomáticas

14 Disponível em: <<http://www.FOCAC.org/eng/zt/zgdfzccwj/t230479.htm>>.

15 Ver <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>.

com Pequim (FOCAC, 2009e). Outras questões também incorporam os comprometimentos chineses, incluindo:

a realização de visitas de autoridades governamentais chinesas a 36 países africanos e de autoridades de 36 países africanos à China, entre muitas outras interações institucionais; a participação chinesa em 6 missões de paz da ONU no continente, avalizada pela União Africana; a superação da meta de 100 bilhões de dólares do comércio sino-africano (que alcançou 106,8 bilhões em 2008); a construção de 96 escolas no continente; o recebimento de 4 mil alunos africanos nas instituições de ensino da China; a construção de cerca de 30 hospitais e centros de tratamento médicos com envio de 1,2 mil profissionais de saúde chineses; entre muitas outras iniciativas (PAUTASSO, 2009:19).

Em julho de 2012, representantes da RPC, de 50 países africanos e o presidente da Comissão da União Africana se reuniram para a quinta Conferência Ministerial do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, 2012a). Pela primeira vez, a República do Sudão do Sul e a Comissão da União Africana participaram como membros oficiais do Fórum (FONSECA, 2012).

O encontro, realizado em Pequim, pautou-se no tema: “construir sobre as realizações passadas e abrir novas perspectivas para o novo tipo de parceria estratégica China-África”. Dessa forma, em primeiro lugar, foram analisados os resultados das estratégias traçadas no Plano de Ação Sharm El Sheikh. A implementação dos comprometimentos prévios ampliou ainda mais a base das relações sino-africanos e, ao mesmo tempo, o espaço para o desenvolvimento da cooperação em vários níveis entre as partes (FOCAC, 2012a).

No Plano de Ação de Pequim 2013-2015, o governo chinês concordou em continuar a utilizar o Banco de Desenvolvimento China-África, aumentando o seu fundo de investimento no valor de US\$ 5 bilhões. Será disponibilizado ainda uma linha de crédito de US\$ 20 bilhões para os setores de infraestrutura, agricultura e desenvolvimento de pequenas e médias empresas nos países africanos. A China ainda implementará o Programa de Talentos Africanos, no qual serão treinados 30 mil profissionais africanos e oferecidas 18 mil bolsas de estudo. Em conjunto, anualmente serão fornecidos US\$ 2 milhões ao fundo da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)<sup>16</sup> para apoiar programas de desenvolvimento educacional na África (FOCAC, 2012b). Além disso, o governo chinês criou seis zonas de cooperação econômico-comercial com Zâmbia, Maurício, Nigéria, Egito e Etiópia (HUANG; XIE, 2012).

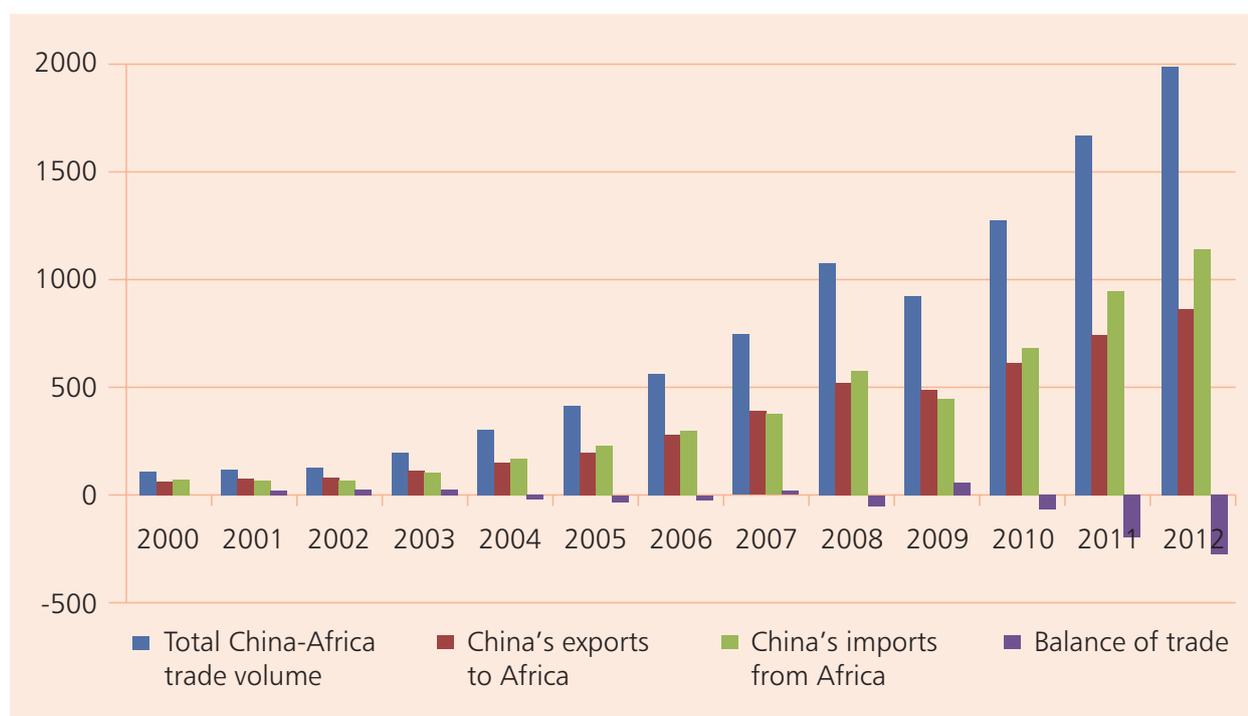
Os dois lados comprometeram-se a intensificar a cooperação no âmbito da redução da pobreza, com a RPC compartilhando as suas experiências com os países africanos. A adoção de medidas voltadas para o desenvolvimento sustentável, o setor da saúde, ciência, tecnologia e comunicação também foram reforçadas (FOCAC, 2012b). Será criado um Centro de Intercâmbio de Imprensa China-África, “encorajando o intercâmbio de pessoal e organizações da mídia entre as partes”. O processo de institucionalização de um Fórum Legal no âmbito do FOCAC também esteve em pauta, no intuito de treinar profissionais jurídicos, intercâmbio técnico acerca de serviços jurídicos e procedimentos legais. Ao fim do encontro, foi acordado que a sexta Conferência Ministerial do FOCAC ocorrerá na África do Sul em 2015 (FONSECA, 2012a).

<sup>16</sup> Ver: < <http://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>>.

O Fórum de Cooperação China-África foi lançado pelo presidente chinês Jiang Zemin, em 2000. Desde então, o Fórum tornou-se o principal veículo pelo qual as relações sino-africanas têm se pautado e se fortalecido. Deste modo, é relevante apresentar o reflexo e impacto dessa aproximação nas atividades comerciais entre a China e os países africanos nos últimos 12 anos, objeto de análise da próxima seção.

## A crescente relação econômico-comercial nos anos 2000

Desde a criação do FOCAC, o comércio bilateral sino-africano tem crescido rapidamente, como pode ser observado pela Figura1 abaixo. Em 2000, o volume comercial ultrapassou US\$ 10 bilhões, tendo esse valor quadruplicado em 2005 para um total de US\$ 39,75 bilhões. No ano de 2008, o volume comercial aumentou e ultrapassou US\$ 106 bilhões – atingindo com antecedência a meta de US\$ 100 bilhões estabelecidos durante o FOCAC III. Em virtude da crise financeira, o valor do comércio sino-africano diminuiu para US\$ 91 bilhões em 2009, mas recuperou-se logo no ano seguinte e totalizou US\$ 127,1 bilhões (HUANG; XIE, 2012). Em 2011, o comércio total entre a China e o continente africano expandiu novamente e atingiu o valor de US\$ 166,2 bilhões (OURIQUES; LUI, 2012). No ano de 2012, foi alcançado o valor de US\$ 198,49 bilhões (XINHUA NEWS, 2013). Sob fortes expectativas, o comércio sino-africano inteirou um novo recorde em 2013, ultrapassando o valor de US\$ 200 bilhões (AFRICA DAYLI, 2014).



**Figura 1. O Volume Comercial Sino-Africano (2000-2012)**

Fonte: XINHUA NEWS, 2013

Conjugada à estratégia *going global*<sup>17</sup> chinesa, o aumento nas necessidades domésticas por recursos primários e energéticos incentivou a expansão da China mundialmente, por meio da instalação de filiais de empresas ligadas, principalmente, ao setor extrativista (RIBEIRO, 2010). Mais de 2 mil corporações chinesas (estatais, *joint ventures* e privadas) estabeleceram negócios na África (CENTER FOR CHINESE STUDIES, 2012). Somente nos três anos que separaram o FOCAC I e II, 117 novas empresas de investimentos chinesas foram instituídas em solo africano, além de 245 novos acordos realizados com vários países da África (TAYLOR, 2009):

De investimentos de cobre no Zâmbia e na República Democrática do Congo (RDC), aos interesses de platina no Zimbábue, para empreendimentos de pesca ao longo do Golfo da Guiné, as empresas chinesas têm buscado dinamicamente acordos comerciais na África, muitas vezes contratos suavizados com incentivos fornecidos pelo governo central. Com exceção das exportações de petróleo para a China, o comércio sino-africano é geralmente desigual em favor dos exportadores chineses, muitos dos quais estão a inserir-e rapidamente nos mercados africanos. O foco sobre o comércio no FOCAC reflete tanto a ausência de ideologia (exceto um vago terceiro-mundismo) quanto a centralidade do comércio. Na verdade, em contraste com os decorridos dias impetuosos de solidariedade maoísta, as relações econômicas da China com a maioria dos países africanos são hoje com base em uma boa avaliação de seus perceptíveis potenciais econômicos (TAYLOR, 2011:44, tradução nossa).

Há uma predominância dessas companhias chinesas na região da África Subsaariana (Angola, Sudão, Nigéria, Chade, Mauritânia, Níger, Gabão, Guiné Equatorial, Etiópia, Mali), com contratos milionários sendo realizados e renovados anualmente. Não obstante maior parte do consumo petrolífero chinês seja atendido pelas reservas localizadas no Oriente Médio<sup>18</sup>, a produção de petróleo africano tem aumentado (RIBEIRO, 2010). No ano de 2004, as importações chinesas provenientes da África representaram US\$ 15,650 bilhões do comércio total sino-africano (CENTER FOR CHINESE STUDIES, 2012). Em 2008, o continente africano atingiu 10% do total de 1258 milhões correspondente à produção de barris mundialmente (RIBEIRO, 2010). Já em 2011, as exportações africanas para a China (particularmente, de *commodities*) atingiram o valor de US\$ 93,2 bilhões (MCDONALD, 2012). Em 2012, o total exportado correspondeu a US\$ 113,1 bilhões (CHINA DAILY, 2013).

17 A essência da estratégia *going global* está na promoção das operações internacionais das mais hábeis empresas chinesas, no intuito de melhorar a alocação de recursos e a sua competitividade em âmbito internacional (SALIDJANOVA, 2011). Foi uma iniciativa do governo chinês, em 1999, em que ocorreram mudanças na legislação do país, simplificando o processo de aprovação de projetos, incentivo ao investimento exterior, avaliação estatística e gestão cambial. De fato, a política *going global* facilitou a internacionalização de várias empresas chinesas, a partir de meados de 2000 (OURIQUES; LUI, 2012).

18 Em 2008, 42% do consumo chinês de petróleo procedeu do Oriente Médio (RI%) (RIBEIRO, 2010).

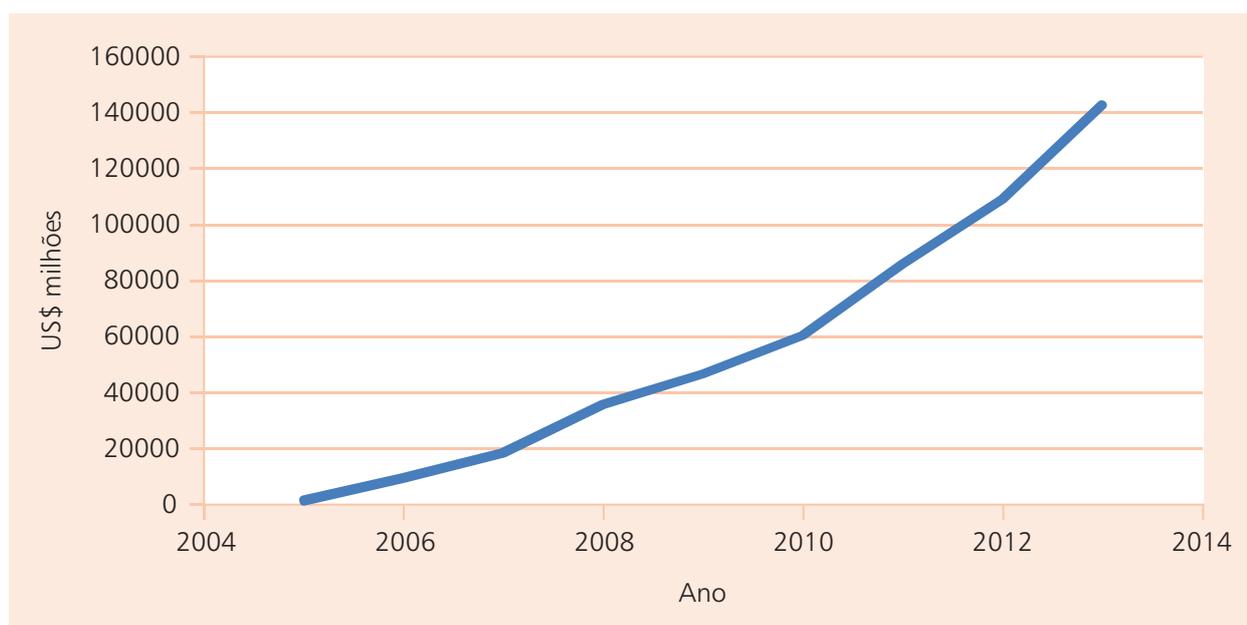


Figura 2. Investimentos chineses para a África Subsaariana 2005-2013 (em US\$ milhões)

Fonte: Scissors 2014

O volume de investimentos chineses para África Subsaariana igualmente aumentou desde o início das primeiras Conferências Ministeriais do FOCAC (FIGURA 2). Regionalmente, a África Subsaariana corresponde ao principal destino dos investimentos da RPC. Em 2006, o valor total acumulado foi de US\$ 8,9 bilhões, já em 2008, ultrapassou US\$ 35 bilhões. No ano de 2010, o total acumulado atingiu US\$ 60 bilhões e, em 2012, correspondeu a US\$ 108,7 bilhões. No último ano, o valor acumulado dos investimentos chineses destinados à África Subsaariana totalizou US\$ 142,4 bilhões, sendo a Nigéria o maior recipiente destes investimentos, mais de US\$ 20 bilhões (SCISSORS, 2014)<sup>19</sup>. De acordo com o *white paper* lançado pelo governo chinês em 2013, *China-Africa Economic and Trade Cooperation*, os setores de mineração (30,6%), finanças (19,5%), indústria de construção (16,4%) e manufaturas (15,3) são os principais destinos dos investimentos chineses na África (XINHUA NEWS, 2013).

## Considerações Finais

O artigo teve como objetivo analisar de que maneira o FOCAC tornou-se um mecanismo institucional para a consolidação político-econômica chinesa na África. A partir dos dados apresentados ao longo do trabalho, destacam-se algumas observações.

Durante as Conferências Ministeriais do FOCAC, um ponto crucial no discurso chinês ao considerar a sua relação de cooperação com a África é a recusa no uso do termo “ajuda”. O governo chinês busca enaltecer a linguagem de amizade e co-desenvolvimento, excluindo qualquer conduta

<sup>19</sup> O China Global Investment Tracker (CGIT) organizado pela Heritage Foundation só inclui projetos com o valor mínimo de US\$ 100 milhões, registrando o valor total estimado do investimento pretendido – diferentemente das fontes de dados apresentadas pelo governo dos EUA e da própria China que calculam o fluxo anual (BRAUTIGAN, 2013).

paternalista de redução da pobreza e democratização – ideias associadas às ações ocidentais na África. Dessa forma, a China promove a sua imagem de país em desenvolvimento e ex-colônia, o que a autoidentifica e aproxima dos Estados africanos na formulação de uma Cooperação Sul-Sul.

Frente ao interesse de garantir a sua segurança energética do país, grandes companhias energéticas/petrolíferas chinesas se estabeleceram, principalmente, na região da África Subsaariana. A China, então, passa a utilizar a estratégia *oil for infrastructure*, na qual se compromete com grandes investimentos e outros benefícios aos países africanos em troca da concessão na exploração do petróleo e outras matérias-primas – estratégia perceptível ao longo dos documentos oficiais do FOCAC. Segundo Ian Taylor (2009), a diplomacia petrolífera chinesa na África possui dois principais objetivos. No curto prazo, garantir o fornecimento de petróleo para ajudar a suprir a crescente demanda doméstica da China e, no longo prazo, posicionar o país asiático como *global player* no mercado internacional petrolífero.

A intensificação na relação entre China e África, trouxe, ao contrário do que se imagina, benefícios para ambas as partes. Tanto o crescimento nos valores do comércio sino-africano quanto os IED's chineses na África, ao longo dos anos 2000, foram possíveis a partir das políticas desenvolvidas nos encontros do FOCAC – comprometimentos com a abertura de mercados, redução de tarifas, além dos incentivos ao contínuo investimento das empresas chinesas no continente africano.

Os países africanos entendem que o interesse chinês no continente representa uma situação de ganhos econômicos incomparáveis, apesar das indústrias locais sofrerem fortes impactos pela maciça entrada de produtos baratos importados da China. A relação sino-africana tem um viés de complementaridades aos interesses africanos: apelo ao modelo de desenvolvimento chinês, visão da China como uma fonte alternativa de regime estável e como líder do mundo em desenvolvimento. Porém, os efeitos negativos da relação sino-africana se fazem presentes, particularmente, a grande dependência da colaboração externa chinesa para o desenvolvimento do continente africano. Além disso, o FOCAC é, na prática, uma plataforma multilateral pela qual a RPC privilegia as relações bilaterais com os países africanos, principalmente aqueles com grandes reservas de recursos naturais.

## Referências Bibliográficas

ABREU, Aline V. 2012. A Cooperação Sul-Sul e a atual dinâmica da Ajuda Internacional para o Desenvolvimento. 1º Seminário Nacional de Pós-graduação em relações Internacionais. Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2012. Disponível em: [[http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID\\_CONTEUDO=799](http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=799)]. Acesso em 15 mar.2014.

AFRICA DAYLI. 2014. China-Africa trade surpassed \$200 billion in 2013. 2014. Disponível em: [[http://www.africadaily.net/reports/ChinaAfrica\\_trade\\_surpassed\\_200\\_billion\\_in\\_2013\\_Xi\\_999.html](http://www.africadaily.net/reports/ChinaAfrica_trade_surpassed_200_billion_in_2013_Xi_999.html)]. Acesso em: 23 mar. 2014.

AYLLÓN, Bruno P. 2009. Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación em la cooperación internacional. Fundación Carolina. Disponível em: [<http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombrespropios/Documents/NPBAyII%C3%B3n0912.pdf>]. Acesso em 15 mar.2014.

ALLYÓN, Bruno P. 2008. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, Vol. 5, jun. pp. 5-23. Disponível em: [[http://www.faap.br/revista\\_faap/rel\\_internacionais/pdf/revista\\_economia\\_08.pdf](http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf)]. Acesso em: 23 mar. 2014.

BERI, Ruchita. 2007. *Chinas's Rising Profile in Africa*. SAGE Journals Online. Disponível em: [<http://chr.sagepub.com/cgi/content/abstract/43/3/297>]. Acesso em: 01 out. 2013.

BRAUTIGAM, Deborah. 2013. *Chinese Investment in Africa*. NYU Center on U.S.-China Relations Disponível em: [[http://uschinacenter.as.nyu.edu/docs/IO/27891/Brautigam\\_NYU\\_Chinese.pdf](http://uschinacenter.as.nyu.edu/docs/IO/27891/Brautigam_NYU_Chinese.pdf)]. Acesso em: 17 abr. 2014.

CENTRE FOR CHINESE STUDIES. 2012. *FOCAC: trade, investments and aid in China-Africa relations* Stellenbosch University. Disponível em: [[http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/05/FOCAC\\_Policy-Briefing\\_tradeinvest\\_final.pdf](http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/05/FOCAC_Policy-Briefing_tradeinvest_final.pdf)]. Acesso em: 12 jul. 2013.

CHINA DAILY. 2013. *Trade continues rapid growth*. Disponível em: [[http://www.china.org.cn/world/Xij Jinping\\_2013\\_visit/2013-03/27/content\\_28372889.htm](http://www.china.org.cn/world/Xij Jinping_2013_visit/2013-03/27/content_28372889.htm)]. Acesso em: 12 maio.2013.

FERREIRA, Patrícia M. 2010. *Cooperação Sul-Sul: a China em África*. *Revista Observare*. Janus Anuário. Disponível em: [[http://www.janusonline.pt/popups2010/2010\\_3\\_4\\_11.pdf](http://www.janusonline.pt/popups2010/2010_3_4_11.pdf)]. Acesso em: 16 jul.2013.

FOCAC. 2004a. *Two Major Agenda Items of the Conference*. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/lt da/dyjbzjhy/CI12009/t157578.htm>]. Acesso em: 28 set. 2013.

FOCAC. 2004b. *The Second Ministerial Conference of FOCAC*. 2009. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/lt da/dejbzjhy/CI22009/t157581.htm>]. Acesso em: 29 set. 2013.

FOCAC. 2004c. *China-Africa Business Conference*. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/lt da/dejbzjhy/CI22009/t157586.htm>]. Acesso em: 30 set. 2013

FOCAC. 2006a. *Declaration of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation*. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/lt da/dscbzjhy/DOC32009/t606841.htm>]. Acesso em: 01 out.2013.

FOCAC. 2006b. *China's African Policy*. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/zt/zgdfzccwj/t230479.htm>]. Acesso em: 01 out. 2013

FOCAC. 2009a. *Beijing Declaration of the Forum on China-Africa Cooperation*. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/lt da/dyjbzjhy/DOC12009/t606796.htm>]. Acesso em 28 set.2013.

FOCAC. 2009b. *Programme for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development*. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/lt da/dyjbzjhy/DOC12009/t606797.htm>] Acesso em: 28 set. 2013.

FOCAC. 2009d. *Declaration of Sharm el Sheikh of the Forum on China-Africa Cooperation*. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/lt da/dsjbzjhy/hywj/t626388.htm>]. Acesso em: 05 out.2013.

FOCAC. 2009e. Forum on China-Africa Cooperation Sharm el Sheikh Action Plan (2010-2012). Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/Itda/dsjbzjhy/hywj/t626387.htm>]. Acesso em: 05 out. 2013.

FOCAC. 2012a. Beijing Declaration of the Fifth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/Itda/dwjbzjjhys/hywj/t954245.htm>]. Acesso em: 05 mai. 2013.

FOCAC. 2012b. The Fifth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan. Disponível em: [<http://www.FOCAC.org/eng/Itda/dwjbzjjhys/hywj/t954620.htm>]. Acesso em: 05 out. 2013.

FOCAC. 2013a. FOCAC ABC. Publicado em FOCAC.org. [<http://www.FOCAC.org/eng/Itda/Itjj/t933522.htm>]. Acesso em : 20 set. 2013.

FONSECA, João M. E. M. 2012. A quinta conferência ministerial do Fórum de Cooperação China-África. BRICS Monitor: BRICS Policy Center. Disponível em: [<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5968/doc/314700568.pdf>]. Acesso em: 07 abr. 2014.

HUANG, Meibo; XIE, Qi. 2012. Forum on China-Africa Cooperation: development and prospects. In: CENTRE FOR CHINESE STUDIES. Quo vadis FOCAC? The fifth Ministerial Meeting of the Forum on China-Africa Cooperation. Disponível em: [[http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/09/China\\_Monitor\\_FOCAC\\_Special\\_Edition\\_JULY\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/09/China_Monitor_FOCAC_Special_Edition_JULY_2012_FINAL.pdf)]. Acesso em: 07 abr. 2014.

JIANG, Wenran. 2009. Fuelling the Dragon: China's rise and it's energy and resources extraction in Africa. The China Quarterly, Vol. 199, p. 585-609. Disponível em: [[http://www.relooney.fatcow.com/SI\\_Oil-Politics/China\\_5.pdf](http://www.relooney.fatcow.com/SI_Oil-Politics/China_5.pdf)]. Acesso em: 25 jul. 2013.

KENNEDY, Andrew B. China's petroleum predicament: challenges and opportunities in Beijing's search for energy security. In: GOLLEY, Jane; SONG, Ligang. Rising China: Global challenges and opportunities. Australian National University and Social Sciences Academic Press, c. 8, 121-136, 2011. Disponível em: [[http://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/andrew\\_kennedy/2012/Kennedy\\_Chapter\\_8.pdf](http://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/andrew_kennedy/2012/Kennedy_Chapter_8.pdf)]. Acesso em: 13 ago. 2013.

KISSINGER, Henry. 2011. Sobre a China. Rio de Janeiro: ed. Objetiva.

KONINGS, Piet. 2007. China and Africa: building a strategic partnership. Journal of Development Societies, Vol. 23, N°. 3, p.341-367. Disponível em: [<http://jds.sagepub.com/content/23/3/341.abstract>]. Acesso em: 18 nov. 2012.

LECHINI, Gladys. 2009. La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? Relaciones Internacionales, N°. 12, p. 55-81. Disponível em: [<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/173.html>]. Acesso em: 19 mar. 2014.

LEITE, Iara C. 2012. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Observador On Line, Vol. 7, N°. 3, p.1-40. Acess em: [<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22142.pdf>]. Acesso em: 13 mar.2014.

LENGYEL, Miguel; MALACALZA, Bernabé. 2011. What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis. Disponível em: [[http://www.academia.edu/1909042/What\\_do\\_we\\_talk\\_when\\_we\\_talk\\_about\\_South-South\\_Cooperation\\_The\\_construction\\_of\\_a\\_concept\\_from\\_empirical\\_basis](http://www.academia.edu/1909042/What_do_we_talk_when_we_talk_about_South-South_Cooperation_The_construction_of_a_concept_from_empirical_basis)]. Acesso em: 17 mar. 2014.

MCDONALD, Matthew. 2012. After FOCAC: Have China-Africa relations finally turned a corner, or was FOCAC V simply more of the same? In: CENTRE FOR CHINESE STUDIES. Quo vadis FOCAC? The fifth Ministerial Meeting of the Forum on China-Africa Cooperation. Disponível em: [[http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/09/China\\_Monitor\\_FOCAC\\_Special\\_Edition\\_JULY\\_2012\\_FINAL.pdf](http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/09/China_Monitor_FOCAC_Special_Edition_JULY_2012_FINAL.pdf)]. Acesso em: 12 ago. 2014.

MENDES, Carmem. 2010. A China e a Cooperação Sul-Sul. Revista Relações Internacionais, Lisboa, N°. 26, 2010, p. 39-46. Disponível em: [<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n26/n26a03.pdf>]. Acesso em: 14 out. 2014.

MILANI, Carlos R. S; CARVALHO, Tassia C.O. 2013. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. Estudos Internacionais, Vol.1, N°.1, p. 11-35. Disponível em: [<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/5158>]. Acesso em: 20 fev. 2014.

OLIVEIRA, Amaury P. 2009. A política africana da China. Disponível em: [<http://www.casadasafricas.org.br/img/upload/674760.pdf>]. Acesso em: 13 abr. 2012.

OLIVEIRA, Lucas K. 2007. Petróleo e segurança internacional: aspectos globais e regionais das disputas por petróleo na África Subsaariana. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre. Disponível em: [<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/11150>]. Acesso em: 27 ago. 2011.

OURIQUES, Helton R; LUI, Aline. 2012. China e África: uma parceria estratégica. Boletim Meridiano 47. Vol. 13, N°. 134, nov-dez. pp. 19-27. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/7340/6135>]. Acesso em: 20 out. 2012.

PAUTASSO, Diego. 2009. A política externa chinesa e a 4º Conferência do Fórum de Cooperação China-África -2009. In: Boletim Meridiano 47, N°. 112, p. 18-20, nov. Disponível em: [<http://periodicos.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/503/321>]. Acesso em: 15 ago. 2013.

QUIANG, Zeng. 2010. China's strategic relations with Africa. Part II: Macroeconomic dimensions. In: Chinese and African perspectives on China in Africa, p. 56-69, 2010. Disponível em: [<http://afraf.oxfordjournals.org/content/111/443/334.full.pdf+html>]. Acesso em: 18 set. 2013.

RIBEIRO, Valéria L. 2010. A expansão chinesa na África: o desafio do crescimento e a nova face do imperialismo. Revista Oikos, Rio de Janeiro, Vol. 9, N°. 2, p. 13-35. Disponível em: [<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/223/138>]. Acesso em: 18 set. 2013.

ROTBURG, Robert I. 2008. China into Africa: trade, aid, and influence. Brookings Institution Press. Washington, D.C.

RYSDIK, Janaina. 2010. A política externa chinesa para a África: uma análise dos casos do Sudão e Nigéria. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Porto Alegre. Disponível em [<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/28769>]. Acesso em: 17 jul. 2013.

SALIDJANOVA, Nargiza. 2011. Going out: an overview of China's outward Foreign Direct Investment. US-China Economic & Security Review Commission.. Disponível em: [<http://www.bioin.or.kr/upload/policy/1314079084656.pdf>]. Acesso em: 19 jul. 2013.

SCISSORS, Derek. 2014. China Global Investment Tracker. The Heritage Foundation, Washington, DC. Disponível em: [<http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>]. Acesso em: 03 abr. 2014.

TAVARES, Pedro B. 2013. Relações Cabo Verde-China: balanço dos trinta e dois anos de cooperação. 2010. Dissertação (mestrado) – Universidade Nova de Lisboa, Programa de Pós Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, Lisboa. Disponível em: [<http://run.unl.pt/handle/10362/5584>]. Acesso em: 14 out. 2013.

TAYLOR, Ian. 2009. China's new role in Africa. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers

TAYLOR, Ian. 2011. The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). Ed. Routledge, Global Institutions.

TULL, Denis. 2006. China's engagement in Africa: scope, significance and consequences. *Journal of Modern Africa Studies*, Vol.44. N°.3, p. 459-479. Disponível em: [<http://www.cerium.ca/IMG/pdf/Tull.pdf>]. Acesso em: 02 mar.2013.

VISENTINI, Paulo G; OLIVEIRA, Guilherme Z. 2012. As relações sino-africanas: (muitos) mitos e (algumas) realidades. *Revista Século XXI*, Vol. 3, N°.1, p. 25-40. Disponível em: [<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1834/111>] Acesso em: 13 set. 2013.

XINHUA NEWS. CHINA-AFRICA ECONOMIC AND TRADE COOPERATION (2013). 2013. Disponível em: [[http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-08/29/c\\_132673093.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-08/29/c_132673093.htm)]. Acesso em: 18 mar. 2014.

YEROS, Paris. 2008. A China na África: um grande salto a frente? Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo. Disponível em: [[http://eespfgvspbr.tempsite.ws/\\_upload/seminario/48a04bea89bc6.pdf](http://eespfgvspbr.tempsite.ws/_upload/seminario/48a04bea89bc6.pdf)]. Acesso em: 05 nov. 2011.

