

# As relações bilaterais Brasil-China: uma relação em processo de afirmação

*Brazil-China bilateral relations:  
a relationship in an affirmation process*

Haroldo Ramanzini Júnior\*

Pedro Feliú Ribeiro\*\*

## Resumo

O presente artigo analisa a evolução recente nas relações entre o Brasil e a China no período de 2000 a 2012. Mais especificamente, verificamos em que medida a ascensão da China se relaciona com dois objetivos considerados estratégicos para a política externa brasileira contemporânea: o fortalecimento da cooperação e da integração com os países da América do Sul e o estreitamento das relações com os países africanos. Para tanto, analisamos componentes econômicos e diplomáticos da relação bilateral entre os dois países, argumentando uma situação de proximidade entre ambos, ainda pautada por situações objetivas de divergências e dificuldade de compatibilização de objetivos e estratégias, caracterizando a relação bilateral enquanto um processo ainda em afirmação.

**Palavras-Chave:** Brasil, China, Relação Bilateral, América do Sul e África.

## Abstract

The paper analyses the recent evolution of Brazil and China foreign relations in the 2000 and 2012 period. We verify the extent of the relationship between China's rise and two main strategic goals of Brazilian foreign policy: strengthen of cooperation and integration with South American countries and increase foreign relations with African countries. Economic and diplomatic features of the bilateral relation are analyzed in order to achieve this objective. We argue a relevant proximity between Brazil and China in foreign affairs, although objective divergences and compatibility difficulties still marks bilateral relations, characterizing it as an affirmation process.

**Key-words:** Brazil, China, Bilateral Relation, South America and Africa.

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor adjunto do curso de Relações Internacionais no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU). E-mail: hramanzinijunior@gmail.com

\*\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor adjunto do departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e pesquisador do CAENI - USP (Centro de Estudos das Negociações Internacionais). E-mail: pedrofeliu@ccsa.ufpb.br

## 1 Introdução

Com o fim da Guerra Fria, muitos acreditaram que os Estados Unidos seriam a única potência mundial. No entanto, nos anos 2000, observa-se que países como África do Sul, Brasil, Índia e, sobretudo, a China, passam a ter maior influência em aspectos importantes da política internacional, num contexto em que surgem dúvidas quanto à centralidade absoluta dos Estados Unidos. Há uma importante e crescente literatura sobre a política externa dos países emergentes e suas consequências para a ordem internacional (HURRELL, 2006; NARLIKAR, 2010; STEPHEN, 2012). Relativamente menor é o número de trabalhos que busca analisar o padrão de relacionamento bilateral entre os próprios países em ascensão na estrutura internacional e a compatibilidade ou incompatibilidade de suas estratégias de política externa.

Alguns esforços de cooperação e de construção de confiança entre os países emergentes servem de base para formas de interação que visam contornar determinadas pressões estruturais dos países desenvolvidos, além de espelhar novas dinâmicas de cooperação na perspectiva de países que têm importantes desafios domésticos de redução da pobreza e inclusão social a serem superados. Isso pode ter como uma de suas consequências o fortalecimento de normas internacionais associadas ao desenvolvimento e às questões sociais. Traz também novos desafios, normativos e empíricos, não apenas quanto às possibilidades de adensar relações entre nações geograficamente distantes e com visões de mundo atreladas a universos histórico-culturais distintos, mas também de estruturar modalidades de interação que não reproduzam ou estabeleçam novas assimetrias.

Nessa perspectiva, o presente trabalho busca analisar a evolução recente nas relações entre o Brasil e a China no período de 2000 a 2012. O período delimitado para a análise se justifica no fato de que é nos anos 2000 que a China se coloca efetivamente como um país com possibilidades de alterar equilíbrios no sistema internacional, parcialmente por conta do seu desempenho econômico desproporcional. A entrada da China na OMC, em 2001, é considerada um marco relevante de uma nova estratégia de política externa que busca aumentar a capacidade de intervenção nos rumos da ordem internacional. Também nesse período, sobretudo, a partir de 2003, a relação com a China ganha uma renovada centralidade na agenda de política externa brasileira, ao mesmo tempo em que há a inclusão da América Latina e do Sul na nova estratégia de inserção internacional de Pequim (PHILLIPS, 2010; OLIVEIRA, 2012; HEARN, 2013).

Buscaremos verificar em que medida a ascensão da China se relaciona com dois objetivos considerados estratégicos para a política externa brasileira contemporânea, quais sejam, o fortalecimento da cooperação e da integração com os países da América do Sul e o estreitamento das relações com os países africanos. Do ponto de vista empírico, propomos uma análise descritiva das principais variáveis relevantes na conformação da relação bilateral do Brasil com a China no período indicado. Para tanto, utilizamos quatro indicadores: o número de acordos de cooperação firmados, o índice de convergência dos votos de ambos os países na Assembleia Geral da ONU, o fluxo de comércio e o nível de investimento direto entre ambas as nações. Desta forma, analisamos dois componentes econômicos e dois componentes diplomáticos da relação bilateral entre os dois países.

A partir da análise dos diversos memorandos de entendimentos entre o Brasil e a China e do tratamento analítico que parte da literatura atribui às aspirações de política externa dos países emergentes, muitas vezes sobressai a ideia de que os países têm objetivos internacionais

similares ou que haveria uma forte compatibilidade das suas estratégias de política externa. Além de analisar a relação bilateral entre os dois países, chamaremos a atenção para as possíveis sobreposições nas estratégias de política externa dos países emergentes, em um período de relativa coincidência de atuação na América do Sul e na África, identificando as motivações das políticas dos países para ambas as regiões<sup>1</sup>.

O artigo se estrutura da seguinte forma. Na próxima seção, analisamos alguns elementos definidores da relação entre o Brasil e a China e apresentamos dados descritivos referentes à relação bilateral a partir das variáveis selecionadas. Na terceira seção, analisamos as motivações e a implementação da política externa do Brasil e da China para a África e para a América do Sul. Na quarta seção, na forma de considerações finais, retomamos os principais argumentos apresentados no trabalho.

## 2 Relações bilaterais entre Brasil e China

Do ponto de vista do Brasil, a relação com a China se fortalece nos anos 2000, na perspectiva de fortalecimento da multipolaridade no sistema internacional. A premissa subjacente é que, a médio e longo prazo, os Estados Unidos estariam perdendo a sua primazia no sistema internacional em função das dificuldades internas, financeiras, relativas a valores com enfraquecimento do seu *soft power* e dos desafios para resolver crises internacionais. Como afirma o ex-ministro das Relações Exteriores do governo Lula da Silva e atual Ministro da Defesa do governo Rousseff, Celso Amorim, “o que observamos na relação sino-brasileira é uma alternativa para as relações com os EUA e Europa, mas longe de se consolidar como uma parceria estratégica<sup>2</sup>”. A questão de como se relacionar com o gigante asiático, quais as consequências da sua ascensão para o Brasil e como utilizar a emergência chinesa, de modo a favorecer interesses brasileiros, são, entre outras, questões relevantes que se colocam no debate acadêmico e político sobre o tema, na ótica do Brasil. Há uma expectativa em parte do governo e da sociedade de que a relação com a China contribua para o processo de desenvolvimento e de projeção internacional do Brasil. Pode-se considerar que do início dos anos 2000 até os dias atuais, essa expectativa passou por momentos de oscilação, com situações de esfriamento, mas sempre presente.

Na perspectiva da China, a relação com o Brasil se insere nos esforços de universalização da sua política externa, de conquista de novos mercados e de suprimento de recursos naturais, energéticos e de commodities agrícolas. O atual presidente chinês, Xi Jinping, em entrevista ao jornal brasileiro Valor Econômico, realizada em março de 2013, comentou: “Nunca, como hoje, os interesses de desenvolvimento dos dois países estiveram tão interligados. A cooperação econômico-comercial bilateral está desempenhando um papel cada vez mais destacado nos nossos respectivos desenvolvimentos econômicos. A parte chinesa está disposta a trabalhar com a parte brasileira para explorar o potencial da complementaridade das duas economias, otimizar a pauta comercial e ampliar as áreas de cooperação<sup>3</sup>”. A atuação em arranjos coletivos no âmbito

1 No que tange às ações do Brasil e da China na América do Sul e na África, o artigo apresenta resultados parciais de pesquisa em andamento. Privilegiamos neste artigo a apresentação de alguns dados relevantes da relação bilateral e a sua relação com a literatura especializada na temática.

2 Entrevista concedida por Celso Amorim ao Estado de São Paulo, “Precisamos repensar nossa relação com a China”. Por Patrícia Campos Melo, 28 de novembro de 2010.

3 Disponível em: [<http://www.valor.com.br/internacional/3052278/china-rica-e-forte-ainda-esta-distante-diz-xi-jinping>]. Acesso em: 24 jan. 2013.

multilateral também é um aspecto relevante da relação entre os dois países. Os países são membros dos BRICS. A China também fez parte da coalizão G-20 comercial na Rodada Doha da OMC, liderada pelo Brasil. De todo modo, ao analisar a relação bilateral, desde o início é importante ter em conta que a China é muito mais importante para o Brasil, do que o contrário. Isso não pré-determina a forma como a relação bilateral se estrutura e os resultados da interação, mas é um elemento estrutural que não pode ser desconsiderado.

Além dos objetivos gerais de política externa dos países, é relevante verificar de modo empírico como tem ocorrido a interação entre Brasil e China. Nesta seção, apresentaremos quatro indicadores da relação bilateral entre o Brasil e a China de 2000 a 2012. Sendo dois indicadores econômicos e dois diplomáticos, a fim de observar possíveis variações e tendências no grau de proximidade entre os países. Começamos com as variáveis econômicas: fluxo de comércio e investimento externo direto.

