

A PARCERIA ESTRATÉGICA  
SINO-BRASILEIRA: ORIGENS, EVOLUÇÃO  
E PERSPECTIVAS (1993-2006)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado*      Embaixador Celso Amorim  
*Secretário-Geral*      Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador Jeronimo Moscardo

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo, Sala 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

OSWALDO BIATO JUNIOR

**A Parceria Estratégica Sino-Brasileira:  
Origens, Evolução e Perspectivas  
(1993-2006)**



Brasília, 2010

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília – DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: www.funag.gov.br  
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

**Capa:**

Amalia Nieto, Homenaje a Felizberto Hernandez  
1936 - 30,4 x 25,2 x 1 cm

**Equipe Técnica:**

Maria Marta Cezar Lopes  
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho  
André Yuji Pinheiro Uema  
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves  
Fernanda Leal Wanderley  
Juliana Corrêa de Freitas  
Luiza Castello Branco Pereira da Silva  
Pablo de Rezende Saturnino Braga

**Programação Visual e Diagramação:**

Juliana Orem e Maria Loureiro

---

Impresso no Brasil 2010

B47p Biato Junior, Oswaldo  
A parceria estratégica Sino-Brasileira: origens,  
evolução e perspectivas (1993-2006) / Oswaldo  
Biato Junior. – Brasília : FUNAG, 2010.  
440p. : il.

ISBN: 978.85.7631.275-8

1. Relações internacionais-Brasil-China. I. Título.

CDU:327(81:529)

---

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme  
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

*“Assim como não poderá haver o Século do Pacífico sem a China,  
não poderá haver o Século da América Latina sem o Brasil.”*

*Deng Xiaoping*



# **Sumário**

**Agradecimentos, 11**

**Apresentação, 15**

**Introdução, 17**

**Capítulo 1 - O Relacionamento Bilateral antes da Parceria Estratégica (1975-1992), 21**

1.1 - A visão chinesa do Brasil, 35

1.2 - As relações comerciais nos Governos Geisel e Figueiredo (1974-1985), 39

1.3 - As relações políticas nos Governos Geisel e Figueiredo (1974-1985), 43

1.4 - As relações bilaterais nos Governos Sarney e Collor (1985-1992), 47

1.5 - Declínio das relações bilaterais no final dos anos 1980 (1989-1992), 50

## **Capítulo 2 - O Estabelecimento da Parceria Estratégica Sino-Brasileira (1993), 55**

- 2.1 - Panorama da política interna e externa, e da economia, da China no início dos anos noventa, 56
- 2.2 - As relações sino-brasileiras no início dos anos noventa, 62
- 2.3 - Interesses e motivações do Brasil e da China no lançamento do processo de aproximação bilateral (1989-1993), 64
- 2.4 - O lançamento da Parceria Estratégica: as visitas de Qian Qichen, Zhu Rongji e Jiang Zemin ao Brasil, 68

## **Capítulo 3 - A Relação Sino-Brasileira nos Anos Noventa: do Otimismo ao Pessimismo (1994-1999), 73**

- 3.1 - Os primeiros passos da Parceria Estratégica (1993-1995), 74
- 3.2 - Os interesses comerciais brasileiros e chineses sob a Parceria Estratégica (1993-1995), 77
- 3.3 - A tentativa brasileira de vender serviços de construção de hidrelétricas à China (1993-1996), 82
- 3.4 - Dificuldades econômico-comerciais (1996-1999), 89
- 3.5 - Dificuldades relacionadas aos direitos humanos (1996-1997), 95
- 3.6 - Desaceleração da Parceria Estratégica (1996-1999), 99
- 3.7 - Avaliação dos resultados da Parceria Estratégica ao final da década de 1990, 101

## **Capítulo 4 - A Expansão do Comércio Bilateral: O Predomínio dos Produtos Básicos (2000-2006), 105**

- 4.1 - Panorama da economia industrial da China no início dos anos 2000, 106
- 4.2 - Panorama da agricultura chinesa no início dos anos 2000 e avaliação do potencial mercado chinês para o agronegócio brasileiro, 108
- 4.3 - A grande expansão das exportações brasileiras de “commodities” (2000-2003), 112
- 4.4 - Os atritos comerciais no segmento de exportações tradicionais: o caso da soja e minério de ferro (2004-2006), 116
- 4.5 - A inserção da carne brasileira no mercado chinês (2000-2006), 121

- 4.6 - A inserção de aeronaves brasileiras no mercado chinês (2000-2006), 125
- 4.7 - Saldo do esforço de diversificar a pauta exportadora brasileira à China (2000-2006), 132

### **Capítulo 5 - A Reaproximação Política Bilateral (2002-2004), 135**

- 5.1 - Panorama da política interna, externa e econômica da China em 2000, 136
- 5.2 - A aproximação política do Brasil com a China (2002-2004), 144
- 5.3 - A visita do Presidente Lula à China (2004), 146
- 5.4 - A visita do Presidente Hu Jintao ao Brasil (2004), 151
- 5.5 - Avaliação dos resultados das duas visitas presidenciais, 155

### **Capítulo 6 - O Refluxo e Estabilização das Relações Bilaterais (2004-2006), 157**

- 6.1 - Cenário político: divergências quanto à reforma do CSNU (2004-2006), 157
- 6.2 - Cenário comercial: a “ameaça chinesa”(2004-2006), 167
- 6.3 - Avaliação da situação dos setores industriais brasileiros atingidos pela penetração comercial chinesa, 174
- 6.4 - Cenário comercial: recomposição do relacionamento comercial (2005-2006), 177
- 6.5 - Cenário político: o relançamento do diálogo bilateral (2005-2006), 182

### **Capítulo 7 - O Quadro Atual e Perspectivas e Desafios para a Futura Atuação Brasileira na China, 187**

- 7.1 - A cooperação científico-tecnológica, 188
- 7.2 - O atual estágio do relacionamento político e perspectivas de cooperação em foros multilaterais, 191
- 7.3 - O atual estágio do relacionamento comercial bilateral, 197
- 7.4 - As perspectivas de atração de investimentos chineses no Brasil, 201
- 7.5 - Desafios e perspectivas futuras para o comércio bilateral, 205
- 7.6 - Os casos da Austrália e do Canadá: possíveis lições para o Brasil, 214
- 7.7 - Intensificação do engajamento brasileiro na China, 218

## **Conclusão, 223**

## **Epílogo, 241**

## **Bibliografia, 253**

## **Apêndice, 269**

## **Índice de Tabelas**

- Tabela 1 - Composição da Pauta Exportadora brasileira para a China (1985-1991), 43
- Tabela 2 - Intercâmbio Comercial Brasil-China (1985-1991), 51
- Tabela 3 - Principais Exportações Brasileiras para a China (1986/1991), 52
- Tabela 4 - Principais Importações Brasileiras Originárias da China (1986/1991), 53
- Tabela 5 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China (1991-1995), 78
- Tabela 6 - Brasil: Principais Produtos Importados da China (1993-1995), 79
- Tabela 7 - Brasil: Principais Produtos Exportados para a China (1993-1995), 80
- Tabela 8 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China (1997-1999), 90
- Tabela 9 - Brasil: Principais Produtos Exportados à China (1997-1999), 91
- Tabela 10 - Brasil: Principais Produtos Importados da China (1997-1999), 92
- Tabela 11 - Comércio Exterior de Bens da China (1993-2000), 107
- Tabela 12 - Comércio Agrícola da China (1993-2003), 109
- Tabela 13 - Consumo de Produtos Agrícolas chave na China e no Brasil (2001-2003), 111
- Tabela 14 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China (2000-2003), 113
- Tabela 15 - Composição da Pauta Exportadora Brasileira à China (2000-2006), 114
- Tabela 16 - Brasil: Principais Produtos Exportados para a China (2001-2003), 115
- Tabela 17 - Universo das Parcerias Estratégicas estabelecidas pela China (1995-2005), 138
- Tabela 18 - Importações Brasileiras da China: Setores Selecionados (2000/2004), 174
- Tabela 19 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China (2004-2006), 198
- Tabela 20 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China (2007-2009), 243

## Agradecimentos

Este livro foi originalmente escrito em 2006 na forma de uma tese para o Curso de Altos Estudos-CAE do Itamaraty, com o mesmo título. Desde que a defendi, em maio de 2007, venho sendo estimulado por colegas e amigos a publicá-la, dada a relativa escassez dentro da historiografia do Itamaraty, e na produção acadêmica brasileira em geral, de estudos de maior envergadura dedicados ao recente relacionamento bilateral Brasil-China.

Nas pesquisas que realizei para escrever essa obra, foram extremamente importantes as entrevistas que realizei com empresários, cientistas políticos e diplomatas brasileiros e chineses que participaram dos acontecimentos relatados nesse livro. Essas entrevistas renderam-me importantes informações sobre os interesses e percepções dos diferentes atores e formuladores de política externa dos dois países a respeito da Parceria Estratégica.

Dentre os entrevistados, desejo estender meus agradecimentos especiais aos Embaixadores Roberto Abdenur, Sergio Serra, Sérgio Duarte, Vera Machado e Affonso Ouro Preto, que muito me auxiliaram a compreender o começo e evolução inicial da Parceria Estratégica, nos anos noventa. Também desejo agradecer aos demais entrevistados pelas valiosas informações que me deram sobre as diferentes visões de setores da sociedade brasileira sobre a Parceria com a China. Aos Srs. Ivan Ramalho e José Mauro Couto, respectivamente Secretário Executivo e Assessor Internacional do MDIC, Tomas Zanotto, da FIESP, Renato Amorim, do Conselho Empresarial Brasil-

China, e Marcos Jank, do Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais, devo uma melhor compreensão das reações empresariais - ora adversas, ora positivas - à intensificação do relacionamento comercial com a China. Finalmente, o Professor Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial do Presidente da República, forneceu-me a perspectiva acadêmica e governamental brasileira sobre os interesses geopolíticos em jogo quando da retomada do relacionamento sino-brasileiro a partir de 2003.

Foram igualmente fundamentais as entrevistas que realizei com diplomatas e funcionários chineses. Destas, desejo citar como particularmente úteis as com os Embaixadores Gao Kexiang, Jiang Yuande e Chen Duqing, todos especialistas do *Waijiaobu* em Brasil, com largos períodos de trabalho na Embaixada da China em Brasília. Outra importante contribuição me foi dada pela Sra. Wu Hongying, Diretora da Divisão de América Latina do Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas da China.

Sou particularmente grato ao Embaixador Luiz Augusto de Castro Neves, sob quem trabalhei quatro anos na Embaixada do Brasil em Pequim, entre 2004 e 2008, e cujos conselhos e orientação me foram extremamente valiosos no processo de elaboração da tese. A entrevista que me concedeu, na qual avaliou os desafios que então enfrentavam Brasil e China, foi particularmente útil para a segunda parte do meu trabalho. Sou também imensamente grato ao Embaixador Clodoaldo Hugueney, atual Embaixador brasileiro em Pequim, não só por suas constantes palavras de incentivo, como também por ter aceito meu convite para escrever a Apresentação com a qual se inicia esse livro.

Não poderia deixar de lembrar meus colegas na Divisão de Ásia e Oceania I e na Embaixada em Pequim que me ajudaram de tantas formas durante o processo de elaboração da tese original e adaptação ao formato de livro: Ministra Márcia Donner, Conselheiros Gustavo Menezes, Ricardo Monteiro, Celso França e Tatiana Rosito, e Secretários Carlos Henrique Moscardo de Souza, Henri Carrière e Luciana Mancini.

Desejo mencionar também a contribuição do presidente e dos examinadores diplomático e acadêmico que compuseram a banca que aprovou minha tese de CAE. Ao Embaixador Luiz Felipe de Macedo Soares Guimarães, Ministra Maria Clara Duclos Carisio e o Professor Henrique Altemanni, agradeço a compreensão e apoio recebidos, bem como as críticas construtivas, que procurei levar em conta no livro editado.

Agradeço ao meu pai - Oswaldo Biato - e meu irmão - Marcel Biato - pelo laborioso trabalho de leitura e revisão final dessa obra, que estou certo

#### AGRADECIMENTOS

em muito melhorou o estilo e qualidade do texto, e à amiga Angela Lou, que ajudou na formatação e impressão dessa obra.

Finalmente, desejo estender um agradecimento especial ao Embaixador José Jeronimo Moscardo de Souza que, à frente da Fundação Alexandre de Gusmão, apoiou a decisão de publicar esse trabalho.

Moscou, junho de 2010



## Apresentação

Foi com muito prazer que recebi convite para escrever uma introdução a este trabalho pioneiro dedicado às relações entre o Brasil e a China no último quarto de século. Utilizando fontes primárias, nem sempre acessíveis a pesquisadores do mundo acadêmico, o autor, um diplomata dedicado aos temas asiáticos por quase 10 anos, analisa as origens e o desenvolvimento da parceria estratégica Brasil-China sob a ótica dos atores governamentais e privados que, no Brasil e na China, ajudaram a impulsionar esse projeto diplomático desde seu nascedouro. Mais do que uma obra histórica, entretanto, este texto ajuda a descortinar a dinâmica que norteou as diversas fases desse relacionamento e, sobretudo, analisa o momento atual, em que opinião pública, meios empresariais e academia brasileiras exploram as diversas dimensões de uma relação que se tornou efetivamente estratégica para os dois países e que combina elementos de competição e cooperação, como não poderia, aliás, deixar de acontecer na relação entre dois grandes países.

Este livro surge, ainda, em momento particularmente importante do relacionamento Brasil-China, em que o país asiático se transforma no mais importante parceiro comercial do Brasil - desbancando um século de domínio dos EUA - e também quando os investimentos chineses no Brasil crescem vertiginosamente. Além dessa dinâmica promissora, a parceria Brasil-China ganha novos contornos também devido ao momento especial de inflexão por que passam os mecanismos de governança global rumo à configuração

de um mundo mais multipolar e de uma nova arquitetura multilateral econômica e financeira.

O exercício de periodização das relações Brasil-China e a análise das diversas fases desse relacionamento e de seus avanços e vicissitudes permitem identificar as principais questões que, ao longo do tempo, marcaram essas relações. A partir dessa perspectiva histórica, o autor, Oswaldo Biato Júnior, desenvolve uma série de recomendações sobre como construir hoje as relações Brasil-China. Ao ser designado, em 2008, para o cargo de Embaixador brasileiro em Pequim, li com grande interesse esse texto que ora se edita e considero que essa leitura me auxiliou muito em meu período inicial em Pequim. Munido de uma melhor compreensão da trajetória das relações sino-brasileiras no passado, pude melhor acompanhar a evolução das relações bilaterais num momento chave e identificar, em curto período de tempo, as questões mais relevantes às quais me dedicar. Meu aprendizado inicial sobre a China foi assim muito facilitado, fazendo com que eu rapidamente desenvolvesse uma visão de conjunto das relações e, o que foi mais importante, um diagnóstico inicial sobre que ações e medidas devia promover num período em que as relações Brasil-China ganhavam nova dimensão e dinamismo.

