

As perspectivas de cooperação Sul-Sul no relacionamento Brasil-China

Henrique Altemani de Oliveira

O relacionamento sino-brasileiro é avaliado como decorrente de uma perspectiva similar de inserção internacional. Assim, no período da Guerra Fria, Brasil e China implementaram uma cooperação no plano político-estratégico visando uma ação conjunta direcionada à revisão das regras do comércio internacional. Já no momento posterior, esta perspectiva de Cooperação Sul-Sul é retomada em decorrência das dificuldades de obtenção de consenso na redefinição do Sistema e da Ordem Internacionais. Não se trata de uma oposição aos países desenvolvidos, mas de uma estratégia de aproveitamento das discordâncias entre estes países. Por fim, aponta-se que a parceria estratégica Brasil-China compreende os setores político e tecnológico, enquanto que não há parceria no campo econômico.

Henrique Altemani de Oliveira: Professor de Relações Internacionais e Coordenador do Grupo de Estudos Ásia-Pacífico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi Professor Visitante no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e Professor da Universidade de Brasília.

Palavras-chave: relações internacionais, cooperação, fóruns multilaterais, Brasil, China.

Considerações iniciais

Nas duas últimas décadas do século xx, o Brasil passou por um duplo processo de transformações. Enquanto, no plano político, os anos 80 marcaram a transição de um regime militar para a democracia, no plano econômico o Brasil reconheceu a

exaustão do modelo essencialmente autárquico de desenvolvimento. Em conjunto com a turbulência financeira, a estratégia de inserção à economia mundial sob controle do Estado tornou-se crescentemente mais difícil.

Com o objetivo de manutenção de uma relativa margem de manobra no plano externo, a distribuição diversificada da estrutura brasileira de comércio exterior não só é percebida como uma vantagem, como se procura mantê-la. Em 2005, 19.2% das exportações brasileiras foram para os Estados Unidos e 22.4% para a União Européia. A ALADI foi responsável por 21.5%, a Ásia por 15.7% e o resto do mundo por 19.5%. Assim, todas as principais áreas do mundo são importantes mercados para o Brasil. Entretanto, o desafio de ampliação da participação do país no mercado mundial e de continuidade do processo de desenvolvimento econômico requer ações nas diversas regiões.

Esse objetivo de universalização ou de diversificação de parcerias mostra-se como uma constância na definição da política externa brasileira, sendo que, na visão de Lima, «representa um traço do estilo diplomático brasileiro, o qual favorece a flexibilidade no processo decisório e o alargamento das possíveis opções internacionais, de forma que a possibilidade de escolhas futuras sejam mantidas em aberto»¹.

Neste sentido, tanto o governo de Fernando Henrique quanto o de Lula, ainda que com possíveis ênfases diferenciadas, mantêm esta perspectiva de diversificação. Assim, em seu atual projeto de inserção internacional, o Brasil delega à região asiática um espaço especial, considerando-se a grande demanda por investimentos e por acesso a tecnologias de ponta, bem como por um mercado com alta capacidade de consumo. Por sua vez, o Brasil suscita interesses na Ásia por se caracterizar como uma importante fonte supridora de matérias-primas, principalmente produtos alimentícios e insumos básicos. Nesse sentido, enquanto a Ásia se dinamiza e se especializa em produtos manufaturados, é mantido ou ampliado o interesse na importação de produtos básicos do Brasil².

¹ Maria Regina Soares Lima: «Brazil's Response to the 'New Regionalism'» en Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien: *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1996, p. 144.

² Na realidade, em termos percentuais, a Ásia mantém desde o início dos anos 1990, com exceção dos anos da crise asiática, uma constante participação em torno de 15% no total das exportações brasileiras. A maior participação atual das exportações para a China decorrem, em parte, da diminuição da importância, em especial, do Japão e da Coreia do Sul. De outro lado, as importações provenientes da Ásia cresceram acentuadamente desde a abertura do mercado brasileiro no início dos anos 1990 e, agora, também pela maior agressividade comercial chinesa.