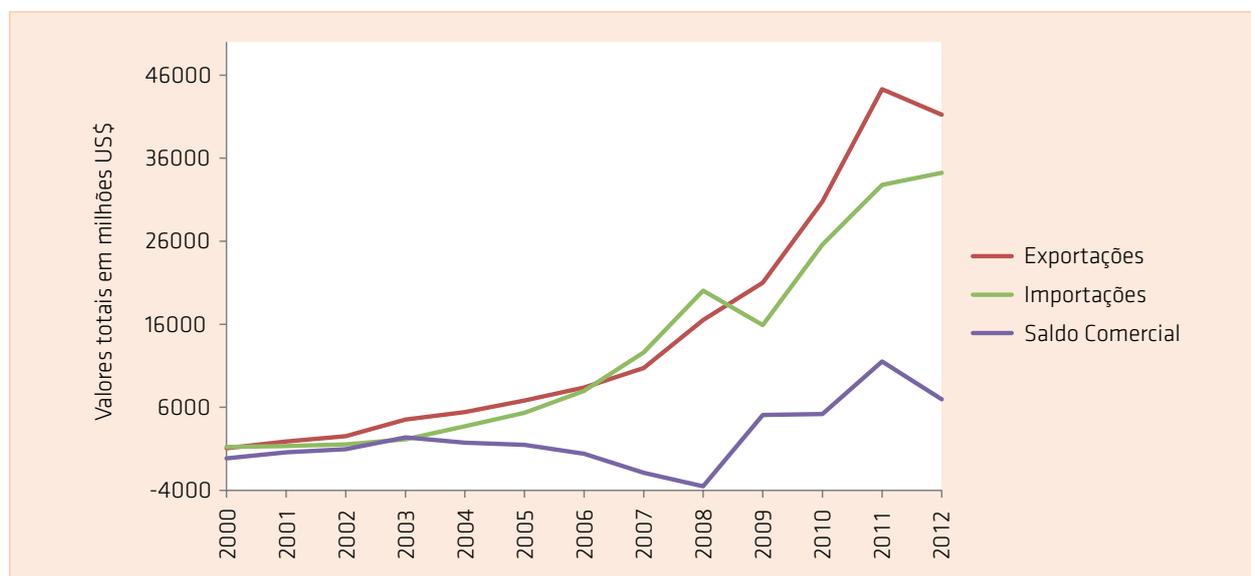


Gráfico 1. Comércio Bilateral Brasil-China em milhões US\$

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do MDIC (2013)

O gráfico 1 acima exhibe a balança comercial do Brasil com a China entre 2000 e 2012. O primeiro aspecto a ser notado é o elevado crescimento do intercâmbio comercial entre os países, isto é, tanto as exportações brasileiras para a China como as importações deste país tiveram aumento expressivo ao longo do período considerado. Em 2000, as exportações e importações correspondiam, respectivamente, a US\$ 1085 milhões e US\$ 1222 milhões. Em 2012, esses valores saltaram para US\$ 41228 milhões e US\$ 34247 milhões, respectivamente. Percebemos ainda um aumento mais acentuado do intercâmbio comercial a partir de 2006, cuja projeção de aumento das exportações brasileiras (linha vermelha) foi interrompida apenas em 2012, onde houve queda em relação a 2011. As importações brasileiras de produtos chineses (linha verde), entretanto, seguiram em crescimento constante, ocorrendo desaceleração em 2012. Do ponto de vista do saldo comercial, representado pela linha roxa no gráfico 1, predomina o superávit brasileiro, ainda que 2000, 2007 e 2008 tenham apresentado superávit chinês no comércio bilateral.

Fatores como a crise financeira de 2008, atingindo de maneira significativa os EUA (tradicional parceiro comercial do Brasil), o aumento de acordos de cooperação entre Brasil

e China, principalmente no governo Lula da Silva, a respeito de questões comerciais, o forte crescimento econômico chinês, entre outros fatores, podem ter incentivado esse expressivo aumento observado nas relações comerciais dos dois países no período. Como não é nosso objetivo analisar possíveis causas do crescimento do comércio bilateral entre Brasil e China, o gráfico 1 cumpre o propósito de ilustrar o significativo crescimento do intercâmbio comercial entre os países no período analisado neste artigo. Para o caso brasileiro, mais especificamente, esse aumento representou uma mudança histórica na lista de parceiros comerciais mais relevantes em volume de recursos movimentados. Apenas como forma ilustrativa, apresentamos abaixo, na tabela 1, os dez principais parceiros comerciais de ambos os países no ano de 2012, de forma a vislumbrar a posição relativa do Brasil na pauta comercial chinesa e da China na pauta comercial brasileira.

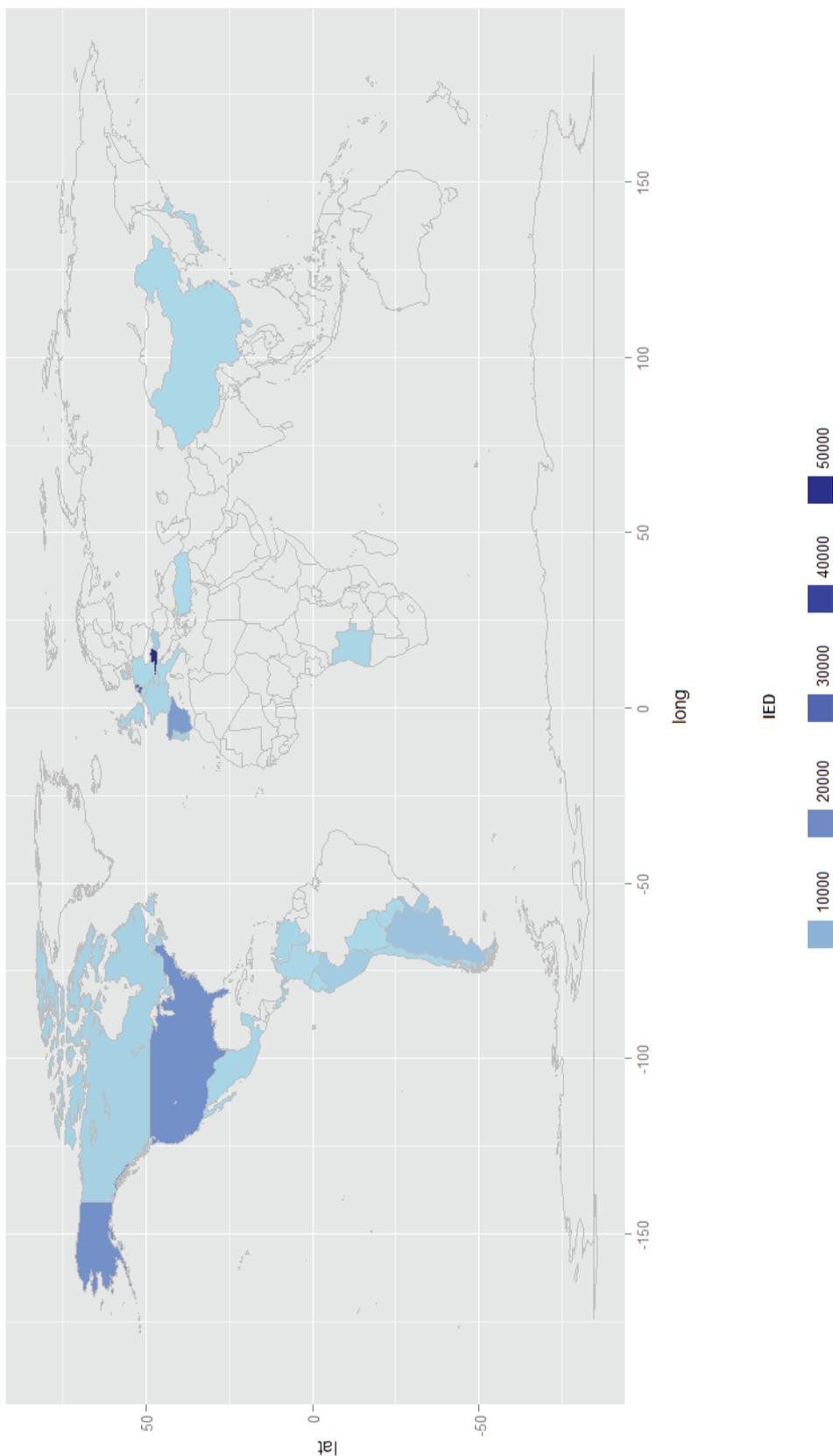
**Tabela 1. Lista dos 10 países com maior participação (%) na pauta comercial do Brasil e China para o ano de 2012**

BRASIL				CHINA			
Exportação		Importação		Exportação		Importação	
País	Part.	País	Part.	País	Part.	País	Part.
China	30,3%	China	24,4%	EUA	28,5%	Japão	20%
EUA	19,6%	EUA	23%	Hong Kong	23,5%	Coreia do Sul	17%
Argentina	13,2%	Argentina	11,7%	Japão	13%	Taiwan	13%
Países Baixos	11%	Alemanha	10%	Coreia do Sul	7,2%	EUA	12,8%
Japão	5,8%	Coréia do Sul	6,4%	Alemanha	6,7%	Alemanha	9,7%
Alemanha	5,3%	Nigéria	5,7%	Países Baixos	5,2%	Austrália	8,6%
Índia	4%	Japão	5,5%	Índia	4,4%	Malásia	6,5%
Venezuela	3,6%	Itália	4,3%	Brasil	3,8%	Rússia	4,2%
Chile	3,3%	México	4,2%	Reino Unido	3,8%	Tailândia	4%
Itália	3,3%	França	4,2%	Rússia	3,4%	Brasil	3,4%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do MDIC (2013) para o caso brasileiro e CEBC (2013) para o caso chinês.