As relações do Brasil com a China ocupam hoje posição central em nossa política externa. Não cabe dúvida de que Brasil e China, duas grandes nações em desenvolvimento que ocupam papel de relevo no cenário internacional, terão nos próximos anos um papel chave na construção da arquitetura institucional que estruturará essa nova geografia do poder econômico. A contribuição da China para o desenvolvimento brasileiro poderá se revelar ainda mais fundamental na medida em que aprendamos com os percalços enfrentados na história recente de relacionamento e busquemos soluções criativas para as dificuldades, sempre com uma visão de longo prazo. Este livro indica tanto os obstáculos a serem superados quanto o rumo a tomar para tornar a relação Brasil-China uma parceria estratégica cada vez mais sólida.

O desconhecimento recíproco e a ausência de trabalhos dedicados à análise das relações bilaterais estão entre as principais barreiras ao desenvolvimento das relações entre o Brasil e a China. Por esse motivo, julgo a esclarecedora obra de Oswaldo Biato Junior de leitura obrigatória para todos aqueles que querem entender melhor as mudanças que estão ocorrendo no relacionamento entre os maiores países em desenvolvimento do hemisfério ocidental e oriental, Brasil e China.

Clodoaldo Huguene  
Embaixador do Brasil em Pequim

## Introdução

A Parceria Estratégica Sino-Brasileira recém-empossado tem sido, na última década e meia, um relacionamento que traduz uma aproximação pioneira entre dois países em desenvolvimento de grandes proporções, cada qual uma liderança expressiva em seu respectivo âmbito regional. Formalizada em novembro de 1993, durante visita ao Brasil do então Secretário-Geral do Partido Comunista Chinês, Jiang Zemin, em sua primeira visita ao exterior como recém-empossado Chefe de Estado, esta experiência já perdura por treze anos, tendo atravessado os Governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e, atualmente, de Luiz Inácio Lula da Silva. Representa, do ponto de vista brasileiro, uma das primeiras tentativas de estabelecer uma relação estratégica com um importante ator internacional fora do eixo América Latina-Europa-EUA. Para a China, a aproximação com o Brasil sempre foi almejada pela importância do país dentro da América Latina, onde representa, dadas as dimensões físicas de sua economia e população, às quais se agrega um relativo avanço tecnológico, o maior e mais avançado país da região. Para além de seu peso “regional”, reconheceu desde cedo a China que o Brasil reunia, adicionalmente, pela sua disposição de atuar no cenário internacional com independência e determinação, os requisitos necessários para exercer liderança entre os países em desenvolvimento, na luta por uma ordem internacional mais justa.

Este livro foi escrito a partir da convicção de que as relações sino-brasileiras encontram-se hoje em estágio crucial e que a evolução futura da China, bem como de nossa parceria com ela, impactará diretamente o desenvolvimento futuro do Brasil como potência industrial. Busca este estudo, a partir do acompanhamento da dinâmica das relações econômicas, políticas e científico-tecnológicas ao longo de uma década e meia, suprir a relativa escassez, na literatura acadêmica e diplomática brasileira, de trabalhos de maior fôlego e envergadura focados na Parceria Estratégica Sino-Brasileira. Nesse esforço, o relacionamento bilateral será examinado sobretudo a partir do ângulo dos interesses brasileiros em jogo na relação com um ator internacional da expressão da China, que se encontra em processo de franca ascensão política e econômica no cenário internacional. Os trabalhos e estudos hoje existentes especificamente sobre a Parceria, geralmente produzidos em centros de estudos acadêmicos e universidades brasileiras, tratam dessas relações a partir de um enfoque geopolítico, com ênfase em valores compartilhados em termos da necessária democratização do sistema internacional e na colaboração visando ao estabelecimento de um sistema multipolar de poder. Embora esses temas tenham estado inegavelmente presentes no processo de aproximação bilateral entre os dois países, o presente livro busca analisar o surgimento e posterior evolução da Parceria Estratégica a partir de elementos novos que modificaram seu centro de gravidade com o tempo. Inicialmente focada na cooperação científica e tecnológica, a Parceria chegaria aos anos 2000 tendo com o principal fundamento o comércio viabilizado pela sensível complementaridade entre as duas economias.

O livro argumentará que a Parceria Estratégica sino-brasileira vai muito além das relações bilaterais propriamente ditas, na área comercial, política ou até científico-tecnológica. Se, no início dos anos noventa, a Parceria foi encarada pelo Governo brasileiro como uma “linha auxiliar” de uma política asiática brasileira que ainda tinha no Japão seu núcleo central, a partir dos anos 2000 a China passou a ser o núcleo central e âncora da política asiática brasileira. Nesses anos, o relacionamento sino-brasileiro passou a “impactar” decisivamente a própria evolução da economia brasileira. Assim, o surgimento, a partir do final dos anos noventa, de um dinâmico e florescente mercado chinês para muitas *commodities* produzidas pelo Brasil, como o ferro e a soja, constituiu um elemento importante para o excepcional crescimento nos últimos anos do setor primário e do agronegócio brasileiro. De forma semelhante, a crescente produtividade e eficiência do setor industrial chinês,

com suas enormes economias de escala e baixos custos de produção, vem tendo efeitos negativos sobre o setor industrial brasileiro, que enfrenta crescentes dificuldades para concorrer com a produção da indústria chinesa não só dentro do mercado brasileiro, como também em terceiros mercados onde o Brasil sempre teve forte presença, como a América Latina e os Estados Unidos.

Na raiz das profundas modificações pelas quais passou a China na última década e meia está o modelo de desenvolvimento econômico por ela adotado, perfeitamente adaptado ao aproveitamento das oportunidades propiciadas pela “globalização”, pois baseado num enorme esforço exportador. A disposição do Governo e sociedade chineses de manter altos índices de poupança interna e atrair fluxos externos de capitais e tecnologia tem viabilizado níveis de investimento únicos no mundo, permitindo que a China se dote de infraestrutura invejável para um país em desenvolvimento. Sua abertura ao investimento externo e o afincamento com o qual passou a atrair multinacionais foram outros elementos vitais para transformar a economia chinesa numa base de produção industrial em alta escala e conseqüentemente numa produtora eficiente e imbatível de produtos têxteis e calçados, bens de consumo duráveis, eletroeletrônicos e, no futuro próximo, ao que tudo indica, de automóveis e bens de capital. As características da nova economia chinesa assinaladas acima sugerem um modelo de organização e crescimento econômicos que está influenciando decisivamente o atual processo de “globalização” por que passa a economia mundial e contra o qual terão de se confrontar os demais países em desenvolvimento que, a exemplo do Brasil, desejem manter e até aumentar sua participação no comércio internacional.

Nos últimos anos, como consequência, a economia chinesa multiplicou seus impactos, não apenas no mundo desenvolvido, com o qual mantém a maior parte de seu comércio, mas também com a Ásia, África e América Latina. Para exportadores de matérias-primas, a expansão da economia chinesa no final dos anos noventa, numa época em que encolhiam os setores industriais nos EUA, Europa e Japão, representou uma “benesse”, criando uma nova fonte de demanda que permitiu uma alta generalizada nos preços das *commodities* ao longo dos anos 2000. Para exportadores de bens industriais de alta sofisticação, como Japão, EUA e Europa, a China foi nesses anos não só um fornecedor barato de bens de consumo, permitindo-lhes manter baixas suas taxas de inflação, como também um comprador assíduo de bens de alta sofisticação tecnológica, como aviões, máquinas e produtos de luxo. Para países de desenvolvimento médio, como o são, na América

Latina, o Brasil e México, a China trouxe resultados diferenciados. Para o México, exportador pouco relevante de matérias-primas - salvo petróleo - e concorrente dos chineses no suprimento do mercado norte-americano de bens de consumo, a China trouxe perdas econômicas. Para o Brasil, o quadro tem sido matizado, com parte da economia brasileira se beneficiando da demanda chinesa de matérias-primas, enquanto outros segmentos, sobretudo no setor industrial, vêm perdendo mercados para os produtos chineses. Independentemente de suas dimensões e avanços tecnológicos, todos os países, a começar pelos EUA e principais economias desenvolvidas, sejam eles beneficiários ou perdedores da “ascensão de China”, precisarão ajustar-se ao “fenômeno chinês” nos próximos anos.

Este livro surge, portanto, em momento em que tanto a China quanto o Brasil enfrentam o desafio de proceder a um *aggiornamento* da Parceria Estratégica, dado o acúmulo, nos últimos anos, de divergências específicas, sobretudo em matéria comercial, mas também política. No caso do Brasil, cumpre aproveitar as oportunidades oferecidas pela China como grande consumidora de matérias-primas<sup>(1)</sup> sem ao mesmo tempo sacrificar segmentos da indústria brasileira, que vêm perdendo espaços para importações chinesas e que não têm alternativa senão lançar mão de respostas inovadoras. Procurar-se-á mostrar que, diante do processo de globalização e internacionalização por que passa a economia internacional hoje, quaisquer soluções puramente reativas - como o protecionismo - são inócuas, e que cabe ao Brasil galgar a escada tecnológica, produzindo bens diferenciados dos chineses e reduzindo custos internos, por meio de reformas econômicas (seguidamente adiadas), de forma a contornar custos de produção cada vez mais elevados.

Trata-se de cenário muito diferente do universo de preocupações dos atores governamentais brasileiros e chineses que estiveram envolvidos nas negociações diplomáticas que resultaram no estabelecimento da Parceria Estratégica, em 1993. Do lado chinês, a aproximação com o Brasil era uma opção geopolítica interessante - mas não crucial - numa época em que a China se encontrava politicamente isolada do Mundo Ocidental em função dos incidentes da Praça da Paz Celestial e vivia relações difíceis com a maior parte de seus vizinhos. Interessava à China igualmente a perspectiva de vir o Brasil, a médio prazo, juntar-se a outros países como uma opção adicional para o suprimento de matérias-primas de que necessitava. Para o Brasil, a

<sup>(1)</sup> A China é, desde 2003, o maior mercado individual para as exportações brasileiras de minério de ferro e soja.

Parceria sino-brasileira representava vertente opcional promissora de política externa, que acenava com uma relação privilegiada com a principal potência regional asiática. Estava longe no entanto de constituir uma prioridade candente de nossa política externa, focada à época na conclusão da Rodada Uruguai do GATT, nas relações com os EUA e Europa, e no processo de estabelecimento do Mercosul.

Constitui o objetivo deste livro, portanto, analisar a trajetória seguida pelas relações bilaterais sino-brasileiras entre 1993, ocasião em que a recém-criada Parceria ainda representava um instrumento político e econômico de dimensão e relevância incertas, e 2006, quando esse relacionamento assume proporções verdadeiramente estratégicas para o Brasil, com a transformação da China no seu terceiro maior mercado e parceiro - ou concorrente - importante no desenvolvimento futuro da economia brasileira.

Como instrumento de análise, adotará este estudo o enfoque histórico-diplomático, através do qual se procurará determinar os interesses prioritários dos dois parceiros ao longo das diferentes fases cronológicas da Parceria Estratégica. Em cada etapa importante do relacionamento, serão avaliadas as compatibilidades dos interesses de ambos os lados, os principais projetos e interesses defendidos por cada parte e os desdobramentos em matéria de cooperação nos campos político, comercial e científico-tecnológico. Identificar-se-ão as áreas onde se confirmaram coincidências de interesse e outras em que as expectativas de cooperação se basearam em premissas inconstantes ou falsas. Discutir-se-ão não apenas as motivações brasileiras mas também as chinesas, e se utilizarão, sempre que possível, depoimentos prestados por autoridades e observadores diretamente envolvidos no processo de definição de prioridades de cada país. Ao longo dos diferentes capítulos, tentar-se-á mapear as grandes tendências que nortearam a evolução da Parceria ao longo da última década e meia, de forma a oferecer um balanço acurado dos ganhos efetivos que o Brasil obteve em sua relação com a China e das perspectivas para o futuro.

O enfoque histórico permite estabelecer um vínculo entre o estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil e pela China em diferentes etapas de seu relacionamento bilateral e os efeitos que este desenvolvimento imprimirá ao relacionamento bilateral. É interessante observar, por exemplo, que o relativo avanço econômico detido pelo Brasil em relação à China no início dos anos oitenta - período em que a economia chinesa mal saíra do estatismo retrógrado imposto por Mao Zedong durante a Revolução Cultural, enquanto

o Brasil beneficiara-se de dez anos de investimentos, inclusive de empresas multinacionais, nos campos siderúrgico, automobilístico e petroquímico - permitirá ao Brasil, em 1985 e 1986, tornar-se exportador quase exclusivo de bens e produtos manufaturados ou semimanufaturados para a China, a qual, por sua vez, exportava pouco além do petróleo ao Brasil. Passados vinte anos, o maior desenvolvimento industrial e tecnológico da economia chinesa relativamente à sua homóloga brasileira explicará o fenômeno inverso, ou seja, a crescente dependência da pauta exportadora brasileira para a China de produtos primários, que responderão, ao longo dos anos 2000 - à exceção de um único ano, de 2003 - por parcelas que irão de 60 a 70% do total exportado pelo Brasil para a China<sup>(2)</sup>. Da mesma forma, a tecnologia superior, então detida pelo Brasil na área de Hidretricidade nos anos oitenta e noventa, condicionou igualmente os projetos de cooperação defendidos pelo Brasil naquelas décadas, que buscavam alavancar contratos de prestação de serviços e construção de infraestrutura na China por empreiteiras brasileiras. Dez anos mais tarde, seriam firmas chinesas, equiparadas tecnologicamente às brasileiras e altamente capitalizadas, que examinariam a possibilidade de investir na melhoria da malha ferroviária e portuária brasileira, de forma a assegurar à China acesso mais desimpedido e barato às matérias-primas e produtos agroindustriais brasileiros.