A presente análise baseia-se na premissa de que, até a década de 70, o relacionamento brasileiro com a Ásia restringia-se basicamente às relações com o Japão, com a aproximação, de caráter mais político, com a República Popular da China na metade dos anos 70, sendo que este restrito relacionamento sofreu uma retração com a sucessão de crises nos anos 80, retomando força na década de 90.

Esta retomada apresenta uma clara conotação econômica, mas também é influenciada pela disputa comercial entre os países desenvolvidos e a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), visualizada por muitos analistas como uma modalidade de protecionismo regional, com entraves para a inserção de atores externos.

Os argumentos aqui apresentados sugerem que o fim do regime militar, nos anos 80, não introduziu maiores alterações na política externa brasileira. Diferentemente de outros países da América Latina, o processo de redemocratização no Brasil teve somente um efeito residual na condução da política externa. Apesar da mudança política e tímida liberalização econômica, a política externa ainda constitui um dos instrumentos centrais da política nacional de desenvolvimento.

Algumas percepções merecem destaque para a análise da aproximação com a Ásia e, em especial, com a China. Em primeiro, numa perspectiva histórica, enquanto o discurso da política externa favorecendo a Cooperação Sul-Sul poderia ter aproximado mais o Brasil da Ásia, o relacionamento brasileiro, até a metade dos anos 80, esteve muito mais direcionado para a África e para o Oriente Médio. Apresentou um relacionamento político mais intenso somente com a China, enquanto que o Japão, ainda que de extrema importância para o conceito de diversificação de parcerias, não pode ser considerado como um país em desenvolvimento.

Em segundo, o fato de que, no pós-Guerra Fria, a manutenção da ênfase desenvolvimentista brasileira na política externa em conjunto com o dinamismo econômico asiático aumentou as perspectivas de busca de uma cooperação mais íntima com os países da Ásia. A abertura comercial brasileira e a procura pelo país de acesso a novos mercados aumentou as potencialidades para relações econômicas mais intensas. Além do mais, os países asiáticos começaram a perceber o Brasil e a América do Sul como parceiros potencialmente interessantes, especialmente desde a Crise Asiática e desde a ampliação das tendências de aprofundamento do regionalismo na Europa (a fortaleza européia) e nas Américas (ALCA).

Em terceiro, apesar destas perspectivas com vistas à intensificação das relações entre o Brasil e a Ásia, a posição governamental brasileira entra em rota de colisão com a tendência histórica de relacionamento mais intenso com o contexto regional ou até mesmo ocidental, fazendo com que o aprofundamento das relações com a Ásia, no geral, seja muito mais reativo às iniciativas asiáticas.

As relações políticas e comerciais durante a Guerra Fria

Até o final da Guerra Fria, não houve propriamente um relacionamento Brasil-Ásia. Ainda que presente em discursos, principalmente a partir da política externa independente³ no governo Jânio Quadros, constatou-se, na realidade, somente uma interação, no plano multilateral, de construção de uma agenda política comum a países em desenvolvimento no processo de defesa de instauração de uma nova ordem econômica internacional.

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

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

A China foi o único país da Ásia com o qual o Brasil conseguiu estabelecer laços significativos no contexto da Cooperação Sul-Sul. Após o restabelecimento das relações diplomáticas em 15 de agosto de 1974, a parceria sino-brasileira objetivou uma ação conjunta em tópicos de interesses comuns de desenvolvimento na agenda internacional. Apesar das diferenças em relação aos sistemas políticos, ambos, Brasil e China demonstraram similaridades em alguns princípios de política externa, principalmente a determinação em assegurar autonomia interna-

³ A *Política Externa Independente*, implementada a partir do início dos anos 60, corresponde à proposta de estabelecimento de uma política externa autônoma e voltada para a real promoção dos interesses brasileiros. Vai se caracterizar, por um lado, por uma tentativa de *universalização*, ou seja, multiplicação de parcerias econômicas e políticas e, de outro, por uma maior aproximação com os países em desenvolvimento, visando uma ação coordenada e conjunta na defesa de interesses comuns.

cional⁴, sua ênfase na soberania nacional e integridade territorial, opondo-se assim a qualquer tipo de interferência externa nos assuntos internos.