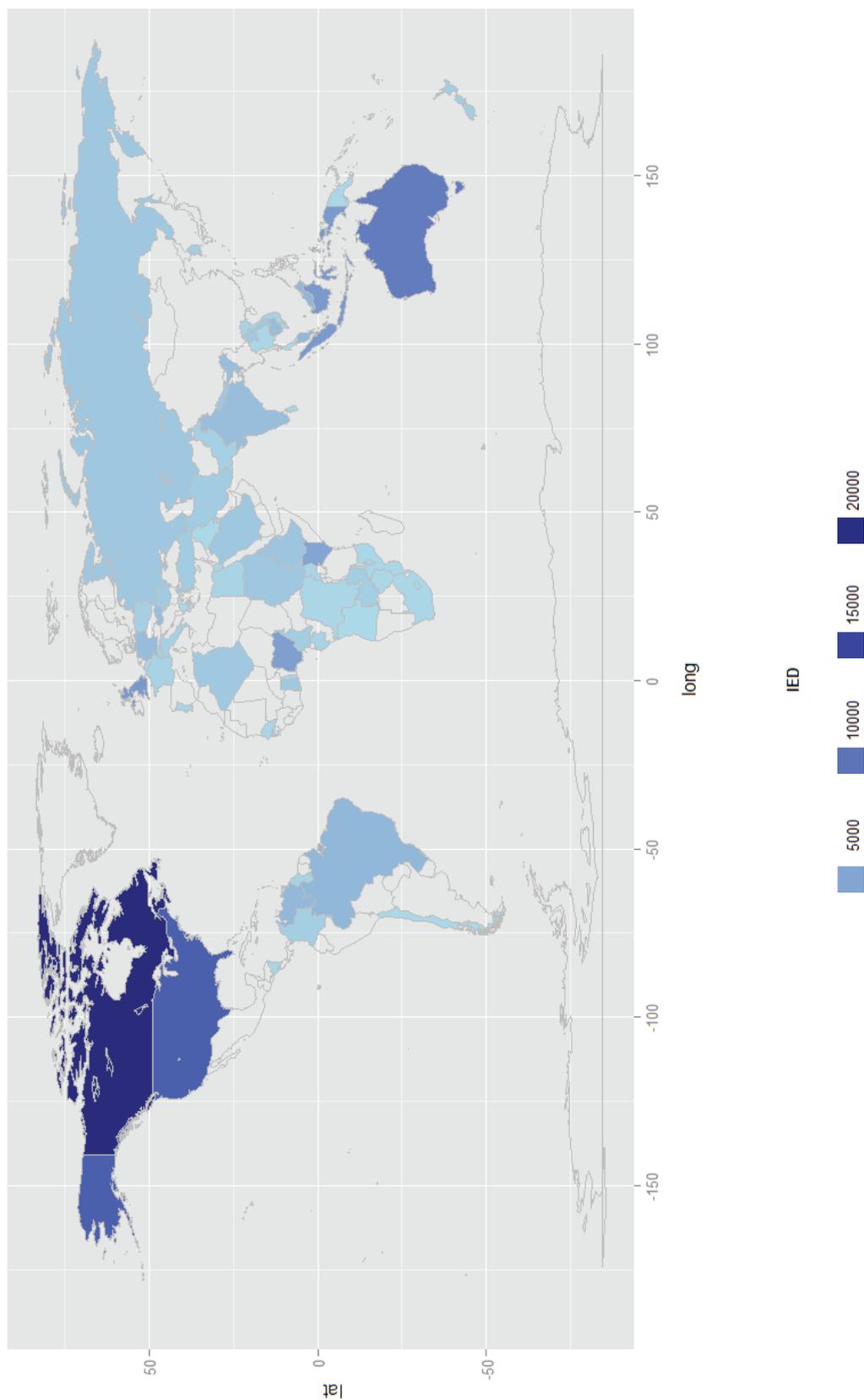
Na tabela 1 acima, percebemos a relevância da China enquanto maior parceiro comercial do Brasil, tanto na pauta exportadora quanto importadora. Na China, em contrapartida, os EUA é o maior destino das exportações, enquanto o Japão lidera a origem das importações. É interessante notar que a pauta comercial brasileira possui uma considerável presença de países sul-americanos, principalmente no que tange às exportações. Já no caso chinês, há uma forte presença de países do sudeste asiático e o Japão, indicando a relevância das relações regionais no comércio de ambos os países. Outro aspecto relevante é a diferença na posição relativa que cada país representa na pauta comercial do outro. Para o Brasil, a China é o principal parceiro comercial. No caso chinês, o Brasil figura entre oitavo e décimo principal parceiro comercial. Isso demonstra a diferença no peso relativo dos países quando analisada a relação bilateral, conforme mencionamos anteriormente. A parceria com a China, para o Brasil, possui um caráter estratégico, constantemente presente no discurso presidencial brasileiro e atestado pelos dados descritos acima.

Antes de ingressar na análise da dimensão política da relação bilateral, apresentamos abaixo dois mapas que refletem os destinos do investimento externo direto (IED) brasileiro e chinês no mundo para o ano de 2012, a fim de contemplar a descrição de outra variável econômica de grande relevância nas relações bilaterais de ambos os países.



**Mapa 1. Investimento Externo Direto (IED) Brasileiro no Mundo (2012) em milhões US\$**

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do censo dos capitais brasileiros no exterior de 2012 do Banco Central do Brasil (disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/ResultadoCBE2012.asp?idpai=CBE>).



Mapa 2. Investimento Externo Direto (IED) Chinês no Mundo (2012) em milhões US\$

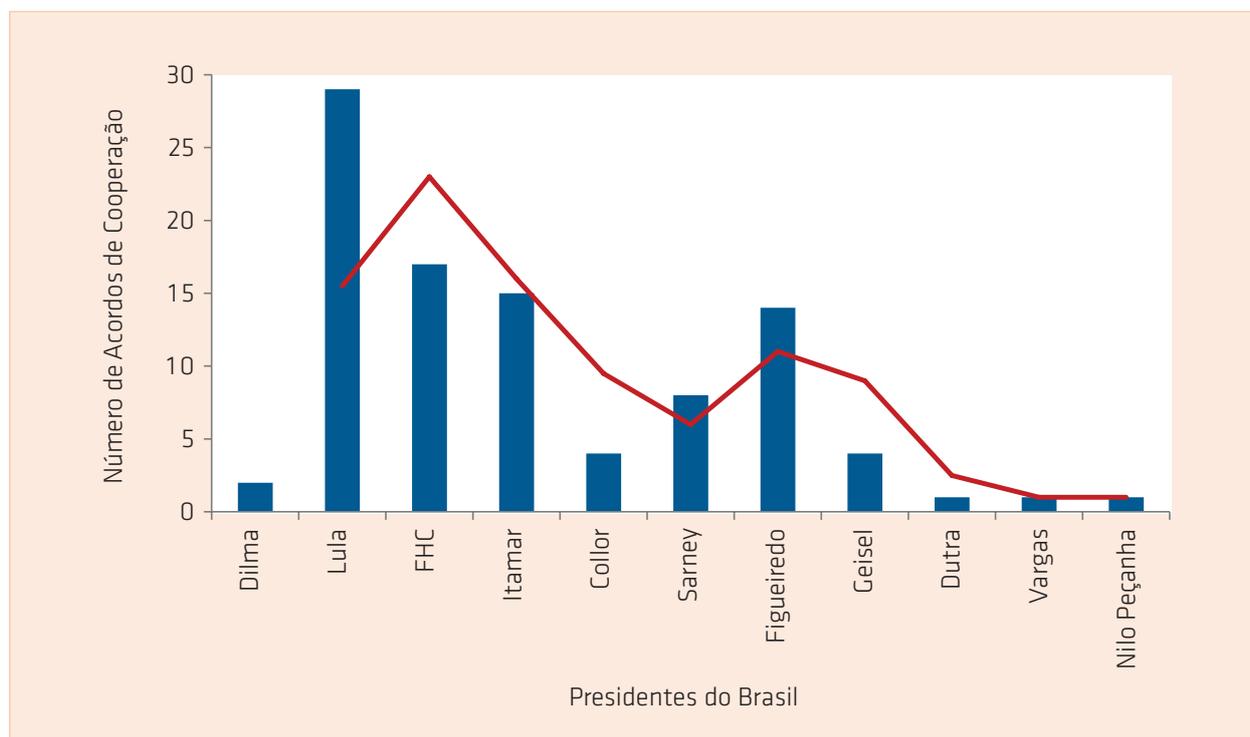
Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados de *heritage foundation data sets* (disponível em: <http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>).

Nos mapas 1 e 2 das páginas anteriores estão expostos os destinos do investimento externo direto brasileiro e chinês em milhões de dólares para o ano de 2012. Quanto mais escura a cor azul do país no mapa, maior o volume e IED recebido pelo mesmo de Brasil (mapa 1) e China (mapa 2). Os países que aparecem sem coloração azul indicam que não houve IED neste ano considerado. A análise do mapa 1 indica quatro áreas prioritárias do IED brasileiro: América do Norte, América do Sul, Europa Central e China. Destaca-se também Angola, no continente africano, como destino relevante do IED brasileiro em 2012. Já no mapa 2, percebemos que os destinos prioritários do IED chinês correspondem a nove: América do Norte, América do Sul (com destaque a Brasil e Venezuela), África, Sudeste Asiático, Austrália, Oriente Médio, Europa, Índia e Rússia.