Procurará mostrar o livro, ainda, as variações de enfoque e visão que caracterizariam os dois lados na condução da Parceria Estratégica ao longo dos últimos treze anos. Da parte chinesa, em tarefa facilitada pela continuidade no poder do Partido Comunista Chinês (PCC), sobressai uma visão de longo prazo que, sem descuidar de interesses concretos daquele país a curto e médio prazos, é centrada no gradual processo da construção, passo a passo, de uma sólida relação política com o Brasil. Escora essa visão o reconhecimento chinês de que, como maior país e mercado da América Latina, aquinhado com vastos recursos naturais, o Brasil é inevitavelmente um parceiro de expressão crescente para a China. Essa visão permitiu ao Governo chinês absorver certos dissabores em seu

---

<sup>(2)</sup>Ao longo dos últimos 20 anos, inverteram-se marcadamente as proporções de manufaturados, semimanufaturados e produtos básicos dentro da pauta exportadora brasileira para a China. Em 1985, por exemplo, a pauta exportadora brasileira para a China era composta de 64% de manufaturados, 30% de semimanufaturados e apenas 6% de produtos básicos. Em 1995, essas cifras eram, respectivamente, 27%, 57% e 16%. Em 2005, os manufaturados respondiam por 17%, os semimanufaturados por 15% e produtos básicos por 68%.

<sup>(3)</sup>Citem-se, entre esses dissabores, a persistência da inadimplência financeira do Brasil para com

relacionamento com o Brasil, sem modificar sua visão basicamente construtiva e positiva do relacionamento bilateral<sup>(3)</sup>.

Do lado brasileiro, em contraste, ao longo desse mesmo período, preponderou geralmente uma visão de curto prazo, de certa forma natural à luz da necessidade de a política externa brasileira obter ganhos imediatos e palpáveis na relação com a China que justificassem a opção diplomática brasileira por um país longínquo fora do espaço geográfico tradicional de atuação da política externa brasileira: a América Latina, Europa e América do Norte. Seja como for, três grandes fatores (a pressão por resultados econômicos de curto prazo; a percepção, equivocada, de que a existência de uma Parceria Estratégica bilateral faria o Governo chinês estender “vantagens” a empresários brasileiros não concedidas aos empresários de outros países, e, por fim, um certo “otimismo exagerado”<sup>(4)</sup> dos agentes econômicos brasileiros, sempre desejosos de realizar “negócios da China”), em conjunto, geraram, por diversas oportunidades, sentimentos de decepção no seio do Governo e empresariado brasileiros que prejudicaram sensivelmente, em vários momentos, a intensidade do engajamento brasileiro na Parceria Estratégica<sup>(5)</sup>.

O primeiro Capítulo - *O Relacionamento Bilateral Antes da Parceria Estratégica (1975-1992)* - inicia com um exame da forma sob a qual o Governo e sociedade chinesas percebem o Brasil, e as motivações que sempre estiveram presentes, em todas as fases do relacionamento bilateral, no processo decisório governamental chinês em relação ao nosso país. Examinará as principais características do período inicial do relacionamento bilateral, inaugurado em 1974, com o estabelecimento de relações diplomáticas, e que se divide, *grosso modo*, em duas etapas: uma primeira, que corresponde à época dos Governos do Geisel e Figueiredo, marcados por uma ênfase quase

---

seus compromissos no âmbito do programa bilateral de cooperação em satélites (CBERS) ao longo do período de 1988 a 1993 e, no âmbito político, a súbita reviravolta, em 1996, no posicionamento brasileiro com respeito à resolução de condenação à China no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

<sup>(4)</sup>Esse termo foi empregado, em meados de 1996, pela Embaixada do Brasil em Pequim, em diversas comunicações telegráficas à Secretaria de Estado das Relações Exteriores referentes às expectativas de empreiteiras brasileiras de conseguir vultosos contratos na China, sobretudo na construção da Usina hidrelétrica de Três Gargantas.

<sup>(5)</sup>Citem-se, dentre estes, o malogro das expectativas das empreiteiras brasileiras de participar substancialmente da construção da Usina hidrelétrica de Três Gargantas, em 1995-96, e o episódio do repúdio chinês, em junho de 2004, a carregamentos brasileiros de soja alegadamente contaminada por fungicidas.

inteiramente comercial, e uma segunda, já durante o Governo do Presidente José Sarney, na qual se procura expandir e enriquecer o relacionamento bilateral para além da esfera meramente comercial. Na etapa inicial, que abarca de 1974 a 1985, ver-se-á como o relacionamento bilateral se fundamentou na construção de um modelo de intercâmbio comercial baseado no aproveitamento pelo Brasil das oportunidades que surgiram na China, com as reformas de Deng Xiaoping, para a venda naquele mercado de bens de maior valor agregado, como produtos siderúrgicos e petroquímicos brasileiros. Dessa época datam as primeiras tentativas de venda de serviços por parte de empresas brasileiras, aproveitando-se das sérias deficiências em matéria de infraestrutura na China causadas pelos anos de caos e desorganização econômica (1960-1978) iniciados com o “Grande Salto Adiante” e que duraram até o fim da “Revolução Cultural”. Ver-se-á como na primeira metade dos anos 1980, com o empenho de ambos os Governos e a participação de empresas estatais de parte a parte, o comércio bilateral atingiu proporções consideráveis, em contraste com os entraves ideológicos que, separando o regime comunista chinês do Governo militar brasileiro, faziam estagnar o relacionamento político e cultural<sup>(6)</sup>. Esse quadro modifica-se significativamente com a redemocratização brasileira e a chegada ao poder do Presidente José Sarney em 1985, na medida que permite pôr fim aos obstáculos ideológicos que travavam o relacionamento mais amplo entre Brasil e China. Na visita do Presidente Sarney à China de 1988, são dados os impulsos iniciais a uma ambiciosa agenda de propostas inovadoras de cooperação bilateral.

O segundo Capítulo - *O Estabelecimento da Parceria Estratégica Sino-Brasileira (1993)* - dedica-se a estudar a gênese da Parceria Estratégica Sino-Brasileira. Traça-se, inicialmente, um panorama da situação interna e externa da China no início dos anos noventa para estabelecer, assim, o contexto histórico para o surgimento de uma parceria abrangente e estratégica. Descrevem-se aspectos julgados relevantes das políticas internas e externas

---

<sup>(6)</sup> MACHADO, Vera Lúcia Barrouin Crivano. A República Popular da China: Reformas Econômicas e Relacionamento com o Brasil. Tese apresentada no XIII Curso de Altos Estudos do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1986, p. 143. Menciona-se a existência de Informação da DAOC, datada de 1979, que estabelecia “como aspectos a serem observados para que a segurança nacional não fosse afetada pela intensificação de relações com a China: i) que houvesse observância estrita ao respeito recíproco pelos sistemas político-sociais adotados pelos dois países e a não ingerência nos assuntos internos e ii) que se criassem laços intensos, mas que estes não pudessem se caracterizar como tendentes a estabelecerem uma relação de dependência econômica ou comercial de um país pelo outro”.

da China, da evolução de sua economia e dos desafios com que se defrontava em seu processo de desenvolvimento e fortalecimento como potência regional asiática naquele momento histórico. Examina-se, a seguir, o quadro geral do relacionamento bilateral no início dos anos noventa, o qual, paradoxalmente, é marcado por um declínio no intercâmbio bilateral, resultante da perda de complementaridade entre as duas economias, propiciada pelo rápido desenvolvimento econômico e tecnológico chinês nos anos precedentes. Desse modo, reduziam-se as oportunidades brasileiras para suprir a China de bens manufaturados, e gradualmente se transforma a economia chinesa numa competidora do Brasil em setores como bens de consumo (móveis, sapatos e têxteis). Analisam-se, a partir desse quadro, os interesses e motivações de cada parceiro ao decidir selar essa aliança estratégica, constatando-se que, do lado brasileiro, sobressaía o interesse de preservar e aprimorar a cooperação espacial bilateral e utilizar as deficiências de infraestrutura chinesas como um trampolim para crescentes e expressivas exportações de serviços brasileiros para aquele país. Ver-se-á, ainda, que, do lado chinês, já havia um claro interesse estratégico em lograr acesso para produtos agrícolas e matérias-primas - ferro, madeiras, soja - numa China em rápida expansão econômica. A parceria era “arrematada” no campo mais político por uma forte identidade de pontos de vista concernentes à maior parte dos temas da agenda política internacional. Finaliza-se este capítulo com a reconstrução dos passos que conduziram ao estabelecimento da Parceria, durante as visitas ao Brasil em 1993 do Vice Primeiro Ministro Zhu Rongji e do Presidente Jiang Zemin.

O terceiro Capítulo - *A Relação Sino-Brasileira nos Anos Noventa: do Otimismo ao Pessimismo (1994-1999)* - descreve os primeiros anos da Parceria Estratégica. Traça breve panorama dos principais projetos de cooperação perseguidos pelo Brasil com a China, que se concentravam no reforço financeiro e institucional do Programa Sino-Brasileiro de Satélites de Recursos Terrestres (CBERS), então o principal projeto estratégico bilateral, com sua inovadora cooperação em alta tecnologia, mas que passava por grave crise, dado o desinteresse demonstrado, em anos anteriores, pelo governo do Presidente Collor naquela iniciativa. Abordará outro projeto estratégico para o Brasil, o Projeto de Cooperação Energética, tentativa brasileira de assegurar para empreiteiras brasileiras importantes contratos de construção civil no setor de barragens na China, com resultados aquém das expectativas brasileiras, o que pôs fim a um período de forte ativismo empresarial brasileiro na China. Abordará o crescente descompasso industrial

e tecnológico entre as economias brasileira e chinesa, que teve sua origem no acelerado processo de “globalização” vivenciado pela economia chinesa, apoiado em aportes de capitais e tecnologia em grande escala do exterior, enquanto no Brasil a indústria nacional vivia um quadro de dificuldades geradas pela decadência do modelo de substituição de importações, pela desorganização da economia e pelo “*choque competitivo*” resultante da *aceleração súbita no processo de abertura da economia ao exterior naquele período*. Examinar-se-á como essas experiências divergentes propiciaram uma sensível alteração na estrutura do comércio bilateral, que passou gradualmente a favorecer a China, tanto no que se refere ao acúmulo de saldos comerciais com o Brasil, quanto na diversificação e sofisticação de sua pauta exportadora, crescentemente calcada na venda de bens manufaturados e eletroeletrônicos, em contraste com o fenômeno contrário que atingia a pauta exportadora brasileira, cada vez mais concentrada em produtos básicos e semimanufaturados. Analisar-se-ão, ainda, as dificuldades que acometeram a Parceria Estratégica na segunda metade da década de noventa, quando atritos econômicos e políticos contribuíram para esfriar as expectativas brasileiras quanto aos resultados que se poderiam realisticamente esperar daquela iniciativa no campo político e tecnológico. Esse Capítulo abordará, por fim, a dinâmica negativa sofrida pelo comércio bilateral a partir de 1998, face às crises financeiras asiática e brasileira, que levaram as relações bilaterais a um patamar de relativa estagnação no final da década.

O Capítulo 4 - *A Expansão do Comércio Bilateral: O Predomínio dos Produtos Básicos (2000-2006)* - trata da impressionante expansão do comércio bilateral Brasil-China verificado nos anos de 2000 a 2006, época em que as exportações brasileiras para a China, favorecidas pela demanda crescente da indústria chinesa por matérias-primas, crescem quase 500%. Esse fenômeno desbanca o Japão como principal parceiro comercial e objetivo prioritário brasileiro na Ásia e faz da China alvo importante para as atenções do empresariado do agronegócio brasileiro. Nessa fase, consolida-se o novo modelo de complementaridade comercial entre os dois países que gradualmente emergiu nos anos noventa, transformando a China no principal importador de soja em grão e minério de ferro, bem como importante mercado para a celulose, madeira e petróleo brasileiros. Examinar-se-á como os crescentes preços internacionais dessas *commodities*, devidos em larga medida à forte demanda chinesa, elevaram os ganhos auferidos pelos exportadores e economia brasileira e geraram tentativas chinesas de manipular

ou controlar preços nos mercados internacionais de soja e minério de ferro. Essas tentativas, embora geralmente com pouco sucesso, tiveram reflexos negativos para o Brasil, como no caso do embargo temporário contra a soja brasileira em 2004 e a tentativa de intimidar os exportadores brasileiros de minério de ferro a não aumentar seus preços em 2006. Esse Capítulo abordará, ainda, as iniciativas levadas a cabo por empresas brasileiras na conquista de novos espaços no mercado chinês, quer em áreas de reconhecida competência brasileira, como no agronegócio em geral e carnes bovina e de aves em particular, quer em setores estratégicos de alta tecnologia, como é o caso do mercado chinês de jatos regionais, objetivo de uma ofensiva comercial da parte da Embraer.

O capítulo 5 - *A Reaproximação Política Bilateral (2002-2004)* - abordará o processo de reaproximação política deslanchado pelo Governo brasileiro a partir, sobretudo, da chegada ao poder, em 2003, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que dará nova ênfase à cooperação “Sul-Sul” e ao estabelecimento de uma teia de alianças com os principais países emergentes (Rússia, Índia, China e África do Sul) em torno de iniciativas como o G-20 ou o Grupo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Nesse período, as relações sino-brasileiras voltam a recobrar prioridade dentro da política externa brasileira, não apenas no âmbito multilateral, em que ambos participam do G-20, como também dentro de uma ótica mais bilateral, pela perspectiva, que parecia próxima, de vir a China a constituir um mercado “inesgotável” para *commodities* brasileiras, bem como uma potencial fonte de vultosos investimentos no Brasil. Nesse período, a Parceria com a China não tem detratores e é encarada como uma política com resultados largamente positivos para todos os segmentos da sociedade brasileira. Analisa-se a visita à China do Presidente Lula em maio de 2004, ponto alto da ofensiva político-diplomática brasileira de aproximação com a China. Em seguida, examina a visita igualmente importante que meses depois realizou ao Brasil o mandatário chinês, Hu Jintao. Este capítulo conclui com a observação de que, a despeito do reforço que a Parceria Estratégica recebeu no período, a própria transformação da China em grande potência, com interesses crescentemente diversificados em relação à agenda tradicional dos países em desenvolvimento<sup>(7)</sup>, já vinha reduzindo o raio de ação da antiga

---

<sup>(7)</sup> A evolução da China no sentido de se tornar um potência política e econômica de primeira grandeza a diferenciaria do Brasil em várias questões. No campo econômico, o desejo chinês de preservar empregos no setor rural e o surgimento daquele país como grande centro de produção de manufaturados tenderia a levar a China a desejar a liberalização do comércio internacional de manufaturados em detrimento de produtos agrícolas, em contraste com a posição da maior parte dos países em desenvolvimento.

“aliança política” sino-brasileira, fundada em percepções e posições políticas outrora muito próximas no cenário internacional .