China e Brasil apresentaram também posicionamentos similares em relação a outras questões internacionais, tais como a oposição à diplomacia de direitos humanos dos Estados Unidos e a responsabilidade comum à cooperação multilateral Sul-Sul, em especial a oposição ao protecionismo comercial dos países desenvolvidos.

Vale a pena lembrar que, no final dos anos 1960, a política externa brasileira, após a interrupção no primeiro governo da Revolução, retomou as perspectivas da política externa independente. Assim, já no início do governo Costa e Silva, o Brasil recusou-se a assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear, voltou a enfatizar a importância da participação nos fóruns multilaterais, e, entre outras ações, recuperou seu papel de ativa participação na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O Brasil estava apostando enfaticamente na agenda do Terceiro Mundo e, conseqüentemente, visualizou a República Popular da China, retomando sua cadeira no Conselho de Segurança da ONU e defendendo os mesmos ideais, como um promissor parceiro na defesa de interesses comuns.

A China, por sua vez, buscava igualmente um lugar próprio na política mundial. Deng Xiaoping, em 1972, anunciava o fim do «Campo Socialista» e se identificava como pertencendo ao Terceiro Mundo e Mao Zedong, em 1974, desenvolvia a «Teoria dos Três Mundos»⁵. Com base neste novo conceito, a partir de 1969, a China passou a diminuir seu apoio aos movimentos revolucionários da América Latina e buscou desenvolver uma diplomacia estratégica de governo a governo, prometendo respeitar o princípio de não interferência nos assuntos internos⁶.

⁴ Parte-se do princípio de que todo o processo de inserção internacional e desenvolvimento chinês, desde seu início em 1978, detém uma característica que o identifica e o torna específico e único: a autonomia.

⁵ A Teoria dos Três Mundos contrapunha-se ao conceito de Zonas Intermediárias. No conceito de Zonas Intermediárias, o mundo estaria dividido em três zonas, sendo a primeira composta pelos países capitalistas, a segunda pelos países socialistas e a terceira pelos países em desenvolvimento e pelos pequenos países capitalistas. Já a Teoria dos Três Mundos contrapunha-se à divisão do mundo na perspectiva ideológica Leste-Oeste, considerando a divisão em termos de níveis de desenvolvimento. Assim, o primeiro mundo seria composto pelos Estados Unidos e pela União Soviética, o segundo pelos países desenvolvidos da Europa, mais o Japão, Austrália e Canadá, sendo que o terceiro mundo seria composto pelos países em desenvolvimento.

⁶ Stefanie Mann: *Discovery of a Terra Incognita: Five Decades of Chinese Foreign Policy towards Latin America*, Dokumente und Materialien N° 31, Institut für Politikwissenschaft, Mainz, 2002.

Para a política externa brasileira, com forte atuação nos fóruns multilaterais e com ênfase nas teses do Terceiro Mundo, a reaproximação com a China foi fundamental para dar credibilidade e legitimidade à ação brasileira⁷.

No entanto, já se notava um relativo interesse, por parte do empresariado brasileiro, pelo mercado chinês. A primeira iniciativa, digna de nota, compreende, de um lado, a missão comercial brasileira que se dirigiu a Pequim em 1961, sob coordenação do vice-presidente João Goulart e, de outro, a missão comercial chinesa que foi interrompida com o golpe de 1964 e com a prisão de seus nove membros. Essa iniciativa, no entanto, era comprovadamente precoce e de difícil continuidade em decorrência das baixas potencialidades de intercâmbio bilateral.