Desta constatação podemos enumerar algumas conclusões descritivas. Primeiro, a relevância da relação bilateral Brasil-China também no que tange ao IED. Para ambos a parceria possui destaque considerável no fluxo de IED recente. Segundo, a centralidade de EUA e Canadá para ambos os países como destino de IED. Terceiro, a maior quantidade e pulverização do IED chinês no mundo quando comparado ao brasileiro, demonstrando uma vez mais a assimetria em termos de capacidade econômica da China em relação à capacidade econômica brasileira. Quarto, percebemos uma maior presença do IED brasileiro na América do Sul quando comparado ao chinês, ocorrendo o oposto no continente africano, ou seja, uma presença muito mais contundente chinesa quando comparada à brasileira.

Como argumenta Guilhon (2012), ainda que a parceria sino-brasileira tenha sido denominada estratégica pela diplomacia brasileira desde o governo Itamar Franco (1992-1994), foi no governo Lula da Silva (2003-2010) que a relação bilateral ganhou um caráter especial, oriunda de uma combinação do crescimento extraordinário do fluxo de comércio e investimentos entre os dois países, com a nova prioridade atribuída pelo governo às relações Sul-Sul e, de maneira especial, com os demais países chamados emergentes. O primeiro aspecto fica evidente na observação dos dados apresentados até então, tendo na dimensão comercial o principal aspecto ressaltado nos discursos do ex-presidente Lula da Silva a respeito da relação bilateral. Do ponto de vista econômico, percebemos, portanto, um aprofundamento das relações comerciais entre 2000 e 2012, resultando em uma maior proximidade entre os países, principalmente a emergência da China enquanto principal parceiro comercial do Brasil.

Passamos agora aos indicadores políticos da relação bilateral Brasil-China, mais especificamente, ao número de acordos de cooperação entre ambos e ao índice de convergência dos votos dos países na Assembleia Geral da ONU.



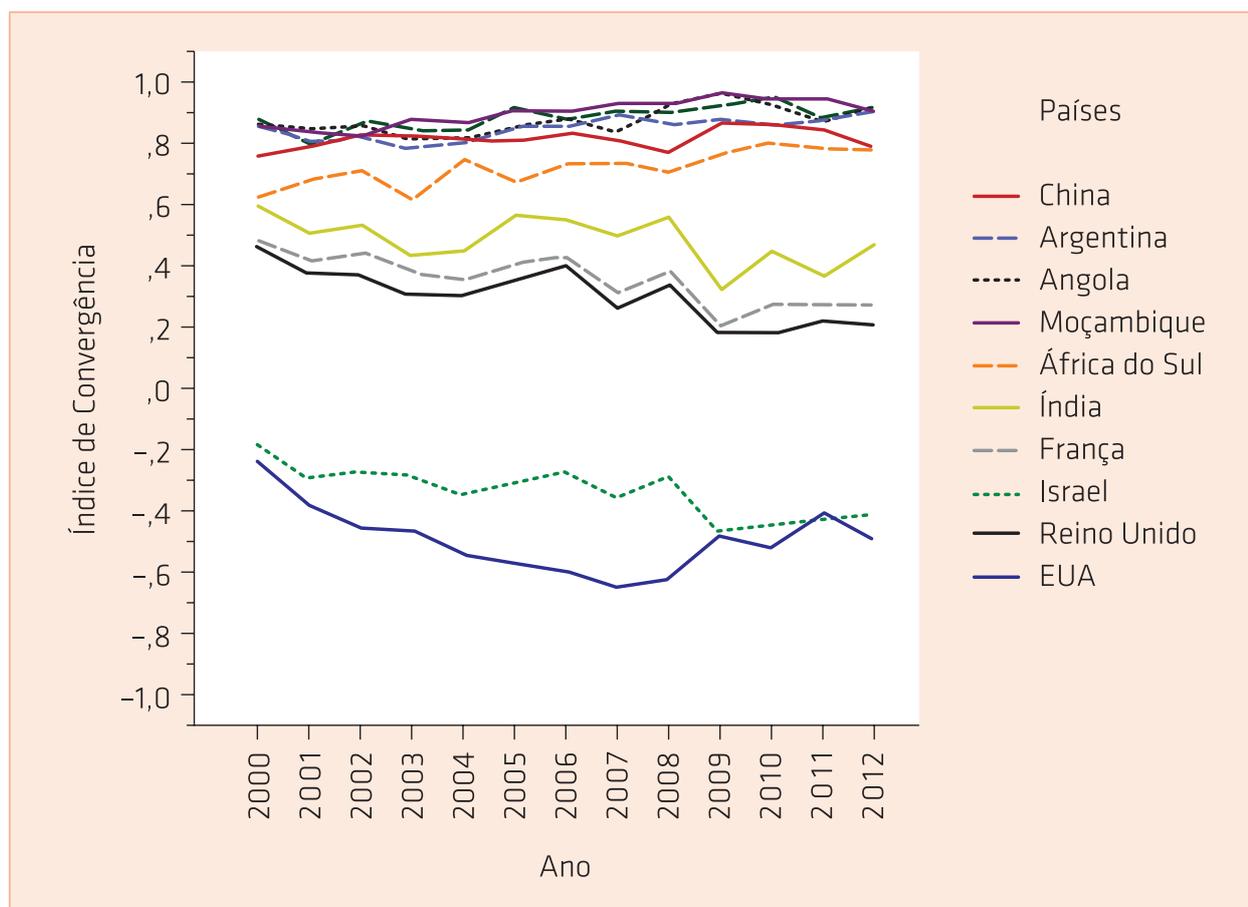
**Gráfico 2. Número de Acordos de Cooperação com a China por presidente brasileiro**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do CEBC  
(disponível em: <http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/acordos-bilaterais>).

No gráfico 2 acima, apresentamos o número de acordos de cooperação assinados e promulgados entre Brasil e China por presidente brasileiro em um período mais longo do que 2000 e 2012, uma vez que não são tantos os acordos. Constatamos inicialmente uma clara tendência de aumento no número de acordos de cooperação entre Brasil e China, com dois picos bastante evidentes: o governo Figueiredo (1979-1984) e o governo Lula da Silva (2003-2010). Vale ressaltar que a curva vermelha no gráfico acima apresenta crescimento consistente desde o governo Itamar, a queda na curva se refere à influência do governo ainda vigente da presidente Dilma. Apesar de o governo Itamar Franco representar o maior número de acordos por ano de governo, é no governo Lula da Silva onde observamos, em termos absolutos, uma maior proximidade com a China em termos de acordos de cooperação. Enquanto no governo Itamar Franco predominaram acordos de cooperação nas áreas espacial, educacional e de extração de minério de ferro, no governo Lula da Silva houve grande predomínio de questões comerciais ligadas a barreiras não tarifárias, infraestrutura e novamente cooperação espacial.

É interessante mencionar que durante o governo Lula da Silva, a China foi visitada em duas ocasiões, 2004 e 2009, assim como o presidente Hu Jintao visitou o Brasil duas vezes. Conforme Guilhon (2012), Lula se encontraria um total de nove vezes com seu parceiro chinês entre 2008 e 2009, contabilizados os encontros em foros internacionais. O número é bastante expressivo, assim como as áreas de cooperação de relevância para o Brasil, indicando, no período analisado, certa convergência entre os dois países, sinalizando intensificação de uma relação considerada estratégica para o governo brasileiro. Nos dados referentes ao índice de convergência de votos na

AGONU, a constatação não é distinta, ou seja, predomina a convergência entre os posicionamentos de Brasil e China. Abaixo exibimos o gráfico 3 que dispõe o índice de convergência na AGONU do Brasil com a China e alguns países selecionados, a fim de obter um parâmetro comparativo. Selecionamos um importante parceiro do Brasil no MERCOSUL, a Argentina; dois países da CPLP, Angola e Moçambique; os países do IBSA, Índia e África do Sul, e alguns países desenvolvidos, Alemanha, Israel, França, Reino Unido e Estados Unidos. A China está representada pela linha vermelha sólida.



**Gráfico 3. Índice de Convergência do Brasil e países selecionados na AGONU com abstenção (2000-2012)**

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados de Strezhnev e Voeten (2013), "United Nations General Assembly Voting Data" (disponível em: <http://hdl.handle.net/1902.1/12379UNF:5:s7mORKL1ZZ6/P3AR5Fokkw==> Erik Voeten)

O índice de convergência de votos na Assembleia Geral da ONU, elaborado por Signorino e Ritter (1999) e representado no gráfico 3 acima, varia de -1 a 1, onde -1 indica a menor convergência possível e 1 a maior convergência possível. É importante ressaltar que utilizamos o índice de convergência que inclui os votos do tipo abstenção, assim, ao invés de apenas contabilizar os votos sim e não, a abstenção é contabilizada na determinação da convergência, valendo a metade da distância métrica entre o voto sim e não. O índice é obtido por:  $\frac{1-d*2}{dmax}$ , onde  $d$  é a soma das

distâncias métricas entre os votos das díades de países em um determinado ano e  $d_{max}$  é a maior distância métrica possível destes votos.

Percebemos que a China se encontra junto a outros países em desenvolvimento com elevada convergência em relação aos votos do Brasil na AGONU, revelando, também nesta dimensão, proximidade significativa na relação bilateral. Embora a China apresente convergência ligeiramente menor quando comparada a Argentina, Angola, África do Sul e Moçambique, a distância entre a convergência da China e países desenvolvidos como Alemanha, França, Reino Unido, Israel e Estados Unidos é grande, indicando que o posicionamento brasileiro na AGONU converge mais com países em desenvolvimento quando comparado a países desenvolvidos. A partir dos indicadores apresentados é possível considerar que a parceria com a China possui destaque na agenda da política externa brasileira, tanto na dimensão econômica, quanto na dimensão política. Nessas dimensões, no período analisado há um aprofundamento das relações bilaterais.