# A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China

*South America as a geopolitical and geoeconomical space: Brazil, China and the United States*

Cristina Soreanu Pecequilo\*

## Resumo

As transformações recentes do equilíbrio de poder mundial, que indicam a ascensão dos países emergentes e o declínio relativo dos poderes ocidentais tradicionais como os Estados Unidos e a União Europeia detêm impactos na agenda global e na regional da América do Sul. Neste contexto, observa-se o avanço dos projetos de integração liderados pelo Brasil, o aumento da presença da China e as reações norte-americanas a estas mudanças estratégicas, políticas e econômicas. Com isso, o objetivo do artigo é analisar a dinâmica geopolítica e geoeconômica da América do Sul no século XXI a partir das interações de Brasil, Estados Unidos e China.

**Palavras Chave:** América do Sul, Brasil, Estados Unidos, China, Geopolítica

## Abstract

Recent changes in the world's balance of power, that indicate the growth of emerging nations and the relative decline of traditional Western powers such as the United States and the European Union, impact to global and regional agenda of South America. In this context, one can notice the promotion of regional integration projects led by Brazil, the spillover of China's presence and the American reactions to these strategic, political and economic changes. In this sense, the goal of this article is to analyze the geopolitical and geoeconomical dynamics of South America in the twenty-first century, studying Brazil, the United States and China's interactions.

**Key Words:** South America, Brazil, United States, China, Geopolitics

\* Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo, Pesquisadora do CNPq, NERINT/UFRGS, UNIFESP/UFABC e UnB. E-mail: crispece@gmail.com

Para a América do Sul<sup>1</sup>, a primeira década do século XXI representou uma importante era de transformações sociais, políticas, econômicas e estratégicas, que trouxeram um renascimento da região como espaço geopolítico e geoeconômico. Tais transformações encontram-se diretamente relacionadas às crises do neoliberalismo dos anos 1990, com o esgotamento das agendas de abertura econômica, privatização, redução do Estado de Bem-Estar, que trouxeram o agravamento das assimetrias domésticas e fragmentação de muitas nações. Este agravamento, após o otimismo do imediato pós-Guerra Fria associado ao discurso de prosperidade e crescimento atrelado ao Consenso de Washington, gerou uma segunda década perdida nos anos 1990, muito similar à primeira de 1980<sup>2</sup>.

Estas encruzilhadas, porém, provocaram um renascimento de projetos políticos de cunho social, que se tornaram dominantes no período de 2000/2010, por meio das agendas do Presidente Hugo Chávez na Venezuela (1999/2013) e do Presidente Luis Inácio Lula da Silva no Brasil (2003/2010). Pautas políticas similares disseminaram-se pela maioria dos países na região, e a dimensão social teve, como contrapartida, muitas vezes, a recuperação do crescimento econômico e a diminuição das instabilidades internas. A despeito do cenário não ser homogêneo nestes campos, com situações de maior e menor gravidade existindo na América do Sul, a ideia de um objetivo comum foi capaz de alavancar os processos de integração autóctones.

Dentre estes, destaca-se o já existente MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e os novos projetos da IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), da CASA/UNASUL (Comunidade Sul-Americana de Nações, depois renomeada União das Nações Sul-Americanas) e da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas). Com isso, criou-se uma dinâmica de autonomia interna que reforçou a cooperação regional Sul-Sul. Simultaneamente, estas alternâncias foram acompanhadas por mudanças na projeção de poder dos Estados Unidos e da China na América do Sul. Com isso, as interações intrarregionais e extrarregionais criaram esferas estratégicas diferenciadas no espaço sul-americano.

Diante deste contexto, o objetivo do artigo é examinar a agenda estratégica do Brasil, dos Estados Unidos e da China na América do Sul, assim como suas triangulações. Deve-se destacar que a própria opção pela “América do Sul” como recorte de análise reflete um reordenamento do conjunto geopolítico e geoeconômico da América Latina em suas divisões mais conhecidas – América do Norte, América Central e América do Sul – com a elevação da importância político-econômica-estratégica da região nas relações internacionais.

## Os Poderes “Tradicionais”: Brasil e Estados Unidos

De 1990 a 2010, as nações sul-americanas atravessaram duas fases distintas em sua agenda de relações internacionais que podem ser definidas, em linhas gerais, como de baixo perfil e autonomia. Enquanto a fase de baixo perfil refere-se à década de 1990, a autonomia

1 O artigo é baseado nas pesquisas desenvolvidas no projeto “A construção da integração na América do Sul e a China”, apoiada pela Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES No. 18/2012.

2 A década perdida de 1980 corresponde a um período de ampla crise social, política e econômica na América Latina, que coincide com o fim dos regimes autoritários que haviam levado à expansão do crescimento entre 1960/1970, os processos de redemocratização e a fase final da Guerra Fria.

correlaciona-se diretamente à reemergência de projetos políticos de esquerda na região nos anos 2000. Ao longo destas duas décadas, estas movimentações tiveram, como polos de projetos político-econômico-estratégicos distintos, potências tradicionais como o Brasil e os Estados Unidos. A estes polos somou-se a atração das agendas da Venezuela e da China ao longo da década.

No que se refere à fase do baixo perfil, a prevalência da iniciativa política foi dos Estados Unidos, com a reafirmação de sua posição hegemônica continental nos anos 1990. Tal reafirmação foi facilitada por três fenômenos: a crise político-econômica latino-americana resultante da década perdida (1980), o fim da Guerra Fria e o ativismo norte-americano. A percepção de vulnerabilidade da região, associada ao temor de isolamento pós-bipolaridade, impulsionaram a busca de um realinhamento ao Norte, como forma de assegurar um novo tipo de projeção internacional. Ainda que subordinada, esta projeção era vista como a única via possível de desenvolvimento econômico e era sustentada na premissa da unipolaridade gerada pela queda do Muro de Berlim (e agravada pelo fim da URSS em 1991).

Por ser um país “americano”, mas ao mesmo tempo a superpotência restante, os Estados Unidos surgiam como referencial para a América Latina, que buscava na agenda norte-americana uma válvula de escape. Além disso, não se pode desconsiderar o referencial político-ideológico representado pelos norte-americanos, símbolo da prosperidade e do crescimento. Tal referencial tornou-se discurso quase homogêneo das novas lideranças latino-americanas como Fernando Collor de Mello no Brasil (1990/1992), Carlos Salinas no México (1988/1994) e Carlos Menem na Argentina (1989/1999). Primeiro Mundo e modernização tornaram-se sinônimos de alinhamento à agenda dos Estados Unidos.

Bastante conhecida no debate sobre as relações hemisféricas, esta agenda ofensiva dos Estados Unidos era composta por três pilares: o Consenso de Washington, a integração regional (Iniciativa para as Américas, Acordo de Livre Comércio para a América do Norte e a Área de Livre Comércio das Américas – IA, NAFTA e ALCA, respectivamente) e os novos temas (segurança compartilhada para lidar com meio ambiente, tráfico de drogas, imigração, direitos humanos, boa governança, dentre outros).

Estes pilares traziam prescrições de política interna e externa para a América Latina e foram apresentados como o símbolo de uma nova era de cooperação regional que colocaria um fim definitivo à Doutrina Monroe (1823). Estabelecida no século XIX como forma de sustentar a lógica da “América para os americanos”, a Doutrina Monroe estabelecia a região como esfera geopolítica preferencial dos Estados Unidos, devendo-se preservá-la da influência de poderes extrarregionais e intrarregionais que pudessem contestar o poder norte-americano. Historicamente, isso levava a um padrão de intervenções e assimetrias do Norte sobre o Sul que finalmente seriam superadas depois de 1989 e substituídas pelo crescimento conjunto. O *slogan* deste período? *Trade not aid* (comércio, não ajuda).

Mais retórica do que prática, esta avaliação rapidamente seria superada, até mesmo pelas pressões das condicionalidades impostas à região, pelos resultados das reformas a que os países locais aderiram e pelo esvaziamento do lado norte-americano de suas próprias propostas. No que se refere aos primeiros dois itens, condicionalidades e resultados, observa-se o fracasso da implementação da agenda do Consenso de Washington na região, simbolizada pela pauta

neoliberal das privatizações, da redução da presença do Estado na economia, o corte de projetos sociais nas áreas de saúde, infraestrutura e educação, e da abertura econômica (PECEQUILO, 2013).

Desequilíbrios econômicos-sociais, aumento da exclusão e desaceleração do crescimento foram apenas alguns dos efeitos que atingiram os países latino-americanos a partir da segunda metade dos anos 1990, levando à quebra da ordem política democrática pelo agravamento das polarizações internas. Argentina, Bolívia, Equador, Venezuela são algumas das nações que passaram por estas dificuldades político-institucionais, enquanto países como o Brasil e Chile sofreram pressões econômicas, ainda que sem quebra da ordem institucional. Diante deste contexto, a ajuda direta norte-americana para auxiliar a região a recuperar seu desenvolvimento foi pouca ou quase nenhuma, sendo seguida pela citada dinâmica do esvaziamento das agendas.

Com relação ao esvaziamento, observou-se apenas uma acomodação natural da política externa dos Estados Unidos ao cenário internacional em termos geopolíticos e geoeconômicos. Apesar dos positivos discursos diplomáticos sobre o hemisfério, o fim da Guerra Fria não alçara, em nenhum momento, a América Latina a uma nova posição na escala de prioridades nas relações internacionais dos Estados Unidos. Mesmo antes do esvaziamento da integração regional e crise, sinais como a não reforma do sistema interamericano, sustentado no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948), e da atualização das relações com Cuba deixavam claros os limites da reinvenção estadunidense.

Em comparação à Eurásia, a América Latina e, em escala semelhante, a África, eram teatros estratégicos secundários. A ofensiva regional era apenas reflexo das pressões sofridas pelos norte-americanos de seus aliados na Europa Ocidental e Japão, que haviam se tornado fortes competidores econômicos à hegemonia norte-americana desde os anos 1970 e a seus projetos de reforço de seu entorno regional: a Europa, com a continuidade e aprofundamento da integração e o Japão, com a reafirmação de sua esfera asiática.

Ou seja, assim como a América Latina percebia os Estados Unidos como uma válvula de escape para seus problemas, os Estados Unidos tinham a mesma percepção sobre seus parceiros regionais: uma válvula de escape para os mercados euro-asiáticos e o reforço de seu poder político hegemônico a baixo custo. Ao apresentar propostas abrangentes de construção de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC) com a IA e a ALCA, os Estados Unidos buscavam, sem quebrar nenhum padrão da Doutrina Monroe, uma “reserva de mercado” para sua influência, seus produtos industrializados e, em menor escala, fornecimento de energia e matérias-primas.

Todavia, uma válvula de escape que não contava, dentro dos Estados Unidos, com o apoio de segmentos significativos nem da sociedade, nem da classe política, nem das empresas. Embora algumas análises atribuam o encolhimento aos atentados terroristas de 11/09/2001 e à ascensão de George W. Bush à presidência dos Estados Unidos, esta é uma visão parcial, visto que desde o governo Bill Clinton (1993/2000), os norte-americanos haviam recuado na agenda hemisférica e nem mesmo George Bush pai (1989/1992) implementara sua pauta “americana” plenamente. Em 2000, na campanha eleitoral, Bush filho, inclusive, apresentou a prioridade de renovação do “Século das Américas” proposto por seu pai.

Isso pode ser percebido nos padrões de negociações que se estabeleceram desde a IA até a ALCA sobre a constituição da ZHLC. No caso da IA, que combinava a proposta da ZHLC com o Plano

Brady, somente esta segunda dimensão relativa ao tratamento da dívida externa pôde prosseguir. Ações de investimento ou negociação comercial não possuíram, entre 1990/91, qualquer respaldo interno. Inclusive, para Bush pai que propusera a IA e o NAFTA, ambas as iniciativas foram objeto de forte crítica no debate eleitoral de 1992, quando o presidente republicano foi derrotado pelo democrata Clinton. A crítica girava em torno da “exportação de empregos” para a América Latina caso as propostas de integração saíssem do papel, do risco do crescimento da imigração ilegal e do dispêndio de recursos no exterior.

Já em Clinton, ao serem confrontados duplamente com a crise regional e a resistência de países como o Brasil, os Estados Unidos optaram por não avançar as conversações e focar em tratados de livre comércio bilaterais com nações menores, que já detinham interdependência com os norte-americanos, e com as quais não precisavam realizar concessões (Chile, Peru, as nações do Caribe que resultaram no Acordo de Livre Comércio da América Central – o CAFTA). O NAFTA é o tipo ideal deste modelo de baixos custos político-econômicos para a hegemonia, consistindo em uma área de livre comércio que valida parcerias e interações pré-existentes.

Esta combinação de fatores culmina, no final dos anos 1990, com a retomada da autonomia regional, a partir da reemergência dos projetos políticos de esquerda. Este processo, com foco na Venezuela de Chávez e no Brasil de Lula, também inicia um reordenamento regional do espaço hemisférico. Este reordenamento baseia-se no relativo descolamento entre a América do Sul como subsistema de crescente relevância a partir do desenvolvimento de uma política interna e externa de alto perfil, em comparação aos espaços da América do Norte e da América Central e do Caribe, que mantiveram uma relação de verticalidade Norte-Sul com os Estados Unidos.

Em termos de agenda, o “novo” período sul-americano apresenta como características principais a ascensão de governos populares ao poder, a retomada de uma pauta doméstica de desenvolvimento e atenção às questões sociais e ao incremento da integração regional autóctone. Ainda que o auge deste processo seja atingido nas eras Chávez-Lula, suas raízes encontram-se no biênio 1999/2000, impulsionadas pela crise cambial, a estagnação econômica, a instabilidade político-institucional e o encolhimento externo. Frente a esta conjuntura, o governo brasileiro, liderado por Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato, reativa e amplia as iniciativas sul-americanas com o MERCOSUL e a IIRSA (cujo lançamento realizou-se na I Cúpula dos Países Sul-Americanos em Brasília em 2000).

Devido às limitações econômico-financeiras do período, o foco não era comercial, mas político-estratégico, visando a criação de redes de interdependência entre as nações sul-americanas a fim de explorar suas complementaridades, tendo como base o setor de infraestrutura. Isto permitiria dinamizar a economia e criar condições para a retomada do crescimento interno e do comércio regional que, por consequência, levariam à estabilidade dos países.

Nesta perspectiva, porém, ainda não se encontrava como prioritária a demanda social, inexistindo políticas específicas sobre o setor. A ideia era que a estabilidade gerasse condições de acomodação nas sociedades em crise. Ou seja, ainda se encontrava ausente uma pauta direcionada para a reforma pós-neoliberal, com a retomada do papel do Estado na economia e de prioridades relacionadas ao bem-estar (saúde, educação, políticas contra a pobreza e de empoderamento).

No Brasil, este processo foi iniciado na gestão Lula em 2003, antecedida por Chávez, que baseou sua administração na ideia do socialismo do século XXI e lançou o projeto ALBA como

alternativa à ALCA. O governo Lula sistematizou políticas que se tornaram chave neste setor social, como o Fome Zero, o Bolsa Família, a Farmácia Popular, com projeção externa na área de cooperação Sul-Sul e ações técnicas e, na América do Sul, focado na CASA/UNASUL. Adicionalmente a estes projetos econômicos-sociais, agregaram-se iniciativas de fundo estratégico como o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. Igualmente, a América do Sul tornou-se plataforma de projeção internacional da região, com base na liderança brasileira de criar as iniciativas inéditas da Cúpula América do Sul-África (ASA) e da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), também a partir da gestão Lula (VISENTINI, 2013).

Diante deste cenário, a reação norte-americana baseou-se em dois pilares no início do século XXI: uma crítica aos projetos locais devido ao seu caráter de “esquerda”, em particular na Venezuela (país ao qual se acrescentava ainda a crítica de que era autoritário e não democrático) e o início da militarização da presença regional dos Estados Unidos. Justificada pela necessidade de realizar uma “guerra às drogas”, esta militarização tem como ponto de partida a Iniciativa Contra as Drogas na Colômbia (Plano Colômbia), lançada simultaneamente à IIRSA em 2000. Após os atentados terroristas de 11/09/2001, agregou-se à necessidade de uma maior atenção dos Estados Unidos à Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai), identificada como foco de terrorismo internacional, tráfico de drogas e crime organizado.

Voltava-se, portanto, a uma reativa de afirmação da Doutrina Monroe no campo estratégico, em detrimento da proposta cooperação econômica dos anos 1990. Entretanto, uma afirmação secundária e com investimentos razoavelmente baixos, devido à aceleração da projeção de poder eurásiana dos Estados Unidos e à Guerra Global contra o Terrorismo (GWT) de Bush filho<sup>3</sup> e seus dois conflitos “quentes”: Afeganistão (2001, com previsão de término em 2014) e Iraque (2003/2011).

Positivamente, como indicado, isto favoreceu a autonomia local, com fortalecimento dos laços intrarregionais e o incremento das parcerias extrarregionais. E, também como citado, embora o processo tenha se iniciado com FHC no Brasil e Chávez na Venezuela, foi com o governo Lula que ganhou adensamento e tornou-se paralelo ao aumento da influência da China na América do Sul. Na região, isto gerou uma situação complexa de dois triângulos geopolíticos e geoeconômicos sobrepostos: Estados Unidos-Brasil-Venezuela e Estados Unidos-Brasil-China.

Dentre estes atores, porém, um demonstrou-se no curto prazo um polo mais fraco, a despeito de sua atração regional aos países andinos (Bolívia e Equador), da bacia do Caribe e a América Central: a Venezuela. As dificuldades venezuelanas, derivadas de sua interdependência no setor energético com os Estados Unidos (seu principal mercado de petróleo), a baixa diversificação de sua economia e as polarizações sociais, ofereciam limitações reais ao crescimento e projeção global.

Ainda que o país tenha se aproximado do Irã e da Rússia no campo estratégico e reforçado seus laços econômicos com o Brasil e a China, suas ações possuíam forte componente de vulnerabilidade. De certa forma, pode-se dizer que a Venezuela buscava atuar como *free rider* (carona) do Brasil e China em alguns momentos. Por fim, a doença prolongada de Hugo Chávez e o

3 A “guerra das drogas” foi inserida em um momento na linguagem da GWT ao se definir as guerrilhas colombianas como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) como “narcoterroristas”. Em 2002, Venezuela e Cuba foram incluídas pelos Estados Unidos no “Eixo do Mal” ao qual pertenciam nações como Irã, Iraque, Síria, Líbia e Coreia do Norte.

seu falecimento em 2013, a quem a imagem, a gestão e a implementação do projeto venezuelano encontravam-se diretamente relacionadas, fragilizaram a política interna e externa do país. Com isso, a partir de meados dos anos 2000, o segundo triângulo, Estados Unidos-Brasil-China, prevaleceu e tem se tornado o referencial de equilíbrio (ou desequilíbrio) da América do Sul (esta imagem dos triângulos é utilizada por diversos autores que têm analisado este tema, como Roett e Paz, 2008).

## As “Novas Dinâmicas” Sino-Brasileiras e os Estados Unidos

Avaliando a interação Estados Unidos-China-Brasil pode-se inserir uma divisão cronológica em sua evolução a partir dos anos 2000: um predomínio das ações Brasil-China na região até 2008 e a nova ofensiva dos Estados Unidos a partir do último ano do governo Bush filho, a subsequente gestão de Barack Obama (2009/2014), acompanhada de um encolhimento relativo brasileiro e do aumento da presença chinesa.

No que se refere ao primeiro período 2000/2008, o vácuo da presença hemisférica dos Estados Unidos foi ocupado, como discutido, inicialmente pelas ações de Venezuela e Brasil. No caso, a ação brasileira demonstrou-se mais sustentada que a venezuelana pelos fatores rapidamente mencionados, ganhando maior visibilidade e sustentação a partir do governo Lula em 2003. Neste governo, a política regional beneficiou-se não só das iniciativas na América do Sul, mas de uma assertividade internacional ampliada, agregando às relações internacionais brasileiras uma forte projeção global.

Sustentada no eixo de cooperação Sul-Sul, esta projeção baseou-se, além dos elementos já mencionados, na construção de alianças de geometria variável como o G-20 comercial (criado para as negociações da Organização Mundial de Comércio na Reunião Ministerial de Cancun em 2003), o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)<sup>4</sup>. Em particular, estas duas últimas alianças, IBAS e BRICS, mantêm-se como simbólicas da força político-econômica dos emergentes, como passaram a ser definidas no século XXI estas nações do anteriormente designado Terceiro Mundo. Como agenda comum, destacam-se os temas da reforma da governança global e a defesa da multipolaridade, assim como a igualdade, reciprocidade e defesa do desenvolvimento.

Tais temas estendem-se às negociações multilaterais das Nações Unidas e incrementaram a atuação do G-20 financeiro, que ganhou visibilidade após a crise econômica global de 2008, que atingiu mais diretamente as economias desenvolvidas dos Estados Unidos e da União Europeia. Desde então, refletem-se polarizações Norte-Sul nestas negociações e mesmo no âmbito geral das relações internacionais, devido a este processo de reordenamento de poder, questionando-se a integridade e viabilidade das alianças emergentes devido a suas diferenças e elevada competição entre si.

A despeito das críticas e problemas constantemente atribuídos a estas economias (em especial pelos países desenvolvidos do Norte e mesmo forças domésticas internas em cada um

<sup>4</sup> Também se destaca como relevante, no quadro da política externa brasileira, a liderança da Missão de Estabilização das Nações Unidas (MINUSTAH) no Haiti desde 2004.

deles), relatório recente do Banco Mundial indica que, para 2014, é possível que a economia chinesa ultrapasse a norte-americana. Da mesma forma, observa-se o crescimento dos demais BRICS e a sua sustentação de posições no ranking, assim como a emergência de um novo acrônimo, o MINT (México, Indonésia, Nigéria e Turquia), como possíveis novos polos emergentes. Neste sentido, dentre as dez economias do mundo, em ordem de importância encontram-se: Estados Unidos, China, Índia, Japão, Alemanha, Rússia, Brasil, França, Reino Unido e Indonésia.

Somadas a estas críticas encontram-se, ainda, duas outras considerações: a primeira é de que não existiria cooperação e sim apenas competição Sul-Sul e, a segunda, indica que esta cooperação Sul-Sul refletiria apenas uma tática neoimperialista e/ou neocolonialista das nações do Sul. Dentre estas, Brasil e China, nos espaços da América do Sul e da África, seriam os principais pilares deste “novo” projeto de exploração dos países pobres. De que forma isto se reflete na América do Sul? Como lidar com esta crítica retórica vinda do Norte e com a realidade concreta das relações sino-brasileiras na região? De que maneira os Estados Unidos reagem a este fenômeno?

Assim como a intensificação da projeção brasileira na América do Sul e global é parte de um processo de atualização e elevação do perfil das relações internacionais no século XXI, a mesma lógica se aplica à China. A atuação deste país na América do Sul se insere em um quadro mais amplo de atualizações das relações internacionais chinesas, como parte de sua ascensão pacífica e desenvolvimento, que tanto traz elementos de cooperação quanto de competição com as demais nações nos níveis Norte-Sul e Sul-Sul.

Especificamente, estas atualizações inserem-se em um quadro de busca de autonomia e de redução de suas vulnerabilidades político-econômico-estratégicas diante dos Estados Unidos. Apesar do exponencial crescimento chinês, existe a percepção de que os Estados Unidos permanecem, ainda, como a principal fonte de ameaça ao país. Esta percepção desenhou-se após a crise da Praça da Paz Celestial em 1989, no imediato pós-Guerra Fria, quando os norte-americanos opuseram-se às ações chinesas no sentido de restabelecer a estabilidade interna e evitar fragmentação similar à da União Soviética (KISSINGER, 2011).

Mesmo sem ter havido quebra nas relações econômicas, as demais esferas bilaterais sofreram instabilidades, o que impulsionou e acelerou a reforma da agenda externa da China. Esta reforma visava diminuir a vulnerabilidade política, econômica e estratégica diante dos norte-americanos. A contrapartida para isso era o aumento das parcerias alternativas no Terceiro Mundo<sup>5</sup> para a abertura de mercados consumidores, fornecedores de matérias-primas e insumos energéticos. Paralelamente, o foco no Sul demandava o reforço da identidade terceiro-mundista chinesa e da “ascensão pacífica”, i.e como potência não hegemônica, não revisionista e que defende a coexistência pacífica, com base no desenvolvimento mútuo dos parceiros.

Três componentes compuseram esta reforma: a busca da acomodação estratégica com os Estados Unidos (país que manteve seu *status* de “primeira prioridade” para a China); a valorização do papel das organizações internacionais multilaterais, com defesa da multipolaridade; e a atualização das estruturas de governança global e o incremento da cooperação Sul-Sul. Neste

5 Embora existam discordâncias com relação ao uso de conceitos com o “Terceiro Mundo”, “Sul” e “Norte”, que se originam nos anos 1960, os mesmos ainda retêm sua relevância explicativa e seu peso político-estratégico. Deve-se destacar que conceitos como “Sul Global”, “Norte Global” e “Segundo Mundo”, que tem se tornado presentes no século XXI também não são fonte de consenso e permanecem como objeto de debate e questionamento.

quadro tático-estratégico, as interações com o Brasil e a América do Sul inserem-se, como se pode perceber, nos dois últimos componentes (e que se aplicam igualmente aos intercâmbios com outras regiões-chave para a China no século XXI, a África e a Ásia Central).

Contextualizando a expansão chinesa na América do Sul, observam-se duas dimensões: as relações sino-brasileiras bilaterais e multilaterais no âmbito dos BRICS e demais organizações internacionais, e as interações mais abrangentes da China com a América do Sul (e os seus impactos sobre o Brasil). No que se refere à primeira dimensão, as relações sino-brasileiras, observa-se um adensamento da trajetória iniciada nos anos 1970 (OLIVEIRA, 2012). Além do intercâmbio comercial e nas áreas de ciência e tecnologia, o século XXI traz a construção de uma agenda política comum. Derivada das demandas que unem estes emergentes, esta agenda também ganha impulso a partir da percepção brasileira de que a China poderia se tornar uma alternativa à interdependência assimétrica com os Estados Unidos, tanto nos setores estratégico quanto econômico.

Esta avaliação, porém, tendeu a minimizar outras assimetrias: quais sejam, as existentes entre a China e o Brasil, que se refletem tanto no âmbito bilateral quanto na América do Sul. Da mesma forma, levou o Brasil a buscar uma redução de possíveis níveis de divergência e conflito com a China em arenas política-econômica, a despeito de ações chinesas unilaterais nestes setores, em particular no campo comercial e cambial. Por fim, levou à relativa subestimação do peso da relação Estados Unidos-China na pauta da própria China. Como visto, independente de sua crescente força política, econômica e seus investimentos no setor militar, a China define esta relação como a “primeira prioridade” de sua política externa, até que possa diminuir sua vulnerabilidade diante da potência hegemônica.

Este contexto indica a ambiguidade das relações Brasil-China, que tanto possuem caráter regional quanto global, e tendências de cooperação e competição em ambos os níveis. No caso da parceria global, como examinado, a questão refere-se de forma mais imediata às interações via BRICS e organismos multilaterais, como parte de um processo de afirmação das nações emergentes como atores relevantes no cenário mundial. Inclusive, isso tem até mesmo levado à criação de novos conceitos para definir estes atores, como, por exemplo, “Sul Global”. Com isso, para alguns, se evita o teor ideológico da Guerra Fria atrelado a termos como “Sul” e “Terceiro Mundo”.

Para as nações emergentes, porém, esta é uma discussão paralela, colocada pelos países desenvolvidos, que também tendem a atrelar as ações dos novos polos a termos como “neoimperialismo” e/ou “neocolonialismo”. Ou seja, fariam parte de um conjunto de esforços do Norte, em particular das potências ocidentais, Estados Unidos e União Europeia, a fim de desqualificar o papel que estes países têm assumido no sistema ao sustentar suas ações em programas de desenvolvimento, ajuda e solidariedade. Isso não significa negar, com relação a qualquer um dos BRICS, que suas relações com países menores detêm assimetrias de poder, mas sim que o conteúdo de suas ações ao projetar poder busca atrelar o seu interesse a de seus parceiros.

Isso se aplica diretamente à presença sino-brasileira na América do Sul e na África. Em ambas as regiões, as ações de China e Brasil buscam a construção de uma agenda de interesses convergentes de desenvolvimento social, econômico e político, definindo um padrão de cooperação Sul-Sul de caráter mais solidário e menos assimétrico do que o oferecido pelas nações do Norte.

Existem diferenças qualitativas e quantitativas na projeção do Brasil e da China, referentes ao escopo dos projetos e ao montante de recursos e capacidades de poder disponíveis para cada um dos agentes. A China possui maior margem de manobra e recursos do que o Brasil, assim como propõe relações mais frouxas politicamente (sem condicionalidades ou demandas de qualquer natureza) e mais vantajosas economicamente no curto prazo. No caso do Brasil, a integração regional na América do Sul e o reposicionamento no conjunto latino-americano encontram-se atrelados a um projeto político-estratégico e não só econômico. Desta forma, correspondem à visão de uma liderança multilateral e compartilhada do espaço sul-americano que demanda a construção de um arcabouço institucional. Mesmo que os projetos MERCOSUL/UNASUL não detenham metas supranacionais similares às da União Europeia, ainda assim geram políticas de caráter intergovernamental, legislações político-econômicas comuns e compromissos mútuos (acompanhados de projetos de desenvolvimento econômico) que contrastam com a natureza das relações com a China<sup>6</sup>.

Esta situação se aplica como um tipo ideal à América do Sul e estende-se à África (vide os impactos da ação chinesa ao IBAS, à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul). O caso africano, porém, não será examinado neste artigo (sugere-se a leitura de VISENTINI/CEBRAFRICA, 2013), mantendo-se o foco do debate nas relações triangulares Estados Unidos-Brasil-China na região. Neste sentido, pode-se identificar o ano de 2004 (JOHNSON; WASSON, 2011) como o “momento da virada” das relações sino-sul-americanas (na África, o biênio 1999/2000 é considerado chave pelo estabelecimento do FOCAC, o Fórum China-África).

Em 2004, segundo Johnson e Wasson, o presidente chinês Hu Jintao anunciou um plano de investimentos para a região e o interesse em ampliar o comércio entre o país e a América Latina. Naquele momento, a atenção já se concentrava na região sul do continente – Brasil, Chile e Argentina – expandindo-se posteriormente. A entrada da China na OMC e o reconhecimento dos países locais de seu *status* de economia de mercado impulsionaram rapidamente o relacionamento, visto que os países locais abandonaram o questionamento das práticas comerciais chinesas (deixaram de aplicar medidas *antidumping*, por exemplo).

Em contraposição à tática brasileira, como visto, a China optou pelo reforço dos laços bilaterais, incluindo os com o Brasil. Zhu (2008) indica que o Presidente Hu Jintao definiu a parceria com o Brasil para “todas as condições”, regionais e globais, e como o principal parceiro sul-americano. Além do aumento dos investimentos e fluxos comerciais com o Brasil e Argentina, outros resultados desta ação incluíram o estabelecimento de tratados de livre comércio com o Chile (2005), o Peru (2008) e a Costa Rica (2011). Também se encontram em andamento conversações com a Colômbia. Estes TLCs sobrepõem-se aos projetos de integração brasileiros e, ao mesmo tempo, aos TLCs que os Estados Unidos têm criado na região, em particular com os países da região do Pacífico.