O Capítulo 6 - *O Refluxo e Estabilização das Relações Bilaterais (2004-2006)* - examina criticamente um período de mudanças profundas e cruciais nas percepções de parte a parte com relação à Parceria, fruto, em grande medida, de interesses divergentes que começam a aflorar nas relações entre os dois países. A partir do final de 2004, tanto na esfera política quanto na econômica, coloca-se em “questão”, pelo menos para parte da opinião pública brasileira, a conveniência do engajamento brasileiro com a China. Já a partir de 2004, começavam a se fazer sentir dentro do Brasil os efeitos da crescente competitividade industrial chinesa, que conduziu a uma expansão sem precedentes nas exportações chinesas para o Brasil, deslocando fabricantes brasileiros de produtos têxteis, calçados, brinquedos e outros, que passaram a “engrossar” uma corrente empresarial decidida a criticar abertamente a Parceria com a China. Essas percepções negativas, partilhadas e até insufladas pela principal entidade patronal do Brasil, a FIESP, exercerão fortes pressões sobre o Governo brasileiro, para que empregue medidas protecionistas contra a China, mesmo sob o risco de desencadear represálias chinesas contra interesses exportadores brasileiros na China. Paralelamente, no âmbito político, destacar-se-á a atitude da China de se opor frontalmente ao projeto de reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) defendido pelo G-4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão), prejudicando diretamente as perspectivas de o Brasil ingressar no CSNU como membro permanente.

A despeito dos desencontros assinalados, se mostrará como os Governos brasileiro e chinês souberam administrar aquelas dificuldades, reafirmando a validade da Parceria Estratégica. No âmbito comercial, as concessões que permitiram encontrar solução para as inquietações de importantes setores industriais brasileiros partiram fundamentalmente do lado chinês, que aceitou esquemas de redução de suas exportações para o Brasil, primeiramente na área têxtil, em seguida no setor de brinquedos. Esse primeiro entendimento, formalizado em fevereiro de 2006, desanuviou o horizonte a ponto de viabilizar a visita à China, um mês depois, do Vice Presidente José Alencar, cuja principal missão era a de implementar uma “Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível” criada dois anos antes<sup>(8)</sup>, iniciativa brasileira que se revelava, e assim foi

---

<sup>(8)</sup> A Comissão Sino Brasileira de Alto Nível fora criada dois anos antes, em maio de 2004, como principal resultado político da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China. Seu intuito era reforçar os vínculos institucionais de alto nível entre os dois Governos, então limitados a comissões mistas estanques e pouco dinâmicas, a maior parte das quais não se reunia há anos.

entendida pelo lado chinês, como símbolo da disposição brasileira de “compartimentalizar” a discordância bilateral em matéria de reforma da ONU, para com isso preservar a Parceria Estratégica.

O Capítulo 7 - *O Quadro Atual e Perspectivas e Desafios para a Futura Atuação Brasileira na China* - traçará um panorama atual das relações bilaterais nos campos econômico-comercial, político e científico-tecnológico para, em seguida, avaliar os resultados colhidos pelo Brasil dessa Parceria ao longo dos últimos anos. Procurará demonstrar que, a despeito dos muitos progressos alcançados no relacionamento bilateral desde 1993, dentre os quais se destaca o programa CBERS, os principais êxitos bilaterais, sobretudo o excepcional crescimento recente do comércio bilateral, dependeram menos de ações oficiais brasileiras do que do crescimento econômico chinês e do consequente aumento natural da demanda daquele país por matérias-primas e *commodities* brasileiras. Na área comercial, constatará que, se as economias dos dois países são hoje muito mais entrelaçadas e mutuamente dependentes do que eram no passado, esse processo não se deu sem custos, tendo levado o Brasil, contrariamente ao que ocorrera nos anos oitenta, a desempenhar o papel de fornecedor de matérias-primas e, a China, ao de exportador de manufaturados. Argumentará, contudo, que esse fenômeno não se deve a uma má gestão da Parceria e das oportunidades dela decorrentes e sim à própria dinâmica do processo de “globalização”, que tem permitido à China se transformar num centro de produção mundial de uma série de bens de consumo em massa. Por esse motivo, o estabelecimento de unidades fabris na China por parte de algumas multinacionais brasileiras (Embraco, Embraer, Weg), embora acarrete a perda de alguns empregos no Brasil, não deve ser visto como tendência negativa, pois fortalece a competitividade da indústria brasileira e é parte integrante de processo de “transnacionalização” da economia e do empresariado brasileiros. Por outro lado, a experiência de outros países médios, como o Canadá e a Austrália, que nos últimos anos conseguiram diversificar suas pautas exportadoras à China, sinaliza o potencial que tem o Brasil de aumentar seu acesso ao mercado chinês de produtos manufaturados e semimanufaturados nos próximos anos, desde que demonstre disposição de investir recursos humanos e financeiros, tal como aqueles países, num engajamento mais profundo com a China.

No campo político, buscar-se-á analisar o futuro da Parceria política Brasil-China a partir da redução paulatina das coincidências nas visões de mundo e nos diagnósticos sobre futuras ações do Brasil e da China nos foros multilaterais. Embora continuem existindo muitos elementos em comum na

atuação dos dois países - como o fortalecimento da ONU e o rechaço ao unilateralismo - a transformação da China em uma grande potência política e econômica, ao mesmo tempo beneficiária de um processo de “globalização” econômica e objeto de cortejo insistente da parte das potências ocidentais, tende a fazer dela, retórica à parte, uma potência “satisfeita” com a atual estrutura política e econômica mundial<sup>(9)</sup> e cada vez menos afeita à defesa de posições principistas ligadas à defesa de um *status* - a de país em desenvolvimento – que ela está rapidamente deixando de lado. Sua renhida oposição à reforma do CSNU, projeto que visa elevar o perfil de países da importância da Índia, Brasil, Alemanha e Japão, assinala o abandono do posicionamento contestatório chinês anterior em relação ao “hegemonismo” das grandes potências e uma disposição de conviver com um sistema na qual é aceita como um membro importante e crescentemente útil às outras potências.

No plano econômico bilateral, o Capítulo 7 argumentará ser necessário alterar os termos do debate “reducionista” ora conduzido no Brasil a respeito dos efeitos maléficos da China sobre o desenvolvimento futuro do Brasil. Muito mais do que debater se os ganhos prospectivos do Brasil na área agroindustrial compensariam eventuais perdas para a China na área industrial, importa compreender que o “desafio competitivo” da indústria brasileira se origina fundamentalmente das condições internas da economia brasileira, e não de sua relação específica com a China. Restringir o ingresso de insumos baratos chineses na economia brasileira, em prol da proteção seletiva de alguns setores industriais pouco competitivos, conduzirá a economia brasileira como um todo à perda de eficiência e de capacitação tecnológica. Como decorrência, reduzirá sua competitividade em terceiros mercados. Finalmente, sugerirá ser necessário abandonar o viés excessivamente “defensivo” que vem caracterizando a visão brasileira sobre a China, para que se desenvolva uma nova “agenda positiva” com aquele país. Dessa “agenda” poderiam fazer parte um novo projeto emblemático de cooperação bilateral que possa ter a importância, no presente decênio, que teve o Programa CBERS na década de noventa, bem como esforços, tanto no âmbito empresarial quanto governamental, para desenvolver uma presença sistemática e “capilar” brasileira na China.

---

<sup>(9)</sup> Apêndice O - Entrevista com Marco Aurélio Garcia, página O 7. Na expressão de Garcia, é clara “a resistência da China a mudanças do *status quo* internacional e sua disposição de se aliar aos EUA na manutenção desse *status quo*”, mesmo que essa atitude, na prática, “vá contra a tese da “multipolaridade””.

Na Conclusão, a tese argumentará que as transformações econômicas e políticas por que tem passado a China na última década e meia afetam substancialmente a visão que a China e Brasil têm de sua Parceria Estratégica. Se, para o Brasil, a China é, a partir dos anos 2000, um parceiro econômico fundamental, para a China a importância do Brasil naturalmente se redefiniu num mundo em que, diferentemente daquele de 1993, ela não é mais sujeita ao isolamento por parte das grandes potências. Seus feitos econômicos levaram-na a integrar em seu sistema produtivo regiões que lhe eram antes periféricas, como a Ásia Central e África, que se juntam à América Latina, na qualidade de apenas mais uma das opções disponíveis à China para o suprimento de suas necessidades de matérias-primas. Por outro lado, no campo político, evidenciou-se claramente, a partir da última tentativa de reforma do CSNU, em 2005, a crescente assimetria e diferenciação nas visões que ambos países têm de sua futura inserção na geopolítica mundial. Contrariamente ao que ocorreria no passado, à China de hoje pouco interessaria lutar por reformas estruturais numa ordem internacional de poder que tem lhe resultado benéfica, ao permitir-lhe, na esfera política, ocupar posição de destaque como único país em desenvolvimento com assento permanente no CSNU, e na econômica, aproveitar os fluxos de investimentos internacionais e a transnacionalização da economia mundial, para modernizar sua economia. No âmbito bilateral, o Brasil deve concentrar-se no desafio de elaborar e implementar uma estratégia de relacionamento com a China que procure extrair de seu relacionamento com aquele país benefícios econômicos quando os mesmos forem possíveis e precaver-se contra possíveis efeitos desagregadores sobre a economia brasileira, do mesmo modo como procura fazer em relação a potências como os EUA e a União Europeia. Parte importante nesse processo de *aggiornamento* da Parceria Estratégica será a necessidade de assegurar que a política externa brasileira dê maior prioridade à China e desenvolva estratégias que permitam ao Brasil estar mais presente comercial, econômica, política, cultural e academicamente num país que caminha celeremente para transformar-se na segunda maior potência do mundo, atrás apenas dos EUA. Para tanto, serão examinadas as experiências da Austrália e Canadá, que têm, na última década, desenvolvido estratégias específicas de aproximação com a China, baseadas no forte engajamento empresarial e no aprofundamento dos laços culturais, educacionais e acadêmicos bilaterais.

O amplo escopo desse livro, tanto em termos da amplitude dos temas abarcados, quanto do longo período focalizado, implicará necessariamente o

tratamento de alguns aspectos específicos do relacionamento com menos profundidade e detalhamento do que seria o ideal. A opção por traçar um panorama geral das relações bilaterais sino-brasileiras nos últimos quinze anos, privilegiando o exame de sua dinâmica e evolução a partir de mudanças estruturais nas políticas externa e comercial dos dois países, justifica-se pela necessidade de compreender-se como os cenários políticos e econômicos internos desses países, bem como o cenário internacional que os circunda, afetaram a construção da Parceria e contribuíram para dar-lhe a fisionomia que ela tem hoje. Este livro, naturalmente, não esgota o campo de estudos constituído pela Parceria Estratégica sino-brasileira, que – se espera – poderá servir de ponto de partida para que outros trabalhos acadêmicos venham a ser escritos sobre temas mais específicos do relacionamento sino-brasileiro.

Para os efeitos do presente estudo, serão analisados aqueles aspectos da evolução política e econômica da China nos últimos quinze anos que sejam julgados necessários à compreensão da dinâmica do relacionamento bilateral Brasil-China. Assim, embora o livro comente inevitavelmente a posição da China como um *global player* no cenário internacional, tanto em termos políticos como econômicos, não caberia no curto espaço disponível desta tese fazer uma análise da política externa chinesa em todos os seus variados campos, nem dedicar espaço excessivo à evolução, sem dúvida fascinante, da economia chinesa que, ao longo dos últimos anos, agregou à sua antiga estrutura estatal um dinâmico setor privado, transformando-se num caso raro de um país comunista que soube evoluir com sucesso em direção a uma economia de mercado, mantendo-se, ao longo dessa trajetória, continuamente sob o comando do regime político que o caracteriza há cinquenta anos. Da mesma forma, este livro, ao examinar questões como as visões de ambos os países sobre temas candentes do cenário internacional, bem como suas respectivas políticas em foros internacionais como a ONU e a OMC, restringirá essa abordagem àqueles aspectos diretamente envolvidos na construção e evolução da Parceria Estratégica.

A decisão de centrar a tese na dinâmica bilateral das relações comerciais, políticas, científicas e tecnológicas implicou utilização preferencial de fontes primárias, diante da relativa escassez de estudos, artigos e análises acadêmicas sobre essas questões específicas. Foi necessário basear-se, sobretudo, em documentos do Ministério das Relações Exteriores e em análises de institutos de relações internacionais e de pesquisas econômicas, tanto chineses como brasileiros, os quais, sobretudo a partir de 2000, passaram a dedicar mais

espaço às relações sino-brasileiras. Foram utilizados, como fontes importantes, depoimentos prestados por diplomatas brasileiros e chineses que estiveram envolvidos, na última década e meia, na tarefa de elaborar e implementar a Parceria Estratégica. Recorreu-se também a entrevistas com representantes de entidades patronais, consultores econômicos e pesquisadores brasileiros e chineses.



# **Capítulo 1 - O Relacionamento Bilateral antes da Parceria Estratégica (1975-1992)**

O período examinado neste capítulo, relativo aos primórdios do relacionamento bilateral, divide-se em duas fases: uma primeira, abrangendo os Governos dos Presidentes Geisel e Figueiredo, no qual o principal feito bilateral foi uma florescente corrente comercial, e uma segunda etapa, durante o Governo Sarney, caracterizada por um acentuado declínio do comércio bilateral e acompanhado, paradoxalmente, por iniciativas promissoras nas áreas de concertação política bilateral e em temas multilaterais e culturais. Desse período, o legado mais importante foi sem dúvida a colaboração sino-brasileira em matéria de satélites, que representou um marco na área de cooperação científico-tecnológica que perdura até os dias de hoje. Antes de examinar pormenorizadamente esse período histórico, caberia ter presentes os elementos chave que nortearam a política chinesa de aproximação com o Brasil nas últimas três décadas, portanto, mesmo antes das reformas de Deng Xiaoping, iniciadas nos anos oitenta.

## **1.1 - A visão chinesa do Brasil**

Uma primeira constante no pensamento chinês sobre o Brasil e sobre o papel de nosso país no mundo diz respeito à dimensão geográfica, expressão demográfica e o avanço industrial do Brasil, que o credenciariam naturalmente a desempenhar papel importante nas relações internacionais e, por conseguinte,

o tornariam interlocutor fundamental da China na América Latina. Em comentários de altos funcionários chineses, que representam as instâncias formuladoras de política externa do país, é uma constante a referência ao Brasil como país que inevitavelmente liderará a América Latina em função desses pressupostos básicos, que não se aplicariam nem à Argentina, nem tampouco ao México. Conforme afirma Wu Hongying, Chefe do Departamento de Estudos Latino-americanos do Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas (CICIR): “o Brasil, como principal país da América Latina, pelas dimensões de sua economia, população e avanços tecnológicos, naturalmente deve ter um papel de destaque na política da China para com essa região. A aproximação entre os dois países é sumamente natural, partilhando, como o fazem [...] características físicas importantes, como o fato de serem ambos países com grandes populações e extensões territoriais”<sup>(10)</sup>. Vem à mente, nesse sentido, o insistente recurso pelas autoridades chinesas à afirmação de que as relações entre o maior país em desenvolvimento do Leste - a China - e o maior país em desenvolvimento do Oeste - o Brasil - não poderão deixar de ser naturalmente importantes, não só para os dois países, como também para as próprias relações internacionais. A mesma ideia é repisada no discurso de saudação ao Presidente Sarney proferido por Deng Xiaoping, em 1988, na qual o máximo líder chinês explicitamente compara o “peso” da China na Ásia do Leste com o “peso” do Brasil na América Latina. Segundo Deng, “assim como não poderá haver o século do Pacífico sem a China, não poderá haver o século da América Latina sem o Brasil”. Seria um erro interpretar essas afirmações como mero gesto amável, retórico e sem maior significado prático. Ao contrário, elas vão ao âmago de como viam e de como continuam a ver o Brasil, um país regionalmente importante que, como a China, se preparou, ao longo das últimas décadas, para assumir um papel de destaque no cenário internacional no século XXI e, como a China, também enfrentava uma oposição velada dos EUA a esse natural desejo.