De acordo com Farias (2013), uma parceria estratégica é articulada com base em percepção de oportunidades e não se limita ao âmbito político diplomático, envolve pluralidade de atores domésticos, é planejada e estruturada para servir a um propósito, diferente da construção de relacionamentos difusos de cooperação. Ou seja, tratar-se-ia de um marco político no qual se operacionaliza novo patamar de relações bilaterais com um país ou região. Numa parceria estratégica, a lógica é que o aprofundamento do relacionamento bilateral seja essencial para realizar objetivos dos respectivos parceiros, sejam de política externa ou de política doméstica. Embora não haja consenso na literatura sobre o conceito de parcerias estratégicas, se tomarmos a definição de Farias (2013) fica difícil caracterizar a relação Brasil-China com o conceito de parceria estratégica, na medida em que há envolvimento limitado de atores domésticos, além de não serem evidentes quais são os propósitos da parceria.

Oliveira (2012: 190) apresenta síntese relevante sobre os aspectos definidores da relação bilateral entre o Brasil e a China. Em primeiro lugar, a distorção na balança comercial pelo fato da China abastecer-se, quase que em sua totalidade, de produtos primários, enquanto exporta para o mercado brasileiro, quase que em sua totalidade, produtos manufaturados com alta tecnologia. Em segundo, o fato de a indústria brasileira não apresentar condições satisfatórias de concorrência com as importações chinesas. Em terceiro, o Brasil está perdendo mercado de produtos manufaturados na América do Sul para as exportações chinesas. Por outro lado, do ponto de vista econômico, a China é o principal parceiro do Brasil, tendo desbancado a supremacia americana quase que centenária e desempenhado papel fundamental para a recuperação brasileira na crise financeira de 2008. Além disso, é o principal responsável pelos superávits comerciais brasileiros e, nos dois últimos anos, ocupou uma posição privilegiada no conjunto dos IEDs direcionados ao Brasil. A partir dos aspectos sintetizados por Oliveira (2012), fica claro que não há um padrão de relacionamento único ou homogêneo. Existem áreas de cooperação e de divergência. Ao mesmo tempo em que a ascensão da China foi uma mudança sistêmica importante que contribuiu para o Brasil implementar uma política externa de maior projeção e influência em alguns aspectos da agenda global, questões centrais para a política externa brasileira podem ter dificuldade de compatibilização com as estratégias de atuação da China na América do Sul e na África.

### 3 Brasil, China e as políticas externas para a América do Sul e a África

Nos anos 2000, a América do Sul passa a ser constitutiva da atuação internacional do Brasil. Isso tem como consequência o fortalecimento da política de alargamento do Mercosul, iniciada nos anos 1990. Um marco nesse sentido foi a realização da primeira reunião de presidentes da América do Sul, no segundo semestre de 2000, em Brasília. Os países da América do Sul passam a ser identificados como importantes para os objetivos de inserção internacional do Brasil. Conforme aponta a literatura sobre o assunto (MARIANO, 2007; SARAIVA, 2010), a consolidação da cooperação e da integração com os países da América do Sul passam a ser vistos como elementos importantes para fortalecer as posições internacionais do Brasil em diferentes fóruns internacionais. As posições do Brasil em relação ao processo de integração do Cone Sul e na América do Sul foram e estão relacionadas a um real interesse pela integração, mas esse interesse não está desvinculado do objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Desde o seu surgimento, o Mercosul foi considerado como base da estratégia de inserção internacional do Brasil, o que trouxe e traz consequências para o próprio formato da integração (MARIANO, 2007).

As perspectivas de cooperação e integração regional no Cone Sul e na América do Sul, a partir dos anos 2000, passam por uma série de mudanças. Desde aquelas relacionadas ao que alguns autores chamam de regionalismo pós-liberal (VEIGA e RIOS, 2007), ou seja, a partir da ampliação da agenda da integração abrangendo temas não apenas econômicos, mas também sociais, de desenvolvimento, defesa, superação da pobreza, infraestrutura, financiamento e fortalecimento da autonomia nacional. Além dessas mudanças, que em boa medida se relacionam com transformações no âmbito doméstico dos países da região, um elemento exógeno relevante dos anos 2000 é a relação que os países da região passam a desenvolver com a China, num momento em que a América do Sul se insere também no mapa político e estratégico do gigante asiático (PAULINO e PIRES, 2012).

Do ponto de vista da China, a relação com a América Latina e do Sul vincula-se aos objetivos domésticos de suprimento de energia e matérias-primas, de exportações de produtos tecnológicos, de desenvolvimento e de fortalecimento da sua inserção internacional. O objetivo de isolar Taiwan também é constitutivo da política chinesa para a região, na medida em que alguns países da América Latina, como Paraguai, Honduras, Panamá, El Salvador, Guatemala e Nicarágua mantêm relações diplomáticas com Taipei. Por isso, não são beneficiários da cooperação chinesa. Situação similar ocorre na África onde a atuação chinesa também é pautada pelo princípio de “uma única China”. Burkina Faso, São Tomé e Príncipe e Gâmbia são alguns dos poucos países africanos que continuam reconhecendo Taiwan e mantêm relações diplomáticas com a ilha, depois do sucesso das gestões de Pequim com vários países do continente, entre eles, a África do Sul e Senegal, que cortaram relações com Taiwan em 1998 e 2005, respectivamente (MILANI e CARVALHO, 2013).

Em novembro de 2008, o governo chinês lançou o documento “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”. Com isso, a América Latina se tornou a terceira região do mundo, junto com a Europa e a África, para a qual a China divulgou documento com uma política específica. No documento, há a seguinte indicação: “o princípio de uma só China constitui a base

política sobre a qual a China estabelece e desenvolve relações com os países e organizações regionais da América Latina e Caribe<sup>4</sup>”. Do mesmo modo, o governo chinês afirma no documento a intenção de estabelecimento e desenvolvimento de uma parceria ampla de cooperação com os países da região, em questões como ciência e tecnologia, formação de pessoal, mecanismos de trocas de informação, energia, infraestrutura, biocombustíveis, telecomunicações e acordos de cooperação cultural. Ainda de acordo com o documento, o governo chinês vai apoiar bancos comerciais a abrirem sucursais na região. Ou seja, há elementos que sinalizam interesse concreto em estreitar os laços com os países da América Latina. Desde 2004, a China é país observador na Organização dos Estados Americanos (OEA) e em 2009 tornou-se sócia do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Como afirma Phillips (2010: 177), a importância dos recursos naturais, energéticos e commodities agrícolas dos países da América Latina e do Sul para a China não deve ser sobrevalorizada. De acordo com o autor: “a América Latina constitui apenas parte do foco da estratégia chinesa em relação ao suprimento de energia, muito menor em comparação com outras regiões como a África ou o Oriente Médio” (PHILLIPS, 2010: 177). Ou seja, para a China, o engajamento com os países da região é um aspecto que contribui para o seu desenvolvimento doméstico, mas não é essencial para garanti-lo, sendo essa uma das razões de a região não ser uma prioridade absoluta. Nesse sentido, a disposição dos investimentos externos diretos chineses no globo para 2012, apresentados no mapa 2, corroboram esta percepção. Mesmo assim, há uma estratégia de diversificação dos fornecedores de matéria-prima e energia entre os países sul-americanos para que não haja dependência excessiva da China do fornecimento de um país específico (WATSON, 2013).

O Primeiro Ministro da China, Wen Jiabao, em discurso na CEPAL, no dia 26 de junho de 2012, sobre as relações América Latina-China, elencou quatro propostas visando estreitar a relação com os países da região, quais sejam: 1) aprofundar a cooperação estratégica e a confiança mútua, 2) expandir os interesses comuns com foco na cooperação econômica e no comércio, 3) garantir a segurança alimentar por meio da cooperação em questões agrícolas, 4) aumentar o intercâmbio cultural. O discurso e as propostas de Wen Jiabao foram vistos como representativos da tentativa de Pequim de estreitar laços com países da região e principalmente oferecer respostas às demandas de alguns países, inclusive do Brasil, no sentido de diminuir as assimetrias qualitativas do intercâmbio comercial.

Entre as propostas, merece destaque a questão de expandir os interesses comuns com foco na cooperação econômica e no comércio. A respeito disso, Wen Jibao afirma que

“nós não queremos apenas importar matérias-primas a partir desta região, mas queremos comprar mais bens manufaturados e produtos de alto valor agregado, de modo a alcançar um crescimento equilibrado e sustentável do nosso comércio. A China vai iniciar um fundo de cooperação entre os dois lados. Instituições financeiras chinesas vão contribuir com uma primeira parcela de 5 bilhões de dólares para o fundo. O Banco de Desenvolvimento da China vai coordenar os esforços na criação de um empréstimo especial de 10 bilhões de dólares para

4 Disponível em [[http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content_1140347.htm)]. Acesso em: 09 jan. 2014.

facilitar a nossa cooperação no desenvolvimento de infraestrutura, incluindo ferrovias, estradas, portos, usinas de energia e instalações de telecomunicações. Vamos continuar a encorajar as empresas chinesas competitivas e respeitáveis para investir na região para melhorar a nossa cooperação industrial <sup>5</sup>”.

Esse trecho do discurso de Wen Jibao é particularmente relevante na medida em que busca responder a algumas das demandas dos países da região. É interessante que a proposta de viabilizar recursos financeiros para fortalecer a cooperação com a região é algo relativamente novo na estratégia da China para a América Latina e parece seguir uma estratégia já presente na relação que a China tem com o continente africano, como a representada pelo Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), criado em 2000 e de periodicidade trienal (a primeira reunião desse fórum foi em Pequim, a segunda em Adis Adeba, em 2003, a terceira em Pequim, em 2006, a quarta em El Sheik, em 2009, e a quinta em Pequim, em 2012). O Fórum tem empenhado maciços investimentos em infraestrutura e ajuda financeira, com projetos agrícolas e industriais nos países africanos, mas tem gerado também abertura comercial e o acesso preferencial da China aos mercados e recursos dos países envolvidos (MUEKALIA, 2010; PECEQUILO e CARMO, 2013).