6 Entretanto, um componente cultural tem sido marcante nestas relações, com a criação de “Institutos Confúcio” nestes países. Estes institutos, estabelecidos em parcerias com renomadas universidades locais (UNESP e UFRGS, somente para mencionar duas no Brasil) dedicam-se à promoção de atividades de ensino de língua chinesa gratuitos, exposições de arte e ciclos de filme, assim como incentivo ao intercâmbio acadêmico. Estas iniciativas convertem-se em importantes pilares de *soft power* chinês.

Além disso, em 2008, a China publicou, como aponta Zhu (2013), o primeiro *policy paper* sobre a América Latina (Livro Branco das Políticas da China na América Latina), no qual os parceiros sul-americanos acima merecem destaque novamente: Brasil, Chile, Argentina. Além destes, Venezuela e Equador também crescem em importância para a agenda chinesa. Todavia, nem os interesses chineses, nem sua presença geopolítica e geoeconômica se limitam a estes interlocutores.

Neste contexto, as linhas gerais do envolvimento chinês na região sustentam-se nos seguintes pilares: acesso a novos mercados de exportação para seus produtos; fornecimento de *commodities* nos setores de alimentos, minérios e energia; e reforço da presença diplomática da China em um espaço tradicionalmente dominado pelos Estados Unidos e com intercâmbios com Taiwan. Como subproduto destes pilares, a China realiza investimentos diretos em setores de seu interesse, tanto para a produção dos bens que consome em larga escala como para a viabilização da infraestrutura para exportação (com obras no setor de transportes e em portos, dentre outros).

De acordo com Ellis (2009), a observação do relacionamento sino-sul-americano a partir destes pilares permite a compartimentalização da região em setores de atração específicos para o interesse chinês: Cone Sul, com destaque às parcerias com Chile, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, visando o fornecimento de petróleo, soja, aço e acesso aos mercados consumidores, e os Andes, Venezuela, Equador, Bolívia, Peru e Colômbia, para compra de produtos pesqueiros, petróleo e alianças (há, ainda, a extensão ao México, à América Central e ao Caribe). No caso dos países voltados ao Pacífico, como Chile e Peru, existe um reforço adicional no interesse chinês, reforçando sua presença geopolítica nesta parte da América do Sul.

Estes aspectos reforçam o interesse local nas parcerias com a China, visto que os investimentos e ações diretas da potência asiática permitem a retomada e a ampliação do crescimento rápido pelas exportações de bens primários, como a modernização de setores estratégicos-chaves, antes definidos como pontos de estrangulamento internos. Como resultado, existe uma elevação da prosperidade destas nações no curto prazo, minimizando a percepção de que possa estar sendo gerada uma dependência econômica diante da China e vulnerabilidades domésticas nestes países.

Dentre estas, destacam-se os fenômenos da desindustrialização (que tem como outro lado da moeda a reprimarização da economia e seu foco na produção de *commodities*), a relativização do setor de serviços, a saturação de mercados e desequilíbrios comerciais e produtivos. Assim, pode-se observar um cenário de aumento de desemprego interno, perda de competitividade em setores industrializados, déficits comerciais e baixo investimento em ciência e tecnologia. No caso da reprimarização é importante também mencionar a mudança na pauta de produtos gerada pelo direcionamento da produção ao mercado chinês, resultando na elevação dos preços internos de determinados bens: por exemplo, países como o Brasil têm elevado a produção de soja, visando o mercado chinês, em detrimento de bens da sua cesta básica, como feijão e mesmo arroz e trigo.

Além disso, existe uma relativização da importância dos laços políticos e econômicos regionais, a partir do desvio de comércio para a China e a troca de dependência Norte-Sul com os Estados Unidos por uma nova dependência Sul-Sul com a China. A substituição dos fluxos intrarregionais de comércio e complementaridade entre as nações sul-americanas também reduz a possibilidade de adensamento político local via arranjos de integração ou alianças *ad hoc*.

A China, neste sentido, repete uma tática conhecida dos Estados Unidos em suas projeções de poder em escala regional: busca tornar-se o principal parceiro individual de cada país, para excluir a influência dos demais poderes, em particular das principais potências regionais, o Brasil e os Estados Unidos. No caso da América do Sul, basicamente, esta tendência ocorre no setor econômico, mas que, como indicado, implica na diminuição de alternativas políticas autóctones. Na tabela abaixo, adaptada de Slipak (2014), a evolução da presença chinesa na América do Sul ilustra bem esta situação:

**A China e a América do Sul: Parceria Comercial**

País	China como destino de exportações		China como origem de importações	
	2000	2012	2000	2012
Argentina	6	3	4	2
Bolívia	18	9	7	2
Brasil	12	1	11	1
Chile	5	1	4	2
Colômbia	36	2	9	2
Venezuela	35	2	18	2

Segundo Gallagher e Porzecanski (2010), além dos riscos já apontados, existe a possibilidade de que os países sul-americanos, e na América Latina em geral, atribuam, no médio e no longo prazo, responsabilidades à China por suas futuras crises. Novamente, repetir-se-ia o mesmo padrão atribuído aos Estados Unidos como gerador de relações assimétricas. Entretanto, na visão dos autores, esta seria uma visão equivocada e tendenciosa, assim como as acusações sobre o “neoimperialismo chinês” (ou brasileiro em menor escala), uma vez que as escolhas políticas e econômicas têm sido realizadas pelos países locais de forma autônoma e não a partir de pressões chinesas. Se antes se podia falar em um Consenso de Washington no qual predominavam condicionalidades impostas pelos Estados Unidos a seus parceiros hemisféricos, o mesmo não ocorre no caso chinês.

Apesar de toda a discussão contemporânea sobre a existência ou não de um Consenso de Beijing que substituiria o de Washington, não se observa da parte da China, como já indicado, a geração de demandas políticas e econômicas estruturais para que se construa a parceria com o país. Muito pelo contrário, na base das concepções chinesas de relações internacionais de ascensão pacífica e desenvolvimento harmonioso, o ponto central do estabelecimento de intercâmbios com parceiros é a possibilidade da convergência de interesses e prosperidade conjunta. Ou seja, se os parceiros sul-americanos optam por caminhos políticos e econômicos sem exigirem maior reciprocidade da China em alguns setores (em especial os de maior poder relativo como o Brasil), trata-se de uma opção de política externa. Isto é, não há a imposição de um “modelo chinês” aos parceiros, sejam eles americanos, asiáticos, europeus ou africanos. Neste sentido, Slipak (2014) chega a sugerir que o “Consenso de Beijing” poderia ser analisado como a percepção destes parceiros de que as alianças com a China geram desenvolvimento, portanto, seria um “consenso de desenvolvimento”.

Diante deste cenário, as reações norte-americanas à expansão dos emergentes na América do Sul (e também na África e no Atlântico Sul) iniciaram-se de forma mais sistemática em 2008, atingindo maior intensidade a partir de 2009, com a chegada de Barack Obama ao poder na Casa Branca. Obama não só deu continuidade às políticas lançadas por Bush filho no campo geopolítico, como inseriu componentes geoeconômicos na agenda de contenção de Brasil e China. Stallings (2008) aponta que mesmo que a postura brasileira e chinesa não seja confrontacionista diante da hegemonia, o fato de sua projeção de poder começar a chocar-se com a norte-americana na economia e na dimensão política-estratégica impôs uma necessidade de resposta aos Estados Unidos.

Deve-se destacar que o ano aqui identificado como de retomada estadunidense, 2008, coincide com a eclosão da crise econômica global nos países desenvolvidos, reforçando ainda mais a ideia de que as ações dos Estados Unidos na região ganham força como válvula de escape às tensões econômicas neste país. Isto é, não emergem de uma política construtiva para o continente ou que vise o aprofundamento da colaboração, mas sim de uma necessidade de preservar a zona de influência hemisférica e conter o avanço dos novos polos de poder nesta região e em escala mundial.

Em termos geopolíticos, a reação norte-americana optou por ações de “dividir para conquistar”, reconhecendo o Brasil como parceiro estratégico<sup>7</sup> já no governo Bush, posição reafirmada por Obama ao definir o país como um dos “novos centros de poder” mundial (NSS, 2010). A região do Atlântico Sul voltou a ser definida como estratégica para o interesse dos Estados Unidos no campo da segurança<sup>8</sup>, observando-se três ações direcionadas a esta região: a reativação da Quarta Frota, o aumento dos investimentos no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM) e a criação do Comando Militar da África (USAFRICOM). Em linhas gerais, o Atlântico Sul retoma este papel devido à crescente presença brasileira, chinesa e indiana neste espaço, destacando-se sua relevância como zona de passagem e de produção de recursos energéticos (pré-sal, acesso a petróleo e gás) e de *commodities*.

Na América do Sul, mais especificamente, mantêm-se os investimentos no Plano Colômbia, somando-se uma “nova guerra às drogas”, agora no México, com o estabelecimento da Iniciativa Mérida. A partir de 2010, aumentaram também as tensões políticas com o Brasil por conta da atuação do país em Honduras, a criação da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) e a elaboração do Acordo Nuclear Tripartite Irã, Turquia, Brasil. Contudo, o conflito mais acentuado foi em 2013, devido às denúncias, realizadas por Edward Snowden, de espionagem norte-americana a Chefes de Estado, incluindo a Presidente Dilma. O episódio levou ao cancelamento da visita oficial de Estado da Presidente aos Estados Unidos em outubro daquele ano, e a manifestações amplas da comunidade internacional contra esta prática (além da Presidente Dilma, a Primeira-Ministra da Alemanha Angela Merkel desempenhou papel importante no processo, ainda em andamento).

7 O marco deste processo ocorre em 2005 com o estabelecimento do “Diálogo Estratégico Brasil-Estados Unidos”. Para uma análise da relação bilateral Brasil-Estados Unidos em maior detalhamento sugere-se PECEQUILLO, 2012.

8 A edição de número 4 (Jul/Dec 2013) da Revista Austral “South Atlantic, Brazil, and the Cooperation between Semiperiphery and Periphery”, disponível em <http://seer.ufrgs.br/Austral>, aborda a reemergência do Atlântico Sul como foco de interesse das grandes potências. Acesso em: 8 dez. 2013

Na arena geoeconômica, os Estados Unidos optam pela aceleração dos tratados bilaterais de comércio (assim como a China, como analisado), não existindo a retomada de propostas de integração regional abrangente. O objetivo é tornar-se novamente um polo de atração para a América do Sul devido à perda de espaços comerciais, como visto no quadro aqui apresentado. Este processo, todavia, caminha lentamente, e começou a ser acompanhado por uma tática paralela de fechamento de espaços de mercados para os emergentes, em especial Brasil e China.

Na esfera do Pacífico, isso resultou em duas iniciativas: uma de caráter regional, o apoio à Aliança do Pacífico, um acordo de livre comércio entre México, Peru, Chile e Colômbia, e uma de caráter global, a “Parceria Transpacífica” (*Transpacific Partnership* – TPP). A TPP busca o estabelecimento de um novo pivô asiático de contenção à expansão da presença chinesa na Ásia e no Pacífico em geral, sendo composta de pilares estratégicos (reposicionamento de tropas norte-americanas) e econômicos (estabelecimento de uma área de livre comércio na região do Pacífico). Os antecedentes da TPP remetem à APEC (Cooperação Econômica da Ásia Pacífico) lançada pelo Presidente George Bush (pai) nos anos 1990, mas que, assim como outros projetos de integração regional focados na ação dos Estados Unidos, não caminharam. Se na América Latina/do Sul, como discutido, o vácuo norte-americano foi ocupado por Venezuela, Brasil e China, no Pacífico, a China tornou-se mais relevante.

Entretanto, a ofensiva estadunidense não se limitou a estes espaços, mas se refletiu em uma tentativa de dinamizar o relacionamento com a União Europeia. Afetados duramente pela crise de 2008, ambos os lados do Atlântico perderam margem de manobra diante dos emergentes, assim como são foco das exportações chinesas e das pressões pela liberalização do comércio global. A reação veio em 2013, no anúncio da abertura de negociações secretas para o estabelecimento de um tratado de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia, a “Parceria Transatlântica” (TPPI). O objetivo aqui é duplo: fechar os espaços internos de cada um dos dois parceiros à China e retomar competitividade nos demais mercados.

Por fim, há de se mencionar a já citada pressão no campo político-ideológico que vem sendo realizada sobre os emergentes, atribuindo a suas ações um caráter de exploração das nações mais pobres, sob a égide dos “neos” imperialismo e colonialismo. Esta reação, em particular do ocidente centrado em torno da União Europeia e dos Estados Unidos, conta, porém, com um apoio de elites políticas dentro dos emergentes, como no caso do Brasil. Assim, este discurso é muitas vezes incorporado de forma acrítica no debate interno, associado também a qualificações simplistas acerca do regime político dos emergentes: a Rússia seria “autoritária, agressiva, expansionista”, a China “não democrática e autoritária”, o Brasil “hegemônico, amigo de ditadores e corrupto”, a Índia e a África do Sul “desiguais e violentas”, dentre outros exemplos de uma retórica carregada de preconceitos.

Frente a estas pressões chinesas e norte-americanas, as reações brasileiras têm sido ambíguas, em particular no governo da Presidente Dilma Rousseff, no qual se observa um certo encolhimento e menor visibilidade da política externa. Ao mesmo tempo em que se busca matizar processos como o de desindustrialização, por outro lado não se busca a confrontação político-econômica com a China a fim de não quebrar as alianças multilaterais globais. Na América do Sul, isso se reflete em uma razoável estagnação de iniciativas, mantendo o MERCOSUL e a UNASUL em compasso de espera, e, no cenário internacional em geral, em um baixo perfil relativo. Ou seja,

ainda que a presidência afirme uma política de continuidade de táticas e princípios, falta maior intensidade e recursos no sentido de sustentar a ação brasileira de forma sistemática.

Se estas medidas norte-americanas, ou mesmo as reações brasileiras (ainda que tímidas), serão ou não efetivas no médio prazo, é cedo para dizer, principalmente porque os indicadores econômicos norte-americanos demonstram-se razoavelmente estagnados em 2013 e com baixas perspectivas de crescimento para 2014, assim como no caso do Brasil. Além disso, o Brasil atravessa significativa encruzilhada política em 2014, com a realização de eleições presidenciais, cujos impactos sobre as relações internacionais e a estabilidade interna não devem ser desconsiderados.

A “terceira parte” do triângulo, a China, parece indicar uma tendência maior de estabilidade, ainda que não se possa subestimar os riscos da crise no Ocidente em sua economia ou mesmo as pressões de sua demanda por energia e *commodities* em geral e os impactos de sua presença econômica em regiões como a África e a América do Sul/Latina no campo social-econômico, que tem gerado tanto desenvolvimento quanto assimetrias. Da mesma forma, estes impactos não se encontram completamente claros. Mesmo que as análises apontem seus riscos, há também a possibilidade de que estes mesmos riscos possam ser evitados ou minimizados por ajustes no relacionamento Sul-Sul, a partir de uma maior assertividade dos parceiros vis a vis a China. Neste contexto, é preciso compreender que

a rápida e abrangente consolidação da presença chinesa na África e na América Latina é, sem dúvida, também um sinal do amadurecimento deste país como um poder global. Mesmo que a excitação em torno de uma “nova partilha da África” ou sobre uma nova ameaça à Doutrina Monroe possa ser exagerada, a China certamente tem transformado a dinâmica geopolítica de ambas as regiões, pelo menos, como uma alternativa à tradicional dominação ocidental. (ANDREWS-SPEED; DANNREUTHER, 2014, p. 165)

Portanto, assim como em outras eras de “troca hegemônica” ou de mudanças significativas no equilíbrio de poder que podem levar à multipolaridade, o sistema experimenta uma era de fragilidade. A elevação das crises externas somadas às fragmentações sócio-econômicas internas, comuns a todos os polos, tradicionais e emergentes, em diferentes graus, indicam a continuidade de um século XXI de incertezas. Para o Brasil, pivô sul-americano, a liderança regional, em um contexto de polarização Estados Unidos-China em sua zona de influência e mesmo no mundo, surge como desafio que deve ser encarado com pragmatismo e com a manutenção da assertividade de suas relações internacionais.

## Referências Bibliográficas

ANDREWS-SPEED, Philips and DANNREUTHER, Roland 2014. *China, oil and global politics*. London and New York: Routledge.

“Brasil é 7a maior economia, e China deve passar EUA logo, diz Banco Mundial”. 2014. Disponível em: [<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/04/30/ranking-do-banco-mundial-traz-brasil-como-a-7-maior-economia-do-mundo.htm>.] Acesso em: 30 abr. 2014.

- BRZEZINSKI, Zbigniew. 2012. *Strategic Vision*. New York: Basic Books.
- ELLIS, R. Evan. 2009. *China in Latin America- the whats and wherefores*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- FUNG, K.C and GARCIA-HERRERO, Alicia (ed). 2012. *Sino-Latin American economic relations*. Oxon: Routledge.
- GALLAGHER, Kevin P. and PORCEZANSKI, Roberto. 2010. *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press.
- JOHNSON, Gregg B and WASSON, Jesse T. 2011. "China, Latina America and the United States: The Political Economy of Energy Policy in the Americas" in CURRIER, CARRIE LIU and DORRAJ, Manochehr (ed). 2011. *China's energy relations with the developing world*. New York/London: Continuum.
- KISSINGER, Henry. 2011. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- NATIONAL SECURITY STRATEGY. 2010. The White House, Washington. Disponível em [[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)]. Acesso em 10 jul. 2011
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. 2012. *Brasil e China : cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. 2013. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. 2012 *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe (ed.). 2008. *China's expansion into the Western Hemisphere: implications for Latin America and the United States*. Washington, Brookings Institution Press.
- SHAMBAUGH, David and MURPHY, Dawn. 2013. "US-China interactions in the Middle East, Africa, Europe and Latin America" in SHAMBAUGH, David (ed). 2013. *Tangled Titans- the United States and China*. New York: Rowan & Littlefield Publishers Inc. p. 315-345
- SLIPAK, Ariel M. 2014. "América Latina y China: cooperación Sur-Sur o Consenso de Beijing?". *Nueva Sociedad*, 250. Marzo-Abril. p. 102-113
- VISENTINI, Paulo Fagundes. 2013. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- VISENTINI, Paulo Fagundes e equipe CEBRAFRICA. 2013. *A África e as potências emergentes- nova partilha ou cooperação Sul-Sul?* Porto Alegre: Ed. Leitura XXI.
- ZHU, Zhiqun. 2013. *China's new diplomacy- rationale, strategies and significance*. Burlington: Ashgate, 2<sup>nd</sup> edition.

# Desafios para a ascensão chinesa no Sistema Internacional de Hegemonia das Democracias de Mercado

## *Challenges for China's rise in the International System of Market Democracies' Hegemony*

Eduardo Viola\*

Jean Lima\*\*

### Resumo

A ascensão chinesa, apesar de despertar apreensão no sistema internacional, também passará por grandes desafios. No plano internacional, a estratégia de adoção de uma política externa assertiva – e até certo ponto agressiva – é contraproducente na busca por aceitação de status e legitimidade como grande potência, pois o Estado chinês é visto como uma ameaça pelos vizinhos. No plano interno, a China possui diversas preocupações no que concerne ao seu regime autoritário, à (in) sustentabilidade de seu vigoroso crescimento e a tensões sociais internas. Conduzir reformas, como um aumento do pluralismo político, assumir claramente compromissos e responsabilidades tanto regionais como globais, além de buscar maior convergência de forma contínua na lógica do sistema internacional de hegemonia das democracias de mercado são posturas fundamentais para a China solucionar certos problemas internos e externos, bem como consolidar seu status de grande potência no século XXI.

**Palavras-chave:** ascensão chinesa; aspirações geopolíticas; preocupações internas; interdependência; governança global.

### Abstract

The China's rise despite awaken apprehension in the international system, it will also undergo major challenges. Internationally, the strategy of adopting an assertive foreign policy – and to some aggressive point – is counterproductive in the quest for acceptance and legitimacy status as a great power, because the Chinese state is seen as a threat by the neighbors. Domestically, China has several concerns with regard to its authoritarian regime, the (un) sustainability of its vigorous growth, and internal social tensions. Driving reforms as an increase in political pluralism, clearly assuming regional and global commitments and responsibilities, and seek greater convergence on a continuous basis in the logic of the international system of market democracies' hegemony, are fundamental postures for China to solve some internal and external problems, as well as consolidating its status as a great power in the 21st century.

**Key words:** China's rise; geopolitics aspirations; domestic concerns; interdependence; global governance.

\* Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – Irel/UnB e Pesquisador Nível 1 do CNPq. E-mail: eduviola@gmail.com.

\*\* Mestrando no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – Irel/UnB e Bolsista de Mestrado do CNPq. E-mail: jeanlima.91@gmail.com.

## Introdução

O sistema internacional surgido no Pós-Guerra Fria indica uma hegemonia das democracias de mercado e certo triunfo ideológico das democracias liberais ocidentais sobre formas alternativas de regime (VIOLA; LEIS, 2007; FUKUYAMA, 1992). Contudo, em 2014, vários países emergentes – muitos deles não ocidentais – são democracias de baixa qualidade (Brasil, Índia, África do Sul, México, Indonésia), regimes autoritários (China, Rússia, Vietnã, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos) ou regimes híbridos (Turquia). Além disso, segundo *The National Intelligence Council* (2009, p. 40), houve uma intensificação da transição de poder econômico do centro – EUA e União Europeia – a países asiáticos: “em termos de tamanho, velocidade e fluxo direcional, a transferência da riqueza mundial e poder econômico agora em curso – basicamente do Ocidente para o Oriente – é sem precedentes na História moderna”. No mesmo sentido, Kissinger afirma que “The center of gravity of world affairs is shifting from the Atlantic, where it was lodged for the past three centuries, to the Pacific” (KISSINGER, 2005).

A ascensão econômica da região da Ásia-Pacífico não é um fenômeno tão recente, porém, pode ter sido acentuado após a crise de 2008. Tal mudança de poder, além de ser produto das estratégias de desenvolvimento unidas aos mercados regionais, deriva também da atuação dentro da lógica da globalização, bem como dos custos mais baixos de produção no continente asiático. Esses e outros aspectos provocaram um deslocamento do lócus da manufatura e serviços industriais para o continente asiático e, conseqüentemente, incrementou o crescimento econômico e de recursos de poder da China, o gigante que há séculos havia “adormecido”.

A ascensão chinesa representa uma das grandes agitações do sistema internacional, cujo impacto é amplamente pesquisado por teóricos e especialistas. Ao assumir o posto de segunda maior economia do globo, crescem posições de que o modelo chinês de governança centralizador, ou seu modelo de desenvolvimento baseado no capitalismo de Estado, seriam modelos atrativos para outros Estados, principalmente para aqueles de menor protuberância econômica, emergentes ou pobres. Há ainda uma enorme incerteza em torno das intenções chinesas: se o país estaria decidido a aplicar esforços capazes de gerar um eventual conflito com os Estados Unidos, ou se haverá uma maior convergência e cooperação baseada na interdependência econômica entre os países. Nos últimos anos, parece haver um “estudo de caso particular” a esses e outros questionamentos: a assertividade da China no Sul e Leste Asiático, e a reação dos países da região ao formarem uma coligação antichinesa e pró-Estados Unidos, expondo os limites à assertividade chinesa como potência regional. A estratégia chinesa de política externa assertiva – e até certo ponto agressiva – é contraproducente ao país na busca por aceitação de status e legitimidade como grande potência.

Normalmente os estudos relatam sobre o impacto no sistema internacional da ascensão chinesa, ou sobre seu volumoso crescimento, mas tem dado pouco destaque aos desafios pelos quais a China terá em sua ascensão dentro do sistema internacional vigente. Dentre esses desafios: (1) o Estado chinês produz percepção de ameaça sobre os vizinhos ao adotar uma política externa assertiva, exibida nas implicações decorrentes de sua política no Mar da China Meridional a partir de 2009; (2) o país deveria adotar reformas sociopolíticas e econômicas, buscando maior convergência de forma continuada na lógica da ordem liberal global das democracias de

mercado, caso queira manter um crescimento significativo e diminuir profundas tensões sociais intrarregionais e inter-regionais; e, (3) para legitimar seu status de grande potência, o país deveria assumir mais responsabilidades com a governança global, assumindo mais claramente as normas do sistema internacional.

Diante das incertezas inerentes ao futuro da ascensão chinesa e impacto no sistema internacional, surgem três cenários possíveis. O primeiro deles é o otimista, e próximo a ideais liberais, no qual a China manterá seu crescimento a altas taxas, embora inferiores às da última década (em torno de 6/7% ao ano), com uma democratização limitada (nos moldes não ocidentais, mas com um aumento do pluralismo político) e com um aumento de compromisso com a governança global. O segundo, moderadamente otimista, reconhece que o país possivelmente passará por períodos turbulentos e agitação social decorrentes do processo de mudança de seu modelo econômico baseado nas exportações, para o crescimento do mercado interno, cenário no qual o país crescerá a taxas inferiores a 5% ao ano. E no terceiro estão os pessimistas, influenciados por premissas realistas, destacam que ocorrerá desordens locais e globais como produto de uma profunda crise econômica, social e política da qual a China estaria se aproximando. Tal crise poderá aumentar o autoritarismo e controle político por parte do Partido Comunista, com “fim do domínio dos moderados globalizantes do partido e uma transferência de poder para os nacionalistas mais autoritários e os militares, o que levará a um forte aumento da tensão no sistema internacional” (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013, p. 101). Os dois primeiros cenários, nós consideramos os mais prováveis, sem assinalar que o terceiro seja impossível.

## Ascensão entre o Conflito e a Cooperação

Wang (2009) indica que premissas construtivistas ajudaram a moldar um conceito chinês de ordem mundial. Historicamente, a China manteve uma política de independência em relação a outros Estados, objetivando a conservação da *soberania, autonomia e segurança nacional*. Se, para Alexander Wendt (1992), a soberania é uma instituição, e só existe em virtude de entendimentos intersubjetivos e expectativas, bem como não há soberania sem outras, pode-se afirmar que a China construiu um conceito de soberania menos ofensivo, porém mais *independentista* e *isolacionista* que as potências ocidentais. Tais aspectos fizeram com que o país demonstrasse pouco interesse pelo imperialismo ao modo praticado pelos países do Ocidente (KISSINGER, 2011).

Uma das principais consequências do isolamento chinês foi o fortalecimento do *nacionalismo*, com uma superestimação do pensamento local de que o país era o centro do mundo e a maior das civilizações. Este pensamento foi impulsionado por três fatores: por ser uma civilização existente há milênios (mais velha que as potências ocidentais), pelo histórico do país à frente das invenções científicas e tecnologia difundidas no mundo ocidental; e pela sua imensa população e território. A política e economia chinesa, e principalmente sua educação, basearam-se nos ideais de Confúcio, que possui algumas similaridades com a teoria construtivista das relações internacionais. O pensamento de harmonia social, disciplina e sabedoria são alguns dos pontos da busca da essência da vida humana e, de forma mais ampla, da busca por um governo compreensivo (KISSINGER, 2011).

Contudo, ao torna-se um gigante econômico global, e com a crise internacional de 2008 originada e mais sentida no Ocidente, a China intensificou o grau de assertividade como potência regional, de certa forma, aparenta ser agressiva e contrária a aspectos de sua história e ao humanismo confuciano<sup>1</sup>. Do ponto de vista dos vizinhos, a China é uma potencial ameaça. Buzan (2012), Zakaria (2009) e Berggruen e Gardels (2013) descrevem que a pujança econômica de um país implica uma assertividade cultural e política vinculada a um aumento do nacionalismo, o que pode alimentar antigas rivalidades e insinuar uma revisão histórica das relações internacionais do país.

Do ponto de vista teórico do *realismo ofensivo*, a China não crescerá pacificamente. Para Mearsheimer, mesmo que a China pareça atualmente em vários aspectos “pacífica”, caso o país continue crescendo a altas taxas e se torne um verdadeiro Hong Kong tamanho “gigante”, mudará seu comportamento. Em sua obra *The Tragedy of Great Power Politics* (2001), o autor parte de cinco suposições de como a política internacional opera: (1) o sistema internacional é *anárquico*; (2) todos os Estados possuem alguma capacidade militar ofensiva; (3) os Estados não podem ter certeza sobre as intenções dos outros Estados; (4) a *sobrevivência* é o principal objetivo dos Estados; e (5) os Estados são atores racionais. Para o autor, essas suposições combinadas produzem comportamentos nos Estados, tais como medo e insegurança. Nesse sistema, a autoajuda é o único mecanismo que pode conferir segurança aos Estados para defender seus interesses e sua sobrevivência.

Diante de tais suposições, Mearsheimer argumenta que o melhor caminho para um Estado sobreviver neste sistema é maximizar sua parcela de poder relativo no mundo, buscando a hegemonia regional (sendo a global algo muito improvável de ser alcançada), e certificando que não tenha um *peer competitor*, ou seja, que não há outro Estado como *hegemon* regional. A partir desses comportamentos, haveria um grande problema atual: a China deseja ser o país mais poderoso da Ásia e, por conseguinte, um *hegemon* regional. Para o autor, haveria um revisionismo histórico, no qual o país se lembrará de quando eram fraco militarmente e foram invadidos por americanos, europeus e, principalmente, pelos japoneses, e alimentará rivalidades regionais já existentes (MEARSHEIMER, 2001; 2005; 2012). Documentos oficiais e ações do governo dos Estados Unidos demonstram a preocupação norte-americana com o equilíbrio de poder na região da Ásia-Pacífico com a ascensão chinesa. Em seu documento oficial “*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*” de 2012, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos declara que: “while the U.S. military will continue to contribute to security globally, we will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region”. Desse trecho, fica claro que o interesse dos Estados Unidos é aumentar sua presença na região, articulando acordos diplomáticos e militares com os países asiáticos, o que ajudaria a manter uma balança equilibrada de poder na região., expressa na aproximação do governo americano ao governo indiano. Partindo dessa preocupação, os EUA se aproximaram da Índia, firmando uma parceira estratégica com a Índia, e estabelecendo, em junho de 2005, um Acordo de Defesa bilateral por um período de dez anos, além de reconhecer a Índia como Estado detentor oficial de armas nucleares no governo Obama (GOSWAMI, 2013). O mesmo documento do *US Department of Defense* afirma que a emergência da China como

1 Acharya (2011), as ideias e concepções sobre ordem internacional não são constantes, mudam ao longo do tempo.

potência regional terá o potencial de afetar a economia e segurança norte-americana e que, apesar de os dois países desejarem construir uma relação cooperativa bilateral, a ascensão chinesa deverá vir acompanhada de claras intenções a fim de evitar atritos na região:

Our two countries have a strong stake in peace and stability in East Asia and an interest in building a cooperative bilateral relationship. However, the growth of China's military power must be accompanied by greater clarity of its strategic intentions in order to avoid causing friction in the region. The United States will continue to make the necessary investments to ensure that we maintain regional access and the ability to operate freely in keeping with our treaty obligations and with international law. Working closely with our network of allies and partners, we will continue to promote a rules-based international order that ensures underlying stability and encourages the peaceful rise of new powers, economic dynamism, and constructive defense cooperation. (US.DEPARTMENT OF DEFENSE, 2012, p. 2)

Curiosamente, em uma das principais missões das Forças Armadas Americanas citada no mesmo documento – “projetar poder apesar dos desafios de antiacesso (*anti-access*) e negação de área (*area denial*)” – a China é vista como uma ameaça à liberdade operacional de acesso dos Estados Unidos na área cibernética: “States such as China and Iran will continue to pursue asymmetric means to counter our power projections capabilities, while the proliferation of sophisticated weapons and technology will extend to non-state actors as well” (p. 4). De fato, a China possui grande capacidade cibernética e, possivelmente, com paridade com os Estados Unidos na área de métodos sofisticados em “complicar” cálculos operacionais e *cyberwar*.