Um segundo elemento julgado fundamental é o fato de Brasil e China partilharem a defesa de um sistema político internacional baseado em regras multilaterais que têm na ONU o órgão por excelência capacitado e com legitimidade para atuar na solução de conflitos. Nessa percepção está embutido o desejo chinês de ver um cenário global no qual a hegemonia dos EUA evoluiria para um quadro multipolar equilibrado por polos de poder independentes na Europa, Ásia e até na América do Sul, o que facilitaria a

<sup>(10)</sup> Apêndice J - Entrevista com Wu Hongying, p. J 1.

ascensão da China à posição de potência mundial. Associada a essa temática, ambos países, desde muito, defendem a redução das disparidades Norte-Sul e criticam a excessiva prioridade dada à temática da segurança, em detrimento de problemas de desenvolvimento. A já referida Dra. Wu Hongying considera “como fator adicional de aproximação, [...] as visões de mundo semelhantes e, sobretudo, posturas muito parecidas face a uma série de temas que compunham a agenda política internacional, como desenvolvimento, desarmamento, não intervenção e autodeterminação dos povos<sup>(11)</sup>”.

Um terceiro e conseqüente aspecto nessa visão chinesa era o fato de o Brasil partilhar com a China uma política externa “independente” e autoafirmativa que não se recusaria a confrontar os EUA, quando o interesse nacional assim ditasse. Conforme afirma o Embaixador Gao Kexiang, especialista em Brasil da Chancelaria chinesa, “tal parceria requeria também afinidade de pensamento, uma disposição de o país ter uma política própria, não subserviente às grandes potências. E foi isso que verificamos no caso do Brasil. Assistimos, por exemplo, ao Presidente Geisel afrontar o Presidente Jimmy Carter e denunciar o acordo militar com os EUA; vimos esse mesmo presidente assinar um acordo nuclear com a Alemanha, a despeito da oposição dos EUA. Ninguém podia duvidar da independência do Brasil. O Brasil não era como a Argentina, ou até o México; tinha voo próprio”<sup>(12)</sup>.

O quarto elemento foi o grande interesse chinês, sobretudo no decorrer dos anos oitenta, em conhecer a experiência de desenvolvimento econômico brasileiro. Há que se recordar que, nos primeiros anos das reformas de Deng Xiaoping, em função do legado desastroso da Revolução Cultural, a China se encontrava economicamente atrasada em relação ao Brasil em inúmeros setores ( embora não em outros, como a área espacial e militar) e encarava o Brasil como um “laboratório” importante para julgar o acerto ou os erros de diferentes alternativas de organização de seu sistema econômico. Datam dessa época o envio maciço de delegações técnicas chinesas ao Brasil para observarem e se informarem. O exemplo que vem imediatamente à mente é o da área de Hidreletricidade, que motivou, ao longo dos anos oitenta e noventa, a visita de mais de cem missões técnicas chinesas ao Brasil e a presença, ao longo de duas décadas, de mais de 700 engenheiros chineses em Itaipu e outras usinas hidrelétricas brasileiras<sup>(13)</sup>. Em 1982, durante a visita do

<sup>(11)</sup> Apêndice J - Entrevista com Wu Hongying, p. J 2.

<sup>(12)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p.G 2 e 3.

<sup>(13)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de agosto de 1998.

Chanceler Ramiro Guerreiro à China, dissera-lhe Deng Xiaoping “que, frequentemente, a China tomava o Brasil como termo de comparação para seus próprios esforços de desenvolvimento”<sup>(14)</sup>. Durante a mesma visita, no encontro de nosso Chanceler com o então primeiro Ministro Zhao Ziyang, que visitaria mais adiante o Brasil, este lhe explicou que técnicos chineses haviam estudado a legislação brasileira sobre a exploração de petróleo em regime de contratos de risco e normas e padrões de propriedade industrial, quando a legislação chinesa ainda estava por elaborar-se<sup>(15)</sup>.

Os elementos assinalados acima deixam claro que, desde o início das relações bilaterais, movia o Governo chinês uma visão de longo prazo, efetivamente estratégica, na qual interesses de curto prazo, por mais sensíveis que pudessem ser, jamais lograram obscurecer o sentido permanente de busca do fortalecimento e intensificação da relação bilateral. Do lado brasileiro, conforme afirma Roberto Abdenur, Embaixador do Brasil na China entre 1989 e 1993, “embora houvesse, naquele período, uma percepção de que a China era um país importante com amplas possibilidades de progresso e de afirmação no plano internacional, não chegou a haver no Brasil, naquela época seminal de construção da relação bilateral no começo dos anos noventa, reflexão ou discussão profunda sobre o caráter estratégico da China”<sup>(16)</sup>. Não se deseja, com essa comparação entre as atitudes contrastantes dos dois países, menosprezar o esforço diplomático brasileiro de intensificação das relações com a China, que foi notável àquela época, mas apenas sublinhar que o foco chinês no longo prazo, favorecido pela concentração do poder numa tecnocracia não afetada pelo jogo do poder eleitoral, deu à política chinesa para o Brasil uma estabilidade e persistência que não foi possível replicar do lado brasileiro. Isso ocorreu até por ser o Governo brasileiro mais sensível, pela própria natureza de nosso sistema político mais aberto, ao natural jogo de pressões da opinião pública e de eventuais setores empresariais prejudicados pela relação bilateral, os quais, por duas ocasiões, em meados da década dos noventa e em 2005, puseram em questão o real valor da aliança estratégica bilateral.

<sup>(14)</sup> Telegrama, série Chanceler, da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 1982.

<sup>(15)</sup> MACHADO, Vera Lúcia Barrouin Crivano. *A República Popular da China: Reformas Econômicas e Relacionamento com o Brasil*, p. 166.

<sup>(16)</sup> Apêndice A - Entrevista com Roberto Abdenur p. A 3.

## **1.2 - As relações comerciais nos Governos Geisel e Figueiredo (1974-1985)**

Com o surgimento do regime comunista na China em 1949, viu-se aquele país limitado essencialmente, em suas relações com o exterior, ao âmbito dos regimes comunistas irmãos da URSS e Leste Europeu. Nesse período, os contatos com a América Latina eram escassos, inclusive por razões ideológicas. Nem mesmo o aparecimento de uma Cuba socialista no final dos anos 1950 mudou esse quadro, na medida em que a ilha caribenha se encontrava sob a influência da URSS, cujas relações com a China começaram a esfriar poucos anos depois. Na mesma época, que se estende desde o surgimento da teoria dos “Três Mundos” até meados dos anos setenta, quando a China estabelece relações diplomáticas com os principais países latino-americanos, buscava o país asiático aproximar-se da América Latina pelo comércio, mas com pouco êxito, dada a estrutura autárquica e o atraso econômico da China daquele período.

Com respeito ao Brasil, o Governo chinês, atraído pela abertura política implícita na adoção, pelo Presidente Jânio Quadros, de uma “política externa independente” em 1961, realizou diversos ensaios de aproximação, o principal dos quais consistiu num convite para que o então Vice-Presidente João Goulart visitasse a China à frente de uma missão comercial em 1961. Dessa visita resultou um acordo interbancário e a autorização para que o Governo da China pudesse instalar um escritório comercial no Brasil. Tais iniciativas foram abortadas, entretanto, com o golpe militar no Brasil e com o célebre caso da prisão, no Rio de Janeiro, em 1964, dos integrantes de uma missão comercial chinesa que buscava justamente implementar o entendimento celebrado três anos antes. Esse episódio, seguido pela imediata denúncia do acordo interbancário por parte da China, como represália ao incidente, pôs fim a relações bilaterais de quaisquer espécie por dez anos.

Com a recuperação, pela China, de seu assento na ONU, em 1971 ( em votação na qual o Brasil perfilou-se ao lado de 34 outros países contrários à entrega àquele país do assento até então ocupado por Taiwan), e sobretudo com a visita à China em 1972 do Presidente Richard Nixon, o Itamaraty abandonou quaisquer dúvidas sobre a necessidade de operar um mudança radical em nossa política “chinesa”. Defrontou-se, entretanto, com obstáculos de ordem ideológica, que limitavam a capacidade da política externa brasileira de trabalhar abertamente em prol do estabelecimento de relações

diplomáticas. Viu-se o Itamaraty então forçado a lançar mão do imperativo da busca de mercados para as exportações brasileiras, o que justificou a organização de uma missão comercial à Feira de Cantão, no final de 1971, liderada pelo empresário Horácio Coimbra. Os resultados dessa missão, e o apoio empresarial brasileiro a uma acomodação política com a China, foram importantes para mudar atitudes dentro do Governo brasileiro. Foi efetivamente durante o recebimento de uma missão comercial chinesa, vinda ao Brasil para comprar açúcar, que, já durante o Governo Geisel, em 15 de agosto de 1974, foi tomada a decisão, não sem forte oposição no meio militar, de estabelecer relações diplomáticas com a RPC.

Apesar de a política externa brasileira basear-se naquele período no “pragmatismo responsável”, e de haver nítida disposição do Governo Geisel de adotar medidas de política externa independentes dos EUA (caso do Acordo Nuclear com a Alemanha), os primeiros anos da relação oficial sino-brasileira foram difíceis. Conforme observa a Embaixadora Vera Machado em seu pioneiro estudo sobre as relações sino-brasileiras, persistiram por muito tempo “temores por parte de certos setores do Governo brasileiro de uma eventual penetração subversiva promovida pelo Governo chinês, no âmbito do Movimento Comunista Internacional<sup>(17)</sup>”. Segundo o Embaixador Gao, “havia [da parte do Brasil] muito temor ao comunismo, então associado à política imperialista e expansionista da URSS. Foi necessária muita paciência da parte chinesa para lidar com esse bloqueio brasileiro”<sup>(18)</sup>. O atual Embaixador chinês no Brasil, Embaixador Chen Duqing, corrobora essa visão, dizendo “recordar que, quando o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a China, em 1974, houve grande entusiasmo na China. Pensou-se, já naquela época, num entendimento mais próximo entre os dois países, até de uma certa “aliança natural”. Mas essa expectativa foi obstruída por dificuldades internas brasileiras, de caráter ideológico, felizmente superadas a partir de 1985, com o Governo Sarney”<sup>(19)</sup>.

As desconfianças da cúpula militar brasileira referentes a um cenário de “possível dependência comercial brasileira” em relação à China foram sendo gradualmente vencidas devido à necessidade de um enorme esforço exportador naquela conjuntura de crise da dívida externa. Conforme declarou

---

<sup>(17)</sup> MACHADO, Vera Lúcia Barrouin Crivano. *A República Popular da China: Reformas Econômicas e Relacionamento com o Brasil*, p. 138.

<sup>(18)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 1 e 2.

<sup>(19)</sup> Apêndice I - Entrevista com Chen Duqing, p. I 2.

o Conselho de Segurança Nacional em maio de 1975, por meio de Exposição de Motivos assinada pelo General Hugo Abreu, “é forçoso reconhecer que a política externa brasileira, ajustada à dinâmica que preside e condiciona, nos dias atuais, o relacionamento internacional, e em vista da necessidade de diversificar seus mercados, tem procurado adotar posições suficientemente flexíveis, capazes de permitir, na medida de seus interesses, melhores relações com países comunistas”. E eram, efetivamente, promissoras as oportunidades de negócios propiciadas pelo processo de modernização da China. O plano de desenvolvimento decenal anunciado pelo Governo chinês em 1978 previa, por exemplo, investimentos da ordem de US\$ 600 bilhões em cerca de 120 projetos de vulto de 1978 até 1985, incluindo a construção de complexos siderúrgicos, portos, troncos ferroviários, usinas de eletricidade, entre outros, que implicariam a importação de insumos, serviços e tecnologia do exterior.

Para ampliar as exportações brasileiras para além das *commodities* que caracterizavam a pauta brasileira até 1977 (açúcar, algodão, soja e óleos vegetais), o Brasil assinou, com a China, em janeiro de 1978, um Acordo Comercial, ao qual se seguiu, em 1979, um Convênio de Transportes Marítimos, que visava incrementar a oferta de serviços marítimos. Após dois anos de superávits para o Brasil (1978 e 1979), a balança comercial passou a registrar déficits sistemáticos, resultantes do início de crescentes importações brasileiras de petróleo chinês. As exportações chinesas, praticamente inexistentes em 1978 (US\$ 4 milhões), ascendem a US\$ 84 milhões em 1979; a US\$ 244 milhões em 1980; US\$ 350 milhões em 1981; US\$ 312 milhões em 1982 e US\$ 505 milhões em 1983, ano em que as compras de petróleo chinês corresponderam a 7% das importações totais brasileiras desse produto. Em contraste com o comportamento de nossas importações da China, as exportações brasileiras para aquele mercado estagnaram, registrando até redução: US\$ 129 milhões em 1978, US\$ 118 milhões em 1979, US\$ 72 milhões em 1980, US\$ 104 milhões em 1981, US\$ 92 milhões em 1982. Conseqüentemente, de 1980 a 1983, o Brasil registrou um déficit médio anual no seu comércio com a China de US\$ 230 milhões.

Em compensação, a composição da pauta exportadora brasileira para a China naquele período concentrou-se em produtos industrializados, aproveitando-se do relativo atraso da indústria chinesa à época em relação à sua congênera brasileira, que se beneficiara dos investimentos modernizadores do ciclo final dos Governos militares. Nesse período, refletindo o caráter ainda quase totalmente estatal da economia chinesa, bem como a forte

participação de empresas estatais brasileiras no comércio com a China (Petrobrás, Siderbrás, CVRD), o intercâmbio bilateral era regido por reuniões da Comissão Mista Comercial, previstas pelo Acordo Comercial de 1978. Essas comissões, que se reuniram em 1980, 1982 e 1984, tinham a função de dirigir o comércio para produtos e setores especificamente de interesse da cada parte.