De qualquer forma, a iniciativa, assim como a que se tomava em relação ao continente africano, decorria da percepção e interesse do presidente Jânio Quadros em aproximar-se do grupo dos países não-desenvolvidos.

Posteriormente, no início da década de 70, detectam-se as primeiras tentativas de aproximação comercial correspondendo tanto ao processo inicial de reaproximação entre Estados Unidos-China, quanto aos interesses do Brasil que, em decorrência de seu crescimento econômico, estava buscando novas parcerias. Chen Duqing relembra que a primeira venda de açúcar brasileiro à China ocorreu no início dos 70, por intermédio do ministro Pratini de Moraes que convenceu o presidente Médici de que a venda de açúcar não tinha nada a ver com política⁸. E esta venda foi logo seguida pela missão pioneira de Horácio Coimbra, da Companhia Cacique de Café Solúvel, em 1971, estando acompanhado pelo cônsul brasileiro em Hong Kong, Geraldo de Holanda Cavalcanti.

⁷ Nesta época, início do governo Geisel entre 1974 e 1975, foram tomadas algumas decisões interpretadas como fundamentais para conferir legitimidade à ação diplomática brasileira, principalmente para eliminar percepções internacionais de que o Brasil representaria interesses norte-americanos. Destacam-se, desta forma, o restabelecimento das relações diplomáticas com a República Popular da China, mas também o reconhecimento da independência de Angola e do Movimento para a Libertação de Angola (MPLA), de conotação marxista-leninista, como representante do povo angolano e igualmente o reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como representante do povo palestino em conjunto com a condenação de Israel pela ocupação pela força de territórios palestinos.

⁸ Chen Duqing: «Os 25 anos das relações sino-brasileiras» em *Tempo Brasileiro* Nº 137, 1999, pp. 9-29.

Assim, ainda mesmo que nos anos 70 e 80 as relações bilaterais sino-brasileiras tenham se mantido modestas no plano econômico, no plano multilateral frequentemente os votos de ambos os países coincidiam nas questões acima mencionadas.

Como os resultados obtidos no alargamento dos laços, com a região, no contexto da Cooperação Sul-Sul foram extremamente reduzidos, o relacionamento brasileiro com a região asiática nesse período esteve basicamente restrito a suas relações com o Japão.

As relações políticas e comerciais no pós-Guerra Fria

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

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

Assim, enquanto anteriormente o relacionamento brasileiro com a Ásia estivera restrito às relações com o Japão, na década de 1990 este relacionamento adquiriu novo vigor pela maior presença tanto da Coreia do Sul e dos países do Sudeste Asiático, quanto da China que, em decorrência de seu desenvolvimento acelerado, não é mais só um ator político, mas igualmente um forte mercado consumidor além de fornecedor.

Desta forma, no decorrer dos 90 e início do século XXI, o relacionamento brasileiro com a China mostra a manutenção do forte relacionamento político, agora complementado com o desenvolvimento do relacionamento comercial. A partir de 2002, nas exportações brasileiras, e desde 2004, nas importações, a China passou a ser o principal destino ou fornecedor asiático do Brasil, superando o papel tradicionalmente exercido pelo Japão⁹.

A tendência em termos do relacionamento comercial aparenta ser crescente. Em agosto de 2002, foi assinado um acordo de equivalência sanitária que abriu possibilidades de exportação de carne bovina e de frango. Em novembro de 2001, foi criada uma joint-venture entre a Companhia Vale do Rio Doce e a siderúrgica Baosteel. Em setembro de 2002, foi concluída a parceria entre a EMBRAER e a empresa aeronáutica chinesa AVIC2. Enfim, as grandes empresas, como Companhia Vale do Rio Doce, Petrobrás, Embraer, Embraco, Marcopolo, Sadi, entre outras, esforçaram-se para entrar no promissor e gigantesco mercado chinês.