Seja na América Latina ou na África, o investimento chinês pode contribuir para o crescimento econômico, para situações de superávits comerciais, mas pode ser insuficiente para garantir trajetórias de desenvolvimento. Vadell (2011) argumenta que, embora no curto prazo a relação com a China estimule o crescimento da América do Sul, há implicações diferenciadas no médio e longo prazo, especialmente para os países com setores industriais mais expressivos. Na mesma perspectiva, Becard (2013) considera que os benefícios de curto prazo oferecidos pela China foram muito importantes para os países da região, mas desigualmente distribuídos, ao passo que o impacto da China sobre o desenvolvimento latino-americano, em médio prazo, ainda é incerto e apresenta um risco substancial de desindustrialização em alguns países.

De todo modo, não há um impacto único que a relação com a China origine nos países da região. Por exemplo, no caso da Venezuela, as exportações de petróleo para a China, além de contribuírem para diminuir a dependência do mercado americano, têm gerado receitas significativas para a promoção dos programas sociais dos governos. Por outro lado, o México e os países da América Central têm perdido espaço no mercado americano para os chineses (MANRÍQUEZ, 2006). Ainda assim, para outros países o aumento do intercâmbio com a China pode aumentar o poder de barganha com Washington e viabilizar políticas de maior autonomia. A questão é que pode também gerar novas formas de dependência, de tipo centro-periferia, já que a pauta exportadora para o país asiático é composta principalmente de commodities agrícolas e minerais, o que em muitos casos não é diferente do intercâmbio comercial com os Estados Unidos. Para o Brasil, Chile, Argentina e Peru, as exportações de matérias-primas e alimentos para a China, ao mesmo tempo em que contribuem para a geração de superávits comerciais, geram preocupação na medida em que há uma evidente assimetria qualitativa no intercâmbio comercial. No caso do Brasil, os principais produtos exportados são: minério de ferro, petróleo, soja, açúcar e pastas químicas de madeira, representando 86% do total exportado para a China em 2011, enquanto que as importações concentram-se em equipamentos industrializados e manufaturados (MORTATTI,

<sup>5</sup> Disponível em: [[http://www.china.org.cn/world/2012-06/27/content\\_25752050.htm](http://www.china.org.cn/world/2012-06/27/content_25752050.htm)]. Acesso em: 16 dez. 2013.

MIRANDA, BACCHI, 2011). Laufer (2013), ao analisar a relação da Argentina com a China, aponta que há setores no governo e no setor empresarial que estão buscando a adaptação de áreas estratégicas da economia argentina para que haja complementaridade na relação com a China.

Na América Latina, Costa Rica, Chile e Peru têm acordos de livre-comércio com a China. Chile e Peru têm também acordos de livre-comércio com os Estados Unidos, assim como a Colômbia. Em geral, a ação norte-americana em relação aos países da América Latina tende a ganhar contornos mais específicos e diretos nas situações em que a ação de outras potências ameacem seus interesses na região ou coloquem em questão a sua influência. Ainda não é possível ter certeza se esse é o caso da China. Não é nosso objetivo discutir a ação dos Estados Unidos para a América Latina, mas é relevante observar que a atuação da China na região tem também implicações para os interesses dos Estados Unidos, não apenas do Brasil. Zhiwei (2012: 101) considera que o crescimento do comércio China-América Latina nos anos 2000 teria rendido frutos positivos “em termos de diminuição da dependência comercial dos Estados Unidos e da Europa. Isso poderia ser considerado uma grande contribuição da relação China-América Latina para a região latino-americana”. De fato, para alguns países, a relação com a China ajuda a diminuir a dependência em relação aos Estados Unidos ao mesmo tempo em que oferece maiores possibilidades de barganha na relação com Washington.

De acordo com Phillips (2010: 178), “as implicações para o desenvolvimento latino-americano da emergência da China podem ser vistas como importante revisão de concepções estabelecidas sobre o desenvolvimento, assim como representativa de possibilidades restritas para o desenvolvimento da maioria das economias e sociedades da região”. No Brasil, ao sustentar um crescimento no intercâmbio comercial que não se pode comparar ao de outros países, a China estimula reorientações estratégicas, seja no setor de tecnologia avançada (por exemplo, Embraer, lançamento de satélites), seja no setor de *commodities* (por exemplo, Vale do Rio Doce). A relação com a China passa a ser vista como fortalecedora de interesses para uma parte dos atores domésticos. Por outro lado, a recente defesa, por parte do Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), de assinatura de acordo de livre-comércio com os Estados Unidos<sup>6</sup>, provavelmente sinaliza perspectiva oposta, uma vez que o setor industrial brasileiro tem tido dificuldades em competir com os produtos manufaturados chineses. Como aponta Oliveira (2012: 190), “o Brasil está perdendo mercado, anteriormente quase que cativo, na América do Sul. Ou seja, as exportações, basicamente de manufaturados, para o continente americano não estão igualmente conseguindo concorrer com as exportações chinesas”. Assim, a política brasileira é implementada num cenário multifacetado. As oscilações na percepção e nas expectativas que o país tem em relação a China relacionam-se às diferentes formas como os atores domésticos percebem a relação.

De acordo com o ex-Alto Representante Geral do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães (2012: 2), as indústrias instaladas no Brasil e nos países do Mercosul “sofrem a forte concorrência das importações industriais baratas (não somente provenientes da China). A facilidade de importar produtos industriais e a alta demanda externa por minérios e produtos agrícolas desestimula novos investimentos na indústria e atrai maiores investimentos na mineração e na agropecuária”.

6 “Robson Braga de Andrade defende acordo de livre-comércio entre o Brasil e os Estados Unidos”. Disponível em: [<http://www.fieto.com.br/Noticia.aspx?c=186fb78e-efc1-4dee-a7a3-b431e0b7ec43>]. Acesso em: 16 dez. 2013.

É relevante observar que o Mercosul parece não ter uma agenda para lidar com a China. A Declaração Conjunta Mercosul-China sobre o fortalecimento da Cooperação Econômica e Comercial, adotada na reunião de Cúpula do Mercosul de Mendoza, em junho de 2012, poderia sinalizar uma mudança nesse cenário. Mas os tímidos avanços, até o momento, não permitem afirmar que a relação com a China contribui para o fortalecimento do Mercosul, na medida em que os benefícios comerciais que os países têm conseguido se verificam de modo independente do processo de integração.

Na perspectiva de Pereira e Castro Neves (2011), o Brasil e a China tendem a ter uma relação competitiva no médio e longo prazo, na medida em que os países aumentem sua presença em outras regiões. A busca chinesa por recursos naturais e energéticos, somada a mercados, que estrutura a atuação do país na América Latina, também se estende à África. Em ambos os casos, são regiões ricas em recursos naturais e energéticos com países de mercado consumidor em crescimento. Como observamos nos mapas 1 e 2 acima, há maior presença do IED brasileiro na América do Sul quando comparado ao chinês, ocorrendo o oposto no continente africano, ou seja, uma presença muito mais contundente da China. Abaixo, buscaremos demonstrar as razões disso.

Ainda que em uma dimensão qualitativa diferente da América do Sul, nos anos 2000 a relação com os países do continente africano também adquire uma centralidade importante na agenda de política externa brasileira. A nova relevância atribuída a instituições como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o início de negociações visando a formação de uma área de livre-comércio entre o Mercosul-SACU (União Aduaneira da África Austral) e Mercosul-SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), a criação de novas embaixadas nos países da região, o aumento dos investimentos e dos fluxos comerciais, a formação de novas coalizões internacionais, a formação e as reuniões de Cúpula e de Ministros das Relações Exteriores do Fórum América do Sul-África (ASA) são, entre outros, fatores que indicam a importância da região para a política externa brasileira (MIYAMOTO, 2009; RIBEIRO, 2009).

Excetuando as relações com os países da América do Sul, um diálogo mais amplo envolvendo a África e a Ásia, apesar de figurar na agenda externa do país, ao menos desde o começo dos anos 1960, não adquiria centralidade para se transformar em um objetivo estruturante da ação internacional (LEITE, 2011). Questões domésticas e do sistema internacional dificultavam este objetivo. Até então, mesmo nos momentos em que as relações Sul-Sul foram destacadas na ação internacional do Brasil, como no período da Política Externa Independente ou do Pragmatismo Responsável, havia dificuldades objetivas para o estreitamento da cooperação. Atualmente, há um esforço em enfrentar os desafios para o adensamento deste diálogo e cooperação, inclusive visando estendê-lo para além do âmbito político-diplomático (SARAIVA, 2004). A nova dimensão que a relação com os países africanos adquire na política externa brasileira é emblemática deste esforço, que ocorre também no bojo de um revigoramento mais amplo do interesse internacional pela África, parcialmente por conta do potencial de recursos naturais e energéticos e pelas perspectivas de expansão da renda e das melhorias sociais e institucionais de alguns países da região.