A partir de 1983, com reflexos já em 1984, passou o Brasil a utilizar esse mecanismo de comissões mistas para obter contrapartidas às suas vultosas importações de petróleo, procurando minimizar seus déficits comerciais com a China. Como resultado, o Brasil e não mais a China passou a ter superávits comerciais a partir de 1984. Assim, na reunião da Comissão Mista Comercial daquele ano, em troca do aumento das importações brasileiras de petróleo chinês de 2,5 milhões para 3 milhões de toneladas em 1985, a China comprometeu-se a comprar do Brasil, entre 1985 e 1987, aço e ferro-gusa em quantidades de até 1 milhão de toneladas anuais cada, bem como minério de ferro em quantidade superior a 4,5 milhões de toneladas.

Como resultado daqueles entendimentos, o Brasil começou, a partir de 1984, a expandir fortemente suas exportações para a China. Estas atingiram US\$ 453 milhões em 1984 e US\$ 817 milhões em 1985, gerando saldos favoráveis ao Brasil de US\$ 80 milhões em 1984 e US\$ 400 milhões em 1985. Naquele ano - e também em 1986 -, a China foi, dentre os países em desenvolvimento, o segundo mais importante mercado para as exportações brasileiras, recebendo 3,2% das exportações totais brasileiras em 1985, percentual que só viria a ser igualado novamente dezesseis anos depois, em 2001. Nesse mesmo período, refletindo a enorme demanda chinesa por insumos industriais, produtos petroquímicos e sobretudo produtos siderúrgicos, atingiu um pico a participação conquistada, dentro da pauta de exportações brasileiras para a China, dos produtos manufaturados e semimanufaturados, conforme se vê na Tabela abaixo:

**Tabela 1 - Composição da Pauta Exportadora brasileira para a China (1985-1991)**

Ano	Export. Básicos/ Export. totais	Export. Semi-manufaturados/ Export. totais	Export. Manufaturados/ Export. totais
1985	6,0%	30,1%	63,9%
1986	10,1%	39,5%	50,4%
1987	21,5%	28,0%	50,5%
1988	17,1%	14,0%	68,9%
1989	11,7%	27,5%	60,8%
1990	19,6%	48,8%	31,5%
1991	42,1%	25,6%	32,4%

Fonte: MDIC/SECEX

Com efeito, o Brasil exportou para a China, em 1984, US\$ 83 milhões em produtos siderúrgicos, US\$ 39 milhões em materiais plásticos artificiais, US\$ 15 milhões em fios e fibras têxteis e US\$ 3 milhões em produtos químicos orgânicos. Ao contrário do que viria a ocorrer em anos posteriores, era pequena a participação na pauta exportadora brasileira do minério de ferro – devido a dificuldades logísticas em transportá-lo até a China, só sanadas uma década depois – e nula a da soja em grão, dado que, naquela época, a China era autossuficiente na produção daquele produto. No mesmo ano (1984), em contraste, a pauta de importações brasileiras da China era quase totalmente composta de petróleo (US\$ 355 milhões). Em 1990, face aos progressos alcançados pelas indústrias siderúrgica e petroquímica chinesas, as exportações brasileiras já haviam caído à metade do que eram em 1985, e sua composição voltado a depender majoritariamente de produtos básicos, situação que perdura até hoje.

### **1.3 - As relações políticas nos Governos Geisel e Figueiredo (1974-1985)**

No plano político, dá-se início em 1982 aos primeiros contatos de vulto, com o convite chinês para que o Chanceler Ramiro Guerreiro visite a China. A primeira visita de uma alta autoridade brasileira à China levou Deng Xiaoping a abrir sua agenda para receber o visitante brasileiro. Para o Governo chinês,

tratava-se, conforme analisava à época a Embaixadora Vera Machado, “de dar uma demonstração cabal, para a opinião pública externa, de que era possível a dois países de sistemas políticos diferentes desenvolverem laços intensos, sem a interferência nos assuntos internos domésticos respectivos”<sup>(20)</sup>. A visita do Chanceler Guerreiro foi passo inicial na gradual aproximação política entre dois regimes ideologicamente distintos, mas teve como principal resultado concreto a assinatura do Acordo de Cooperação Científico-Tecnológica, que veio possibilitar avanços posteriores nesse promissor setor, inclusive a gestação do Programa Sino-Brasileiro de Satélites de Recursos Terrestres (CBERS).

Novo passo político brasileiro, desta vez de maior envergadura, deu-se com a visita do Presidente João Figueiredo à China, em 1984. Para o Brasil, a visita representava importante passo dentro de um projeto de afirmação da ação diplomática brasileira na Ásia, de que faziam parte também a dinamização das relações brasileiras com a Índia e com a ASEAN. A China já se consolidara como mercado importante para produtos brasileiros, como produtos siderúrgicos e petroquímicos, e havia ampla expectativa de conclusão de negociações que envolviam vendas para a China de máquinas para a indústria de tecelagem, cinescópios de televisão, fios e fibras sintéticas, caminhões e automóveis. A visita, a primeira de um Chefe de Estado brasileiro a um país comunista, foi vista como gesto brasileiro de reconhecimento de que a China não era uma inimiga ideológica como a URSS, e sim um país em desenvolvimento comprometido com o princípio da não ingerência nos assuntos internos de outros países. Para a China, essa visita foi um marco tão importante que, na ótica de especialistas chineses, como o Embaixador Gao, abre um novo ciclo nas relações bilaterais, iniciado justamente em 1984, e que “construiu a base para as futuras relações sino-brasileiras”. Para ele: “deixamos para trás o passado de desconfianças; viramos a página. Antes dessa visita, vínhamos tentando, em vão, ampliar as relações para além do espectro comercial; queríamos, por exemplo, abrir um consulado em São Paulo. Depois do encontro entre Deng e Figueiredo, ficou decidido que os dois países iniciariam relações culturais e que seria facultado à China o direito de abrir um Consulado em São Paulo”<sup>(21)</sup>.

A referência do diplomata chinês a “virar a página” e “deixar para trás as desconfianças do passado” refere-se ao fato de que, apesar dos avanços registrados no intercâmbio bilateral sino-brasileiro ao longo da primeira metade

<sup>(20)</sup> MACHADO, Vera Lúcia Barrouin Crivano. *A República Popular da China: Reformas Econômicas e Relacionamento com o Brasil*, p. 166.

<sup>(21)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 2.

da década de oitenta, ressentiam-se os chineses com as dificuldades que se antepunham a uma aproximação política com o Brasil, que haviam perdurado até a visita do Presidente João Figueiredo à China. Foi necessário um esforço de convencimento do Itamaraty junto ao Palácio do Planalto, para que o Presidente Figueiredo aceitasse encontrar-se com o Secretário Geral do Partido Comunista Chinês, Hu Yaobang, e com o próprio Deng Xiaoping<sup>(22)</sup>. Durante todo o período dos Governos Geisel e Figueiredo, “a intensificação de relações em setores que não fossem o comercial era obstaculizada por segmentos conservadores, especialmente localizáveis das Forças Armadas”<sup>(23)</sup>.

Face a tal conjuntura, era apenas natural que o Itamaraty optasse pela cautela ao lidar com reivindicações chinesas de ampliação do relacionamento bilateral, sobretudo nas áreas consular e cultural. Quando, no início de 1979, o Embaixador chinês em Brasília manifestou o interesse de seu Governo em instalar repartições consulares no Rio de Janeiro e em São Paulo, argumentando que “através delas, estariam [os chineses] não apenas melhor habilitados a atender os interesses comuns de incremento do intercâmbio comercial, mas também a prestar assistência a núcleos de imigração chinesa, sobretudo em São Paulo”, reagiu o Itamaraty negativamente. À época, considerou que, “diante da centralização administrativa chinesa, pouca utilidade teria uma representação consular brasileira fora de Pequim, enquanto que a China, se passasse a contar com Consulados em centro urbanos brasileiros importantes, poderia multiplicar exponencialmente sua atuação diplomática no Brasil”<sup>(24)</sup>. Em outro episódio, igualmente revelador da desconfiança e ambivalência das Forças Armadas brasileiras, “o representante do SNI, em grupo de trabalho sobre a instalação [no Brasil] de consulados de países comunistas, afirmou verbalmente, [em reunião realizada] em 1984, que os serviços de segurança e informação de Taiwan eram por vezes chamados a fornecer dados sobre cidadãos da RPC que solicitavam visto de entrada no Brasil”<sup>(25)</sup>.

Na área cultural, ultrapassada a xenofobia dos anos da Revolução Cultural, demonstrara o Governo chinês interesse no estabelecimento de contatos regulares com o Brasil na área cultural e de esportes. Propôs o estabelecimento de uma programação anual nesse campo que incluísse

---

<sup>(22)</sup> MACHADO, Vera Lúcia Barrouin Crivano. *A República Popular da China: Reformas Econômicas e Relacionamento com o Brasil*, p. 175.

<sup>(23)</sup> Idem, *ibid.*, p. 147.

<sup>(24)</sup> Idem, *ibid.*, p. 147.

<sup>(25)</sup> Idem, *ibid.*, p. 147.

atividades de difusão cultural e o recebimento de bolsistas de ambos os países. Especificamente, desejava a China assinar acordo cultural com o Brasil nos moldes de acordos que já detinha com o Chile, Argentina e México, e que vinha negociando com Equador e Venezuela. O relacionamento cultural e educacional brasileiro com a China, entretanto, era regulamentado pelos mesmos procedimentos de aprovação interna aplicados à URSS e aos países do Leste Europeu, deveras lentos e reducionistas. Apesar de esforços do Itamaraty, no sentido de lembrar aos órgãos competentes brasileiros [SNI] “as conhecidas posições [anti-URSS] da China na conjuntura internacional”, na prática, vigoravam para a China as diretrizes expressas na Exposição de Motivos 008, de 1974, assinada pelo então General João Figueiredo, Chefe do SNI. Tratava-se de obstar a penetração ideológica da URSS no meio universitário brasileiro, ao negar a possibilidade de apoio governamental a estudantes brasileiros que fizessem cursos naqueles países, ao mesmo tempo em que desaconselhava o funcionamento no Brasil de entidades ou institutos culturais de países comunistas<sup>(26)</sup>.

Sintetizando a visão chinesa desse período, o Embaixador Gao considera que o período entre 1974 a 1984 corresponderia a uma fase na qual a prioridade chinesa era a consolidação das relações bilaterais, passo a passo. “Dadas as diferenças entre visões políticas dos dois Governos, não tínhamos qualquer veleidade de propor uma cooperação na área multilateral política, como veio a ocorrer depois. Na época, ficamos sensibilizados com as palavras do Chanceler Silveira, que nos disse a relação Brasil-China é como um elefante: anda lentamente para frente, as vezes pára, depois retoma o caminho, mas dificilmente anda para trás. Houve também nesse período dois grande marcos: o início das compras de petróleo chinês pelo Brasil, que dá um grande impulso ao relacionamento comercial, e a abertura da China ao exterior, como consequência das reformas de Deng Xiaoping, que alterara definitivamente a visão que a China tinha do mundo”<sup>(27)</sup>.

O fim das reservas brasileiras em relação à ampliação e aprofundamento do diálogo bilateral teve de esperar, em grande medida, o fim do regime militar brasileiro e as visitas seminais do Primeiro Ministro Zhao Ziyang ao Brasil, em 1985, e do Presidente José Sarney à China, em 1988, as quais, por seu foco político e tecnológico, permitiram afinal lançar as bases para a parceria estratégica que viria oito anos depois, em 1993.

<sup>(26)</sup> Idem, *ibid.*, p. 151.

<sup>(27)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 1 e 2 .

#### **1.4 - As relações bilaterais nos Governos Sarney e Collor (1985-1992)**

O Governo do Presidente José Sarney marca um divisor de águas no relacionamento bilateral. Antes dele, como vimos, os Governos militares, embora seduzidos pelas oportunidades de comércio propiciadas pela China, sobretudo no que tangia às exportações de serviços e bens de capital, evitavam, por motivos ideológicos, ampliar o relacionamento bilateral para além da esfera comercial. O estabelecimento de uma vida democrática normal no país permitiu explorar-se uma relação multifacetada com a China. Ao comércio, somou-se a cooperação nas mais diversas áreas, desde a concertação em temas multilaterais, a intensificação da cooperação científica, o estabelecimento de vínculos na área cultural, e finalmente o estabelecimento de relações consulares.

Um primeiro marco dessa nova era foi a visita ao Brasil do então Primeiro Ministro, Zhao Ziyang, em novembro de 1985, a primeira ao Brasil de um alto dignatário e governante de um país que era, ao mesmo tempo, um dos principais protagonistas do jogo mundial de poder e o maior país em desenvolvimento do mundo, como definia documento preparado na época pelo Itamaraty. A visita fora organizada em retribuição à visita pioneira do Presidente João Figueiredo à China, ocorrida um ano antes, em que se lograram resultados políticos importantes, como a aceitação brasileira de abertura de consulados chineses no Brasil. A visita de Zhao também buscava aproveitar o fim das últimas barreiras ideológicas ao relacionamento bilateral para ampliá-lo e dirigi-lo em novas direções.

No decorrer da visita, por exemplo, foi estabelecido um mecanismo de consultas políticas bilaterais, cujo intuito era permitir o exame conjunto dos temas de política internacional. Esse passo foi facilitado pelas visões convergentes em relação à maior parte da agenda política internacional, como demonstrou estudo realizado pelo Itamaraty sobre o padrão comparativo de votações dos dois países durante a XL Assembleia Geral da ONU, em 1985, o qual revelou que, em 94,5% das votações, as posições chinesas eram idênticas às do Brasil<sup>(28)</sup>. Unia o Brasil e a China, por exemplo, a preocupação com a então “crise do multilateralismo”, evidenciada pelo agravamento do cisma Norte-Sul, e com a crescente perda da capacidade de organismos internacionais, como a UNCTAD e a ONU, de servir de palco para a negociação de soluções para os problemas

---

<sup>(28)</sup> Memorando preparado pelo Departamento de Organismos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, em abril de 1986.

econômicos, políticos e sociais internacionais. Eram muito próximas também as posições de ambos países no que se refere aos conflitos arabo-israelense, Irã-Iraque, e crise da América Central.

Outro avanço importante foi a assinatura de um Acordo Cultural entre o Brasil e a RPC, pondo fim “ao último tabu que se opunha, na Velha República, à normalização integral das relações com a China” e superando os obstáculos que uma decisão presidencial de 1972 criava à celebração de instrumentos de cooperação cultural do Brasil com os países do Leste Europeu e a China<sup>(29)</sup>. Ao amparo do acordo, passou-se a desenvolver o intercâmbio de professores e estudantes de pós-graduação, programações culturais recíprocas que incluíam exposições artísticas, mostras cinematográficas e co-edições de livros. A inauguração do Consulado chinês em São Paulo constituiu outra importante sinalização dessa distensão ideológica.