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

No plano político, um ponto central da agenda internacional dos dois países referia-se às suas pretensões em relação à Organização Mundial do Comércio (OMC) e à Organização das Nações Unidas (ONU). A China utilizava-se de seu assento permanente no Conselho de Segurança para se aproximar dos países em desenvolvimento e neste sentido acenava com a possibilidade de apoiar o interesse brasileiro em aceder ao Conselho de Segurança¹⁰.

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

⁹ A título de exemplo, em 2005, 5.8% das exportações brasileiras foram para a China e 2.9% para o Japão, e, de outro lado, a China foi a responsável por 7.3% das importações brasileiras, com o Japão representando 4.6%.

¹⁰ Ainda que se aceite a hipótese de que a China apóia o interesse brasileiro em ter acesso ao Conselho de Segurança da ONU, a tentativa desenvolvida em 2005 pelo G4 (composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão) teve forte oposição da China. Sem dúvidas que a oposição não se referia diretamente ao Brasil, mas em especial ao Japão e à Índia.

conseqüentemente, poderá participar em muitas questões dos processos negociadores internacionais do lado dos países em desenvolvimento.

Esta colocação levanta o questionamento se a China já é uma potência econômica e se seu posicionamento internacional não está mais de acordo com os interesses dos países desenvolvidos (G7). Oviedo, por exemplo, aponta que a participação da China no G20¹¹ decorre, de um lado, da necessidade de continuar mantendo relações com o G7 e, de outro, de demonstrar sua capacidade de liderança sobre as potências emergentes, sem ter que participar da estrutura do G7 liderada pelos Estados Unidos.

Assim,

el bajo perfil y la prudente política parece acercarse a la estrategia expuesta en la Teoría de los Tres Mundos, aunque la misma resulta obsoleta aun para los propios chinos: una supuesta alianza contra las grandes potencias. Pero, en realidad, decide no pertenecer al Grupo pues carece de gran impacto en la toma de decisiones y teme ser criticada como lo que es: un nuevo socio de las potencias del Norte. Así, mantiene la imagen de país en desarrollo y cobra importancia su presencia en los organismos multilaterales de los cuales forma parte: FMI, Banco Mundial, OMC y principalmente, las Naciones Unidas.¹²

E Gutiérrez aponta que

los principales analistas brasileños, como Lafer, estiman que Brasil y China constituyen importantes polos de influencia en el mundo en desarrollo y merecen ser parte activa en la consideración de los grandes temas que afectan a toda la humanidad; para la construcción de un nuevo orden y de una nueva arquitectura global en este comienzo de siglo, se requiere la participación equilibrada de todos los actores importantes.¹³

¹¹ Coalizão de países em desenvolvimento constituída durante a V Reunião Ministerial da OMC, realizada em Cancun em setembro de 2003. Antonio Carlos Lessa chama a atenção para o fato de que a criação do G20 permite entrever o relançamento do perfil reivindicatório da política externa brasileira, em baixa desde o final dos anos oitenta, mas que pôde ser vislumbrado também na criação do G3, grupo de coordenação política criado pelo Brasil, África do Sul e Índia. São movimentos que refletem a vontade de esboçar um novo modelo de cooperação Sul-Sul, que não deve entretanto, erigir-se como alternativo às relações com o Norte – sabidamente a dimensão em que países como o Brasil mais realizam interesses. Antonio Carlos Lessa: «Balanço do primeiro ano do governo Lula» em *Correio Internacional*, Relnet, Brasília, 2004, disponível em <<http://relnet.com.br>>.

¹² Eduardo Daniel Oviedo: *China en expansión*, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 2005, p. 48.

¹³ Hernán Gutiérrez B.: *Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe*, Serie Comercio Internacional N° 42, Cepal, Santiago de Chile, diciembre de 2003, p. 46.