De fato, mudanças e transições de poder são habitualmente vistas como momentos perigosos no sistema internacional. Podem gerar instabilidades, um aumento nas assertividades soberanas nacionais, e, competições por segurança, corridas armamentistas, e até guerras. O conflito advém de erros de cálculo e de percepção, coligados ao “dilema de segurança”, o qual pressupõe que um Estado, ao tentar garantir sua própria segurança ou defender-se, acaba sendo visto como ameaça ofensiva pelos demais Estados. Contudo, nem todas as transições de poder geram uma corrida armamentista ou alimentam uma possibilidade de conflito, a exemplo da Alemanha e do Japão no período pós-II Guerra Mundial. Esses países atuaram dentro economia globalizante, e de forma convergente com a ordem liberal dominante, abdicando de certas práticas autoritárias internas e hostis com governos vizinhos.

Autores realistas costumam partir de uma explicação das relações entre grandes potências a partir do conceito de “Estado unitário”, e de uma análise retrospectiva a momentos bem diferentes com poucos polos de poder. muito diferente do contexto atual. Desse modo, a formação dos interesses nacionais em seu caráter societal é negligenciada. A análise da convergência de diferentes sociedades em torno da noção dos custos de um conflito no mundo atual também é fundamental. Além disso, excetuando-se as indústrias bélicas e afins, os diversos grupos e elites econômicas podem pesar no processo de tomada de decisão da alta burocracia estatal, pois estes grupos são altamente prejudicados em um eventual conflito, a exemplo do rompimento de seus negócios internacionais e entraves ao crescimento econômico do país. Como argumentou Paul Kennedy (1989), os impérios e as potências sobredimensionam o poder militar e posteriormente declinam.

Do mesmo modo, faz-se necessário uma breve elucidação do conceito de potência. Diferente do conceito realista, que toma o Estado com um ator unitário racional, nós consideramos que a noção de potência, com a intensificação da globalização, engloba uma complexa combinação de agentes não estatais, empresas e sociedade civil. Há de se repensar também sobre os aspectos que definem um Estado como potência. Os desfiles militares chineses despertam olhares mais atentos da comunidade internacional. Entretanto, atualmente há diversas restrições institucionais (e morais) para o uso da força. Se durante boa parte da Guerra Fria o poder de um Estado era definido preponderantemente em termos militares, hoje o poder econômico é preponderante, bem como o poder sociocultural – *soft power* – tem recebido maior atenção dos líderes nacionais. Além disso, a ostentação de poder militar, sem poder econômico e sociocultural, tem limites significativos, como é demonstrado nos casos de Coreia do Norte e Paquistão.

O sistema internacional atual de hegemonia das democracias de mercado apresenta um maior grau de sofisticação comparado a sistemas do passado. A *interdependência econômica* entre as sociedades reduz os incentivos ao conflito entre potências. As *instituições*, que são resultado das discórdias produzidas na mesma interdependência (KEOHANE, 2002), diminuem os ganhos de políticas confrontacionistas ao sistema. A *expansão democrática* ajuda a atenuar os problemas de dilema de segurança.

Ikenberry (2008; 2011) argumenta que apesar dos Estados Unidos serem o centro da ordem internacional, caso o país almejasse perseguir uma política de contenção de longo prazo em relação à China, isso seria impossível devido à ampla gama de países democráticos capitalistas com interesses econômicos convergentes com o regime chinês. Por outro lado, caso a China desejasse confrontar os EUA, entraria também em confronto com o sistema ocidental capitalista democrático muito mais amplo, com diversos parceiros norte-americanos. Segundo o autor, a China e outras potências emergentes não ocidentais não querem contestar os princípios básicos da ordem liberal internacional, mas ter maior poder de voz e autoridade dentro da ordem existente<sup>2</sup>. As potências emergentes foram se tornando mais prósperas e capazes de operar dentro da ordem internacional existente, beneficiando-se das regras, práticas e instituições como a OMC e o G20, além de experimentarem um crescimento atado à organização liberal global (IKENBERRY, 2011). Do mesmo modo, “Desde a Segunda Guerra Mundial, os EUA tem sido capazes de estabelecer instituições internacionais, as quais não somente facilitam a existência de grandes potências, mas também concedem janelas suficientes para as potências emergentes unirem-se a elas” (GOSWAMI, 2013, p. 11). Caberia então às potências o fortalecimento da ordem institucionalizada, com instituições e mecanismos de cooperação mais eficazes e maior vontade por parte dos governos de atuarem dentro do sistema internacional, mesmo que com revisões de certas normas.

De acordo com Kissinger (2012), a formação de uma “relação especial” entre China e os Estados Unidos também é possível, na medida em que os dois países optem pela cooperação e

<sup>2</sup> Ikenberry, em *The Future of Liberal Order* (2011), afirma que mesmo que a posição dos Estados Unidos no sistema global esteja se alterando, e ascendendo novas potências (algumas delas *soberanistas*) “the liberal international order is alive and well”. Tal ordem é considerada não somente uma coleção de Estados democráticos liberais, mas uma sociedade internacional de ajuda mútua – uma fonte de clube político global que fornece aos membros ferramentas para avanço econômico e político. Participantes da ordem ganham oportunidades comerciais, mecanismos de resoluções de disputas, compartilhamento de conhecimento, quadros para ação coletiva, acordos regulatórios, garantias de seguranças aos aliados e recursos em tempos de crises.

formação comunitária de interesses do que uma alimentação de rivalidades aos modos realistas clássicos. Ao contrário do período da Guerra Fria, no qual havia uma rivalidade de modelos econômicos e políticos entre a URSS e os EUA, Kissinger relata que há uma interdependência entre as economias da China e dos EUA dentro da economia global, a qual poderá dissuadir eventuais conflitos. Segundo o autor, a estratégia de contenção da Guerra Fria não se aplica ao contexto atual. A China possui uma economia mais forte que a da extinta União Soviética, e o país possui um maior poder de ingerência na economia global, dado seu dinamismo e pelo fato de ser o maior parceiro comercial de diversas nações. Diante disso, caso surjam relações realmente conflitantes entre os Estados Unidos e a China, haveria consequências sérias e imensuráveis a todos (KISSINGER, 2012, p. 47; IKENBERRY, 2008; 2011).

## Assertividade e Responsabilidades Regionais: Uma Nova Doutrina Monroe ou um Líder Regional?

Apesar de ter aumentado a sua interdependência com as democracias de mercado, a China tem adotado uma política expansionista e assertiva na região da Ásia-Pacífico incentivada pelo declínio do poder relativo dos Estados Unidos e do Ocidente, e pela pressão por recursos e território decorrente de seu crescimento econômico. Contudo, essa política está sendo até certo ponto malsucedida. Há certo retorno da geopolítica no cenário internacional, como os entraves diplomáticos entre China e Japão e a crise ucraniana. Entretanto, a importância deste fenômeno está sendo exacerbada por alguns autores. Para Russel Meade (2014), há um acirramento das rivalidades geopolíticas no contexto atual e, segundo o autor, os EUA e a União Europeia entenderam mal o significado do fim da Guerra Fria, os quais teriam superestimado as questões ideológicas e subestimado o *hard power*. Para o autor, a China (assim como a Rússia e o Irã) é um Estado revisionista da ordem internacional atual, implementando esforços para derrubar as configurações geopolíticas do pós-Guerra Fria, buscando revisar o *status quo* e, diante disso, o poder dos EUA seria um obstáculo para atingir seus objetivos revisionistas.

Já Ikenberry (2014) refuta consistentemente os argumentos de Meade e afirma que este errou em suas interpretações sobre as realidades modernas de poder, e que a lógica da ordem global existente é mais estável e expansiva do que o quadro retratado pelo autor. As transformações políticas ocorridas na Ásia pró-democracia nas últimas décadas fizeram com que a China vivesse em uma vizinhança decididamente democrática, tornando as tentativas de controle geopolítico sobre seus vizinhos uma opção custosa e autodestrutiva.

O Estado chinês produz percepção de ameaça sobre os vizinhos quando adota uma política externa muito assertiva como expressa nas implicações decorrentes de sua política no Mar Meridional da China a partir de 2009. Há diversos limites para a adoção dessa política. A China não possui muitos recursos de *soft power*, e sua condição de regime autoritário limita seu potencial de atração e debilita o seu peso político no âmbito internacional (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013; NYE, 2011). O país parece incapaz de se tornar uma referência política na região:

Seu comportamento agressivo nas regiões marítimas compartilhadas com seus vizinhos gerou uma ampla coalizão para contrabalancear seu poder – um desenvolvimento não previsto na maioria das análises, que antecipavam uma progressiva hegemonia chinesa na Ásia (...). Composta por uma série heterogênea de atores (Japão, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Austrália, Tailândia e Vietnã), essa aliança defende a presença dos EUA na região como parte central da estratégia de contenção chinesa. (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013, p. 101)

O aumento das disputas territoriais e testes militares, especialmente após 2009, parecem reavivar as questões geopolíticas do passado<sup>3</sup>. A ascensão chinesa estaria implicando desafios à estabilidade da Ásia adquirida no pós-Guerra Fria, e gera incertezas relacionadas ao crescimento pacífico do país como um *hegemon* regional benigno ou terá objetivos expansionistas. Em 2014, o orçamento militar chinês cresceu 12%, e o país tem reforçado suas agências marítimas, com o lançamento do seu primeiro porta-aviões e movendo sua principal base submarina para as ilhas Hainan ao Sul do país (KAPLAN, 2014). O governo chinês também despertou tensões com o Vietnã e com as Filipinas, ao decidir pela construção de uma plataforma de petróleo no Mar do Sul da China (COHEN, 2014).

Caso os Estados Unidos e a China ingressem em uma competição intensa por segurança, há a possibilidade – dentro dos termos realistas – da formação de uma nova *Doutrina Monroe*, uma fonte (mesmo improvável) de conflito, na qual a China tornaria o Leste Asiático sua zona de influência e atuaria contra ingerências externas. Desse modo, a China dominaria a região do mesmo modo que os Estados Unidos dominaram o hemisfério ocidental, além de “empurrar” os EUA para fora do continente asiático (COHEN, 2014; BRZEZINSKI; MEARSHEIMER, 2005; MEARSHEIMER, 2012). De acordo com Goswami (2013, p. 5), os temas da estabilidade interna, integridade territorial, unidade, bem como da reintegração de territórios historicamente reivindicados, são amplamente referenciados nos *Chinese National Papers of Defence*. O futuro reservará difíceis negociações diplomáticas entre a China e seus vizinhos, e os Estados Unidos poderão exercer um papel primordial como mediador.

A assertividade chinesa também incluiu Taiwan – ponto de inflexão nas relações entre China e Estados Unidos. Os EUA reconheceram o princípio de “uma China” na década de 1970 e não reconhecem oficialmente a independência de Taiwan. Contudo, continuam atrelados à ilha pelo *Taiwan Relations Act*<sup>4</sup> de 1979, pelo qual apoiam seu sistema de defesa, exportando armamentos ao governo de Taipé. A China sempre tem repudiado esta política americana e ensaiou um teste frente à disposição americana nas eleições taiwanesas de 1994. Mas a resposta firme do governo Clinton lhe mostrou que a doutrina dos EUA – segundo a qual Taiwan não pode declarar

3 Em termos geopolíticos, além de sua assertividade no Mar meridional, a China também tem procurado aumentar sua influência política no continente africano. Segundo Friedrich Ratzel, o progresso implicaria a necessidade de aumentar o território. Sendo assim, o expansionismo seria algo natural e inevitável. Haveria uma necessidade de criação de um “espaço vital” (*Lebensraum*), no qual há uma proporção de equilíbrio entre população e recursos naturais. A maior demanda por insumos para o crescimento fez com que a China aumentasse consideravelmente seus investimentos na África em obras de infraestrutura e serviços básicos, e em troca, receberia garantias de fornecimento de recursos naturais.

4 *To help maintain peace, security, and stability in the Western Pacific and to promote the foreign policy of the United States by authorizing the continuation of commercial, cultural, and other relations between the people of the United States and the people on Taiwan, and for other purposes*. Disponível em: <<http://www.ait.org.tw/en/taiwan-relations-act.html>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

unilateralmente a independência, nem a China pode ameaçar invadir Taiwan – tem o apoio da sociedade americana.

A interdependência econômica entre a China continental e Taiwan é cada vez mais intensa devido aos maciços investimentos taiwaneses na China, que muito contribuíram para o seu desenvolvimento tecnológico, assim como o diálogo de alto nível entre os dois governos e, mais recentemente, a abertura de dezenas de voos regulares semanais entre as duas regiões. Diante disso, as possibilidades de conflito bélico entre China e Taiwan são muito baixas, exceto no caso de uma grave crise política na China que ponha em perigo o poder do Partido Comunista. Nesse caso, a linha dura do governo chinês poderia arriscar uma invasão a Taiwan como um mecanismo de criar coesão nacional a favor do regime autoritário.

Ao tentar consolidar sua ascendência na Ásia, bem como estreitar relações com os países vizinhos, a China também incita um jogo de poder na região com outras duas potências: Índia e Japão. O governo chinês se opõe à entrada dos dois países no Conselho de Segurança das Nações Unidas, além de sustentar tensões regionais em torno de rivalidades históricas e disputas territoriais como as “ilhas *Diaoyu (Senkaku)* e os recifes de *Okinotori*, com o Japão, e áreas em torno da fronteira de *Kashmir* e *Arunachal Pradesh*, com a Índia<sup>5</sup>” (VISENTINI, 2011, p. 101). Segundo Goswami, a narrativa japonesa sobre essas e outras ilhas em disputa é a de que o Japão as ocupou unilateralmente em 1895, e que a China somente veio a reivindicar a posse das ilhas nos anos 1970 quando foi descoberto que os fundos marinhos poderiam conter ricos depósitos de petróleo e gás (2013).

O fortalecimento de relações entre Índia, Vietnã, Mianmar, Taiwan, Japão, Coreia do Sul, Austrália e a ASEAN pode ser interpretado como uma *balança de poder* à ascensão chinesa. A Índia assinou acordos de defesa e estabeleceu uma cooperação naval com os países da região a fim de garantir a “liberdade de navegação” em águas internacionais (GOSWAMI, 2013, p. 14). A aproximação com o governo japonês fortaleceu-se em 2012 com o Diálogo Político de Defesa Japão-Índia em Tóquio, no qual os países participaram em exercícios militares conjuntos. O Japão também foi convidado em 2014 pelo governo indiano para participar do *Malabar Naval Exercise*, anteriormente um exercício bilateral naval entre Índia e EUA, ao qual se somaram Austrália e Singapura (GOSWAMI, 2013).

A China poderia se envolver em maior medida com os compromissos regionais e globais, aproveitando a ineficiência de boa parte das instituições multilaterais na Ásia, e assumir uma liderança dos organismos de coordenação. Tal estratégia, realizada de forma pacífica e responsável, poderia ajudar a legitimar o status do país como potência regional. Cheng-Chwee Kuik (2011) acredita que a China se envolverá progressivamente no multilateralismo, como tem demonstrado sua evolução desde o século passado. Segundo o autor, o país possuía um perfil periférico, pouco participativo e desafiador das organizações multilaterais nos anos 1950-70. Posteriormente, tornou-se um participante pragmático na década de 1980 sob o comando de Deng Xiaoping.

5 Goswami relata que “tais alterações de poder no Leste Asiático em razão da ascensão chinesa são claramente representadas, em Novembro de 2012, no lançamento do novo passaporte chinês equipado com microchip que mostra o Mar do Sul da China inteiro, Taiwan, e duas regiões da Índia (notavelmente Arunachal Pradesh e Akshai Chin) como territórios chineses” (2013, p. 5).

Finalmente, converteu-se em um integrante ativo do multilateralismo no final dos anos 1990. Para o autor, é possível que os líderes chineses tenham reconhecido que a cooperação multilateral é um meio vital para interagir com o mundo exterior de forma a atender aos interesses internos do regime (KUIK, 2011, p. 147).

Há outras razões pelas quais a China poderia se envolver melhor no multilateralismo regional. O leste asiático vem sofrendo há muito de uma “lacuna organizacional”, mesmo com o alto grau de interdependência econômica e produtiva da região. A evolução multilateral na região tem sido lenta, o que ajuda a alimentar riscos geopolíticos frente às crescentes rivalidades nacionalistas; à carência de reservas domésticas de energia prontamente acessíveis; à infraestrutura inadequada de transporte e de comunicações; e aos riscos de proliferação nuclear (CALDER; FUKUYAMA, 2012).

Após a Segunda Guerra Mundial, coube aos EUA o papel de coordenar os eixos multilaterais na região da Ásia-Pacífico. Contudo, o país não conduziu grandes esforços para eliminar a maior parte das rivalidades intra-asiáticas do pós-guerra e “muitas fronteiras permaneceram ambíguas e ferozmente disputadas” (CALDER; FUKUYAMA, 2012, p. 15). Houve uma tentativa regional de construção de um arranjo coletivo de segurança nos moldes da OTAN, a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO) em 1954, mas que, dentre outras razões, pela inclusão de potências ocidentais no acordo, sua legitimidade na Ásia foi prejudicada, e a organização foi dissolvida em 1977. A ASEAN, criada em 1967, tomou um caminho diferente e mais promissor. Embora apoiada pelos EUA, não os incluiu na organização nem outras potências ocidentais ou mesmo governos controversos da antiga Indochina. Assim, a organização possuía uma relativa neutralidade e foi reforçada pelo princípio da não intervenção nos assuntos internos dos Estados membros. Outras instituições criadas na região permanecem: o Banco Asiático de Desenvolvimento (desde 1965); *The Pacific Economic Cooperation Council* – PECC (desde 1980); e a *Asia-Pacific Economic Cooperation* – APEC (desde 1989). Esta última – criada por iniciativa de Japão e Austrália – perdeu impulso na segunda metade da década de 1990, destacando-se mais como fórum político para a formação de redes de alto nível (CALDER; FUKUYAMA, 2012). Outra espécie de organização, o *East Asia Summit*, criado em 1995, tem ganhado cada vez mais importância. Como fórum de líderes regionais para diálogo estratégico voltado aos desafios da região do leste asiático, compreende os 10 países da ASEAN (Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã), Austrália, China, Índia, Japão, Nova Zelândia, Coreia do Sul, os Estados Unidos e a Rússia<sup>6</sup>.

A China adquirirá um papel ativo na construção de instituições capazes de fomentar a cooperação da região da Ásia-Pacífico caso ascenda pacificamente, a fim de projetá-la como potência responsável. Por enquanto, o governo de Pequim tem se esforçado na promoção da organização intergovernamental permanente *The Shanghai Cooperation Organisation* – SCO, criada em junho de 2001 e composta por seis Estados membros, todos eles com regimes autoritários: China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Tadjiquistão. A organização

<sup>6</sup> Disponível em: [<http://www.asean.org/asean/external-relations/east-asia-summit-eas>] e < <http://www.dfat.gov.au/asean/eas/>]. Acesso em: 15 mai. 2014.

é um certo contraponto à OTAN, em especial, objetivando contrabalancear a influência ocidental na Ásia<sup>7</sup>

## Preocupações Internas e (Des)Compromissos Globais

O multilateralismo internacional perdeu “fôlego”, bem como as instituições internacionais da governança global apresentam ineficiência e mecanismos desgastados. Dentre tantas outras, destacam-se duas razões: o advento da crise de 2008, que provocou de certa forma um aumento do protecionismo e maior preocupação com os assuntos internos nos Estados; e a ausência de uma superpotência que deseje arcar com os custos de uma efetiva governança global.

Apesar de a economia ser uma fonte de cooperação e paz no sistema internacional, também pode produzir atritos quando há práticas desleais ou fora das regras acertadas, mesmo nas relações tão interdependentes entre Estados Unidos e China. De acordo com Berggruen e Gardels (2013, p. 54), “Um quarto do declínio agregado do emprego fabril nos Estados Unidos ao longo das últimas duas décadas deveu-se ao comércio com a China” em uma competição manufatureira. A retomada das negociações para um eventual macroacordo entre EUA e União Europeia pode advir do momento de crise e recessão como estímulo para uma reação defensiva contra novas “invasões chinesas” de produtos de baixo custo de produção em face da concorrência julgada predatória (embora grande parte da oferta chinesa advir de marcas registradas europeias ou americanas) (ALMEIDA, 2013, p. 35).

As negociações internacionais nos assuntos comerciais e econômicos poderão ser cada vez mais dirigidas por competição, como já acontece com relação à mudança climática. A OMC não foi até o momento eficiente em controlar as pressões protecionistas que emergiram nos últimos anos. Conflitos em torno da liberalização do comércio, subsídios, manipulações de valor de moeda, acumulação de reservas, imposições de medidas antidumping e proteção aos direitos de propriedade intelectual, são outros temas que causam muitas divergências internacionais (BREMNER; ROUBIN, 2011). A China é um dos principais atores dentro do G20 na erosão das regras de comércio internacional.

Para Ikenberry (2011), se a China desejar fazer do yuan a moeda global, sofrerá pressões para estabilizar as mesmas condições institucionais que fizeram os Estados Unidos possuírem o dólar como moeda internacional. Segundo o autor, os EUA fizeram sua moeda assumir um papel internacional não somente pelo tamanho da economia do país, mas também porque os EUA construíram mercados financeiros e instituições domésticas desenvolvidas, estáveis, abertas e estabelecidas no Estado de Direito. Mesmo em momentos de políticas unilaterais americanas – como o fim da convertibilidade dólar/ouro em 1972 e a elevação radical das taxas de juros em

<sup>7</sup> Possui como Estados observadores Afeganistão, Índia, Irã, Mongólia e Paquistão, e como “parceiros de diálogo” (*dialogue partners*) Bielorrússia, Turquia e Sri Lanka. Segundo o site da organização, os principais objetivos da SCO são: fortalecer a confiança mútua e relações de boa vizinhança entre os Estados membros; promover cooperação efetiva na política, na economia e comércio, ciência e tecnologia, cultura, educação, energia, transporte, turismo, proteção ambiental e outros campos; realizar esforços conjuntos em assegurar a paz, segurança e estabilidade na região, movendo em direção ao estabelecimento de uma nova ordem internacional, democrática, justa e politicamente e economicamente racional. Disponível em: [<http://www.sectesco.org/>]. Acesso em: 15 mai. 2014.

1979 – as tendências profundas de longo prazo de respeito dos contratos e disposição a pagar a dívida pública (sem equivalentes no resto do mundo), a credibilidade do dólar manteve-se firme. Spence argumenta que se a China ceder às pressões e valorizar sua moeda – sem as mudanças estruturais complementares – o principal efeito será a redução do crescimento que não seria do interesse de ninguém (2011, p. 138).

O impacto do crescimento chinês é notável em diversas áreas, como a da mudança climática, do aumento da demanda agregada global e da consequente alteração de preços internacionais de recursos – alimentos, energia e outros recursos naturais –, bem como do volume e composição do comércio e fluxo de capitais (SPENCE, 2011, p. 163). Como afirma Ünay: “Especially in the aftermath of global crisis, it has become clear that China is no longer viewed just as a source of disruption in the world system, but as an indispensable partner in hauling the world economy out of trouble” (2013, p. 146).

A China, bem como a Rússia, não seriam potências revisionistas em grande escala – apesar de procurarem oportunidades de resistência à liderança global dos EUA –, e estão profundamente integrados à economia mundial e suas instituições. O governo chinês participa dos mais altos tabuleiros da governança global, sendo membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, participante ativo da OMC, do FMI, do Banco Mundial, do Tratado de Não Proliferação Nuclear e do G-20. Apenas nas negociações para mitigar a mudança climática a China tem uma atitude pouco cooperativa, postura também comum aos EUA. Nesta área, a União Europeia é a única grande potência responsável. De fato, o que a China deseja é um papel maior em algumas dessas organizações (IKENBERRY, 2014).

A contenção da proliferação nuclear foi erodida pela nuclearização de Israel, Índia, Paquistão e Coreia do Norte. E o caso mais grave se apresenta atualmente com relação ao Irã, cuja eventual nuclearização desencadearia uma corrida no Oriente Médio. A China não tem sido um ator responsável de contenção com relação à nuclearização do Paquistão, Coreia do Norte e Irã.

Segundo Spence (2011, p. 166), a China enfrenta diversos desafios relacionados a seu crescimento e seu desenvolvimento internos, bem como a seu papel na economia global. Dentre eles: uma mudança macroeconômica para um nível maior de renda familiar e consumo, com uma expansão mais rápida da classe média; reversão do padrão de crescente desigualdade de renda; diminuição do nível muito alto de poupança em relação ao investimento e consequente redução do superávit em conta corrente; a busca pela redução da intensidade do uso de energia e carbono no crescimento futuro (SPENCE, 2011, p. 166). Há preocupações em diversos mercados quanto à sustentabilidade de longo prazo do crescimento econômico chinês. A demografia chinesa também constitui-se num elemento preocupante, a população está envelhecendo rapidamente e o sistema de aposentadoria é muito precário (NYE, 2011). Em 2030, a pirâmide demográfica chinesa se assemelhará com as mais envelhecidas do mundo (Japão, Coreia do Sul e Itália).

Há motivos para se acreditar nos dois primeiros cenários expostos na introdução, mais otimistas e crentes na maior cooperação chinesa no sistema internacional. Do mesmo modo, o Partido Comunista chinês possui muitos problemas internos para tentar solucionar, a exemplo da gestão dos graves problemas ambientais e massivo aumento da desigualdade social resultantes do desenvolvimento acelerado (BERGRUEN; GARDELS, 2013, p. 52). Arriscar-se em uma política

externa confrontacionista à atual ordem internacional e, em especial, em um conflito com os EUA, poderia fazer com que esses problemas se tornassem ingovernáveis, podendo romper com seu crescimento, bem como provocar um aumento dos movimentos sociais internos e ameaçar a unidade e poder do partido.

## Limites para Reformas no Modelo Chinês

A China deve adotar reformas sociopolíticas – combate à corrupção e à poluição, maior liberdade de expressão, aumento do pluralismo político, judiciário independente, transição para um regime híbrido de autoritarismo competitivo; e econômicas – maior transparência e *accountability* das empresas estatais, reforma do sistema financeiro, reconhecimento pleno do direito de propriedade privada – e buscar maior convergência de forma continuada na ordem liberal global das democracias de mercado, caso queira manter um crescimento significativo (em torno de 6/7% ano) e diminuir profundas tensões sociais intrarregionais e inter-regionais.

Embora acreditemos na relação entre a expansão da classe média e demanda por participação política, faz-se necessário a alusão de ressalvas empíricas e de que há enormes desafios estruturais e históricos para o avanço da democracia e pluralismo político na China. A associação entre desenvolvimento econômico e democracia ocupa uma parte considerável da agenda de pesquisa em Ciência Política e Relações Internacionais do século XXI, e China e Rússia são, sem dúvida, os casos mais desafiantes.

As duas grandes guerras mundiais e os embates construídos por governos autoritários e totalitários incentivaram estudos sobre as origens e causas de um regime democrático. Muitos analistas, como Samuel Huntington, argumentam que o desenvolvimento econômico de um país impulsiona a transição democrática ao elevar o tamanho da classe média. Já Rueschmeyer, e Jonh Stephens e Evelyne Stephens, na obra *Capitalism Development and Democracy* (1992), desenvolvem o argumento de que a democracia avançou de forma mais eficiente e mais rápida nos países ocidentais desenvolvidos porque suas sociedades passaram por uma industrialização maciça e por um desenvolvimento capitalista. Esse movimento daria existência a largas e poderosas classes operárias e, segundo os autores, é pela ação política direta dessas classes, por meio de sindicatos e partidos políticos, que a democracia é criada.

O desenvolvimento capitalista estaria associado à democracia porque ela transforma a estrutura de classe, ampliando as classes trabalhadoras e médias, facilitando a sua auto-organização e tornando mais difícil sua exclusão pelas elites. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento enfraquece a classe alta urbana e os latifundiários, os adversários mais sólidos da democracia. Ao contrário do argumento marxista, os autores demonstram que por muitas vezes os capitalistas têm sido geralmente adversários da democracia, porque temem que o poder esteja se movendo à classe trabalhadora (RUESCHEMYER; STEPHENS; STEPHENS, 1992). No caso chinês, a tecnoburocracia estatal e o Partido Comunista (fortemente imbricados) são os principais adversários da transição democrática, já que, dentro dos termos acima, estão (junto com a nova classe empresarial privada) entre os principais detentores das riquezas do país, controlando os principais setores nacionais.

Além disso, na China, o Estado sempre desempenhou um papel muito mais forte do que a sociedade civil, diferente dos EUA e de boa parte da Europa, onde a sociedade civil foi formada antes mesmo da criação do Estado nacional.

Há também relatos sobre uma espécie de retrocesso da democracia no século XXI. Segundo a *Freedom House*<sup>8</sup>, o ápice da democracia no mundo foi atingido no início dos anos 2000. Para Kurlantzick (2013), a democracia está em baixa fora do mundo não ocidental, com uma deterioração de sua qualidade nos países pobres e emergentes. O autor argumenta que parcela da “culpa” por tal retrocesso democrático é justamente da classe média, que por muitas vezes nesse século foi favorável à manutenção de uma democracia limitada na qual construíram sua riqueza, apoiando mais a estabilidade em detrimento de um alargamento da franquia democrática que aumente a inclusão econômica e diminua a desigualdade social. Diante disso, uma futura transição democrática na China deveria evitar as armadilhas da classe média para um aumento eficiente do pluralismo político no país. Nada obstante, Taiwan e Coreia do Sul são exemplos de países que passaram por uma transição democrática após a ascensão de uma classe média.

Contudo, a falta de liberdade de acesso à informação e controle social por parte do governo chinês pode alimentar anseios por democracia por parte de sua crescente classe média, já que não seria uma demanda apenas por participação política mas também por maior liberdade econômica e social (facilitada pela democracia política). As autoridades chinesas do PCC desencadearam uma dura reação contra os movimentos pró-abertura política no país inspirados pela Primavera Árabe, temendo uma eventual contaminação (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013, p. 101)

Segundo Ikenberry (2011) “há pouca evidência de que Estados autoritários podem se tornar verdadeiramente sociedades avançadas sem se moverem em uma direção liberal democrática”. Ademais “a legitimidade de governo de um partido se apoia mais na habilidade do Estado em aferir crescimento econômico e pleno emprego do que princípios políticos do partidários e comunistas”. Para Joseph Nye (2013), a China, sem um regime democrático, não favorece uma ampla abertura para sua sociedade civil, inclusive, reprime a manifestação doméstica de ativistas de direitos humanos, o que só prejudica a construção de tal poder de atração pelo país. Nye argumenta que a China erra em não entender que não é o governo o principal produtor de *soft power* de um país, mas, sim, a sociedade civil.