Na área científico-tecnológica, assinaram-se importantes ajustes complementares ao Acordo de Ciência e Tecnologia de 1982, cobrindo setores de grande interesse para o Brasil. Dentre estes, encontravam-se a área de Hidreletricidade, em que já existiam entendimentos entre a Eletrobrás e o Ministério dos Recursos Hídricos e Eletricidade, e a negociação de um consórcio de cinco empreiteiras brasileiras com vistas à elaboração do projeto de Tiangshenqiao, que viria a ser implementado nos anos noventa, com participação brasileira. Outros setores objetos de entendimentos foram os de prestação de serviços de consultoria para o setor de transportes da China; cooperação tecnológica entre a Braspetro e sua congênere chinesa; cooperação tecnológica nas áreas de extração de recursos minerais, sobretudo ferro, e seu beneficiamento, transporte e utilização em siderurgia; e elaboração de projetos de terminais portuários de embarque e desembarque de minérios ou produtos siderúrgicos. Esses instrumentos, segundo explicam documentos oficiais preparados à época pelo Itamaraty, visavam basicamente a transformar o Brasil, a médio prazo, em um fornecedor de serviços à China.

Um segundo marco político deste período foi a visita do Presidente José Sarney, em julho de 1988, cujo principal resultado foi a assinatura do “Protocolo de Pesquisa e Produção Conjunta de Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres” (CBERS), projeto mais expressivo de cooperação científica e tecnológica entre dois países em desenvolvimento. Superadas dificuldades financeiras iniciais do lado brasileiro, firmou-se como um projeto

---

<sup>(29)</sup> Maço “Visita do Primeiro Ministro da RPC: fundamentos e objetivos”, preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania, em novembro de 1985.

modelar de cooperação “Sul-Sul” em matéria de alta tecnologia. Afora as operações regulares de venda de aço brasileiro à China e a pretendida importação pelo Brasil do carvão chinês, explorou-se – sem êxito no entanto - a aquisição pelo Brasil de caças militares chineses F-7M, em contrapartida ao fornecimento pela Embraer de aviões civis de 35 a 40 lugares à então única empresa aérea comercial chinesa, bem como eventualmente aviões de treinamento Xingu para a Força Aérea chinesa.

A visita de Sarney também resultou em instrumentos visando à cooperação nas áreas de tecnologia industrial, farmacêutica, energia elétrica e transportes, refletindo o forte interesse de grandes conglomerados estatais e privados brasileiros em participar dos inúmeros projetos de infraestrutura econômica previstos pelo ambicioso Sétimo Plano Quinquenal (1986-90), que previu gastos da ordem de US\$ 54 bilhões em 925 grandes projetos. Os projetos que interessavam às empresas brasileiras diziam respeito sobretudo à construção de estradas, aeroportos, usinas hidrelétricas e siderúrgicas e fábricas de papel e celulose. Novamente, diversas empresas brasileiras chegaram a se organizar com o objetivo de concorrer a licitações ou oferecer seus serviços ao Governo chinês, como foi o caso da BCE/Villares/Cotia, que se propôs, no decorrer de 1987 e 1988, a fornecer um pacote fechado de serviços de engenharia, consultoria e supervisão, e fornecimento de equipamentos para projeto de usina hidrelétrica. Algumas empresas siderúrgicas brasileiras chegaram a examinar a hipótese de formar um consórcio (BRASCON) para oferecer pacote fechado de consultoria, gerenciamento e fornecimento de equipamentos para projetos siderúrgicos chineses. A empresa brasileira SPP Nemo propôs-se, associada ao “Grupo Suzano”, implantar na China uma indústria de papel e celulose, utilizando a tecnologia brasileira de beneficiamento de eucalipto, com investimento de mais de US \$ 49 milhões, com previsão de exportação de equipamentos e transferência de tecnologia brasileiras para a China<sup>(30)</sup>.

Entretanto, nenhum desses projetos vingou, devido, em grande medida, conforme diagnóstico apontado pela Embaixada do Brasil em Pequim, ao “sério obstáculo” representado pela “dificuldade [das empresas e do Governo brasileiro] de apresentarem pacotes financeiros em condições competitivas”. Segundo a Embaixada, “desde 1979, o Japão, por exemplo, já havia concedido, através do “Overseas Economic Cooperation Fund”, empréstimos de mais de 800 bilhões de ienes (cerca de US\$ 4 a 5 bilhões) à China, com

---

<sup>(30)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de abril de 1987.

30 anos de prazo, 10 anos de carência e juros anuais de 3%, condições impossíveis de serem replicadas pelo Brasil.

A assunção do Governo Collor, pouco mais de um ano após a visita à China de seu antecessor, coincidiu com um quadro de sérias dificuldades na economia brasileira, às quais se juntou uma redução da prioridade política dada aos países em desenvolvimento<sup>(31)</sup>. Nesse contexto, o Programa CBERS seria privado, por quase dois anos, dos recursos financeiros brasileiros comprometidos em sua consecução, quase levando o Governo chinês a desistir daquele programa<sup>(32)</sup>.

### **1.5 - Declínio das relações bilaterais no final dos anos 1980 (1989-1992)**

Em contraste com os avanços propiciados pelas visitas de Zhao Ziyang e José Sarney nos campos científico-tecnológico, cultural, e econômico-comercial, o período 1986 - 1991, cobrindo a maior parte dos Governos Sarney e Collor, foi de forte retração do intercâmbio comercial sino-brasileiro. Superavitário para o Brasil desde 1984, o comércio bilateral atingiria seu ponto máximo (US\$ 1,236 bilhão) em 1985, declinando fortemente a partir de 1986 até 1991 (US\$ 355 milhões). As exportações brasileiras caíram três quartos nesse período. As importações brasileiras da China tiveram idêntico comportamento declinante. No quadro geral das exportações brasileiras, a participação da China caiu de 5,1% em 1985 para 3,2% em 1988, 1,2% em 1990 e 0,7% em 1991. No período entre 1990 e 1991, em contraste, a participação da Ásia nas exportações brasileiras aumentou de 16,8% para 18%, a Taiwan de 1,4% para 1,9% e a do Japão de 7,5% para 8,1%.

---

<sup>(31)</sup>VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *As Nações Unidas na Visão Brasileira e Chinesa: Políticas Externas comparadas (1945-2000)*, p.26. Disponível em [www2.mre.gov.br/ipri/Papers/China/3%20-%20Paulo%20Vizentini.op.doc](http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/China/3%20-%20Paulo%20Vizentini.op.doc).

<sup>(32)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 3.

**Tabela 2 - Intercâmbio Comercial Brasil-China (1985-1991)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Exportações brasileiras</b>	817	517	362	718	628	382	226
<b>Variação</b>	+80%	-36%	-30%	+99%	-13%	-40%	-41%
<b>Importações brasileiras</b>	413	289	298	83	128	169	129
<b>Variação</b>	+14%	-31%	+3%	-72%	+54%	+32%	-24%
<b>Total</b>	1.236	806	659	801	756	551	355
<b>Saldo</b>	+399	+228	+64	+636	+500	+213	+97

Fonte: CACEX/DEPEC (US milhões F.O.B.)

Estudos realizados à época, pela Embaixada do Brasil em Pequim<sup>(33)</sup>, identificaram diversos motivos para a queda das exportações brasileiras entre 1989 e 1991. No âmbito macroeconômico, 1989 assistiu ao descontrole das contas externas e a uma acentuada alta na inflação na China. Esses dois fenômenos, que ameaçavam, conjuntamente, reduzir o apoio popular à política de reformas de Deng Xiaoping, levaram as autoridades chinesas a implementarem rígido programa de austeridade, que reduziu fortemente as importações (10%) e elevou as exportações chinesas (18%) já em 1990.

No âmbito microeconômico, mesmo antes dos acontecimentos de 1989, as mudanças estruturais por que passou a economia chinesa, na primeira metade da década de oitenta, minaram a bases do comércio sino-brasileiro. Assim, no caso do petróleo, produto responsável por cerca de 97% das importações brasileiras da China em 1985 (88% em 1986, 91% em 1987), o crescimento econômico chinês eliminou progressivamente o excedente exportável. Ao mesmo tempo em que diminuía a oferta do produto chinês, este encarecia relativamente aos fornecimentos alternativos do Oriente Médio e outras regiões, em razão dos altos custos de transporte e da inexistência de instalações portuárias com capacidade para a operação de superpetroleiros. Conseqüentemente, no período entre 1988 e 1990, a Petrobrás importou da China em média apenas um quinto da quantidade que importara anteriormente, no período de 1984 a 1987. Em 1991, nossa pauta de importações restringira-se a pouco mais do que compras reduzidas de carvão, levando o Brasil a manter superávits comerciais sucessivos com a China.

No que se refere às exportações brasileiras, o rápido desenvolvimento da indústria siderúrgica chinesa na segunda metade da década de oitenta reduziu a demanda chinesa pelo produto brasileiro. As exportações brasileiras do complexo

<sup>(33)</sup> “Maço Básico do Posto”, preparado pela Embaixada do Brasil em Pequim, edição de 1991.

ferro-aço para a China, que representavam, em 1986, 43% de nossa pauta exportadora, recuaram para apenas 26,5%, em 1988. Por outro lado, a China já possuía um pauta exportadora constituída de artigos de couro, calçados, têxteis e confecções, brinquedos e bens de consumo leves, artigos eletrônicos simples, que se revelava, em larga medida, concorrente com a brasileira. Como dado adicional, deu-se uma crescente perda de interesse do grande exportador brasileiro pelo mercado chinês no final dos anos oitenta, resultado da decadência, durante o Governo Collor, de empresas estatais brasileiras – e até extinção, no caso da Interbrás - antes muito ativas na China.

**Tabela 3 - Principais Exportações Brasileiras para a China (1986/1991)**

Produto	Em 1986		Em 1991	
	Valor	Participação(%)	Valor	Participação(%)
Ferro Gusa	115	22,3	-	-
Laminados de ferro/aço	54	10,6	-	-
Vergalhões de aço	28	5,5	-	-
Minério de ferro	28	5,6	88	38,5
Óleo de soja	30	6,0	40	17,6
Fumo	12	2,5	-	-
Uréia	-	-	10	4,5
Polietileno	-	-	1	0,5
Fibras artificiais	-	-	11	4,5
Polipropileno	-	-	6	2,6
Pasta química	-	-	5	2,2
Cordas e cabos	-	-	2	0,8
Outros	250	46,1	64	28,8
<b>Total</b>	<b>517</b>	<b>100,0</b>	<b>227</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CACEX/DEPEC (US milhões F.O.B.)

**Tabela 4 - Principais Importações Brasileiras Originárias da China (1986/1991)**

Produto	1986		1991	
	Valor	Participação(%)	Valor	Participação(%)
Petróleo bruto	254	88,1	-	-
Sementes de mamona	5	1,8	-	-
Óleo de menta arvensis	4	1,7	-	-
Carvão mineral	-	-	4,6	7,4
Óleos de rícino	-	-	1,4	2,2
Outros	26	8,4	56	90,4
<b>Total</b>	<b>289,0</b>	<b>100,0</b>	<b>62,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CACEX/DEPEC (US milhões F.O.B.)

No início da década dos anos noventa, esgotava-se a estratégia dos Governos Geisel e Figueiredo de sedimentar o intercâmbio comercial sino-brasileiro no binômio petróleo-siderurgia, por meio da atuação de grande empresas e *traders* estatais dos dois países, e tendo como marco as comissões mistas comerciais e seu referencial de *countertrade*. A China de então crescera em sofisticação econômica e não mais dependia, tanto quanto antes, de importações de insumos industriais brasileiros para o seu crescimento. Embora, nesse período, o Brasil tenha conseguido algum sucesso na exportação de produtos petroquímicos e fibras, o fato é que, no geral, crescera muito mais a participação de *commodities* – sobretudo minério de ferro e óleo de soja. Esses dois produtos, que representavam apenas 11,6% da pauta exportadora brasileira para a China em 1986, passariam a responder por 56% em 1991, ano em que os produtos siderúrgicos já praticamente haviam desaparecido da pauta exportadora brasileira. Em relatório enviado ao Itamaraty no final de 1992, o Embaixador Abdenur mostrava preocupação com o “encolhimento” do relacionamento sino-brasileiro, que “ficara parado ou andara para trás”, enquanto o de “outros países avançaram, inclusive na América Latina”. Verificava ele igualmente que “o Brasil já não ocupava mais o lugar preeminente de que tradicionalmente usufruía como o principal parceiro da China, de longe, na região. O comércio da China com a Argentina, Cuba, México e Chile já se aproximava do nosso”<sup>(34)</sup>.

Contra o pano de fundo desse cenário comercial preocupante, puderam o Brasil e a China, entretanto, ao longo da segunda metade da década de

<sup>(34)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 1992.

oitenta, “normalizar” suas relações bilaterais e até levá-las a um patamar de cooperação política não imaginável durante os governos militares anteriores. Os Governos brasileiro e chinês foram capazes também, apesar de uma certa incredulidade inicial<sup>(35)</sup>, de dar início a uma avançada e inédita cooperação em satélites, descortinando uma área totalmente nova para a cooperação bilateral. No entanto, findo o Governo Collor e poucos meses antes do início da movimentação diplomática que conduziria os dois países a estabelecerem sua Parceria Estratégica, em 1993, subsistiam ainda muitas dúvidas e incertezas sobre como desenvolver no futuro as relações bilaterais.

Sintetizando a visão chinesa desse período, o Embaixador Gao considera que o terceiro ciclo das relações bilaterais, de 1984 a 1994, foi caracterizado, acima de tudo, por uma intensificação das relações, cujas bases tinham sido lançadas no ciclo anterior (1974 a 1984). Na segunda metade dos anos oitenta e início dos noventa, o Brasil se mostraria, para o Embaixador Gao, “fascinado com as reformas econômicas na China e com o espetáculo de um país comunista trilhando um caminho totalmente inovador. A China, por seu turno, interessava-se em acompanhar o processo de democratização do Brasil, em aquilatar qual o êxito daquela política; acompanhar como evoluíam as relações Brasil-EUA, e descobrir qual seria o papel do Brasil dentro de uma América Latina pós-regimes militares”<sup>(36)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 3.

<sup>(36)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 2.