A posição brasileira indica que, apesar das estatísticas impressionantes de sua economia, a China mantém-se frágil e vulnerável em decorrência, em primeiro, das fortes assimetrias internas pela alta concentração de seu desenvolvimento nas regiões costeiras, e, em segundo, pelo fato de apresentar competitividade internacional em bens de consumo intensivos em mão-de-obra, enquanto que é dependente de tecnologias e serviços. Por exemplo, de um lado, a China é o último estágio da cadeia produtiva asiática que faz com que a China apresente um elevado e constante déficit em sua relação comercial com a Ásia e, de outro, aproximadamente 60% de suas exportações são produzidas por empresas estrangeiras que mantêm as atividades de pesquisa, desenvolvimento, marketing, vendas, logística e distribuição fora da China¹⁴.

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

Cunha destaca o fato de que o projeto de cooperação espacial teve significado especial para o governo chinês por se tratar de um modelo de cooperação Sul-Sul, uma das prioridades da ação diplomática chinesa. Não havendo, até o momento, nenhum projeto de cooperação similar no segmento de satélites entre as nações em desenvolvimento, tampouco na cooperação Norte-Sul¹⁵.

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

¹⁴ Michael J. Enright: «Rethinking China's Competitiveness» en *Far Eastern Economic Review* Nº 168 (9), 10/2005, p. 16-20.

¹⁵ Lílian Fernandes da Cunha: «Em busca de um modelo de cooperação Sul-Sul - o caso da área espacial nas relações entre o Brasil e a República Popular da China (1980-2003)», dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2004, p. 79.

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

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

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

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

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

No entanto, pode-se apontar como um fator favorável à maior presença brasileira no mercado chinês a construção anterior de um clima de confiança mútua e

delineando, através de uma ação conjunta no plano internacional, o que se convencionou denominar de uma parceria estratégica.

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

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

Defende-se, assim, a idéia de que a parceria estratégica entre Brasil e China concentra-se em dois nítidos campos de atuação: um, no da cooperação científico-tecnológica, com vistas a romper o monopólio detido pelos países desenvolvidos¹⁶ e, outro, no plano político-estratégico, correlacionado às estratégias de alianças no âmbito dos fóruns multilaterais. A perspectiva de parceria estratégica não se insere no rol das relações econômico-comerciais, ao contrário, a China insere-se gradualmente no processo econômico do Leste Asiático e reproduz a relação comercial típica do Leste Asiático com o Brasil e a América do Sul: fornecimento de produtos manufaturados em troca de minérios e produtos agrícolas.

Na visita de Lula à China, em maio de 2004, além de reafirmar a continuidade dos projetos conjuntos de construção de satélites e igualmente de aviões de pequeno porte (Embraer), foram assinados 15 acordos de cooperação em aço, carvão, petróleo e produção de automóveis, destacando-se principalmente: a) os acordos envolvendo a Vale do Rio Doce, produção de aço e alumínio numa associação com a Baosteel; produção de carvão com a Baosteel e a Yongcheng, produção de bauxita em associação com a Companhia de Alumínio da China; b) instalação de um

¹⁶ Note-se, por exemplo, que a atual competitividade chinesa está concentrada em bens de consumo intensivos em mão-de-obra (eletrônicos, equipamentos elétricos, utensílios domésticos, vestuário, têxteis e calçados). Além do mais, os rótulos «Made in China» mascaram o fato de que a China é o último elo de uma rede produtiva asiática. Por isto, superávits com o Ocidente e déficits com os países do Leste Asiático.

escritório da Petrobrás em Beijing, sendo que há grande interesse chinês pela tecnologia, desenvolvida pela Petrobrás, de exploração de petróleo em águas profundas; acordo entre a Petrobrás e a Sinopec para exploração e produção conjunta em terceiros países, incluindo África e Oriente Médio; c) foram iniciadas negociações para um acordo de cooperação nuclear, pelo qual o Brasil exportaria urânio enriquecido à China, em troca de financiamento do programa nuclear brasileiro¹⁷.