Segundo Berguren e Gardels (2013), o modelo de governança chinês interno – embora não democrático – apresenta certos atributos positivos que merecem ser analisados com maior cautela. A elite política chinesa é uma elite letrada e experiente que se baseia nas noções neoconfucianas de pragmatismo e virtude e conhecimento. A escolha dos representantes do mandarinato moderno chinês é realizada por via meritocrática. A ênfase maior no respeito aos direitos comunitários ou coletivos em detrimento dos direitos individuais poderia garantir no longo prazo as necessidades da maioria (BERGGRUEN, GARDELS, 2013). Contudo, nos últimos 35 anos de espetacular crescimento econômico da China, tem havido um aumento extraordinário da desigualdade social. Pela rapidez e intensidade do aumento da desigualdade na distribuição de renda, o processo chinês não tem paralelo no mundo. O mandarinato moderno planeja o futuro do país com um par de décadas de

8 *Freedom House Site*. Disponível em: [[http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013#.U14D\\_PldVds](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013#.U14D_PldVds)]. Acesso em: 13 mai. 2014.

antecedência ao estar (por causa do regime autoritário) relativamente protegido das pressões de grupos de interesse de curto e médio prazo. O Estado possui o controle dos recursos naturais e “conduz o mercado por meio de políticas industriais intervencionistas, manipulação do câmbio e extensa regulamentação. Sessenta por cento dos maiores setores são controlados pelo Estado” (BERGGRUEN, GARDELS, 2013, p. 61). Além disso, desde 2008, o país investe significativamente em economia verde e assumiu a liderança na energia solar e eólica e em outras tecnologias de energias renováveis.

Apesar de alguns atributos positivos do modelo, os autores defendem que uma boa governança “deve *delegar* poder e *envolver* os cidadãos de maneira mais significativa no comando de suas comunidades”, e descentralizar o poder legitimando “a delegação de autoridade através de uma *divisão de tomada de decisões* com instituições capazes de gerenciar os vínculos sistêmicos de integração” (BERGGRUEN, GARDELS, 2013, p. 37). A centralização do regime político chinês tem sido marcada por um aumento extraordinário da corrupção. Podem se distinguir três setores na classe dirigente estatal chinesa: uma cada vez mais minoritária formada por burocratas de mentalidade estritamente confuciana que não são corruptos, mas também não combatem a corrupção; uma segunda também confuciana que participa em grau limitado da corrupção – este é o setor quantitativamente dominante; e um terceiro setor formado por agentes cuja principal função é intermediar a corrupção dentro da burocracia e com o setor privado. Este último setor tem crescido extraordinariamente em poder na última década e, segundo o novo presidente Xi, ameaça a estabilidade do Estado chinês e o papel dominante do Partido Comunista.

Uma outra possível reforma a ser adotada pelo regime chinês seria a adoção de um modelo federal que acomode as demandas internas e melhore a governança de suas unidades subnacionais. As províncias chinesas – em especial as costeiras, como Guandong – foram grandes responsáveis por demonstrarem que o crescimento econômico traria estabilidade política para o regime e que, para isso, necessitavam de certa liberdade comercial e de investimentos. As reformas lideradas por Deng Xiaoping, movidas em boa parte por descentralização e internacionalização, ajudaram as províncias chinesas a exercerem seu papel de atores internacionais de forma direta e indireta. As províncias usaram os canais de acesso à burocracia nacional influenciando a política externa chinesa, bem como se engajaram internacionalmente por meio da criação de instituições provinciais e desenvolvendo uma vigorosa paradiplomacia subnacional (BUENO; LIMA; ALMEIDA, 2013).

Scott Moore, em artigo do *The New York Times*, defende que o governo chinês poderia realizar uma reforma política de longo prazo em torno de um federalismo, de forma a conceder uma autonomia substancial e poder de decisão para as regiões subnacionais do Estado chinês. Contudo, o sistema chinês concede aos oficiais locais muitas responsabilidades, mas não de prestação de contas aos eleitores. Os governos locais enfatizam o crescimento de curto prazo em detrimento de diretrizes voltadas ao bem-estar social ou antipoluição, resultando em más implementações de políticas ambientais e políticas sociais (MOORE, 2014). Na última década, o governo central tem estabelecido padrões contraditórios de altíssimo crescimento econômico e razoável proteção ambiental que obviamente os governos locais não podem alcançar, tendo que optar entre crescimento econômico e proteção ambiental, sendo que, quase sempre, optam pelo crescimento. Apenas a cidade de Shanghai, a mais moderna, capitalista e pluralista da China, consegue dar alguma importância à proteção ambiental. Uma reforma descentralizante

ajudaria o governo central a acomodar demandas regionais e diminuir o incentivo de movimentos separatistas como no Tibete e Xinjiang, e a propor uma solução pacífica de longo prazo para Taiwan e Hong Kong. Caso contrário, haverá impulsos crescentes na direção da instabilidade social. Claro que, deve-se preservar o aspecto da história do pensamento político chinês de um Estado unitário único ou *dayitong*, e que a espécie de federalismo adotado no país “não se assemelharia aos dos moldes ocidentais, mas ao adotado na Índia, Paquistão e Malásia, onde os governos centrais possuem um papel mais central do que no Ocidente” (MOORE, 2014).

## Considerações Finais

De fato, a dimensão da China em seus aspectos demográficos, políticos, militares e econômicos converte o país em um gigante decisivo para o futuro do sistema internacional, e alguns dos seus impactos de longo prazo continuam relativamente incertos. A história da política externa chinesa no período 1978-2010 e seu conceito de ordem mundial sugerem semelhanças à teoria construtivista e pacifista, ao considerar o papel das percepções entre os Estados, as formações de identidades e rejeição de uma política imperialista e expansionista. Contudo, sua recente assertividade na guerra cibernética e nos mares da China Meridional e Amarelo parecem caminhar em outra direção. A China dificilmente possuirá autonomia política e econômica e *soft power* para “dominar” uma região tão imensa e de complexas interações culturais como é o continente asiático.

Não pode-se desconsiderar o forte intercâmbio comercial, financeiro e até educacional entre EUA e China. Uma analogia às relações ecológicas do ramo da biologia ajuda a entender a dimensão da interdependência entre as duas potências. As relações entre EUA e China transitaram de uma época em que eram similares a uma *protocooperação* – relação de benefícios a ambas às partes, mas facultativa, podendo um viver sem o outro – a uma relação de *mutualismo* – benefícios mútuos tão arraigados em que o rompimento da relação transtorna a estrutura vigente com potencial de desastre a ambos.

A China foi ao longo do tempo aumentando a interdependência com os países ocidentais, e possui interesses econômicos mais congruentes com a ordem internacional existente. A integração nessa ordem – um sistema global capitalista, aberto e largamente institucionalizado – é uma condição necessária para o comércio e investimento para impulsionar o crescimento econômico chinês. O que o país deseja é certa revisão do arcabouço institucional do sistema, o qual possa ajustar a sua protuberância econômica ao aumento do poder de participação política do país nas principais organizações da governança global – particularmente as econômicas como o FMI e o Banco Mundial. Os preceitos liberais concernentes à interdependência complexa, institucionalismo e complexo democrático favorecem sólidos argumentos em defesa da maior possibilidade de convergência entre a China e os EUA e à ordem internacional. De forma mais pragmática, os chineses são os maiores detentores de bônus do tesouro norte-americanos, que permitiram por mais de uma década a combinação de baixa inflação e baixa taxa de juros nos EUA, enquanto os EUA são o principal mercado para as manufaturas chinesas e, nesse sentido, foram decisivos para promover a ascensão da China. A China necessita dos investimentos norte-americanos e ocidentais

para a manutenção de seu crescimento, enquanto o país, junto aos Estados do leste asiático, são componentes fundamentais das cadeias globais de valor, essenciais ao desenvolvimento da economia globalizada na segunda década do século XXI.

A despeito de o crescimento econômico chinês continuar sendo muito vigoroso, o mesmo passará por grandes desafios. Na medida em que a China mantém o controle de natalidade – sem punir a discriminação contra o nascimento de mulheres, sem associar com políticas de saúde que promovam a longevidade saudável e sem desenvolver o sistema de aposentadoria – o país sofrerá problemas demográficos e econômicos resultantes, em razão do aumento da população de idosos em precário estado de saúde (e do desequilíbrio entre homens e mulheres) em detrimento da população economicamente ativa. Além disso, poderão aumentar as tensões resultantes da disparidade de renda, da corrupção continuada e dos graves problemas ambientais com repercussão na saúde. A transição para uma sociedade de classe média extensa demandará uma reestruturação macroeconômica de longo prazo e possíveis reformas políticas.

Quanto aos aspectos de governança, a crise econômica de 2008 pode ter intensificado o papel do Estado na economia, e as preocupações com as causas internas de cada Estado. A China não difere disso, e não parece desejar arcar com os custos de uma liderança global, bem como assumir outras responsabilidades. Diante disso, para legitimar seu status de grande potência, o país deveria assumir mais responsabilidades com a governança global, assumindo claramente as normas do sistema internacional. Conforme argumenta Acharya (2011), a China parece estar mais preocupada em legitimar suas aspirações nacionais de poder do que contribuir à governança global.

Os pensadores que defendem uma causalidade entre a ascensão econômica chinesa e de outros mercados emergentes e um declínio significativo da hegemonia norte-americana são contestados pela maioria dos internacionalistas. Para estes, os EUA continuam sendo incontestáveis no âmbito político e militar (mesmo que seu poder relativo tenha diminuído com relação às décadas de 1990 e 2000), e são o polo central da economia mundial, mesmo que o grau de centralidade tenha diminuído com relação a seu apogeu na década de 1990. Apenas uma aliança consistente entre China e Rússia poderia tentar contestar a hegemonia das democracias de mercado lideradas pelos EUA, que conta a seu favor com um poderoso arcabouço institucional (convergência de valores democráticos, pactos militares plurilaterais como a OTAN) e bilaterais (como as alianças com o Japão e com Coreia do Sul).

Existe significativa desconfiança histórica e geopolítica entre China e Rússia, o que dificultaria a construção de uma aliança consistente, mesmo que as relações tenham tendido a melhorar em função da doutrina de Putin de promover uma civilização eurásiana como contraposta ao Ocidente democrático. Mesmo se essa aliança se consolidar, isto provocaria rejeição entre a maior parte dos vizinhos eurásianos da China e da Rússia, e não apenas entre os democráticos, como Japão, Coreia do Sul, Índia, Filipinas, Malásia, Tailândia, Austrália e Indonésia, mas também entre alguns autoritários como Vietnã e Azerbaijão.

A política chinesa de assertividade e aumento do nacionalismo é contraproducente à estabilidade regional, à governança global e à solução de seus problemas internos. Para aumentar a legitimidade do regime político unipartidário e manter altas taxas de crescimento econômico, o país deverá adotar medidas que busquem o aumento de convergência com a ordem global

existente, tais como: reforma política para a transição gradual para um regime semidemocrático; concessão de certa liberdade às suas províncias para diminuir as pressões separatistas e de má governança interna; maior participação nos eixos cooperativos multilaterais no continente asiático em vez de uma política coerciva e agressiva; e o aumento de responsabilidades globais para legitimar seu status de grande potência. Intensificar a interdependência com as democracias de mercado não significa necessariamente que a China precise abdicar de seus valores ou que poderá ocorrer uma “aculturação”. Exemplo disso é o do Japão, que se modernizou e em parte se “ocidentalizou” sem deixar de ser oriental e asiático, ou simplesmente “japonês”.

## Referências Bibliográficas

ACHARYA, Amitav. 2011. Can Asia lead? Power ambitions and global governance in the twenty-first century. *International Affairs*, v. 87, n. 04, p. 851-869.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. 2013. EUA e UE negociam uma super zona de livre comércio. *O Debatedouro*, ano 12, n. 01, ed. 82, p. 33-37.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. Disponível em: [<http://www.asean.org>]. Acesso em: 23 mar. 2014.

BERGGRUEN, Nicolas; GARDELS, Nathan. 2013. *Governança Inteligente para o Século XXI: uma via intermediária entre Ocidente e Oriente*. Rio de Janeiro: Objetiva.

BREMMER, Ian; ROUBINI, Nouriel. 2011. A G-Zero world: the new economic club will produce conflict, not cooperation. *Foreign Affairs*. 31 jan. 2011. Disponível em: [<http://www.foreignaffairs.com/articles/67339/ian-bremmer-and-nouriel-roubini/a-g-zero-world>]. Acesso em: 23 mar. 2014.

BRZEZINSKI, Zbigniew; MEARSHEIMER, John J. 2005. Clash of the titans. *Foreign Policy*. 05 jan. 2005. Disponível em: [[http://www.foreignpolicy.com/articles/2005/01/05/clash\\_of\\_the\\_titans](http://www.foreignpolicy.com/articles/2005/01/05/clash_of_the_titans)]. Acesso em: 05 abr. 2014.

BUENO, Ironildes; LIMA, Jean S; ALMEIDA, Wilson. 2013. Russian and Chinese sub-national governments' trade and investment promotion. In: BUENO, Ironildes; ALMEIDA, Wilson. (eds.). 2013. *International Business: New Opportunities to Brazilian Companies in a Competitive World*. Lutherville: Global South Press. p. 53-78.

BUZAN, Barry. 2011. A world order without superpowers: decentered globalism. *The Inaugural Kenneth N. Waltz Annual Lecture*, v. 25, n. 01, p. 3-25.

CALDER, Kent; FUKUYAMA, Francis. (eds.). 2012. *Multilateralismo na Ásia Oriental: perspectivas para a estabilidade regional*. Rio de Janeiro: Rocco. p. 292-316.

COHEN, Richard. 2014. China's Monroe Doctrine. *The New York Times*. 08 mai. 2014. Disponível em: [<http://www.nytimes.com/2014/05/09/opinion/cohen-chinas-monroe-doctrine.html>]. Acesso em: 20 mai. 2014.

FREEDOM HOUSE. 2013. *Freedom in the World 2013*. Disponível em [[http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world2013#.U14D\\_Pld Vds](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world2013#.U14D_Pld Vds)]. Acesso em: 05 abr. 2014.

FUKUYAMA, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

GOSWAMI, Namrata. 2013. Power shifts in East Asia: balance of power vs. liberal institutionalism. *Perceptions: Journal of International Affairs*, v. 18, n. 01, p. 3-31.

GRIFFITHS, Rudyard. (ed.). 2011. *Does the 21st Century Belong to China? Kissinger and Zakaria vs. Ferguson and Li: the Munk debate on China*. Toronto: Anansi.

IKENBERRY, John. 2008. The rise of China and the future of the West: can the liberal system survive? *Foreign Affairs*. jan/fev. 2008. Disponível em: [<http://www.foreignaffairs.com/articles/63042/g-john-ikenberry/the-rise-of-china-and-the-future-of-the-west>]. Acesso em: 07 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. 2011. The future of the liberal order: internationalism after America. *Foreign Affairs*. may/jun. 2011. Disponível em: [<http://www.foreignaffairs.com/articles/67730/g-john-ikenberry/the-future-of-the-liberal-world-order>]. Acesso em: 09 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. 2014. The illusion of geopolitics: the enduring power of the liberal order. *Foreign Affairs*. mai/jun. 2014. Disponível em: [<http://www.foreignaffairs.com/articles/141212/g-john-ikenberry/the-illusion-of-geopolitics>]. Acesso em: 28 mai. 2014.

KENNEDY, Paul. 1989. *The Rise and Fall of The Great Powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.

KAPLAN, Robert D. 2014. *Asia's Cauldrom: The South China Sea and the end of a stable Pacific*. New York: Random House.

KEOHANE, Robert O. 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.

KISSINGER, Henry A. 2005. China: containment won't work. *The Washington Post*. 13 jun. 2005. Disponível em: [<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/12/AR2005061201533.html>]. Acesso em: 03 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. 2011. *On China*. New York: Penguin Press.

\_\_\_\_\_. 2012. The future of U.S - Chinese relations: conflict is a choice, not a necessity. *Foreign Affairs*. mar/abr. 2012. Disponível em: [<http://www.foreignaffairs.com/articles/137245/henry-a-kissinger/the-future-of-us-chinese-relations>]. Acesso em 07 jun. 2014.

KUIK, Cheng-Chwee. 2012. O multilateralismo da China em evolução na Ásia: as explicações da *aussenpolitik* e da *innenpolitik*. In: CALDER, Kent; FUKUYAMA, Francis. (eds). 2012. *Multilateralismo na Ásia Oriental: perspectivas para a estabilidade regional*. Rio de Janeiro: Rocco. p. 145-185.

KURLANTZICK, Joshua. 2013. One step forward, two steps back: democracy is in retreat, and there's a surprising culprit. *Foreign Policy*. 4 mar. 2013. Disponível em: [[http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/04/one\\_step\\_forward\\_two\\_steps\\_back](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/04/one_step_forward_two_steps_back)]. Acesso em: 30 mar. 2014.

MEADE, Walter Russell. 2014. The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs*. mai/jun. 2014. Disponível em: [<http://www.foreignaffairs.com/articles/141211/walter-russell-mead/the-return-of-geopolitics>]. Acesso em: 18 mai. 2014.

MEARSHEIMER, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York and London: W. W. Norton & Company.

\_\_\_\_\_. 2012. *Why China cannot rise peacefully*. Video (1h 30min 46s). University of Ottawa: *Centre for International Policy Studies*: University of Ottawa 17 out. 2012. Disponível em: [<https://www.youtube.com/watch?v=CXov7MkgPB4>]. Acesso em: 20 mar. 2014.

MOORE, Scott. 2014 The United States of China. *The New York Times*. 11 mar. 2014. Disponível em: [<http://www.nytimes.com/2014/03/12/opinion/the-united-states-of-china.html>]. Acesso em: 07 abr. 2014.

NYE JR., Joseph S. 2011. *The Future of Power*. New York: Public Affairs.

\_\_\_\_\_. 2013. What China and Russia don't get about soft power. *Foreign Policy*. 29 abr. 2013. Disponível em: [[http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/29/what\\_china\\_and\\_russia\\_don\\_t\\_get\\_about\\_soft\\_power](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/29/what_china_and_russia_don_t_get_about_soft_power)]. Acesso em: 19 jun. 2014.

RUESCHEMEYER, D; HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. 1992. *Capitalism Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

SPENCE, Michael. 2011. *Os Desafios Futuros da Economia: o crescimento econômico mundial nos países emergentes e desenvolvidos*. Rio de Janeiro: Elsevier.

THE NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. 2009. *O Novo Relatório da CIA: como será o mundo amanhã*. São Paulo: Geração Editorial.

THE SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION. 2014. Disponível em: [<http://www.sectsko.org/>]. Acesso em: 25 mar. 2014.

ÜNAY, Sadik. 2013. From engagement to contention: China in the global political economy. *Perceptions: Journal of International Affairs*, v. 18, n. 01, p. 129-153.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. 2014. *Sustaining U.S. Global Leadership: priorities for 21st century defense*. The White House. Washington: jan. 2012. Disponível em: [[http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf)]. Acesso em: 05 jun. 2014.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. 2007. *Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Insular.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thais. 2013. *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo: AnnaBlume.

VISENTINI, Paulo Fagundes. 2011. *As Relações Diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Traço. p. 93-110; 143-186.

WANG, Yiwei. 2009. China: between copying and constructing. In: WÆVER, Ole; TICKNER, Ann J. (eds.). *International Relations Scholarship Around the World*. Londres: Routledge, p. 103-119.

WENDT, Alexander. 1992. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 02, p. 391-425.

ZAKARIA, Fareed. 2009. *The Post-American World*. New York/London: W.W. Norton & Company.

# Pragmatismo e soberania: o Projeto de Política Externa defendido pela Frente Nacional (FN) para a França

*Pragmatism and Sovereignty:  
The Foreign Policy Project Championed by the  
Front National (FN) for France*

Camila Felix Vidal\*

## Resumo

Este artigo está inserido nos estudos acerca do fenômeno político que convencionou chamar-se de nacionalismo populista (por vezes chamado de “extrema direita”) na Europa contemporânea. Através da análise de programas do partido “modelo” desse fenômeno, o francês Frente Nacional, e de entrevista conduzida com um dirigente partidário, busca-se definir e caracterizar a política externa frontista levando-se em conta seu posicionamento político nas mais variadas questões de política externa e a sua ideologia de tipo nacionalista.

**Palavras-chave:** Frente Nacional, França, política externa, nacionalismo, extrema direita.

## Abstract

This article is part of a current set of studies dealing with the political phenomenon so called populist nationalism (also referred as “extreme right”) in contemporary Europe. Through an analysis from the political programs of the “model” of this phenomenon, the French National Front, and an interview conducted with a party leader, the article seeks to define and characterize the party’s foreign policy taking into account its political positioning on the various foreign policy issues and its nationalist ideology.

**Keywords:** National Front, France, foreign policy, nationalism, extreme right.

\* Bacharel em Relações Internacionais pela Florida International University. Mestre e Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. [camilafeixvidal@gmail.com](mailto:camilafeixvidal@gmail.com).

## Introdução

A ascensão dos partidos nacionalistas populistas na Europa é um fato<sup>1</sup>. Assim como também é um fato o fortalecimento eleitoral desses mesmos partidos. O sucesso do referendo proposto pela UDC na Suíça em 2014<sup>2</sup>, a aliança da italiana AN com o PDL de Silvio Berlusconi<sup>3</sup> e do austríaco FPO com o OVP durante o seu mandato<sup>4</sup>; o alto número de votos obtidos na eleição legislativa de 2013 pelo Partido Progressista na Noruega e pelo Partido Finlandês na Finlândia<sup>5</sup>; e a projeção estimada de que a FN na França, o PVV na Holanda e o UKIP no Reino Unido devem cada um receber maioria na próxima eleição legislativa europeia<sup>6</sup>; atestam para o fato de que esses partidos não mais podem ser considerados como marginais – ao contrário, fazem parte hoje do *mainstream* político em diversos países europeus. Dentre os vários partidos que recebem o rótulo nacionalista populista, um se salienta como sendo uma espécie de “representante da classe” e “modelo” desses partidos: o partido francês Frente Nacional (FN) (MUDDE, 2013a, 2013b; KARAPIN, 1998; DECLAIR, 1999).

De fato, o título extremista lhe é imputado de maneira relativamente consensual. Na academia, Charlot (1986), Davis (2002, 1999), Mayer e Sineau (2002), Mayer e Perrineau (1990), Perrineau (1996) e Shields (2007) definem o partido a partir desse rótulo. No entanto, assim como acontece com o conceito de “extrema direita” europeia, o consenso se resume ao rótulo, apenas, e não ao seu significado<sup>7</sup>. Há uma grande controvérsia entre os autores sobre a real definição da Frente Nacional bem como o que significa ser de “extrema direita”. Para alguns, a FN é um “compelling example of neo-fascism in action” (DAVIS, 2002:4), para outros, faz parte de uma tradição de direita que se inicia na Contra-Revolução de 1790 e perpassa eventos como Vichy, Poujadism e Algerie Française (WINOCK, 2004; MAYER e SINEAU, 2002); para Charlot (1986) é um típico exemplo de *single issue party* cujo discurso se refere unicamente à imigração; e para Declair (1999) é um exemplo de partido de *far right* que retoma a linhagem monarquista, católica e militarista, podendo ser caracterizada como defensora de uma ordem natural e de valores tradicionais, antidemocracia, xenofóbica e antisemita. No contrafluxo dessas definições, Milza (1987 apud DECLAIR, 1999:38), caracteriza a FN como uma espécie diferente de extrema direita que não pode ser caracterizada nem como *ultra right*, nem como fascista. Essa percepção é também

1 Entende-se que determinados partidos europeus contemporâneos como a Frente Nacional (FN) na França, a União Democrática de Centro (UDC) na Suíça, o Partido Independente do Reino Unido (UKIP), o Partido Austríaco da Liberdade (FPO), entre outros, são amplamente caracterizados na mídia e mesmo na literatura especializada como partidos de “extrema direita”. Não é o objetivo desse trabalho fazer uma digressão sobre o termo e suas usagens correntes; é suficiente mencionar apenas que esse termo apresenta-se demasiadamente vago e sujeito a associações com políticas europeias específicas do período entre guerras. De fato, um estudo desenvolvido por Mudde (2000), mostra que há 26 definições diferentes do termo “extrema direita” na literatura contemporânea especializada no assunto. Dessas definições, 58 características diferentes são mencionadas, sendo as mais comumente citadas aquelas associadas ao nazismo e fascismo europeus. Esses partidos, no entanto, não são uma réplica ou uma continuação das políticas desenvolvidas no entre guerras; ao contrário, possuem um posicionamento completamente inverso em diversas instâncias, dentre elas, a política externa. Optou-se, portanto, pelo termo cunhado por Taguieff (2012), “nacionalista populista”, na caracterização desses partidos, a ser melhor desenvolvido ao longo do trabalho.

2 Referendo proposto em fevereiro de 2014 pela União Democrática do Centro que limita o número de imigrantes advindos da União Europeia a permanecerem no país.

3 A Aliança Nacional formou aliança com o Povo da Liberdade, partido fundado por Berlusconi em 2007.

4 O FPO de Jorg Haider se aliou com o partido considerado conservador OVP durante o governo de Schussel entre 2000 e 2005.

5 O Partido Progressista na Noruega alcançou 16,3% dos votos; já o Partido Finlandês (Finn), 19,1% (MARIN, 2014).

6 The Economist, Janeiro 2014.

7 Segundo Mudde, “we seem to know who they are, even though we do not exactly know what they are” (MUDDE, 2000:8).

compartilhada por Delwitt (1998) e por Taguieff (2012) que entende que o rótulo de “extrema direita” é usado por determinados partidos, indivíduos e mídia para estigmatizar o inimigo político. A caracterização da FN como sendo de “extrema direita” é de fato bastante controversa e tem movimentado o debate acadêmico a respeito do assunto.

O que não é controverso é a percepção da FN como um partido significativo na política francesa. O seu sucesso e poder político se resumem a dois fatores: número de políticos frontistas eleitos e a influência de sua agenda política. No que diz respeito ao primeiro ponto, não se pode menosprezar o fato de a FN manter uma média de votos relativamente alta, em torno de 15%, haja vista a sua dificuldade para entrar no *mainstream* político e a sua recusa em fazer alianças partidárias<sup>8</sup>. Além disso, foi o partido que disputou o segundo turno nas eleições presidenciais em 2002; e em 2012, ainda que em terceiro lugar na disputa presidencial, fez a maior porcentagem de votos da sua história nesse tipo de eleição (17,9%). O partido é representado hoje na Assembleia Nacional (2 deputados); nos Conselhos Regionais (120 conselheiros); nos Conselhos Gerais (2 conselheiros); nos Conselhos Municipais (60 conselheiros) e no Parlamento Europeu (3 deputados). Com um suporte eleitoral crescente e o aumento na quantidade de políticos eleitos, a FN pode ser hoje considerada um partido de *mainstream* e terceira maior força partidária na França (SCHIELDS, 2007; DECLAIR, 1999). No entanto, a sua força não se restringe ao número de votos obtidos e ao número de políticos eleitos, mas também na seu poder de *agenda setting*. Desde sua emergência, a FN tem influenciado os temas de debate e a agenda política nacional, forçando os principais partidos franceses a se posicionarem em um amplo número de problemas, como as questões “tabu” da imigração e da Zona do Euro (DECLAIR, 1999; DAVIS, 1999). Para Davis, o poder político da FN resume-se justamente à influência que essa exerce na agenda política:

Its power lies not only in the votes that it gains but, perhaps more significantly, in the influence that it carries. Here, the notion that the FN is an agenda-setter is vital; a flick through any national newspaper will confirm the fact that the party has been effective in hoisting its concerns to the top of the national political agenda, and in forcing other political formations to react to, and position themselves on, these particular issues. (DAVIS, 1999:1)

Muito se é difundido sobre as políticas domésticas da FN (muitas vezes controversas), tal como a proposta de saída da Zona do Euro e de restituição de uma moeda nacional na área econômica; e as políticas sobre a imigração. Pouco se sabe, no entanto, a respeito dos projetos relativos à área de política externa da FN (e dos partidos nacionalistas populistas europeus, em geral). Temas como soberania nacional, multilateralismo e princípio da não ingerência (assemelhando-se em muitos aspectos ao próprio discurso de política externa brasileira) estão na base da política externa desse partido que, ao buscar uma “terceira via”<sup>9</sup> nas relações internacionais, busca romper com o modelo francês de política externa então vigente.

8 A esse respeito, é importante mencionar que o sistema político francês privilegia alianças e, de certa forma, possui um sistema que pode “fechar a porta” para determinados candidatos e partidos: condiciona a candidatura a um “aval” de um certo número de políticos já eleitos.

9 Os termos “terceira via” (*troisième voie*) e “uma outra voz” (*une autre voix*) são amplamente difundidos nos programas e propagandas frontistas (uma amostra está disponível no próprio website do partido). De fato, a FN tende a autocaracterizar-se como um partido “*ni droite, ni gauche*”, sendo um proponente dessa suposta “terceira via”, ou de “uma outra voz” na condução da política francesa; definido atualmente em termos de direita pela UMP e esquerda pelo PS.

Esse trabalho tem por objetivo, portanto, o estudo das propostas de política externa frontista através de uma análise da sua ideologia e posicionamento político nessa área. Para isso, utilizam-se duas técnicas, majoritariamente: entrevista com um membro da presidência do partido, Eric Domard (Conselheiro Especial da presidente do partido, Marine Le Pen), conduzida em fevereiro de 2014; e análise de conteúdo nos programas nacionais da FN (divulgados em 2012). O trabalho está dividido em 3 partes: um estudo sobre a ideologia frontista e a sua caracterização como um partido “nacionalista populista”; uma análise sobre o histórico do partido e do seu projeto de política externa até a década de 1980; e, por fim, a análise propriamente dita das suas propostas de política externa atualmente. A conclusão a que se chega é que a política externa frontista é um reflexo direto da sua ideologia nacionalista e que rompe com o padrão vigente adotado pela diplomacia francesa ao enfatizar novas alianças e novos princípios de posicionamento no espaço mundial.

## Ideologia

A ideologia, aqui entendida de maneira inclusiva e definida como um corpo normativo sobre a natureza do homem e da sociedade, bem como da organização e propósito da sociedade (SELIGER, 1976), possui importância ímpar no caso da FN. Como salienta Mayer e Perrineau (1990), os eleitores frontistas, em números expressivamente maiores que os eleitores dos outros principais partidos franceses, não votam pelo líder, pelo partido ou pela tradição frontista; mas, sim, pela ideologia que a FN expõe. Além disso, a ideologia do partido constitui um seguro indicador de seu posicionamento em determinadas questões. Percebendo as bases ideológicas do partido, pode-se inferir a sua posição nos mais diversos temas, desde a economia à política internacional.

De modo geral, a ideologia base que a FN expõe é o nacionalismo. No entanto, como vai ser melhor detalhado ao longo do texto, esse nacionalismo é bastante específico: iguala a nação ao povo. Possui, assim, um caráter populista intrínseco a que Taguiff (2012) descreve como “nacionalismo populista”. É, de fato, esse nacionalismo de tipo populista que caracteriza a FN desde a sua criação até hoje. Ainda que várias e importantes mudanças tenham ocorrido com relação ao posicionamento frontista frente a determinados temas, a sua base ideológica, nacional populista, se manteve.

Na base da doutrina frontista está a “nação”. É ela que estrutura todo o resto: o tom do discurso, a agenda política, o posicionamento em determinadas questões, enfim, a “nação” é o coração da ideologia do partido. Independente de qual programa ou discurso frontista se analisa, a defesa da nação se sobressai como a linha mestra de onde todo o resto é derivado. A ideologia nacionalista possui, entretanto, diversas interpretações e utilizações: o nacionalismo pode ser expansivo ou defensivo, por exemplo; ou ainda internacionalista ou isolacionista. A “defesa da nação” é um objetivo bastante maleável que pode ser usado para os mais diversos fins. O tipo de nacionalismo que a FN apresenta, no entanto, é bastante específico: é um nacionalismo “fechado” de tipo populista. Ou seja, é defensivo e exclusivista ao invés de expansionista e inclusivista; e baseado na soberania popular.