A partir do governo Lula da Silva, o Brasil passa a projetar-se também como um indutor do desenvolvimento em países do Sul, modificando em parte a posição de ser fundamentalmente um demandante de cooperação ao desenvolvimento perante os países desenvolvidos, objetivo que ocupou parte importante da agenda externa do país durante o século XX. Esse tipo de suporte

internacional para o desenvolvimento entre os próprios países do Sul, também presente na agenda de política externa da China e da Índia, é conhecido como cooperação para o desenvolvimento (WHITE, 2013). Esta prática, que apresenta um longo histórico Norte-Sul, tem ganhado, nos anos 2000, maior intensidade Sul-Sul e se caracteriza pela troca de experiências, recursos e investimentos entre os próprios países em desenvolvimento, tendo em conta a existência de determinados desafios comuns, e, também, a perspectiva de adensar os intercâmbios, não apenas comerciais, buscando estruturar de forma mais sólida a cooperação entre esses países. Nesse contexto, órgãos públicos e agências do Brasil como a APEX-Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Embrapa, Fiocruz, assim como empresas e instituições como o Senai, Grupo Odebrecht, Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras, Grupo Andrade Gutierrez, entre outras, passam a ter atuação importante no continente africano, sobretudo em Angola, o principal destino dos investimentos brasileiros na África (IGLESIAS e COSTA, 2011).

Mendonça Júnior (2013: 143) afirma que no governo Lula da Silva, ao lado da ativa diplomacia presidencial, responsável pelo expressivo número de 23 países africanos visitados durante os oito anos de governo, “constatou-se também considerável número de acordos de cooperação técnica firmados, principalmente com países sem vínculo tradicional com o Brasil”. De acordo com estudo do IPEA (IPEA, 2010, p. 36) entre 2003 e 2009, o governo brasileiro perdeu dívidas de Angola, Moçambique e doou 300 milhões de dólares em cooperação alimentar para Somália, Sudão, África do Sul, Saara Ocidental e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ainda de acordo com o estudo, a “África Subsaariana, bem como a América Latina e o Caribe, receberam 62% do volume total de recursos federais destinados à cooperação técnica, científica e tecnológica de 2005 a 2009, correspondendo a R\$ 154,9 milhões” (IPEA, 2010, p. 36). Com isso, busca-se consolidar ou estruturar laços políticos, econômicos, sociais e culturais com esses países, inclusive para que a cooperação adquira dimensões mais amplas, duradouras e descentralizadas.

É uma perspectiva de fortalecimento nacional, das empresas nacionais, de aumento do papel do Brasil no mundo, que busca benefícios gerais para os países em desenvolvimento, mas, fortalecendo a sua própria posição, visando qualificar o país como um exportador de capital, tecnologia e serviços, além de importante exportador de commodities. Essa dimensão relativamente nova da cooperação descentralizada é operacionalizada considerando também o objetivo de articulação e apoio político nas instâncias de cooperação multilateral como a ONU e a OMC. De acordo com White (2013: 118),

além do papel crescente do Brasil na África, fica cada vez mais evidente que o continente pode constituir parte crucial da próxima fase do desenvolvimento industrial do país, em setores como mineração, energia e agricultura, e mais amplamente nas suas aspirações políticas e econômicas globais. Entretanto, é importante considerar que, ao contrário de China e Índia, o Brasil não é dependente de commodities e matérias-primas da África para o seu crescimento e para os processos de industrialização.

Embora a relação do Brasil com a África tenha diferenças importantes em relação a países específicos do continente, de modo geral, é possível considerar que a política externa brasileira para a África se estrutura em torno de quatro objetivos: apoio para suas iniciativas de política externa, internacionalização das empresas nacionais, mercados para a exportação e cooperação

técnica. No caso da China, os objetivos são relativamente similares, acrescido fundamentalmente a questão de suprimento de recursos naturais. Diferentemente do que ocorre na relação com os países da América Latina, o investimento chinês na exploração e extração de petróleo e outros minerais para uso industrial na África é crescentemente central para o abastecimento da China (IGLESIAS e COSTA, 2011). Como aponta Christensen (2010), em 2009 a China importou metade de seu consumo doméstico de petróleo e derivados, e a África foi a origem (especialmente Angola, Nigéria e Sudão) de aproximadamente 30% dessas importações. Adicionalmente, a China depende crucialmente das importações provenientes da África para o abastecimento de outros minérios (como cobalto, cromo e outros). No caso do Brasil, a menor necessidade de recursos naturais, por se tratar de um país com oferta excedente na maioria desses recursos, determina a menor intensidade de sua atuação na exploração e produção de petróleo e minério no continente africano (IGLESIAS e COSTA, 2011). Mesmo assim, a Petrobrás tem tido uma atuação crescente na África, com participações na exploração de campos de petróleo na Nigéria, Angola e Namíbia. Miyamoto (2009:31) cita uma situação específica que envolveu a Petrobras em Angola, principal parceiro do Brasil na África: “Na última semana de setembro de 2008 foi firmado pelo Brasil o acordo ortográfico, que uniformiza o uso da linguagem entre os países de língua portuguesa. Quase ao mesmo tempo, poucos dias depois, a maior companhia brasileira, a Petrobrás, perdeu a concorrência para a Marathon Oil na exploração de petróleo em Angola”.

Iglesias e Costa (2011) apontam que o menor desempenho relativo do investimento direto brasileiro *vis-à-vis* do investimento chinês no continente africano deve ser avaliado levando-se em conta o papel da África no fornecimento de energia e minerais à China, a disponibilidade de financiamento chinês, a intensidade do relacionamento comercial bilateral desenvolvido nos últimos anos entre a China e a África e algumas estratégias específicas de implantação de investimentos chineses no continente, como, entre outras, as zonas especiais de processamento.

De acordo com Esteves et al (2011: 81), três grandes tendências são importantes, relacionadas ao IED chinês na África: 1) a promoção de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em território africano, nas quais empresas chinesas estariam sujeitas a incentivos fiscais à sua instalação e manutenção no local; 2) preferência continuada pelos empréstimos concessãois, cujas condições favoráveis de pagamento somam-se a níveis variados de restrição quanto à contratação de fornecedores de bens e serviços do país credor; 3) difusão do modelo de Angola, caracterizado pela utilização de recursos naturais como garantia de pagamento dos empréstimos contraídos. Segundo Saraiva (2008: 98), “a China desembarcou na África de forma estrutural. Não há capital na África sem uma obra pública imponente feita com recursos chineses. Não há infraestrutura importante de aeroportos e estradas que não tenha uma mão chinesa”. Em comparação com o Brasil, a China parece ter uma política mais definida de contribuir para o desenvolvimento econômico da África, muito por conta de ter maior disponibilidade financeira para estruturar ações nessa direção. De acordo com Iglesias e Costa (2012), dois exemplos ilustram essa realidade: a criação de um fundo de participação acionária de 5 bilhões de dólares para apoiar empresas que decidam investir no continente africano (o Fundo de Desenvolvimento China-África) e a criação de zonas especiais de processamento para a instalação de empresas chinesas no continente africano. O Brasil tem a sua ação determinada por princípios não condicionais e emprega um contingente maior de mão de obra local, se comparado com a China (WHITE, 2013).

## 4 Considerações Finais

Do ponto de vista dos dados analisados, observamos uma quantidade significativa de acordos bilaterais envolvendo o Brasil e a China, além de expressivo intercâmbio comercial e fluxo de investimento direto. Do mesmo modo, há proximidade na relação bilateral no que tange às votações na AGONU. Na perspectiva desses indicadores, há convergências importantes na relação entre os dois países, tanto na dimensão econômica, quanto na dimensão política. A atuação conjunta no âmbito dos BRICS e do G-20 comercial é também aspecto relevante a ser considerado. Ao mesmo tempo, a diferença objetiva de poder e da importância relativa da relação para os dois países, as diferentes percepções sobre alguns temas centrais da política internacional, como mudanças climáticas, câmbio, direitos humanos, não proliferação nuclear, conjugados com a ausência de *constituencies* domésticas consolidadas que apoiem o estreitamento da cooperação, colocam dúvidas quanto ao modo de estruturação da relação bilateral. Na visita da Presidente Dilma Rousseff à China, em abril de 2011, isso ficou evidente. Apesar de acordos importantes, como o compromisso de estabelecimento do Centro Brasil-China de inovação em Nanotecnologia, da perspectiva das empresas chinesas, como a ZTE e a Foxcom, instalarem fábricas no Brasil, a possibilidade de adensar a discussão entre os países para temas também relevantes, como a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU, câmbio<sup>7</sup>, meio ambiente e direitos humanos aparentemente não avançou<sup>8</sup>. Provavelmente trata-se de temas onde as possibilidades de ação conjunta são limitadas por conta das diferenças nas políticas dos países.

Uma inovação normativa da política externa do governo Rousseff foi a noção de “responsabilidade ao proteger”, delineada no discurso na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2011. Essa iniciativa não contou com o apoio da China, assim como em 2010 o acordo de Teerã, envolvendo o Brasil, a Turquia e o Irã, também não contou com o apoio chinês, tendo a China votado a favor das sanções propostas pelos Estados Unidos no Conselho de Segurança da ONU. Em outro extremo, o apoio chinês foi importante para a eleição do embaixador Roberto Azevedo para o cargo de diretor geral da OMC e o intercâmbio com a China fundamental para a recuperação brasileira na crise financeira internacional de 2008<sup>9</sup>. Tudo isso reforça o argumento de que não há um padrão único na relação entre Brasil e China.

Questões centrais para a política externa brasileira parecem ter dificuldade de compatibilização com as estratégias de atuação da China na América do Sul e na África, mesmo não havendo evidências conhecidas de que a estratégia de Pequim busque enfraquecer objetivos do Brasil. As oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais dos diferentes países da região podem consolidar uma dinâmica não diretamente convergente com a cooperação e a integração regional, uma das agendas importantes do Brasil para a América Latina

7 Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores do governo Dilma Rousseff, Antonio Patriota “Reconhecemos que possa haver algumas dificuldades devido à taxa de câmbio [do yuan], mas os dois países têm os mecanismos apropriados para as discutir e não querem perder de vista o conjunto das relações”. *Agência Brasil*, 04/03/2011 – “Na China Patriota reconhece que moeda subvalorizada atrapalha relações com o Brasil”.