Mais polêmico do que este conceito de parceria estratégica passou a ser o de reconhecimento da China como economia de mercado. Ao contrário do conceito de economia em transição que a OMC atribuíra à China, Brasil, Argentina, Chile, Cuba e Venezuela reconheceram o estatuto de economia de mercado para a China. Considerado como um fator inibidor de estabelecimento de salvaguardas comerciais em caso de dumping ou subsídios, o reconhecimento gerou e continua gerando uma extensa série de discordâncias por parte de setores produtivos que se consideram prejudicados pela concorrência chinesa. Este reconhecimento ocorreu durante a visita de Hu Jintao à América do Sul, em novembro de 2004. O primeiro país visitado foi o Brasil, com Hu Jintao permanecendo 5 dias aqui e 2 dias em Buenos Aires e Santiago do Chile. Oviedo¹⁸ aponta que a China tinha o Brasil como o ator central, considerando que o reconhecimento por parte do ator regional mais importante, influiria na decisão dos demais.

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

Considerações finais

No plano da percepção dos interesses políticos e da disputa entre as principais potências, a China considera que seu desenvolvimento está diretamente correlacionado com o confronto, no espaço asiático, entre Estados Unidos e Japão e, no

¹⁷ Romer Cornejo., *América Latina ante el crecimiento económico de China*, Texto apresentado na VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico (Redealap), BID-Intal, Buenos Aires, outubro de 2005, disponível em <www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Cornejo.pdf>.

¹⁸ Eduardo Daniel Oviedo: *Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China*, texto apresentado na VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico (Redealap), BID-Intal, Buenos Aires, outubro de 2005, disponível em <www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Oviedo.pdf>.

espaço global, ao impasse observado entre estas duas potências mais a União Européia.

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

Com a ênfase na diversificação política e econômica introduzida nos princípios básicos da política externa no início dos 1960, a perspectiva de Cooperação Sul-Sul tornou-se uma questão central na política externa brasileira.

O discurso diplomático passou a enfatizar a aproximação com os continentes africano e asiático. Na prática, esta política de diversificação com o Leste Asiático esteve centralizada na relação econômica pragmática com o Japão e, em certa extensão, na cooperação política multilateral com a China.

As alterações no contexto internacional com o fim da Guerra Fria e a gradual adoção de um modelo de desenvolvimento mais orientado para o mercado não afetaram severamente os objetivos de diversificação da política externa brasileira. Assim, nos 1990, o crescente interesse dos formuladores de política externa foi ainda motivado pelo potencial de diversificação com o Leste Asiático e pelos prováveis efeitos desenvolvimentistas decorrentes das relações com esta região.

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

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

Neste contexto, constatou-se a ampliação da consciência (vontade) política para o desenvolvimento de mecanismos que possam possibilitar a construção de parcerias mais vantajosas a ambos os participantes. A China tem o Brasil como um parceiro estratégico, neste mesmo processo de redefinição do sistema e da ordem internacionais, na consideração de serem ainda atores intermediários. Desta forma, as parcerias tecnológicas e políticas, mormente no campo multilateral, são fundamentais. Esta perspectiva corresponde plenamente à estratégia brasileira de negociação de seu espaço no Sistema Internacional e está baseada no princípio de que, apesar de suas assimetrias e diferenças, os países do Sul apresentam a similaridade de contarem com um sistema de comércio que privilegia os interesses dos países do Norte e que, conseqüentemente, é necessária uma ação conjunta para tentar ampliar as possibilidades do Sul. Daí então a atual ênfase brasileira na constituição de coalizões, ou a importância da parceria com a República Popular da China, seja sob o signo de Cooperação Sul-Sul ou de Parceria Estratégica. ☐