A nação, para a FN, não é simplesmente um território, uma cultura ou um determinado povo; mas é o conjunto desses três fatores. Um é constitutivo do outro, não existem em separado. A nação abarca, assim, o território formal e os indivíduos que dele fazem parte e que, portanto, preservam uma determinada cultura. Para a FN, há uma relação de dependência entre essas três variáveis: a “nação” não existe sem um determinado território, sem uma cultura própria ou sem os indivíduos que participam dela (os nacionais). Esses indivíduos, portanto, possuem uma certa “identidade nacional” que os tornam parte dessa nação: têm raízes no território em questão e, portanto, desenvolveram a cultura e as tradições locais. A “defesa da nação” para a FN, portanto, é a defesa desses três pontos: é a defesa do território, da cultura e do “povo”. É, assim, a defesa do que constitui a nação e a “identidade nacional”. E é a partir dessa concepção de nação que a FN estrutura a sua agenda política e o seu posicionamento nas mais variadas questões.

O objetivo principal do programa de governo da FN, desde a sua concepção até hoje, é, portanto, duplo: preservar a nação através da defesa do seu território e dos seus nacionais. Por serem um constitutivo do outro, entende-se que o que faz bem para o povo, faz bem para a nação e vice-versa: o que faz bem para a nação, faz bem para o povo. Daí o famoso slogan (por vezes interpretado como xenofóbico) “Les français d’abord”<sup>10</sup> e a política defendida de “prioridade nacional” referente às mais diversas questões: trabalho, produtos, assistência social etc.

Esse tipo de nacionalismo, caracterizado pela defesa do território nacional e do “povo”, tem raízes em dois movimentos anteriores dos quais o fundador do partido, Jean-Marie Le Pen, fez parte ativamente: a *Algerie Française*<sup>11</sup> e o *Poujadism*. A defesa do que constituía parte do território francês, no caso, a Argélia, encontra ressonância direta com a preocupação frontista na preservação do que constitui o “solo” da França. Da mesma forma, a defesa do “povo”, visto como honesto e virtuoso, nada mais é do que uma releitura do movimento Poujadista na ênfase dos direitos do que constituía o “verdadeiro francês”: camponês, artesão e pequeno comerciante contra os interesses dos burocratas e da “oligarquia” francesa (esses últimos entendidos como corruptos e “vendidos” aos interesses internacionais). Os slogans de Jean-Marie Le Pen na década de 1990: “*Le Pen, Le Peuple*” e “*Le Pen, la Terre*”; e recentemente o de Marine Le Pen em 2012: “*Le Peuple, l’esprit de la France*”<sup>12</sup> são indicativos direto desse populismo típico Poujadista.

Desse tipo específico de nacionalismo que promove a defesa da nação através da defesa do “povo”, depreendem-se outras características da ideologia frontista. Além da valorização da nação e do que a constitui (seus nacionais, cultura e território), destacam-se a busca pelo pragmatismo como guia nas decisões e posicionamentos políticos (no sentido de prioridade dos

10 Programa nacional de 1984 e título da revista mensal da FN durante a década de 1990, já fora de circulação.

11 A Guerra da Argélia (1954-1962) significou a divisão de opiniões na França entre dois âmbitos: os que consideravam a Argélia como reduto de um colonialismo francês já obsoleto e defendiam a independência dessa região; e os que a percebiam como extensão direta da França e defendiam a sua permanência sob controle francês. Le Pen compartilhava da segunda opinião. Nesse sentido, a questão da Argélia não significava somente a luta de um povo por sua independência, significava, ao contrário, a influência negativa de fatores externos (mais notadamente relacionados com o comunismo) em uma região que era parte da França. A “entrega” da Argélia seria a entrega da França e de tudo o que isso representava, em especial, a “grandeza” francesa. Já o Poujadismo nasce em 1950 como um movimento de protesto perpetuado por pequenos artesãos e comerciantes contra o sistema de impostos então implantados. Pierre Poujade, líder e personificação do movimento (ele próprio um pequeno comerciante) se tornaria conselheiro municipal e seria o responsável pela formação da *Union de Défense des Commerçants et Artisans* (UDCA) com ampla representação na Câmara do Comércio e Agricultura. A UDCA mais tarde se tornaria um partido político com o qual Jean-Marie Le Pen seria eleito como deputado nacional em 1956. Para maiores informações, Shields (2007) e Davis (2002) fazem uma análise detalhada sobre a influência das questões Argelina e Poujadista na ideologia da FN.

12 Literalmente, “Le Pen, o povo”; “Le Pen, a terra”, “O povo, o espírito da França”.

interesses nacionais), o respeito à soberania (no sentido de autonomia e autodeterminação do Estado, portanto contra ingerências externas) e a defesa de uma democracia “direta” (dar ao povo a condução direta da política através de referendos e plebiscitos).

A concepção de “ser francês” e de “França” é, de fato, seletiva. O “ser francês” não é um aspecto formal, resolvido com um passaporte. É mais que isso: é fazer parte de uma cultura francesa com determinados valores e tradições. Provavelmente seja essa concepção de “França para os franceses” a responsável pelo rótulo imposto à FN de um partido de “extrema direita” supostamente xenofóbico. Afinal, há no discurso frontista uma constante divisão entre “nós” (franceses) e os “outros” (não franceses). Esse “nós x eles”, no entanto, não está ancorado na raça ou no sangue, portanto não pode ser entendido como “racista” – o que importa é a cultura e os laços com a “nação”, o que pode vir a ser adquirido mesmo por quem não possui raízes ancestrais com a França<sup>13</sup>. Tampouco está ancorado em algum tipo de ódio que transfira aos “não franceses” uma caracterização como sendo o “inimigo”. A questão da imigração nada mais é do que uma das várias ameaças à manutenção da nação, tal como idealizada pela FN, e da identidade nacional. O cosmopolitismo, o “*American way of life*”, a “elite” política francesa (percebida como corrupta), os burocratas e oligarcas, a União Europeia, a globalização, entre outros, são também percebidos como ameaças à manutenção da nação francesa.

De fato, são vários os “culpados” pelo o que a FN considera como uma espécie de ruptura da identidade nacional. A União Europeia, com suas instâncias supranacionais, contribui, no pensamento frontista, para a perda de soberania da nação na condução da sua política, da sua economia e mesmo no relacionamento com outros países, já que tudo passa por Bruxelas. A globalização, por sua vez, significa fronteiras mais porosas (tanto para indivíduos como para produtos, ideias etc.) e que reflete, portanto, um ambiente mais cosmopolita e menos insulado. A imigração em massa, reflexo tanto da União Europeia (com as suas fronteiras diluídas) como do fenômeno da globalização, é percebida por motivos óbvios como uma ameaça à identidade nacional por trazer consigo diferentes culturas, idiomas e tradições. Da sua parte, a “elite” política e econômica da França é também considerada como ameaça à nação e aos nacionais ao supostamente privilegiar políticas contrárias aos interesses nacionais (entendido como a manutenção da nação e dos seus nacionais). A globalização, a “americanização”, a “europeização” e a “islamização” (FRONT NATIONAL, 2012) são todos percebidos como ameaças ao que constitui a nação francesa. Esse suposto “genocídio cultural” (FRONT NATIONAL, 1988) cometido contra a identidade francesa é perpetuado, portanto, por uma série de atores e fenômenos. É como se a FN procurasse cristalizar no tempo a nação e a identidade nacional para que não perdessem as suas características essenciais. É a busca pela preservação do Asterix frente ao Mickey Mouse, da baguete frente ao hambúrguer, da igreja frente à mesquita, do idioma francês frente ao inglês. É a busca pelo conhecido frente ao desconhecido, pela nação frente à globalização, pela identidade nacional frente ao cosmopolitismo. Enfim, é a tentativa de se agarrar às suas raízes e ao que reflete a sua identidade em um suposto contexto de erosão dos valores, da cultura e da própria história.

<sup>13</sup> Segundo Jean-Marie Le Pen, “Être français cela s’hérite ou cela se mérite! Telle est notre devise qui nous tient lieu de programme” (LE PEN in FRONT NATIONAL, 2001).

## Histórico do partido e posicionamentos iniciais

A FN, que emerge em 1972 tendo como presidente do partido Jean-Marie Le Pen, é bastante diferente da FN de hoje com a presidência de Marine Le Pen<sup>14</sup>. Ainda que a base ideológica nacionalista e de cunho populista mantenha-se como alicerce do partido nos seus mais de 40 anos de existência, importantes mudanças ocorreram, em especial no que diz respeito à sua política externa. No início da sua formação, a maior ameaça percebida pela FN não era a imigração em massa, nem a “política imperial” norte-americana, nem tampouco os “burocratas” de Bruxelas. Na década de 1970, o maior perigo à nação francesa, para a FN, era o comunismo. Com o lema de “Defesa da União Nacional”, a FN demonstrava através do seu programa e dos discursos dos seus membros sua aversão à política desenvolvida pela União Soviética. A URSS, nesse momento, era percebida pela FN como uma ameaça ao território francês por conta de uma política percebida como expansionista e pelo seu regime comunista – entendido como ditatorial e alheio aos interesses dos nacionais da França. A ameaça que a URSS representava nesse momento, portanto, era percebida como uma ameaça à própria soberania francesa – seu território, sua política econômica e seus valores como sociedade. O programa da FN na década de 1970 defendia, assim, um maior controle contra a influência de “poderes externos” (em especial da URSS) e a defesa da tradição francesa – “incompatível com uma subjeção na política externa” (FRONT NATIONAL, 1972 apud SCHIELDS, 2007:173).

Na década de 1990, com o fim da URSS e da ameaça comunista, a FN precisa reposicionar-se. Em 1993, no seu programa nacional *300 Mesures pour la Renaissance de la France* (FRONT NATIONAL, 1993), a FN passa a definir como os principais fatores de ameaça à soberania nacional a União Europeia; os “interesses externos”; e o desequilíbrio social por conta do crescente número de imigrantes. Pela primeira vez defende de maneira categórica a saída da França da União Europeia, entendida como uma organização contrária aos interesses nacionais, haja vista que dilui e enfraquece a própria concepção de nação e de territorialidade. Também, pela primeira vez, a FN expõe os perigos do que viria a ser presença cativa no discurso frontista: a globalização (ou *mondialisation*), entendida como uma forma de imperialismo (ainda que disfarçado), responsável por desequilibrar a economia francesa sob o pretexto de uma economia livre e globalizada. Os Estados Unidos lentamente passariam (assim como era a União Soviética antes) a serem percebidos de maneira negativa, em especial como uma ameaça aos interesses nacionais e valores franceses. A ameaça à nação francesa passa a ser um “inimigo” sem forma definida nessa época: é a globalização, a União Europeia, os Estados Unidos, os imigrantes, o desemprego etc. Todas elas, no entanto, são percebidas como parte de uma conjuntura que enfatiza o cosmopolitismo em detrimento do nacional; os interesses externos em detrimento dos interesses internos; e o universal em detrimento do particular. O desemprego, por exemplo, é visto como resultado de uma imigração em massa que, por sua vez, só foi possível com uma política voltada à União Europeia (cujas fronteiras são figurativas); e de um contexto de globalização onde empresas se pulverizam no globo em busca de mão de obra barata, exemplo típico norte-americano.

<sup>14</sup> Jean-Marie Le Pen foi presidente da FN de 1972 a 2011. Em 2009, anunciou a saída da presidência oficial do partido (onde permanece como presidente de honra). No Congresso Nacional que se seguiu, Marine Le Pen foi a eleita nova presidente da FN com dois terços dos votos em uma disputa com Bruno Gollish, então secretário-geral do partido.

A partir desse momento o discurso frontista passa a ser bastante similar ao de hoje: protecionista na área econômica, conservador na área social, além de defensivo e antiamericano na política externa.

O discurso acerca do respeito à soberania nacional e, por conseguinte, da defesa de uma política de não ingerência, no entanto, é uma constante na história da FN, sendo mais ideologicamente argumentado a partir dos anos de 1990. É nesse período também que o partido sustenta sua posição de defensor da soberania e autonomia da nação em confronto direto com os Estados Unidos. Um exemplo típico desse momento é a oposição frontista à Guerra do Golfo em 1991. Para Le Pen, era legítima a reivindicação do Iraque sobre o território do Kuwait, entendido como parte da nação iraquiana antes de se autodefinir um estado independente. É importante mencionar aqui a lógica frontista: o território faz parte da nação; sendo o objetivo da FN a defesa da nação, entende-se que incluía também a defesa do território – lógica exportada também nas suas análises externas. Se uma reivindicação da Alsácia-Lorena para se tornar um estado independente da França é entendida como ilegítima, também o é, para a FN, a autosecessão de um território qualquer, como era o caso do Kuwait. Além disso, a questão da Guerra do Golfo mostrava o outro pilar da política externa frontista: a busca pelo pragmatismo nas relações internacionais. Le Pen e Bruno Mégret<sup>15</sup> atentavam para o fato de que a França não possuía tamanho interesse nacional que justificasse um apoio ou participação efetiva na guerra. A lógica da ideologia frontista é justamente essa: “os interesses nacionais em primeiro lugar”, em específico no que diz respeito a interesses “vitais” à nação. Se não há um interesse nacional vital (ao menos percebido pela FN como uma ameaça direta e imediata à nação francesa), não havia porque apoiar ou intervir de qualquer forma nessa guerra. Marie-France Stirbois (eleita deputada para a Assembleia Nacional e para o Parlamento Europeu pela FN) enfatizava que “o interesse anglo-saxão por petróleo não justificava a perda de vidas de cidadãos franceses” (STIRBOIS, 1991 apud DAVIS, 1999:84). A Guerra do Golfo, para a FN, nada mais era do que um produto dos Estados Unidos e do seu “braço legal”, a Organização das Nações Unidas (ONU). A partir desse momento, a ideologia frontista passava a ficar bastante clara: opõe-se a ingerências externas de qualquer tipo e, em especial, ao desmembramento “artificial” de nações já estabelecidas com a ajuda de organismos multilaterais (por exemplo, a ONU).

O estudo acerca da política externa da FN nas suas primeiras décadas, por fim, nos conduz a duas conclusões: primeira, os pilares ideológicos do partido, primeiro na presidência de Jean-Marie e atualmente de Marine Le Pen, continuam os mesmos. A ênfase na defesa da nação e dos nacionais, a busca por uma política externa nacionalista e, ao mesmo tempo, defensiva e exclusivista (no sentido de ser contrária à inclusão de identidades e culturas diferentes como parte da nação), permanecem como diretrizes da FN, responsáveis por seu posicionamento nas mais diversas questões de política externa. O que mudou, ao longo do tempo, foi a percepção da ameaça à manutenção da nação. Antes, a URSS e o comunismo, agora os Estados Unidos, o neoliberalismo e a globalização.

<sup>15</sup> Bruno Mégret foi secretário geral da FN, onde permaneceu até 1999, quando formou um partido político próprio: Mouvement National Républicain (MNR).

## A defesa de uma política externa frontista: posicionamentos no cenário atual

Se a ideologia nacionalista de estilo populista é responsável pela caracterização da FN, os posicionamentos que ela defende na arena internacional (bem como as ênfases dadas a esses posicionamentos) são responsáveis por, no seu conjunto, caracterizar a sua política externa. Na maioria das vezes, esses posicionamentos podem ser analisados no programa de governo do partido (plataformas e manifestos). Ali estão expostas as ênfases dadas pelo partido (afinal, a escolha de um tema e não de outro já são indícios de posicionamento partidário) e a versão oficial dos posicionamentos frente a determinadas questões de política externa. Na maioria dos casos, no entanto, certos assuntos permanecem de fora do programa (propositalmente ou não) ou recebem uma menção superficial. Nesses casos, o complemento com uma entrevista é essencial. Tendo em vista a ideologia e o histórico da FN, essa seção do estudo busca fazer uma análise ampla e precisa sobre a política externa defendida atualmente pelo partido, utilizando-se para isso dos seus programas e da entrevista conduzida com um dirigente frontista.

A FN possui três programas de governo atualmente. O *Notre-Projet* (FRONT NATIONAL, 2012) é o programa de maior escopo da FN, abrangendo temas como política externa, política econômica e questões sociais. É o programa do “partido”, realizado com base no programa anterior e aprovado no Congresso Nacional (realizado a cada três anos) pelos membros e pelo presidente do partido. Ele serve, portanto, como plataforma da FN durante os próximos três anos (no caso, até 2015). O *Mon-Projet* (LE PEN, 2012) serve como “resumo” do programa anterior. Oficialmente, é o programa do presidente do partido, no caso, de Marine Le Pen, mas que acaba refletindo fielmente o programa partidário. Por fim, a FN dispõe ainda do *Projet pour l’Outre Mer*, dedicado a assuntos dos territórios e cidadãos franceses “além-mar”. No que se refere à política externa, o programa de maior escopo no assunto é o primeiro: *Notre Projet*. Dividido em seções contendo cada uma delas uma análise conjuntural e propostas de governo, o programa é bastante completo e bem organizado.

A política externa é a temática que menos ocupa espaço no programa nacional da FN (*Notre Projet*)<sup>16</sup>, não sendo sequer mencionada no seu programa resumido (*Mon Projet*). Essa “negligência” não é inédita, ao contrário. A política externa geralmente é percebida como a menor das preocupações do eleitor, preocupado notadamente com questões econômicas e sociais domésticas, recebendo, portanto, menor espaço nas plataformas partidárias. Ainda assim, a análise da política externa apresentada por um partido no seu programa indica questões de fundo importantes no entendimento da sua ideologia. No caso da FN, é nessa área que se nota, de maneira mais visível, a busca pela soberania francesa frente às organizações multilaterais que faz parte, um relativo antiamericanismo e a aspiração de uma França *puissante* que serviria como peça fundamental no tabuleiro internacional. Todas essas questões, por sua vez, são consequência da ideologia nacionalista frontista.

A ideologia nacionalista da FN é a responsável por determinar todos os seus posicionamentos políticos. Tudo perpassa pela defesa da nação e dos seus nacionais. A ênfase em um “Estado

<sup>16</sup> Ocupando cerca de 7% do programa nacional, enquanto a política econômica, unicamente, ocupa 48%.

forte”, com aumento de gastos na defesa nacional, por exemplo, não deve ser entendida como uma política agressiva de cunho intervencionista ou expansionista. É, antes de tudo, a tentativa de maior segurança e soberania de um território e de seus cidadãos frente a diversas ameaças percebidas, desde imigração em massa até o “imperialismo” norte-americano (DOMARD, 2014). A defesa da soberania nacional é, de fato, uma das bases da política externa frontista. Arelado a ela (ou como consequência dela), está a ênfase na não ingerência externa. Por fim, a defesa do pragmatismo nacional constitui o outro pilar no qual a política externa frontista se sustenta. Para a FN, qualquer decisão de política externa (sejam elas alianças estratégicas, acordos comerciais ou ajudas humanitárias) deve levar em conta prioritariamente os interesses da nação e dos seus nacionais. De modo geral, essas duas características (pragmatismo e soberania nacional) formam a base da política externa frontista, à qual todo o resto se depreende: a crítica a organismos internacionais, o antiamericanismo, a ênfase em novas parcerias, entre outros.

A esse respeito, é importante salientar o criticismo recorrente próprio do programa frontista ao padrão atual de “hegemonia” norte-americana. Essa “hegemonia” é percebida pela FN como fator de ameaça aos interesses nacionais franceses, na medida em que “exporta” uma determinada cultura baseada no consumismo, na ênfase da globalização e da pulverização industrial, por exemplo. Relativo à política externa especificamente, essa “hegemonia” norte-americana é percebida pela FN de maneira abrangente: na pressão exercida pelos Estados Unidos em organismos multilaterais como a ONU, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que acabariam por refletir não os interesses da maioria, mas os interesses norte-americanos especificamente (e que não significa serem os mesmos que os interesses franceses), bem como a pressão norte-americana exercida por conta de determinadas alianças em projetos próprios (leia-se, a pressão exercida para que “aliados” contribuam com efetivos e armamentos nas intervenções externas norte-americanas).

No entanto, ainda que questione organismos multilaterais e mesmo alianças e parcerias já consumadas, a política da FN não pode ser entendida como isolacionista. Busca, ao contrário, um papel de destaque no cenário internacional através da diplomacia e de um papel de “mediador”. Propõe, nesse sentido, uma política externa de “terceira via” caracterizada como “nem isolacionista, nem intervencionista” (DOMARD, 2014). Busca ser, antes de tudo, pragmática e atenta aos interesses nacionais. A defesa desse pragmatismo, no entanto, está relacionada diretamente à rejeição de uma política externa baseada nas “diretrizes” norte-americanas e em alianças consolidadas (que na concepção frontista são, muitas vezes, nocivas ao interesse nacional) e, como consequência, na busca de parcerias não convencionais mas de interesse nacional, em especial, a Rússia.

Para a FN, são três as palavras-chave que definem a sua política externa: “soberania, equilíbrio e mundo” (FRONT NATIONAL, 2012). Defende-se, assim, uma ruptura com o “modelo ocidental norte-americano” caracterizado por globalismo, intervencionismo e neoliberalismo (DOMARD, 2014) e o estabelecimento de um modelo que privilegie a soberania das nações, o direito internacional e o efetivo multilateralismo (nos sentido de organismos “multilaterais” que não sejam o reflexo do interesse de determinados países). O que a FN propõe, ao fim, é uma reformulação da própria orientação da política externa francesa. Não mais aliada aos interesses

unicamente norte-americanos (e que serviria aos interesses da “elite” francesa, tão somente, na visão frontista), mas voltada ao pragmatismo nos seus relacionamentos e nas suas áreas de atuação.

A política externa da FN possui, de maneira geral, cinco eixos: defesa da autonomia e soberania nacional através da saída da União Europeia; maior segurança através de maior orçamento para a Defesa; soberania dos interesses nacionais frente a organismos e acordos multilaterais; pragmatismo na condução da sua política externa, buscando, assim, novos parceiros e novas áreas de atuação; e, por fim, a busca por um papel de liderança no cenário internacional através da mediação entre atores.

### *Saída francesa da União Europeia como valorização da autonomia e da soberania nacionais*

Uma das principais características da FN, e que talvez contribua para o rótulo de “extremista” atribuído ao partido, é a defesa da saída da França da União Europeia e da Zona do Euro e, assim, a retomada de sua soberania política e monetária. A defesa de um Estado forte e soberano, alheio a amarras externas, seria por si só motivo suficiente para a FN defender essa saída. Afinal, no centro da ideologia frontista está a nação, soberana. No entanto, a saída da França do bloco europeu não se restringe a questões de soberania, mas do próprio interesse nacional ou, mais especificamente, do interesse dos “nacionais”. A União Europeia é vista como uma entidade corrupta, composta por “oligarcas” e “banqueiros” (por sua vez, também corruptos) que não compartilham dos mesmos interesses que o “povo” (DOMARD, 2014). Assim, quando a FN promove um dos seus mais conhecidos slogans *Le peuple d’abord*<sup>17</sup>, está reiterando a diferença que existe entre os interesses de um setor da sociedade entendido como corrupto (e que pode ser identificado nos dirigentes da União Europeia, mas também, segundo a FN, nos dirigentes franceses que seguem as diretrizes europeias) em detrimento dos interesses dos nacionais. Ao fim, a FN entende que os dirigentes em Bruxelas e os dirigentes franceses (levando-se em conta que em média 80% das leis aprovadas no congresso francês são diretrizes da União Europeia<sup>18</sup>) estão defendendo políticas ultraliberais que beneficiam a si próprios e a banqueiros em detrimento do cidadão francês, propagando uma visão de “nós” (trabalhadores honestos) x “eles” (oligarcas corruptos).

Um exemplo dessa inversão de prioridades, conforme Domard, está no dinheiro enviado pela França para a recuperação da Grécia. O capital não foi enviado à Grécia, efetivamente, mas empregado no pagamento à bancos. Assim, há uma visão de que a França está contribuindo (com um dinheiro que não dispõe, já que ela própria passa por dificuldades econômicas) para aumentar o patrimônio de bancos e, conseqüentemente, de burocratas. A respeito desses “confiscos” em prol de uma suposta ajuda a um país parte da União Europeia, o programa nacional da FN enfatiza: “A França deve vetar os planos inúteis e corrosivos de ajuda financeira aos países vítimas do

17 O povo em primeiro lugar.

18 FRONT NATIONAL, 2012:47.

Euro. O dinheiro dos franceses deve permanecer na França” (FRONT NATIONAL, 2012:68). Para Domard, essa suposta ajuda a membros do bloco europeu é mais um indício da prevalência dos interesses “oligarcas e burocratas” sobre os interesses nacionais:

É dito que é indispensável uma solidariedade europeia, por exemplo, no caso da Grécia, mas que solidariedade é essa quando não há uma recuperação grega, mas uma recapitalização de bancos europeus em detrimento da Grécia e dos países, como a França, que se solidarizam com a crise grega? Não se ajudou o povo grego, ao fim, só aos burocratas. (DOMARD, 2014)

De fato, é visível, no discurso da FN, a constante oposição entre os interesses dos dirigentes europeus e franceses (“burocratas” e “oligarcas”) e os interesses do “povo”. Esse mesmo discurso posiciona esses dirigentes como defensores de um modelo ultraliberal de mercado que beneficia bancos e multinacionais, prejudicando, assim, o cidadão “comum”. A desindustrialização francesa, o crescente número de desempregados e o deslocamento de empresas francesas para o exterior são, na visão frontista, resultado dessas políticas ultraliberais – as mesmas defendidas pela União Europeia e impostas na França. A FN rejeita, assim, o que caracteriza como “totalitarismo da globalização” ou “totalitarismo do comércio”, ou seja, o comércio definindo a política. “Se não, há uma ditadura do dinheiro” (DOMARD, 2014). O Euro é visto nessa mesma perspectiva: um projeto baseado em um modelo ultraliberal que, pela sua valorização, acaba por penalizar as exportações francesas e, conseqüentemente, a economia do país.

A União Europeia representa, ainda, a diluição das fronteiras francesas – que passam a ser figurativas, apenas. É notável durante todo o programa frontista a preocupação com a imigração em massa por conta tanto da porosidade dessas fronteiras e com os acordos feitos no âmbito da UE (e que prevê a entrada tanto de imigrantes exilados e refugiados, como das próprias “migrações” entre os países membros do bloco). Para a FN, no momento em que a França adere à UE, ela perde a delimitação do seu território e a sua soberania a respeito das mais variadas questões, entre elas, quem deve e quem não deve entrar ou permanecer na França. Assim, sem maiores digressões a respeito desse tema tão tabu como a imigração (ao menos na França), fica claro que a ideologia nacionalista defensiva e exclusivista da FN é incompatível com a presença francesa na União Europeia.

O problema, no entanto, não se resume a sair da União Europeia e da Zona do Euro e restituir suas fronteiras e sua moeda nacional. O problema é estrutural: no centro do debate, está uma diferença de ideologias econômicas e políticas a serem adotadas. A França hoje, fazendo parte da UE, adota um modelo liberal “que se caracteriza por um número de desempregados nunca tão alto na história da França e por um poder de compra cada vez mais reduzido” (DOMARD, 2014). Assim, para a FN, é necessário romper radicalmente com esse modelo, iniciando com a saída da União Europeia e das diretrizes de Bruxelas, resgatando, assim, tanto a soberania política como a monetária. A defesa da saída da França da União Europeia e da Zona da Euro constitui, de fato, um dos principais pilares nas quais se sustenta o programa da Front National e também o que os diferencia dos outros partidos franceses. É reflexo, no entanto, de um projeto mais amplo: o de soberania nacional.

### *Proteção da nação e dos nacionais através de maior orçamento para a Defesa*

Antes de analisar as posições defendidas acerca dessa temática, é importante mencionar que a promoção de um maior orçamento para a defesa não significa um projeto militarista de expansão externa. Ao contrário, a oposição da FN quanto a intervenções externas é bastante enfática defendendo o princípio da soberania e, portanto, da não ingerência. Dessa maneira, se recusa a intervir até mesmo em situações “humanitárias”, percebidas como uma medida de “geometria variável” (DOMARD, 2014)<sup>19</sup>.

A análise elaborada no programa nacional frontista referente à defesa é, antes de tudo, uma valorização do seu território e da segurança dos seus nacionais. A respeito disso, o programa é bastante claro sobre a necessidade de maiores recursos para a defesa: enquanto o orçamento dessa área é progressivamente diminuído com uma política de desarmamento e diminuição no efetivo de militares, o número de intervenções militares externas cresce por conta de acordos multilaterais e da pressão de determinados parceiros (entenda-se, Estados Unidos). Além de questões de segurança interna, a busca por um Estado “forte” e líder no cenário mundial faz com que a FN deposite importância fundamental na defesa como parte intrínseca desse projeto. Verifica-se, nesse sentido, uma relação entre uma defesa mais robusta e um maior reconhecimento no cenário internacional nas questões de mediação, além de uma maior segurança interna; como se um maior armamento e capacidade de mobilização pudessem dissuadir possíveis ameaças à França.

Dessa maneira, a FN defende a priorização da proteção do território nacional “e dos franceses” através de determinadas políticas que incluem: aumento no orçamento da defesa em 2% do PIB para modernização e manutenção dos efetivos militares; modernização e contratação de efetivo para as forças aéreas, terrestres e navais; organização de uma Guarda Nacional de 50.000 reservistas (homens e mulheres) que possam ser mobilizados imediatamente; modernização dos submarinos de ataque e a compra de um segundo porta-aviões. Por fim, a FN destaca a necessidade de priorização “absoluta” da dimensão marítima. Essa prioridade é refletida na proteção às colônias *d’outre-mer*, na preocupação com a energia contida no subsolo marítimo e, por fim, na necessidade de fazer parte ativa dos “enjeux” de soberania marítima que devem, no entendimento frontista, se “radicalizar” no futuro próximo. Como consequência se faz necessário “o caráter crucial de uma forte frota de guerra marítima francesa” (FRONT NATIONAL, 2012:4)<sup>20</sup>. Em todos os casos supracitados, no entanto, a ênfase recai sempre na proteção do que é considerado como parte da nação francesa: zonas marítimas e colônias *d’outre-mer*, por exemplo. Os maiores recursos com a defesa, portanto, não são sinônimos de maior expansão ou ingerência externa. Ao menos formalmente, o interesse exposto pela FN mostra-se na defesa do seu espaço (terrestre e marítimo, por exemplo, inclusive os das suas colônias).

<sup>19</sup> “Geometria variável”, segundo Domard, faz menção à forma seletiva e flexível de intervenções externas.

<sup>20</sup> Esse projeto está relacionado com a busca por um papel de mediação nos conflitos externos que, segundo a FN, irá concentrar-se em regiões marítimas e em zonas polares, em especial na Antártida.