8 Ver: “Atos Assinados por ocasião da Visita da Presidenta Dilma Rousseff à República Popular da China, Pequim, 12 de abril de 2011” Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-a-republica-popular-da-china-2013-pequim-12-de-abril-de-2011>]. Acesso em: 28 nov. 2013.

9 “Azevedo indica chinês para vice-diretor na OMC”. O Estado de S. Paulo, 18 de agosto de 2012. Página B11.

e do Sul. Os benefícios provenientes da relação com a China independem da complementaridade produtiva regional ou de outros esforços maiores de cooperação entre os países. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com o gigante asiático têm diminuído o interesse na integração regional por parte de atores domésticos relevantes, de países da América do Sul, inclusive do Brasil. Some-se a isso a questão da perda de mercado dos produtos manufaturados do Brasil para a América do Sul, que têm dificuldade de concorrer com as exportações chinesas. No caso do continente africano, além da potencial disputa por mercados, os objetivos de internacionalização das empresas nacionais e de busca de apoio para as iniciativas de política externa são buscados pelos dois países. A China dispõe de maior capacidade econômica para subsidiar seus objetivos de política externa, o que a coloca em situação relativamente privilegiada nas tratativas internacionais.

No próprio governo brasileiro parece haver dúvidas sobre como relacionar-se com a China. De acordo com o ministro da Defesa, Celso Amorim, “precisamos dar uma forma importante ao relacionamento com a China. Não desenvolvemos um conceito pleno de como vai ser nossa relação com a China. Essa é uma autocrítica. Não deu tempo. Precisamos pensar mais profundamente nisso<sup>10</sup>”. A relação bilateral entre o Brasil e a China torna-se também complexa pelo fato de o histórico da relação ser extremamente recente, diferente, por exemplo, da relação do Brasil com os Estados Unidos ou com a Argentina, onde já há um patrimônio histórico, inclusive de aprendizado mútuo, que lastreia a interação. A relação entre o Brasil e a China é uma relação em processo de afirmação. Como vimos, o quadro representado pelo intercâmbio comercial, pelos fluxos de investimentos, pelas votações na AGONU, pelo objetivo de fortalecimento da multipolaridade e pelos acordos de cooperação sinalizam uma situação de proximidade entre o Brasil e a China, que é temperada por situações objetivas de divergências em alguns temas de política externa ou de dificuldade de compatibilização de objetivos e estratégias, como parece ser o caso da atuação dos países na América do Sul e na África.

## Referências

CHRISTENSEN, Benedict Vibe. 2010. *China in Africa*. Working Paper 230, Center for Global Development. Disponível em: [[http://www.cgdev.org/files/1424567\\_file\\_Christensen\\_China\\_in\\_Africa\\_FINAL.pdf/](http://www.cgdev.org/files/1424567_file_Christensen_China_in_Africa_FINAL.pdf/)]. Acesso em: 03 fev. 2014.

ESTEVES, Paulo *et al.* 2011. Os Brics, a cooperação para o desenvolvimento e a presença chinesa na África. *Carta Internacional*, v. 06, n. 02, p. 76-96.

FARIAS, Rogério de Souza. 2013. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: LESSA, Antônio C.; ALTEMANI, Henrique A (ed.). 2013. *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

GUILHON, José Augusto. Brasil-China: uma parceria em três dimensões. 2012. Texto apresentado no *Seminário do Grupo de Estudos Avançados*, UNICAMP. Disponível em: [[http://www.gr.unicamp.br/ceav/content/pdf/pdf\\_texto\\_seminario\\_china\\_jaguilhon.pdf/](http://www.gr.unicamp.br/ceav/content/pdf/pdf_texto_seminario_china_jaguilhon.pdf/)]. Acesso em: 23 jan. 2014.

<sup>10</sup> Entrevista concedida por Celso Amorim para o Estado de São Paulo, “Precisamos repensar nossa relação com a China”. Por Patrícia Campos Melo, 28 de novembro de 2010.

- GUIMARÃES, Samuel P. 2012. *Relatório ao Conselho de Ministros, Mercosur*. Disponível em: [<http://www.centrocelsofurtado.org.br/congresso2012/arquivos/file/Relat%C3%B3rio%20Emb%20Samuel%20Pinheiro%20Guimaraes.pdf/>]. Acesso em: 03 fev. 2014.
- HEARN, Adrian. 2013. China and Latin America: Economy and Society. *Latin American Policy*, v. 04, n. 01.
- HURRELL, Andrew. 2006. Hegemony, liberalism and global order: what space for would be great powers. *International Affairs*, v. 82, n. 01.
- IGLESIAS, Roberto M.; COSTA, Karina. 2011. O investimento direto brasileiro na África. *Textos CINDES*, n. 27. Disponível em: [<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09905.pdf/>]. Acesso em: 03 fev. 2014.
- IPEA. 2011. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: parceria Sul- Sul para o crescimento*. Banco Mundial e IPEA. Disponível em: [[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12637&Itemid=1/](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12637&Itemid=1/)]. Acesso em: 03 fev. 2014.
- LAUFER, Rubén. 2013. Argentina – China: new courses for an old dependency. *Latin American Policy*, v. 04, n. 01.
- LUM, Thomas *et al.* 2009. China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia. *Congressional Research Service*, Report for Congress: 7-5700.
- LECHINI, Gladys. 2008. O Brasil na África ou a África no Brasil. *Nueva Sociedad*, Especial em Português, p.55-71.
- LEITE, Patricia S. 2011. *O Brasil e a cooperação Sul – Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, DF: Funag.
- MANRÍQUEZ, José Luiz Leon. 2006. China-América Latina: una relación económica diferenciada. *Nueva Sociedad*, n. 203, pp 28-47.
- MACÍAS, Gustavo A. Flores; KREPS, Sarah E. 2013. The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992 – 2006. *Journal of Politics*, v. 75, n. 02, pp. 357 – 371.
- MARIANO, Marcelo P. 2007. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – Araraquara, SP.
- MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. 2013. *Política Externa e Cooperação Técnica: as relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva*. Belo Horizonte, MG: D'Placido Editora.
- MILANI, Carlos; CARVALHO, Tassia. 2013. Cooperação Sul – Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, v. 01, n. 01, pp. 11-35.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. 2009. O Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 02, p. 22-42.

MORTATTI, Caio M.; MIRANDA, Silvia H.; BACCHI, Miriam Rumenos. 2011. Determinantes do comércio Brasil-China de commodities e produtos industriais: uma aplicação VECM. *Economia Aplicada*, v. 15, n. 02, p. 311-335.

MUEKALIA, Domingos Jardo. 2004. Africa and China's strategic partnership. *African Security Review*, v. 13, n. 01, p. 5-11.

NARLIKAR, Amrita. 2010. *New powers: how to become one and how to manage them*. New York, NY: Columbia University Press.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. 2012. *Brasil e China: cooperação Sul – Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

PAULINO, Luís Antônio; PIRES, Marcos Cordeiro. 2012. *China e América Latina: a geopolítica da multipolaridade*. São Paulo, SP: Fundação Memorial da América Latina.

PECEQUILO, Cristina; CARMO, Corival A. 2013. A ascensão da China, o Sistema Internacional e as Relações Sul – Sul. Artigo apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Belo Horizonte.

PEREIRA, Carlos; CASTRO NEVES, João A. 2011. Brazil and China: South-South Partnership or North South Competition. *Policy Paper at Brookings*, n. 26, p. 1-20.

PHILLIPS, Nicola. 2010. China and Latin America: development challenges and geopolitical dilemmas. In: DITTMER, Lowell; YU, George T. (ed.). *China, the Developing World and the New Global Dynamic*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

QUADIR, Fahimul. 2013. Rising donors and the new narrative of “South-South” cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, v. 34, n. 02, p. 321 – 338.

RIBEIRO, Cláudio de Oliveira. 2009. A política africana do governo Lula (2003 – 2006). *Tempo Social*, v. 21, n. 02, p. 185-209.

SARAIVA, José Flávio Sombra. 2004. África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula. In: COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.). *Fórum Brasil – África: política, cooperação e comércio*. Brasília, DF: IBRI.

SARAIVA, Miriam G. 2010. Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 02, p. 151-168.

SARAIVA, José Flávio S. 2008. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 01, p. 87-104.

SIGNORINO, Curtis e RITTER, Jeffrey. 1999. Tau-b or Not Tau-b: Measuring the Similarity of Foreign Policy Positions. *International Studies Quarterly*, v. 43, n. 01, p. 115-144.

STEPHEN, Matthew, D. 2012. Rising Regional Powers and International Institutions: the foreign policy orientations of India, Brazil and South Africa. *Global Society*, v. 23, n. 03, p.289-309.

VADELL, Javier. 2011. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do Pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. suplementar, p. 57-79.

VEIGA, Pedro da Motta e RÍOS, Sandra. 2007. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL, Série Comércio Internacional*, n. 82.

WATSON, Cynthia. 2013. China's use of military instrument in Latin America: not yet the biggest stick. *Journal of International Affairs*, v. 66, n. 02, p. 101-126.

WHITE, Lyal. 2013. Emerging powers in Africa: is Brazil any different? *South African Journal of International Affairs*, v. 20, n. 01, p. 117-136.

ZIWEI, Zhou. 2012. A relação sino-América Latina na transformação da ordem mundial: identidade, potencial e perspectivas. In: PAULINO, Luís Antônio; PIRES, Marcos Cordeiro.(eds.). *China e América Latina: a geopolítica da multipolaridade*. São Paulo, SP: Fundação Memorial da América Latina.