## *Prevalência dos interesses nacionais nos organismos multilaterais*

A política externa da FN, conforme já foi salientado, opera ao redor de duas temáticas: soberania e pragmatismo. Qualquer organismo ou aliança que demande da França algum tipo de limitação no seu poder decisório ou que resulte de uma equação onde as perdas são maiores do que os ganhos, em termos de interesse nacional, são seriamente questionados e, em alguns casos, combatidos pela FN. Assim é o caso da rejeição frontista à permanência francesa na União Europeia, tratado no programa do partido como uma espécie de área intermediária: não faz parte da política externa da FN, nem tampouco da política doméstica. Também é o caso da ONU, OTAN e OMC, percebidas como “braços” dos Estados Unidos (DOMARD, 2014) e, portanto, advogadas de causas nem sempre do interesse francês. A participação francesa nesses organismos, portanto, é caracterizada como “perigosas”, nas quais o interesse nacional “não é evidente” (FRONT NATIONAL, 2012:50). A FN entende que as intervenções norte-americanas recentes e os organismos multilaterais a que eles se propuseram a orquestrar fazem parte de uma política norte-americana de hegemonia global onde os interesses nacionais franceses não têm espaço. A presença da França nesses organismos, assim, é seriamente questionada sob um viés pragmático baseado no interesse nacional.

O chamado “multilateralismo” hoje, na visão frontista, não passa de um “modelo ocidental norte-americano” onde a expansão dos interesses dos Estados Unidos são a regra. Participar nesse “multilateralismo” é participar da continuação desse modelo mesmo que às custas do interesse nacional francês (DOMARD, 2014). A política externa francesa contemporânea, atuando em conjunto com os Estados Unidos em organismos multilaterais como a OTAN e a ONU, ao mesmo tempo que abdica da sua soberania (já que segue diretrizes impostas por esse último) fere seus próprios interesses nacionais: “Suas políticas prejudicam nosso equilíbrio interior e nossa segurança externa. Eles [os organismos multilaterais] comprometem gravemente a nossa liberdade” (FRONT NATIONAL, 2012:50). A intervenção norte-americana na Líbia com o apoio francês, por exemplo<sup>21</sup>, ainda que estrategicamente importante para os interesses norte-americanos, não reflete interesses franceses que justifiquem sua atuação (DOMARD, 2014). O discurso da FN a esse respeito é bastante claro e está presente em vários momentos durante o seu projeto nacional. De maneira geral, a retórica se concentra na necessidade de acabar com a “uniformização” norte-americana, ou seja, um tipo de imperialismo orquestrado pelos Estados Unidos sob o rótulo de “multilateralismo”.

A política externa frontista questiona ainda as supostas intervenções “humanitárias”, acreditando que esse tipo de intervenção possui uma espécie de “geometria variável”: utiliza-se quando se é conveniente a um determinado interesse. Para Domard, “se faz intervenções humanitárias a países não democráticos sob a desculpa de levar a democracia, mas porque não se intervém na Arábia Saudita? Se a intervenção, por sua vez, baseia-se em uma guerra civil ou na violência orquestrada por alguns grupos, por que não se intervém na Somália?” Segundo

<sup>21</sup> Segundo Domard, Marine Le Pen se opôs a intervenção francesa na Líbia por ser essa questão de soberania interna e por receio de que fosse aberto uma “caixa de pandora”: ao derrubar um ditador, se colocaria no poder um governo fundamentalista.

ele, a FN questiona não só as razões dessas intervenções, mas a própria lógica “seletiva” que depreende-se delas.

Além disso, demonstra preocupação com o efeito “backlash” dessas políticas. Para Domard, no momento em que a França contribuiu com os Estados Unidos no envio de artilharia e efetivo para a Líbia, acabou por expor seus próprios interesses nacionais: as armas que para lá foram enviadas são as mesmas que atualmente encontram-se com os fundamentalistas em Mali, responsáveis pela guerra civil que se instaurou em fim de 2013. A França prontamente interviu em Mali, não sem antes contar com a perda de cidadãos e militares franceses que lá estavam. Esse “backlash”, portanto, responsável por expor a segurança e os interesses nacionais da França, é o que preocupa a FN: “A guerra civil do Mali é a consequência da Guerra na Líbia. Por que combater fundamentalistas no Mali, mas colocar os mesmos fundamentalistas no poder na Líbia e agora na Síria?” (DOMARD, 2014). Daí a defesa frontista de uma “outra via”, efetivamente multilateral, onde o direito à soberania e à não ingerência sejam a regra.

A categoria “organismos multilaterais” no programa frontista é plural e abarca, de fato, todos os organismos e alianças dos quais a França faz parte. No entanto, alguns são enfatizados. A OTAN, por exemplo, é percebida como um organismo que teve importância para a promoção dos interesses nacionais franceses, mas hoje não passaria de um “braço armado dos Estados Unidos”, sem utilidade para a França (DOMARD, 2014). Dessa maneira, a FN defende a saída francesa dessa organização e uma estratégia militar multilateral baseada em um novo perfil que assegure sua independência e soberania. Assim, o programa frontista argumenta: “É necessário que a França decida por ela mesma seus interesses e garantia de segurança. Por conta disso, é necessário retirar a França do comando integrado da OTAN” (FRONT NATIONAL, 2012:4).

A ONU é também vista com reservas, caracterizada como uma “organização relativamente corrupta, refém dos Estados Unidos” (DOMARD, 2014). Uma saída francesa da ONU, no entanto, não é defendida pela FN. Defende-se, ao contrário, uma atuação mais pragmática e crítica levando-se em conta que a atuação de determinados atores (entenda-se, Estados Unidos) na construção de uma certa agenda, tal como o “terrorismo”, faz parte de um “prolongamento obscuro da política desses atores” (entenda-se, novamente, Estados Unidos)<sup>22</sup> (FRONT NATIONAL, 2012:52). A busca da FN está, portanto, em uma forma de multilateralismo onde a soberania, os interesses e as identidades nacionais sejam respeitados. Assim, argumenta:

Da Ásia à América Latina, passando pelo mundo Muçulmano, um novo mundo emerge, fundado sobre a afirmação das identidades e das soberanias nacionais. O retorno da Ásia, em particular, anuncia o fim da hegemonia do Ocidente no mundo. Nós nos dirigimos para um mundo multipolar e nós devemos fazer parte dele. (FRONT NATIONAL, 2012:50)

22 A esse respeito, a FN argumenta sobre a necessidade de questionar também as informações obtidas, notadamente pelos Estados Unidos: “A França só irá confiar em seus próprios critérios de avaliação (nossos serviços secretos) e não nas avaliações externas que frequentemente mostraram-se objeto de desinformação (basta lembrar dos Estados Unidos com o Iraque)” (FRONT NATIONAL, 2012:52).

### *Diversificação de parceiros e áreas de atuação*

Baseada em uma mistura de pragmatismo e antiamericanismo, a FN defende novas parcerias e áreas de atuação fora do escopo norte-americano. Assim, valoriza um relacionamento mais intenso com a Rússia (o país a quem mais a FN faz menção no seu programa quando das políticas a serem implementadas nessa área); defende novas parcerias (como com a Índia, a Indonésia e a Malásia); e novas áreas de atuação, notadamente, a Ásia.

Relativo à Rússia, o programa da FN defende uma aliança estratégica “forte” fundada sobre uma parceria militar e energética, a rejeição à ingerência externa e o respeito ao direito internacional (FRONT NATIONAL, 2012:51). Mais especificamente, a FN prevê uma cooperação Franco-Russa na reconstrução dos setores industriais de defesa e no lançamento de um programa espacial francês (p. 4). A FN defende ainda uma espécie de aliança ou parceria estratégica trilateral entre “Paris-Berlim-Moscou” (p. 51). A Rússia faria parte ainda de um projeto maior da FN que serviria como um substituto à União Europeia: a “União Pan-Europeia”. Essa União, ao contrário da UE, seria baseada em estados soberanos, portanto sem mecanismos supraconstitucionais, onde a Rússia e a Suíça poderiam ser membros em função de um “estatuto de neutralidade e de respeito ao direito e à economia nacional” (p. 51)<sup>23</sup>.

Referente à África, a FN defende uma “grande política de desenvolvimento da África”, vista como “abandonada aos países emergentes como a China, a Índia, o Brasil e mesmo a Rússia” (p. 51). Busca romper ainda com o modelo estabelecido francês de relacionamento com os países africanos, considerado “corrupto”, ao defender uma política baseada em dois pilares: respeito “real” às soberanias nacionais africanas e apoio econômico (investimentos privados e renegociações de parcerias econômicas) a determinados países (em especial da zona Magrebe) em troca de uma diminuição no fluxo imigratório (p. 51). E, por fim, com relação à Ásia, a FN propõe uma política proativa de maior aproximação. “Nós devemos nos fortalecer na Índia, na Indonésia, na Malásia” (p. 51). A formação de diplomatas especializados na Ásia e uma nova estratégia diplomática que contemple essa região de maneira mais profunda são definidas como prioridades da FN nessa área.

### *Liderança através da mediação e da exportação da cultura francesa*

Consoante à sua ênfase na não ingerência, o programa nacional da FN privilegia o papel da diplomacia e da mediação internacional. Nota-se, nesse sentido, uma certa nostalgia de um passado em que a França era “respeitada” no cenário internacional: “A França tinha um papel anteriormente, ela era escutada na cena internacional, inclusive como mediadora” (DOMARD, 2014). No entanto, essa nostalgia não é o vetor único que explica a ênfase frontista na mediação. Essa política está ancorada na própria ideologia que a FN sustenta. Privilegiar a mediação ao invés da ingerência significa respeitar a soberania nacional. Além disso, insere-se em um contexto de ruptura com a “uniformização” norte-americana de ingerência externa; buscando, ao contrário,

<sup>23</sup> A Turquia não seria aceita nessa União.

uma posição de mediação entre conflitos e de equilíbrio entre o que considera como diferentes “imperialismos”: norte-americano, islâmico e chinês (FRONT NATIONAL, 2012:50). Essa promoção por um papel de destaque na mediação e no equilíbrio internacional só pode ser possível, na visão da FN, com um Estado economicamente, politicamente e militarmente forte e soberano. Daí a sua justificativa por um aumento no orçamento da Defesa e de projetos de armamento, bem como a saída de determinados blocos e alianças multilaterais. A esse respeito, a política da FN pode ser resumida em:

Uma força de equilíbrio e de mediação. Em um conjunto de confrontos duais (Estados Unidos contra a China, China contra a Índia, Índia contra o Paquistão, Irã contra a Arábia Saudita, Venezuela contra Estados Unidos...) nós nos esforçaremos em fazer um papel de equilíbrio e de mediação. É assim que a França, fazendo-se útil à paz mundial, verá sua influência e seu prestígio aumentar. (FRONT NATIONAL, 2012:51)

Por fim, a FN defende a exportação da cultura francesa, baseada na valorização das artes, da história e dos patrimônios públicos. Busca distinguir-se, assim, do modelo norte-americano de influência externa ao enfatizar a valorização do campo e do rural (ao invés da urbanização e das *megacities*); da culinária requintada (ao invés do *fast food*); e da valorização das obras de arte e dos livros (ao invés do cinema *blockbuster*). Parte dessa política de influência através da cultura está na língua francesa. O francês é privilegiado como uma importante ferramenta, devendo ser promovido no exterior e de maneira atrativa “a todas as classes sociais”. Assim, a FN argumenta: “A luta pela imposição da língua francesa em todos os continentes faz parte da restauração da nossa influência” (FRONT NATIONAL, 2012:51).

Ao fim da análise do programa frontista e da entrevista conduzida, dois pontos chamam a atenção: a constante oposição aos Estados Unidos que, de certa maneira, delimita o próprio posicionamento frontista a respeito das mais variadas questões; e, como causa ou consequência disso, uma ênfase na recuperação de um passado francês no cenário internacional. É como se a FN buscasse reviver uma França cristalizada no tempo: uma França que era respeitada no cenário internacional; que fazia parte das “grandes potências mundiais”; e que era modelo internacional na literatura e na cultura em geral. Na percepção frontista, no entanto, a restauração dessa França imaginária e desse passado francês no cenário internacional não tem como se concretizar com as “amarras” e alianças atuais. Defende, assim, o retorno da soberania nacional em sua totalidade (portanto, a saída da União Europeia e da OTAN, por exemplo) e o rompimento de alianças que significam (na visão frontista) mais um malefício do que um benefício para os interesses nacionais. É a partir desses dois pilares que a política externa frontista se baseia: defesa da soberania nacional e de pragmatismo nas decisões políticas.

## Considerações finais

A FN é um partido que chama a atenção por conta dos seus posicionamentos nada convencionais. Assim o faz quando defende uma política de restrição imigratória na área social e de saída da Zona do Euro na área econômica. O seu projeto de política externa não foge à regra.

De certa maneira, a política externa frontista busca romper com as diretrizes, com a orientação e com os próprios pilares do padrão vigente de atuação francesa no cenário internacional. A presença francesa na União Europeia e o alinhamento com os Estados Unidos são questionados, bem como a sua participação nos diversos organismos multilaterais da qual a França faz parte. A FN inova. Inova ao buscar uma “terceira via” que pode ser considerada como um meio termo entre políticas isolacionistas e intervencionistas cujo respeito à soberania e, portanto, a não ingerência sejam a regra. Inova também ao buscar uma política “não alinhada”, cujo estabelecimento de parcerias e modos de atuação seja definido autonomamente e pragmaticamente levando em conta os interesses nacionais e as consequências a longo prazo. Inova ao buscar um relacionamento mais estreito com a Rússia, inclusive em questões sensíveis como o programa espacial. Inova, ainda, ao criticar processos e padrões já muito enraizados na política externa francesa, tal como o relacionamento com os Estados Unidos, a OTAN, a ONU e a União Europeia. Inova, por fim, ao enfatizar maiores orçamentos para a defesa em um contexto doméstico de progressiva diminuição; e de valorização das fronteiras e do território em um contexto global de porosidade dessas fronteiras e do próprio conceito de território.

Por fim, a política externa da FN demonstra coerência com a sua ideologia. É a nação que está no centro da política frontista. A defesa e a valorização dessa nação, através de um projeto de maior autonomia e pragmatismo, reflete a própria ideologia do partido. É um nacionalismo defensivo e exclusivista, no entanto. O objetivo é sempre a preservação do que constitui a nação francesa no entendimento frontista: território, cultura e nacionais – incompatível com políticas expansionistas e inclusivas. Incompatível, portanto, com a supranacionalidade da União Europeia; com o neoliberalismo e políticas de “ultracapitalismo” (DOMARD, 2014) dos Estados Unidos; e com o próprio processo de globalização. A FN representa, de fato, um novo fenômeno na política francesa. Esse fenômeno, no entanto, não é prevalência da França. É compartilhado também por outras regiões – basta verificar o crescente número de partidos nacionalistas populistas na Europa. O apelo de uma democracia mais participativa através de plebiscitos e referendos; de uma economia mais voltada às necessidades do “povo” e menos às necessidades dos burocratas e “oligarcas”; e mesmo de uma valorização da identidade nacional em função do número crescente de imigrantes – não são prerrogativas frontistas, mas compartilhadas com a grande maioria desses partidos na Europa. Assim como na política externa: o pragmatismo nas relações e alianças internacionais; a rejeição ao intervencionismo norte-americano; a ênfase pelas soluções de paz arbitradas na diplomacia e pelo respeito à soberania nacional; e o descontentamento com instâncias “multilaterais” (tal como a ONU e a OTAN) refletem pilares compartilhados pela diplomacia de outros tantos países, inclusive a brasileira. Se essas são políticas típicas “extremistas”, como tantas outras políticas frontistas são ainda assim caracterizadas, não convém aqui fazer esse debate. O que se buscou realizar nesse trabalho foi uma análise sem normatividade do posicionamento frontista a respeito da sua política externa. O que tudo indica, ao fim, é que a partir da ideologia nacionalista populista típica da FN, decorrem os seus posicionamentos na política externa e a sua visão de mundo. Desse modo, a posição frontista acerca das mais variadas questões de relações internacionais nada mais é do que o reflexo do seu nacionalismo defensivo e exclusivo.

## Referências Bibliográficas

- CHARLOT, Monica. 1986. L'Emergence du Front National. *Revue Française de Science Politique*, ano 36, n.1, p.30-45.
- DAVIES, Peter. 1999. *The National Front in France: Ideology, discourse and power*. London: Routledge.
- DAVIES, Peter. 2002. *The Extreme Right in France: From de Maistre to Le Pen*. London: Routledge.
- DECLAIR, Edward G. 1999. *Politics on the Fringe: The People, policies and organization of the French National Front*. London: Duke University Press.
- DELWITT, Pascal (Ed.). 1998. *L'Extreme Droite en France et en Belgique*. Bruxelas: Editions Complexe.
- DOMARD, Eric. 2014. Entrevista conduzida pela autora em janeiro de 2014 na sede da Front Nacional – Nanterre, França.
- FRONT NATIONAL. 1988. *Une âme pour la France: pour en Finir avec le Génocide Culturel*. Paris: Albatros.
- FRONT NATIONAL. 1993. *300 Mesures pour la Renaissance de la France*. Saint-Brieuc: Editions Nationales.
- FRONT NATIONAL. 2001. *Pour un Avenir Français: Le Programme de Gouvernement du Front National*. Paris: Codefroy de Bouillon.
- FRONT NATIONAL. 2012. *Notre-Projet: Programme Politique du Front National*. Paris: Front National. Disponível em [<http://www.frontnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/>] Acesso em 20 set. 2013.
- KARAPIN, Roger. 1998. Radical-Right and Neo-Fascist Political Parties in Western Europe. *Comparative Politics*, vol.30, n.02, p.213-234.
- LE PEN, Marine. 2012. *Mon Projet: Pour la France et les Français*. Paris: Front National. Disponível em [<http://www.frontnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/>] Acesso em 20 set. 2013.
- MARIN, Cécile. 2014. Not your father's far right. *Le Monde Diplomatique*. 02 mar. 2014, p.03.
- MAYER, Nonna e PERRINEAU, Pascal. 1990. Pourquoi Votent-Ils pour le Front National? *Pouvoirs*, v.55, p.163-184. Disponível em [[http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs55-p163-184\\_vote\\_FN.pdf](http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs55-p163-184_vote_FN.pdf)] Acesso em 15 dez. 2013.
- MAYER, Nonna e SINEAU, Mariette. 2002. *France: The Front National*. Disponível em: [<http://www.elections2002.sciences-po.fr/Enjeux/pdf/FN%20-%20VD%202001.pdf>] Acesso em 02 dez. 2013.

MUDDE, Cas. 1999. The Single-Issue Party Thesis: Extreme Right Parties and the Immigration Issue. *West European Politics*. Disponível em [[http://works.bepress.com/cas\\_mudde/22](http://works.bepress.com/cas_mudde/22)]. Acesso em 20 dez. 2013.

MUDDE, Cas. 2000. *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press.

MUDDE, Cas. 2013a. Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe. So What? *European Journal of Political Research*, vol. 52, n.01, p.1-19.

MUDDE, Cas. 2013b. *Populism*. Disponível em [[http://works.bepress.com/cas\\_mudde/74](http://works.bepress.com/cas_mudde/74)]. Acesso em 20 dez. 2013.

PERRINEAU, Pascal. 1996. *L'Electorat du Front National: Permanences et Nouveautés*. Working Paper. Barcelona: Fondation National des Sciences Politiques.

SELIGER, Martin. 1976. *Ideology and Politics*. Birkenhead: Wilmer Brothers Lmtd.

SHIELDS, J.G. 2007. *The Extreme Right in France: From Pétain to Le Pen*. New York: Routledge.

TAGUIEFF, Pierre-André. 2012. *Le Nouveau National-Populisme*. Paris: CNRS Éditions.

THE ECONOMIST. 2014. Europe's Populist Insurgents: Turning Right. 4 Jan 2014. Disponível em [<http://www.economist.com/news/briefing/21592666-parties-nationalist-right-are-changing-terms-european-political-debate-does>] Acesso em 10 jan. 2014.

WINOCK, Michel. 2004. *Nationalisme, Antisémitisme et Fascisme en France*. Paris: Éditions du Seuil.

# Imperialismo e Luteranismo: o embate entre missionários alemães e americanos pelas comunidades luteranas no Brasil (1899-1938)

*Imperialism and Lutheranism: the clash between German and American missionaries for Lutheran communities in Brazil (1899-1938)*

Wilson Maske\*

## Resumo

O objetivo do presente artigo é apresentar os resultados de um estudo sobre um confronto, ocorrido no período de 1899 a 1938, entre dois grupos de missionários luteranos atuantes no Brasil, um alemão, ligado à Igreja Evangélica da Prússia, muito nacionalista, e outro, americano, ligado à Igreja Luterana – Sínodo de Missouri, e que atuava no Sul do Brasil. Além disso, o Sínodo de Missouri era relativamente indiferente às questões étnicas, tão presentes no discurso político nas primeiras décadas do século XX, pois as considerava uma questão do Estado ou de outras instituições, mas não tarefa de igrejas. O confronto referido, refletiu não apenas visões teológico-dogmáticas distintas dentro do luteranismo, mas também se relacionava com a questão da identidade étnica germânica e da preservação da língua alemã (defendida por pastores alemães) e a adoção do português e a integração dos imigrantes alemães na sociedade brasileira, defendidos por um e outro grupo. O embate estudado foi também uma reverberação da crescente hegemonia do imperialismo americano sobre a América do Sul, decidida a eliminar possíveis focos de influência alemã no continente durante o período relacionado com as duas guerras mundiais. As fontes utilizadas para a elaboração do estudo são documentos eclesiais do período, jornais, boletins, literatura evangelística, atas, assim como fontes secundárias relacionadas com luteranismo, imigração e política internacional no período estudado.

**Palavras-chave:** luteranismo; imperialismo; identidade étnica; identidade religiosa; religião e relações internacionais.

\* Doutor em História pela Universidade Federal do Paraná (2004). Atualmente é professor do Departamento de História da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Atua na área de docência e pesquisa em História Contemporânea, principalmente nos seguintes temas: protestantismo, imigração, imperialismo, política internacional e política externa do Brasil. Atualmente desenvolve um projeto de pesquisa concentrado na questão das relações entre Brasil e Alemanha Imperial, no período de 1871-1918, com especial foco no imperialismo alemão e na imigração alemã para o Brasil. É coordenador da Especialização em História Contemporânea e Relações Internacionais – PUCPR. Email: wilson.maske@uol.com.br.

## Abstract

The objective of this paper is to present the results of a study on a confrontation that occurred in the period 1899-1938, between two groups of active Lutheran missionaries in Brazil, a German one related to the Evangelical Church of Prussia, very nationalistic, and another, American, related to the Lutheran Church – Missouri Synod, and who acted southern Brazil. The Missouri Synod was relatively indifferent to ethnic issues, as present in their political discourse in the early decades of the twentieth century, considered a matter because of the state or other institutions, but not the job of churches. That clash reflected not only theological and dogmatic views distinct within Lutheranism, but also related to the question of German ethnic identity and the preservation of the German language (supported by German pastors) and the adoption of Portuguese by German immigrants, and also their integration into the Brazilian Society, defended by the Americans. The clash studied was also a reflection of the growing hegemony of U.S. imperialism on South America, decided to eliminate possible sources of German influence on the continent during the period associated with the two world wars. The sources used for the preparation of the study are ecclesiastical documents from the period, newspapers, bulletins, evangelistic literature, minutes, as well as secondary sources relating to Lutheranism, German immigration in Brazil and international politics.

**Key words:** Lutheranism; imperialism; ethnic identity; religious identity; religion and international relations.

## Introdução

O presente artigo pretende analisar as relações entre dois grupos de missionários luteranos atuantes no Brasil no período de 1897 a 1938. Este evento revela as relações entre imperialismo e missões religiosas, no nosso caso, protestantes, durante a chamada Era do Imperialismo.

É conhecido amplamente que as potências imperialistas se utilizaram de diversos mecanismos para impor seus interesses e objetivos em territórios por elas dominados. Além da força militar, da administração civil, do controle das comunicações, da escola, também as igrejas e seus prepostos, atuaram muitas vezes, talvez de forma involuntária, a favor dos interesses da potência que dominava ou exercia influência indireta sobre um determinado território. Nosso estudo se relaciona com o embate que ocorreu no Brasil, entre dois grupos missionários luteranos, um alemão e outro americano, que atuaram indiretamente, a favor dos interesses, políticos e diplomáticos, de suas respectivas potências, o Império Alemão e os Estados Unidos.

O recorte temporal principia em 1899, com o início das atividades do trabalho missionário de pastores americanos da Igreja Luterana – Sínodo de Missouri (Lutheran Church – Missouri Synod/LCMS) no Brasil e termina em 1938, com a promulgação das leis de nacionalização de Getúlio Vargas, que irão afetar principalmente as atividades dos pastores luteranos alemães e instituições a eles ligadas. Esse recorte temporal se justifica, pois vai determinar o período no

qual será mais intenso o embate entre os dois grupos de missionários, os americanos do Sínodo de Missouri e os ligados às missões luteranas alemãs e aos quatro sínodos teuto-brasileiros a elas ligados, o Sínodo Riograndense, o Sínodo Luterano do Paraná e de Santa Catarina, o Sínodo Evangélico de Santa Catarina e o Sínodo do Brasil Central, na Região Sudeste do Brasil.

## O início da presença luterana no Brasil – o período pré-sinodal

Apesar de diversas visitas temporárias durante o período colonial, a presença de luteranos em grande número no Brasil somente será consolidada depois da Independência, com a fundação dos núcleos coloniais de São Leopoldo, na Província do Rio Grande do Sul, em 1824, e de Nova Friburgo, na Província do Rio de Janeiro, fundada inicialmente em 1818, com imigrantes suíços, e refundada em 1824, com imigrantes alemães. Podemos ter uma visão da vida nessas colônias e em suas comunidades religiosas por meio de cartas que os imigrantes mandavam para seus parentes que permaneceram na Europa. Numa delas, a imigrante Charlotte Hess, residente em Nova Friburgo, Província do Rio de Janeiro, escrevia a seus sogros que ficaram na Alemanha:

Hoje, finalmente, estamos tomando posse de nosso lote de terra. Por isso, escrevo a vocês, para contar como foi nossa viagem. Ela não foi o que esperávamos, mas pelo menos não tivemos o infortúnio de perder ninguém da família, o que aconteceu com alguns de nossos patrícios, como foi o caso da família Daudt, que perdeu Johann durante a viagem. O próprio Reverendo Sauerbronn perdeu sua esposa no parto de um filho. E o mais triste foi ver nosso pastor fazer a cerimônia de despedida de sua esposa. Apesar de tudo o que vivemos, posso dizer que 'até aqui nos ajudou o Senhor' (1 Sm 7.12).

Já haviam passado mais de 90 dias da nossa saída (não sei bem ao certo) e já era mais de meio-dia, quando o rapaz do alto do cesto da gávea gritou:

– Terra! Terra! Terra, senhor capitão!

Foi uma grande alegria para todos nós. Após tantos dias no mar, tempo que rememoro com muito temor, avistar terra firme foi uma grande felicidade.

Quando pisamos em terra, o que mais nos impressionou no primeiro contato foi ver aquela gente de pele escura. Havíamos ouvido falar que existia gente com pele mais negra do que a nossa ficava quando estava suja de carvão. E eu e Johann nunca havíamos acreditado nisso, até vermos com nossos olhos. Eles são vendidos como nós fazíamos com nossos cavalos, em Darmstadt. Para nós, foi chocante ver aquela gente ser vendida como animais.

Durante os dias em que estivemos aguardando na hospedaria, fomos brindados com a visita do imperador D. Pedro I e sua esposa, a rainha Leopoldina, que é nossa patrícia. Acabamos indo para a *Ville de Nouvelle Fribourg*. O que mais nos impressionou nesse lugar foram as montanhas, muito parecidas com as da nossa pátria. O Sr. Werner Laubach tem nos auxiliado na construção de nossa casa e a Sra. Ana tem nos ajudado com a comida e com suas orações. Muitas vezes nos reunimos para orar e ler minha Bíblia. Ainda bem que a trouxemos! A Bíblia tem sido muitas vezes o nosso sustento.

Sinto ter que partir. Mas, apesar de toda a saudade e de todas as provações, sei que nosso bondoso Deus nos proverá daquilo que for necessário. Sua misericórdia tem sido infinita conosco e sei que sua destra nos acompanhará para onde formos. Seus netos pedem para dizer que eles os amam. Sei que nossa despedida foi definitiva que não nos abraçaremos mais. Na confiança de que esta carta os encontre bem, nós nos despedimos: eu (Charlotte), Johann, Johann Georg, Heinrich Johannes, Georg Phillip, Margaretha, Charlotte, Johannes Conrad, nossa pequena Julianna e minha irmã Margarete.

Que as bênçãos de nosso Senhor Jesus Cristo estejam com vocês e que esta carta os conforte e amenize a dor causada pela distância que nos separa.

Vila de Nova Friburgo, 19 de dezembro de 1824.  
Charlotte Hess.” (GIRALDI, 2012, p. 107)

Segundo algumas fontes, os luteranos eram em geral 2/3 de todos os imigrantes alemães que aportaram no Brasil, que somavam um total de cerca de 300 mil indivíduos, no período de 1824 até 1960, quando praticamente cessou a imigração desta etnia para o país. Faz se importante notar que os imigrantes alemães não foram os únicos luteranos a imigrar para o Brasil. Os registros demonstram que noruegueses, suecos, dinamarqueses, islandeses, letões, finlandeses e húngaros de religião luterana também se fizeram presentes no Brasil. Mas, dada a grande superioridade numérica dos alemães, aqueles grupos acabaram por se integrar às comunidades luteranas fundadas por estes. Apenas nos grandes centros urbanos, como São Paulo, surgiram comunidades luteranas étnicas separadas, como as comunidades escandinava, húngara e japonesa, que posteriormente se filiaram às Igrejas Luteranas brasileiras.

Interessante notar a prodigalidade do Império do Brasil, oficialmente católico, em receber imigrantes de religião protestante. Isso se deve à predominância de um pensamento liberal em termos religiosos na corte brasileira, liderada por D. Pedro I, na qual eram mais importantes os braços para o trabalho e para o desenvolvimento do país, do que a religião a qual os imigrantes confessavam.

Segundo Dreher (1999, p. 163), José Bonifácio, um dos porta-vozes do Partido Liberal, encabeçou a tarefa de organizar o exército e a armada do novo país independente. Para isso, foram contratados estrangeiros, oficiais militares e também soldados para treinar os brasileiros, assim como para atuar na rápida guerra de independência. A grande maioria dos imigrantes foi direcionada para colônias espalhadas pelo interior do país, notadamente no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina, no Paraná, no Espírito Santo, e em menor escala, em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Essas comunidades foram estabelecidas em áreas pouco habitadas, onde os imigrantes tinham pouco, ou nenhum contato com a população luso-brasileira. Esse fato irá determinar o lento processo de aprendizado da língua portuguesa e de maior integração dos imigrantes e de seus descendentes na sociedade brasileira. Essas colônias seriam células para a penetração do protestantismo no Brasil, mas também, segundo Dreher (1999, p. 164) do catolicismo da restauração no Brasil, que vinha junto com os imigrantes alemães católicos.

Aliás, esses alemães católicos tinham uma situação um pouco mais segura, pois professavam a religião oficial do Estado e com isso, algumas dificuldades que os imigrantes protestantes em geral tinham que enfrentar, como o não reconhecimento do casamento religioso (numa época

na qual esse valia legalmente e não havia casamento civil), o não acesso a cargos públicos, além de não poderem sepultar seus mortos em cemitérios públicos, além de outras dificuldades para o acesso à plena cidadania, mesmo para os nascidos no Brasil.

Os imigrantes foram quase que abandonados à própria sorte, tendo pouco auxílio do governo brasileiro ou dos governos regionais. Também, em relação aos aspectos religiosos, os imigrantes luteranos, em especial nos primeiros quarenta anos foram quase que deixados por conta própria. Não houve uma política de atendimento destas necessidades espirituais e cura d'almas para os protestantes. Essa não era uma preocupação do governo brasileiro, tampouco os países alemães de onde os imigrantes eram originários, pequenos principados e reinos alemães, tinham uma política de encaminhar pastores para o atendimento destes imigrados, que eram um fardo do qual os governos alemães locais com alívio se livravam. Os poucos pastores luteranos em atuação nesta fase, entre 1824 e 1864, eram eles próprios imigrantes, que acompanhavam suas antigas comunidades, ou que por um motivo ou outro, decidiram imigrar para o Brasil, muitas vezes nem tencionando a assumir uma comunidade religiosa no país.

A imigração alemã no Brasil não teve um caráter religioso. Os imigrantes que se estabeleceram no Brasil, estavam interessados em melhorar suas condições econômicas e a de seus familiares. Não ocorreu no Brasil, o que ocorreria com parte da imigração alemã para os Estados Unidos e para a Austrália, onde muitos luteranos imigraram para fugir da perseguição política ou condicionamento religioso do qual discordavam. Por exemplo: a imigração alemã para a Austrália na década de 1840 foi principalmente conduzida por luteranos das províncias prussianas da Saxônia e da Silésia que discordavam da unificação das Igrejas Luterana e Reformada locais, realizada pelo rei da Prússia em 1817. Interessados em manter o caráter confessional estritamente luterano de sua Igreja, optaram pela imigração. Coisa semelhante ocorrerá com a imigração alemã luterana para o estado americano de Missouri e que terá conexões com as rivalidades surgidas entre as duas Igrejas Luteranas organizadas no Brasil a partir do fim do século XIX, como adiante veremos.

Martin Dreher (1984, p. 53) destaca um fenômeno que ocorre nesta fase pré-sinodal, na qual os imigrantes ainda não contavam com um apoio eclesiástico institucionalizado, que é a figura dos pseudopastores. Muitas vezes, professores ou indivíduos com algum grau de instrução, assumiam a tarefa de conduzir a vida religiosa nas colônias, na falta de pastores com formação acadêmica, ou que tivessem freqüentado algum seminário teológico, para lhes dar embasamento para a tarefa.

João Hauck (2008, p. 239) confirma esta avaliação, destacando que no período de 1845 até 1864, havia pelo menos 61 templos luteranos no Brasil, a maioria deles localizados em ambiente rural. Causa-lhe espanto o fato de tantas colônias alemãs terem tomado a iniciativa de organizar sua vida religiosa, tendo em vista os colonos serem de nível cultural bastante baixo, além de receberem apoio reduzido do governo brasileiro e das igrejas de suas regiões de origem.

Silvia Cristina Lambert Siriani (2003, p. 237) destaca, citando as comunidades luteranas da Província de São Paulo, as grandes dificuldades encontradas pelos protestantes para casar legalmente, para legitimar os filhos e para preservar a herança e as propriedades, em função de que não havia casamento civil no Brasil, valendo apenas o casamento religioso católico. A mesma autora cita que o maior problema enfrentado pelos luteranos em São Paulo era a falta de pastores protestantes, o que obrigava tais colonos, a batizar seus filhos nas paróquias católicas,

para poder garantir a existência legal deles. A autora explica ainda que a imigração alemã para São Paulo foi predominantemente protestante. No entanto, grande parte das famílias acabou por abandonar gradualmente a fé evangélica, passando para o catolicismo romano, devido à grande quantidade de dificuldades legais e à quase inexistência de pastores para officiar os ritos de casamento, batismo e sepultamento em São Paulo, em especial nas regiões rurais do Planalto Paulistano, durante o Império.

Dessa forma, uma Igreja Luterana brasileira demorou muito tempo a se organizar no Brasil. As colônias luteranas estavam muito dispersas por regiões distantes, que pouco se comunicavam, dada também a precariedade dos meios de comunicação no Brasil. Isso também impedia um esforço conjunto para a organização de uma instituição eclesiástica nacional luterana, com seminários para a formação de pastores, missionários, e professores que pudessem atender às demandas locais.

## Formação dos sínodos luteranos de imigração alemã e o crescimento do germanismo no Brasil

O ano de 1864 marca o fim do período de abandono das comunidades luteranas teuto-brasileiras. A partir desta fase, sociedades missionárias de diversas regiões começam a financiar o envio de pastores e missionários visando dar conta da demanda por atendimento espiritual entre os luteranos no Brasil. Com isso passam a chegar nas colônias alemãs no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Espírito Santo um importante contingente de pastores formados por faculdades de teologia das várias universidades nos países de língua alemã, mas também em seminários mantidos por instituições focadas no trabalho de missão no exterior, nomeadamente na América Latina, África e Ásia.

Essa fase vai marcar também um reforço da influência política do Reino da Prússia, consolidada com a unificação da Alemanha em 1871 e um aumento grande da influência do forte nacionalismo alemão e do ideal de *Deutschtum* (germanismo ou germanidade), que muitos dos pastores e missionários alemães enviados ao trabalho no Brasil, são portadores. Segundo Dreher (1984, p.57), antes desta fase, as tentativas de pastores de resgatar ou preservar o caráter “germânico” das comunidades luteranas onde trabalhavam, obtinham pouco resultado. Marcante para esse período, é o envio do pastor Hermann Borchard, pelo Conselho Superior Eclesiástico de Berlim, da Igreja Evangélica da Prússia, que direcionou seus esforços para a criação de um sínodo que pudesse congregar as comunidades luteranas do Rio Grande do Sul. Esse sínodo teve pouca duração, sendo dissolvido logo após o retorno de Borchard para a Alemanha em 1870. Além dos enviados prussianos, os luteranos brasileiros receberam também missionários, pastores e recursos da Sociedade Missionária da Basileia (Suíça) e da Sociedade Evangélica para os Alemães Protestantes da América, sediada em Barmen, Alemanha, que passaram a atuar simultaneamente em diversas regiões do Brasil, sempre atendendo imigrantes alemães ou teuto-brasileiros.

Não existem referências nas fontes consultadas acerca da intenção de direcionar também esses esforços missionários para a população brasileira de língua portuguesa. Talvez esse fato se deva a uma tentativa de evitar confrontos com as autoridades brasileiras e com a Igreja Católica,

igreja oficial do Império. No entanto, Duncan Reily (1984, p. 41), comentando a solicitação de 800 Bíblias em alemão pelo pastor Karl Leopold Voges à Sociedade Bíblica Britânica, destaca que o mesmo solicitara também 200 exemplares adicionais do Novo Testamento em português, para trabalho entre as pessoas de língua portuguesa. Esse aspecto das missões alemãs para o Brasil ainda precisa ser devidamente estudado, pois evidentemente pelo comentário citado, havia trabalho de missão com a população lusófona.

Interessante perceber que a Igreja Luterana passa a ser responsável não apenas pela pregação do Evangelho, mas também por resguardar e preservar a língua alemã, as chamadas “virtudes alemãs” e o legado cultural desta etnia, o germanismo ou *Deutschtum*, entre os imigrantes alemães e seus descendentes teuto-brasileiros. Isso é fortemente percebido no Sínodo Riograndense, primeira organização eclesial luterana perene no Brasil, fundada em 1886. Muitos dos pastores alemães enviados para o trabalho pastoral neste sínodo, evidenciam sua preocupação com um trabalho teológico étnico, voltado para as comunidades na perspectiva não só de atender às demandas religiosas mas também, atuar no sentido de preservar o caráter germânico das comunidades, ou ainda de recuperar aquelas já em estado de integração com seu meio-ambiente luso-brasileiro. O Sínodo Riograndense, logo após sua fundação e em função de sua ligação com a Igreja Evangélica da Prússia (da qual logo se tornou uma província), assumiu um caráter confessional unionista, o que causaria alguns inconvenientes e mal-entendidos com comunidades e sínodos de caráter confessional claramente luterano.

É importante destacar que o unionismo foi uma forma de protestantismo na qual as tradições luteranas e calvinistas foram unificadas e as designações, “luterana” e “reformada-calvinista”, foram substituídas pelo simples termo “evangélico”. A Igreja Evangélica da Prússia foi, desta forma, resultado da unificação das pré-existentes Igreja Reformada da Prússia (calvinista) e da Igreja Luterana da Prússia, implementada pelo rei Frederico Guilherme III, em 1817, por ocasião do tricentenário na Reforma Luterana. Essa unificação causou uma série de controvérsias e crises dentro da Igreja Evangélica da Prússia. Motivou inclusive a emigração de comunidades “luteranas” inteiras para a Austrália e para os Estados Unidos, onde estabeleceram Igrejas Luteranas confessionalmente “puras”. Uma destas Igrejas, a Igreja Luterana – Sínodo de Missouri teve um papel importante de confronto com os sínodos evangélicos alemães no Brasil, durante seu trabalho missionário, conforme vemos a seguir.

De forma semelhante, outras regiões de colonização alemã no Brasil, nomeadamente Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, começaram a se organizar em sínodos e associações de modo a atender demandas que talvez pudessem ser trabalhadas em conjunto. Surgiram novas organizações eclesiais regionalizadas denominadas “sínodos”. Esses sínodos seriam praticamente Igrejas independentes e atenderiam às necessidades das comunidades sob sua jurisdição no tocante a cuidado pastoral ou diaconal, no sentido de criação e administração de asilos, hospitais, maternidades e escolas. Além disso, os sínodos se tornaram responsáveis pela defesa dos interesses das comunidades, em termos políticos e econômicos, junto aos governos provinciais e estaduais no Brasil.

Assim, além do Sínodo Riograndense, atuante no Rio Grande do Sul e em algumas localidades de Santa Catarina, devemos destacar a existência do Sínodo Evangélico Luterano de Santa Catarina, Paraná e outros Estados da América do Sul. Esse sínodo, com sede em Joinville e fundado em

1905, pelo pastor Otto Kuhr, tinha um caráter confessional predominantemente luterano. Estava mais próximo da Igreja Evangélica Luterana da Baviera e recebia auxílio financeiro da Sociedade Gotteskasten, apesar de ter tido comunicação e receber pastores da Igreja Evangélica da Prússia.

Ainda podem ser citados o Sínodo Evangélico de Santa Catarina, fundado em Blumenau em 1911 e o Sínodo Evangélico do Brasil Central, fundado em 1912, com sede em São Paulo e cobrindo a área do Sudeste do Brasil, ambos de confissão unionista. Independentemente da confissão unionista ou luterana, esses sínodos citados assumiam claramente a tarefa da preservação do germanismo, considerado parte do trabalho pastoral e diaconal dos pastores e missionários. Para esses sínodos, a identidade luterana estava intimamente ligada à identidade germânica e poucas foram as vozes que se opuseram a isto no período que antecedeu às guerras mundiais.

## **A atividade missionária americana do Sínodo de Missouri e a criação da Igreja Evangélica Luterana do Brasil**

De acordo com Prien (2001, p. 524), um primeiro contato entre missionários da Igreja Luterana – Sínodo de Missouri (SM) e as comunidades luteranas no Brasil ocorreu em 1868, com o pastor Frederick Brutschin, enviado dos Estados Unidos para atuar no Rio Grande do Sul. Em 1899 ele entrou em contato com a direção do SM, solicitando pastores para o preenchimento de numerosas vagas pastorais no Rio Grande do Sul.

Já em 1900, um enviado dos Estados Unidos, pastor Christian J. Broders, foi mandado para averiguar a situação. Percebendo a realidade da demanda, uma primeira comunidade foi fundada em Morro Redondo, na região de Pelotas, zona de colonização alemã no sul do Rio Grande do Sul (VERBAND DEUTSCHER VEREINE, 2008, p. 552). Em 1901, chegou o pastor Wilhelm Mahler ao Rio Grande do Sul, indicado pelo Sínodo de Missouri como diretor de missão para todo o Brasil. Nisso também assumiu a direção da comunidade de São Pedro do Sul. Logo a seguir aportaram outros missionários dos Estados Unidos, que se mostraram muito capazes de atender à demanda, o que logo se tornou conhecido na região, e mais pastores foram sendo pedidos ao Sínodo de Missouri, conforme a fonte consultada. Apenas três anos depois do início das atividades dos missourianos no Rio Grande do Sul, já se contavam treze comunidades, pastoreadas por dez pastores, que eram responsáveis pelo funcionamento das igrejas e das escolas.

Em 1904, foi fundada oficialmente a Igreja Evangélica Luterana do Brasil, como distrito sinodal da Igreja Luterana – Sínodo de Missouri. Nessa ocasião, mais dez comunidades e catorze pastores aderiram à nova Igreja. O pastor Mahler, até então presidente da missão, foi designado presidente do distrito sinodal. Após a criação do distrito, o Sínodo de Missouri expandiu-se rapidamente pelo Rio Grande do Sul. Um motivo para isso foi a política de colonização do Estado do Rio Grande do Sul, colocada em prática a partir de 1908, que aumentou o estímulo à imigração alemã. Muito rapidamente as fronteiras do Rio Grande do Sul foram ultrapassadas, recebendo o Sínodo de Missouri a adesão de comunidades luteranas desassistidas em Santa Catarina e no Paraná. O rápido sucesso de suas atividades não deixou de ser percebido pelos antigos sínodos alemães, que passaram a ver com grande desconfiança a chegada e a atuação do Sínodo de Missouri, fartamente financiadas pela igreja-mãe nos Estados Unidos. Segundo Prien (1984, p.

524), o sucesso dos missourianos teria mais conexão com o interesse na assistência espiritual oferecida, do que em seu confessionalismo. Mas ele pode estar refletindo o ressentimento e despeito que os pastores dos sínodos alemães estavam sentindo ao verem muitas comunidades simplesmente solicitarem a filiação ao SM e abandonarem os velhos sínodos alemães. Por outro lado, a ação do Sínodo de Missouri também não poderia ser considerada uma legítima “missão”, pois todo o trabalho de organização das comunidades era a eles poupado, uma vez que a assistência pastoral era feita com luteranos desassistidos em comunidades e templos já existentes, que faziam parte dos sínodos pré-estabelecidos. Para os pastores alemães, os missionários do Sínodo de Missouri estavam subtraindo suas comunidades, organizadas após duro trabalho, que se deixavam atrair por um serviço mais barato.

Segundo Prien, apesar da sua origem americana, todos os pastores do Sínodo de Missouri tinham que falar alemão, pois, nesta fase, no início do século XX, essa ainda era a língua da esmagadora maioria dos luteranos no Brasil (1984, p. 524). Em defesa do Sínodo de Missouri, podemos citar que muito rapidamente seus pastores começaram um trabalho de tradução de hinários, de material didático, de literatura evangelística, dos documentos confessionais, da Confissão de Augsburg, do Catecismo Menor e do Livro de Concórdia, do alemão e do inglês para o português, objetivando claramente que seu projeto, talvez fosse, utilizar as comunidades teuto-brasileiras como uma base para uma missão posterior para todo o Brasil.

De qualquer forma, em geral, os pastores do SM assumiam uma postura de neutralidade em relação às questões relacionadas com o germanismo. Argumentavam que esse era um assunto político e que não estavam interessados em se imiscuir nele. René Gertz (1991, p.35), exemplifica a posição “antigermanista” do Sínodo de Missouri. Segundo o autor, o

SM surge em 1904 em oposição ao Sínodo Riograndense, já estabelecido desde a década de 1880 e intimamente ligado à Igreja Luterana da Alemanha. O Sínodo de Missouri, por sua vez, estava ligado a uma das igrejas luteranas dos Estados Unidos e para disputar o terreno com o Sínodo Riograndense precisava apresentar, além de divergências teológicas abstratas, diferenças mais palpáveis. Uma delas foi a evangelização transétnica, representada simbólica e ostensivamente pela criação de uma comunidade negra na região de Pelotas.

## Imperialismo, Guerra e Rivalidade entre Americanos e Alemães

A relação dos missourianos com o Sínodo Riograndense foi passando de mal a pior. Segundo Prien, de importância central foi a criação de uma comunidade, em fins de 1902, em Porto Alegre, onde viviam aproximadamente 20 mil descendentes de alemães, em sua maioria de origem protestante, mas onde existia somente uma comunidade do Sínodo Riograndense. Os missourianos ainda deram outro passo à frente, com a criação do Seminário Concórdia em Porto Alegre, para a formação de professores e pastores brasileiros, além de oferecer bolsas de estudo em universidades americanas para complementação acadêmica de seus pastores brasileiros. Isso graças às subvenções financeiras da Igreja Luterana – Sínodo de Missouri, que já orientavam seu distrito brasileiro para uma integração ao cenário brasileiro e expansão não só para os antigos quatro sínodos alemães, como também para regiões onde a migração interna de teuto-brasileiros

ainda não tinha levado as comunidades luteranas. Antes mesmo da Segunda Guerra Mundial, já estavam estabelecidas as primeiras comunidades luteranas brasileiras, sem conexão com a imigração alemã, em regiões como Pernambuco e Ceará.

Possivelmente o governo americano olhava com bons olhos a ação dos missionários do Sínodo de Missouri, avançando sobre uma área de influência da Alemanha na América do Sul. Conforme Andrew Preston (2012, p. 259), os Estados Unidos não deixaram de utilizar sutilmente as missões religiosas protestantes, metodistas, presbiterianas, episcopais e batistas para atingir seus objetivos diplomáticos e políticos internacionais. Em várias ocasiões, missionários protestantes serviram aos interesses americanos na América do Sul e em outras regiões. Verificamos, em estudo anterior, a intervenção americana no Paraguai durante a Segunda Guerra Mundial, realizada por meio da ação de missionários protestantes que atuaram como vigilantes da movimentação de simpatizantes do nazismo em colônias alemãs daquele país (AUTOR, 2004, p. 189). Nessa ocasião, missionários menonitas atuaram como informantes da embaixada americana em Assunção e mesmo intervieram contra a ação de adeptos do nacional-socialismo nas colônias alemãs menonitas no Paraguai. Possivelmente missionários do Sínodo de Missouri, ao entrar no Brasil, poderiam ter passado pela embaixada americana no Rio de Janeiro, para informar suas chegadas, e eventualmente recebido alguma instrução quanto a observar a movimentação de nacionais alemães ou representantes de instituições alemãs e repassar posteriormente tais informações.

Enquanto isso, os quatro sínodos, em especial o Sínodo Riograndense, ainda permaneciam voltados para a Alemanha. Prien, relata a reação violenta do secretário-geral da Sociedade Gustavo Adolfo, em 1908: o

Sínodo de Missouri no Rio Grande do Sul é um inimigo mortal da organização eclesiástica evangélica, um perigo sem igual. A luta contra o Sínodo de Missouri exige que a Igreja Evangélica seja fortalecida na área da organização, dos recursos financeiros e humanos por uma ajuda abrangente da pátria.

Nesta citação fica clara a intervenção de agências oficiais do governo alemão na condução dos negócios relacionados com a missão evangélica, assim como a real concorrência entre as duas forças que disputavam as comunidades luteranas.

Prien comenta ainda que os sínodos alemães acusavam recorrentemente o Sínodo de Missouri de se apropriar de comunidades luteranas pertencentes a outros sínodos. Os missourianos contra argumentavam que só se apresentavam onde eram convidados formalmente pelo presidente da comunidade. De fato, muitas comunidades ficavam longos períodos sem pastores e a fama era de que o Sínodo de Missouri era capaz de fornecer rapidamente pastores para atender à demanda. Além disso, as contribuições financeiras das comunidades missourianas eram menores, pois a Igreja Evangélica Luterana do Brasil ainda não era uma igreja autônoma, mas um distrito sinodal da americana Igreja Luterana – Sínodo de Missouri. Com isso, grande parte da remuneração dos pastores, livros, literatura evangélica, material didático, recursos para a construção de templos e obras diaconais (escolas, hospitais etc.) vinha dos Estados Unidos. Isso dava a impressão às muitas comunidades luteranas de imigrantes alemães pobres e de pés descalços de que o Sínodo de Missouri era uma igreja rica, que não precisava tanto de seus dízimos e contribuições financeiras. A questão da confessionalidade, mais luterana ou mais evangélica, era um tema

essencial para os pastores e teólogos, tanto dos sínodos alemães, quanto dos missourianos. Mas não para colonos de pouca instrução, perdidos nas grotas do interior do Sul do Brasil. Para eles, carentes de acompanhamento espiritual e serviço diaconal, era um importante apoio sempre bem vindo, não importando de onde viesse.

Em função disso, a ação do Sínodo de Missouri era, de fato, um real perigo para os outros sínodos. Era um atendimento mais barato, mas não de qualidade inferior. E eles sabiam disso. Daí a reação violenta dos alemães aos americanos. Isso não significa que as comunidades luteranas não discutissem entre si as questões relacionadas com a confessionalidade luterana. Segundo Prien, isso ocorria sim e de forma muito intensa. Muitas comunidades foram divididas, uma parte ficando com o sínodo alemão e outra migrando para os missourianos. Existem casos ainda hoje, nos quais permanecem duas igrejas luteranas numa mesma localidade, às vezes uma em frente à outra, mas cujos pastores e membros de cada uma não se falam e se evitam. Esse tipo de controvérsia foi mais frequente no Rio Grande do Sul, onde o Sínodo Riograndense era convictamente evangélico e germanófilo e o Sínodo do Missouri foi visto como um verdadeiro inimigo a ser eliminado. Em outras regiões, como no Paraná e em Santa Catarina, o Sínodo Luterano era conduzido pela *Gotteskasten*, ligada à Igreja Evangélica Luterana da Baviera, confessionalmente luterana, mas bem mais disposta ao diálogo e à cooperação. Nessas regiões o conflito foi bem menor, pois havia uma identidade confessional luterana comum e só não houve uma fusão com o Sínodo de Missouri em função de discordâncias relacionadas com a questão étnica, à qual os missourianos eram indiferentes, mas tentavam incentivar as comunidades para passar ao trabalho em língua portuguesa, o que lhes interessava, tendo em vista projetos de médio e longo prazo no que se refere ao trabalho missionário entre a população brasileira lusófona.

No entanto, os missourianos também tiveram retrocessos na sua ação. Apesar do pesado investimento na produção de material em português e incentivo à missão entre luso-brasileiros, poucos deles se convertiam ao luteranismo. As comunidades missourianas permaneciam com o mesmo background das comunidades dos outros sínodos: quase todos os membros eram de origem alemã. Quando havia algum luso-brasileiro ou luso-brasileira entre eles, era por questão de casamento. Em 1938, segundo Prien (2001, p. 526), cerca de 85% das prédicas proferidas pelos pastores ainda eram em alemão e isso era feito porque simplesmente as pessoas não entendiam português.

Uma melhora da situação foi sentida com a proibição da língua alemã por Vargas. Agora os luteranos começaram a ser forçados a passar para a língua portuguesa. Apesar de o Sínodo de Missouri sofrer igualmente, como os sínodos alemães, com a pressão do Estado Novo, houve um forte impulso para a lusofonia entre os luteranos. Um incentivo redobrado foi colocado na produção de material em língua portuguesa, esforço que já era feito desde 1917. Hinários, Bíblias, Novos Testamentos começaram a ser utilizados em português. Aulas de português foram ofertadas para pastores e membros das comunidades. Para Rehfeldt (1962, p. 198), a política de nacionalização de Vargas foi uma vantagem. O abrasileiramento foi intenso. Novas comunidades eram fundadas em regiões sem imigração alemã, totalmente lusófonas. Em Pernambuco, no Ceará, na Bahia surgiam pequenas comunidades luteranas, ligadas ao Sínodo de Missouri, com membros brasileiros. Ao mesmo tempo, ampliava-se a influência da Igreja-mãe nos Estados Unidos, o que apenas muito mais tarde começaria a ser relativizado. Intensificava-se também

seu afastamento com os outros sínodos luteranos, que lentamente iam moldando seu processo de unificação. Somente a partir da década de 1980 as duas Igrejas Luteranas do Brasil partiriam para um diálogo de apaziguamento e surgiram alguns projetos em comum.

No que se refere aos sínodos alemães, os anos 1937/1945 foram os piores anos de sua história. Grande quantidade de pastores e de membros foram presos, as comunidades vigiadas, a opinião pública e a mídia brasileiras começaram a ver as comunidades luteranas como inimigos internos. Segundo René Gertz, todas as instituições religiosas e sínodos luteranos eram germanistas, com exceção do Sínodo de Missouri. Esses sínodos eram devotados à sua identidade luterana, mas também à sua origem étnica germânica.

Os sínodos alemães, em conjunto, abrangiam comunidades luteranas desde a Bahia até o Rio Grande do Sul. Cada um tinha características e identidades confessionais próprias. Uns mais luteranos, outros mais influenciados por tendências calvinistas da Igreja Evangélica Alemã. Compartilhavam seu devotamento em acompanhar e dar assistência espiritual aos imigrantes alemães e seus descendentes teuto-brasileiros em sua jornada pelo Brasil. O trabalho de missão entre a população brasileira era pequeno e poucos pastores demonstravam interesse em fazê-lo. A Primeira Guerra Mundial e depois a Segunda Guerra Mundial tiveram efeitos dramáticos e mesmo catastróficos na vida dos Sínodos Luteranos, transplantados da Igreja-mãe alemã na Europa. Nesse drama, os sínodos assumiram a tarefa de serem os porta-vozes da comunidade teuto-brasileira luterana em relação aos governos estaduais e ao governo federal.

De forma semelhante ao que ocorreu com o Sínodo de Missouri, a política de nacionalização de Vargas se transformou numa virtude para os Sínodos Luteranos Alemães. Ela forçou os sínodos a trabalhar mais estreitamente entre si para defender seus membros frente à pressão do governo federal e do contexto social hostil. Isso somente seria possível com a criação de uma grande igreja luterana brasileira unida, reconhecida pelo governo brasileiro. O primeiro passo para isso seria possibilitar a formação completa de pastores e missionários luteranos no Brasil. Como províncias da Igreja Evangélica da Prússia, os sínodos eram supridos com pastores que recebiam sua formação nos seminários teológicos alemães. Isso não seria mais possível. Então, já em 1946, foi criada a Escola Superior de Teologia, em São Leopoldo, cujo objetivo era a formação de alto nível para pastores luteranos brasileiros que atendessem os quatro sínodos. Depois, inclusive o seminário passou a receber também estudantes de outros países da América do Sul, em especial argentinos e uruguaios.

Em seguida, os quatro sínodos se uniram numa federação sinodal, consolidada em 1949, com sede em Porto Alegre, mas com um escritório no Rio de Janeiro, para facilitar a comunicação com o governo federal.

Mas, antes disso, a discussão era a questão da filiação confessional. Para tal, a federação sinodal se identificou em 1950 como uma igreja confessional luterana, se declarando igreja derivada da Reforma Luterana e adotou como documentos confessionais a Confissão de Augsburgo de 1530 e o Catecismo Menor de Martinho Lutero. Logo depois, a federação sinodal adotou também o nome Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB). Gradualmente a língua alemã foi sendo substituída pela língua portuguesa, ao passo que a IECLB passou a se identificar como uma igreja cristã, da Reforma Luterana, para servir a todos os brasileiros, mas sem negar suas origens imigrantes.

Para obter o reconhecimento internacional e de suas Igrejas Luteranas irmãs de outros países, filiou-se ao Conselho Mundial de Igrejas em 1950 e à Federação Luterana Mundial em 1952. Em 1962, abandonou a designação federação sinodal e adotou exclusivamente, dali em diante, a denominação Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil e os sínodos passaram a ser denominados de regiões eclesásticas, até reformulação posterior.

## Considerações Finais

O confronto entre as duas denominações luteranas no Brasil reflete o cenário de expansão das missões protestantes no mundo do imperialismo. Percebemos que as missões religiosas podem conter em si não apenas o objetivo de divulgar uma determinada fé e converter populações a um novo credo ou consolidar um antigo. Podem também conter objetivos políticos em si, atendendo aos interesses de determinados grupos ou de uma potência política e econômica específica. Mas também o contrário, um determinado grupo religioso pode aproveitar os interesses políticos de uma potência imperialista, para expandir sua clientela de convertidos. Isso, sem contar que um grupo religioso, como no nosso caso, os luteranos, pode se ver associado com uma potência política e econômica e sofrer as consequências disto.

No Brasil dos primeiros quarenta anos do século XX, pudemos perceber essa experiência, através do embate confessional entre dois grupos de missionários e pastores luteranos, alemães e americanos, que tentavam genuinamente atender à demanda por orientação espiritual e cuidado pastoral, mas que também trabalhavam a favor, dos interesses imperialistas da Alemanha e dos Estados Unidos no Brasil, ainda que de modo não intencional, em muitas ocasiões.

## Referências Bibliográficas

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. 2011. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília.

DREHER, Martin Norberto. 1984. *Igreja e Germanidade: estudo crítico da história da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil*. São Leopoldo: Sinodal/EST/EDUCS.

\_\_\_\_\_. *A Igreja Latino-Americana no Contexto Mundial*. 1999. São Leopoldo: Sinodal.

GERTZ, René. 1991. *O perigo alemão*. Porto Alegre: UFRGS.

GIRALDI, Luiz Antonio. 2012 *A Bíblia no Brasil Império – Como um livro proibido durante o Brasil Colônia tornou-se uma das obras mais lidas nos tempos do Império*. Barueri, SP: Sociedade Bíblica do Brasil.

HAUCK, João Fagundes. 2008. *História da Igreja no Brasil – Segunda Época – Século XIX*. Petrópolis: Vozes.

LISBOA, Karen Macknow. 2011. *Mundo novo, mesmo mundo: viajantes de língua alemã no Brasil (1893-1942)*. São Paulo: Hucitec-Fapesp.

LUTHERISCHE KIRCHE IN BRASILIEN. 1955. *Festschrift zum 50. jährigen Bestehen der lutherischen Synode am 9. Oktober 1955*. Joinville/São Leopoldo: Rotermund.

MAGALHÃES, Marionilde Brepohl de. 1998. *Pangermanismo e nazismo, a trajetória alemã rumo ao Brasil*. Campinas: Unicamp-Fapesp.

MARLOW, Sérgio Luiz. 2002. Nacionalismo e Igreja: o Estado Novo e a Igreja Luterana “Sínodo de Missouri”. In: *IV Encontro Regional de História, 2002, Vitória – ES. IV Encontro Regional de História – ANPUH-ES*.

MASKE, Wilson. 2004. *Entre a Suástica e a Cruz: a fé menonita e a tentação totalitária no Paraguai*. Curitiba: Tese de Doutorado, UFPR.

PRESTON, Andrew. 2012. *Sword of the Spirit, Shield of Faith: Religion in American War and Diplomacy*. Nova York: Alfred A. Knopf.

PRIEN, Hans-Jürgen. 2001. *Formação da Igreja Evangélica no Brasil: das comunidades teuto-evangélicas de imigrantes até a Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil*. São Leopoldo : Petrópolis: Sinodal : Vozes.

REHFELDT, Mário L. 1962. *The first fifty years of the history of the Igreja Evangélica Luterana do Brasil*. Saint Louis, Missouri: Concordia Seminary Press.

REILY, Duncan A. 1984. *História Documental do Protestantismo no Brasil*. São Paulo: ASTE.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. 1967. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.

SIRIANI, Silvia Cristina Lambert. 2003. *Uma São Paulo alemã: vida cotidiana dos imigrantes germânicos na região da capital (1827-1889)*. São Paulo: Arquivo do Estado, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

VERBAND DEUTSCHER VEREINE. 1999. *Cem Anos de Germanidade no Rio Grande do Sul – 1824-1924*. São Leopoldo: Unisinos.