## Capítulo 2 - O Estabelecimento da Parceria Estratégica Sino-Brasileira (1993)

O cenário mais amplo do relacionamento bilateral sino-brasileiro no início dos anos noventa comportava mais indagações do que respostas e, sobretudo, mais desafios do que conquistas. Nesse sentido, o ano de 1991 representou o *nadir* do comércio bilateral. Apesar de o intercâmbio bilateral ter recuperado certo fôlego em 1992, não pareciam existir maiores indícios, no início de 1993, de que estaria por se iniciar uma nova e promissora etapa nas relações bilaterais sino-brasileiras. As dificuldades econômico-financeiras por que passou o Brasil no final do Governo Sarney e durante os Governos dos Presidentes Collor e Itamar Franco - hiperinflação, conjugada com forte recessão - pareciam diminuir, aos olhos dos chineses, a atratividade do Brasil como parceiro significativo chinês<sup>(37)</sup>. No campo econômico-comercial, como já visto no capítulo anterior, as perspectivas de um revigoramento do comércio

---

<sup>(37)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de abril de 1993. Nele, o Embaixador brasileiro na China, referindo-se à iminente visita ao Brasil do Vice-Primeiro Ministro Zhu Rongji, sugere que se procure "proporcionar ao visitante, para além da conjuntura econômica desfavorável que o [Brasil] enfrenta desde vários anos, uma visão positiva do potencial econômico brasileiro". Isso porque, segundo o Embaixador, existiria na China uma "visão algo negativa da situação econômica vivida pelo Brasil nos últimos anos. O quadro econômico brasileiro suscita a curiosidade de economistas chineses, desejosos de melhor conhecer nossa experiência justamente para evitar a repetição [na China] dos maus resultados decorrentes da tentativa feita no passado [pelo Brasil] de conciliar altas taxas de crescimento com níveis elevados de inflação, e de buscar o desenvolvimento industrial sem uma política ativa de abertura ao capital estrangeiro e ao comércio exterior".

bilateral eram ainda distantes, diante do aparente esgotamento do modelo de relacionamento bilateral seguido nos anos oitenta. Diante de tal cenário, necessitariam “entrar em cena” novos elementos que servissem de motivação e de justificativa para esse projeto até certo ponto inesperado da Parceria Estratégica sino-brasileira.

O engajamento chinês nessa iniciativa explica-se pelas incertezas introduzidas, a partir de 1992 – 1993, em seu delicado processo de reformas políticas e abertura econômica, pela cisão entre conservadores e progressistas, evidenciada durante os incidentes da “Praça da Paz Celestial” (ou *Tiananmen*, em chinês). Será necessário também entender os constrangimentos à atuação internacional da China, em seu entorno mais imediato e em suas relações com o Ocidente. A busca de aproximação com potências regionais de expressão política e econômica, independentemente da ideologia professada por esses países, faz portanto parte de esforço chinês de abandonar o isolamento ideológico do passado, na tentativa de reconduzir a China ao rol das grandes potências internacionais. Aspectos fundamentais do processo de nova inserção política da China no cenário internacional foram o esforço de conviver pacificamente com os EUA, de reaproximar-se da Europa, e de constituir relações estratégicas com regiões como a África, a América Latina e Ásia Central, bem como, no plano individual, relacionar-se com países em desenvolvimento influentes, como o Brasil e África do Sul. Para avaliar melhor esses e outros aspectos do desenvolvimento da política interna, externa e economia chinesas, examina-se, no próximo segmento, o panorama econômico e político da China no início dos anos noventa.

## **2.1 - Panorama da política interna e externa, e da economia, da China no início dos anos noventa**

Os anos que se sucederam aos incidentes da *Tiananmen* foram cruciais para definir as opções políticas e econômicas que viriam a caracterizar o Estado chinês ao longo de toda década dos anos noventa e início dos anos 2000. Foi nesses anos que surgiu o conceito de “economia socialista de mercado com características chinesas”, calcado numa estrutura econômica chinesa cada vez mais permeável às forças de mercado, mas que convive com um sistema político autoritário e avesso a qualquer processo de abertura política. Nos meses seguintes aos incidentes de junho de 1989, que cindiram o Partido Comunista e quase fizeram soçobrar suas bases de sustentação

popular, houve fortes pressões internas, sobretudo da facção conservadora do Partido, para desacelerar e até interromper as reformas econômicas lançadas anos antes por Deng Xiaoping.

Dois elementos chave parecem ter contribuído para conter a tentação de abandonar as reformas econômicas e para assegurar, assim, a vitória das correntes pró-reforma dentro do PCC. De um lado, calou fundo a derrocada da União Soviética (URSS) e dos regimes comunistas do Leste Europeu, que deixaram, como rastro, no caso sobretudo da ex-URSS, uma herança de caos, separatismo e instabilidade política nas fronteiras ocidentais da China. Temiam as autoridades chinesas repetir o imobilismo econômico e o enrijecimento político da “Era Brezhnev” e a incapacidade do Partido Comunista Soviético, apesar de Gorbachev, de reformar a decadente e ineficiente estrutura política e econômica do país. Do exemplo soviético, extraíram a lição de que os princípios da “economia de comando” e do “monopólio estatal dos meios de produção” não eram mais apropriados àqueles tempos de “globalização” incipiente, e que só reformas econômicas de mercado poderiam dar uma base estável de sustentação ao crescimento econômico chinês. Observaram também a temeridade de Gorbachev de começar as reformas pela abertura política (*Glasnost*), para só depois adotar a econômica (*Perestroika*). Optou o regime chinês pela estratégia oposta, qual seja, a de realizar as reformas econômicas de mercado, melhorar o padrão de vida da população, para só posteriormente encarar a espinhosa questão da abertura política, a ser postergada ao máximo.

Por outro lado, e igualmente importante, foi a determinação de Deng Xiaoping de retomar e intensificar as reformas econômicas que ele havia implantado a partir de 1979 e que se encontravam “bloqueadas” entre 1989 e 1991. Sob o impacto da desorganização e da inflação, que haviam caracterizado a economia chinesa no período imediatamente anterior a junho de 1989, os três anos seguintes foram marcados por um esforço de saneamento e estabilização. Deng Xiaoping havia percebido estarem maduras as condições, no início de 1992, para um novo salto econômico do país. Com um inegável sentido midiático, Deng, que desde fevereiro de 1991 não era visto em público, reapareceu espetacularmente, em janeiro de 1992, na cidade sulista de Shenzhen, que fora o palco do primeiro experimento capitalista da China pós-Revolução Cultural, exigindo a aceleração do ritmo das reformas. Na ocasião, cobrou mais audácia e experimentação do Partido na implementação dessas reformas, que eram necessárias, na visão de Deng,

para o aprimoramento das forças produtivas, ampliação do poderio nacional e melhoria das condições de vida do povo chinês. Essa última motivação era particularmente importante, tendo em vista que a eclosão da revolta de *Tiananmen* havia deixado transparecer a insatisfação das camadas urbanas intelectualizadas (uma “protoclasse média”) com o Regime. Na visão de Deng, rapidamente secundada pelo novo Secretário-Geral do PCC, Jiang Zemin, era necessário cooptar e conquistar tais segmentos dessa população urbana, através de um processo de massificação do consumo e crescimento da renda. Em outras palavras, a estabilidade do regime recomendava claramente, não a reversão do ritmo das reformas, mas, muito pelo contrário, sua aceleração<sup>(38)</sup>.

Os esforços de Deng são recompensados em março de 1993, quando a ala reformista do Partido domina os principais cargos do Executivo e Alto Comando do Exército. O Primeiro Ministro Li Peng, antigo oponente do crescimento “excessivo”, adere, sob a pressão de Deng e Jiang Zemin, à ala reformista<sup>(39)</sup>. Consagra-se, em definitivo, a teoria de Deng Xiaoping, da construção de um “socialismo com características chinesas”, conceito que viria a metamorfosear-se, alguns anos depois, na hoje familiar expressão “economia de mercado com características socialistas”. Ganha a “batalha” em favor da reforma, relança-se em definitivo um processo de rápidas transformações econômicas, sob a liderança do Vice-Primeiro-Ministro e depois titular da Chefia de Governo, Zhu Rongji.

No plano da política externa, a desintegração da URSS e o fim da bipolaridade esvaziam a aliança tática EUA-China, estabelecida após a célebre visita do Presidente Nixon à China em 1972 para “conter” a então expansionista URSS. A partir de 1990 e 1991, com a transformação da antiga superpotência soviética numa Rússia frágil e, sob Boris Yeltsin, de tendência pró-ocidental, a China transforma-se na única possível rival estratégica dos EUA. Inaugura-se, assim, no apagar das luzes da Administração George H. Bush e no início da nova Administração Clinton, um período de relações tensas com os EUA.

<sup>(38)</sup> Em discurso, pronunciado na VIII Legislatura do Congresso Nacional do Povo, em março de 1992, o Primeiro Ministro Li Peng afirma, segundo tradução disponibilizada em inglês, que: “*Only if we continue to deepen reform, develop the economy and improve living standards can we lay a solid foundation for long-term social stability*”.

<sup>(39)</sup> Nesse mesmo discurso, Li Peng também afirma que “*The fundamental objective of the socialist society is to liberate and develop the productive forces, and work in all fields should be subordinated to serve economic development. Reform and opening to the outside are the only way to liberate and expand productive forces, increase our country’s overall strength and raise the people’s living standards*”.

Entre 1990 e 1992, a China busca recompor suas relações com as principais potências europeias ocidentais, danificadas pelo episódio de *Tiananmen*, bem como com a nova Rússia que surgia das “cinzas” da velha URSS. O mais difícil teste foi, sem dúvida, o relacionamento com a superpotência remanescente, os EUA. O Presidente Bill Clinton, que assumiu o poder em 1992, havia sido eleito com a promessa de que reavaliaria criticamente as relações sino-norte-americanas, empenho que se confirmou amplamente nos anos seguintes. Assim, ao longo de seu primeiro mandato (1992-1996), a relação dos EUA com a China é espinhosa e difícil, tendo como pano de fundo duas preocupações. No âmbito geopolítico, setores conservadores “brandam” a ameaça de que a China possa tomar o lugar da ex-URSS, para tornar-se uma potência rival dos EUA, dando continuidade assim à antiga Guerra Fria, com um novo ator. Do ponto de vista comercial, preocupava outros setores da sociedade norte-americana o dinamismo extraordinário da economia chinesa, que ameaçava “sucatear” indústrias inteiras nos EUA, sobretudo as que se baseavam no uso intenso do fator trabalho, como a indústria têxtil.

Face a pressões da esquerda do Partido Democrata, envolvendo tanto segmentos liberais quanto sindicalistas, Clinton inicialmente “endurece” com a China. Sua principal “arma” nesse sentido está no condicionamento da concessão anual à China do *status* de “Nação Mais Favorecida (NMF)”, vital para o comércio chinês com os EUA, à realização de progressos em matéria de Direitos Humanos. Em resposta, ao longo de 1993 e 1994, a China ameaçaria cancelar contratos de exportação norte-americanos, o que levaria Clinton a desistir em 1994 daquela vinculação. Em contrapartida, Clinton manteve a China sob pressão por meio de dois outros instrumentos, ao longo dos anos noventa: a) patrocínio sistemático, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU, de resoluções condenatórias da situação dos Direitos Humanos da China, e b) o endurecimento das negociações bilaterais com a China, no contexto da tentativa da China de aderir à OMC, objetivo só alcançado em 2001.

As más relações com os EUA tornaram particularmente importante para a China reaproximar-se da França, Reino Unido e Alemanha, países fundamentais na estratégia chinesa de atrair investimentos externos e absorver altas tecnologias. A “opção europeia” servia adicionalmente como instrumento de acirramento deliberado da concorrência entre empresários europeus e norte-americanos pelo acesso ao cobiçado mercado chinês. A China podia

assim “punir” os interesses comerciais de algum país circunstancialmente “hostil”, mediante a concessão de contratos econômicos vultosos a representantes comerciais de seus concorrentes<sup>(40)</sup>.

Embora a médio e longo prazo a estratégia chinesa de aproximação com os principais países da Europa Ocidental se tenha revelado bem sucedida, no período sob exame (1990 a 1993), os resultados ficaram aquém das expectativas chinesas. Os *lobbies* europeus em questões de direitos humanos, que advogavam sanções à China, não eram a única fonte de atrito. No caso do Reino Unido, pesaram ainda os desentendimentos em torno do processo de incorporação de Hong Kong à soberania chinesa. A insistência em realizar vendas de material bélico sofisticado a Taiwan custou à França represálias comerciais chinesas. O principal êxito da estratégia de aproximação com a Europa deu-se com a Alemanha, que fora dos primeiros países europeus a se reaproximar de Pequim após os incidentes de *Tiananmen*, tendo suspenso as sanções econômicas em dezembro de 1991. A Alemanha resistiu, em 1992, a acenos de Taiwan para vender-lhe submarinos e fragatas, sendo por isso recompensada por Pequim com importantes contratos, que desejava mostrar à França as “desvantagens” de se afastar do cumprimento estrito do princípio de “Uma Só China”.

Nesse contexto internacional não de todo favorável, a China viu-se estimulada a dedicar especial atenção à melhora de suas relações não só com seus vizinhos imediatos, mas também com outros atores, capazes de obstar o isolamento diplomático imposto pelas potências ocidentais. É nesse contexto que a China se volta em direção ao Japão, então seu principal parceiro comercial e fonte de investimentos estrangeiros. O Japão, que impusera relutantemente sanções econômicas à China em 1989, torna-se a primeira potência “pró-ocidental” a afrouxar o “cordão de isolamento”, voltando a reativar, em meados dos anos noventa, seu programa de assistência econômica ao seu vizinho. Dá-se então um processo de intensificação das relações políticas com o Japão, que atingiu um pico com a visita do Imperador Akihito à China em 1992<sup>(41)</sup>.

<sup>(40)</sup> Casos clássicos desse tipo de manobra foram as punições impostas à França no final de 1992, quando esta vendeu caças Mirage à Taiwan (fechamento de Consulado em Cantão, cancelamento de contratos para a construção de usinas nucleares) e aos EUA em 1996, quando permitiu que o “Presidente” taiwanês Lee Teng Hui visitasse o território norte-americano (cancelamento de compras de aviões da Boeing).

<sup>(41)</sup> A visita de Akihito à China pareceu representar, à época, um marco histórico no relacionamento bilateral, convencendo muitos observadores internacionais de que os dois países haviam superado tacitamente suas pendências históricas. Essa avaliação se revelaria equivocada, pois as indicações hoje são de que a China apenas “congelara” seus litígios com o Japão, em vista do isolamento internacional que enfrentava então. Com o fortalecimento de sua posição internacional, no final

No mesmo diapasão, a China estabelece, em 1992, relações diplomáticas com a Coreia do Sul, iniciativa que, além de trazer benefícios à economia chinesa, fortalece a capacidade da China de atuar como mediadora no processo de pacificação da Península Coreana. Seguindo a mesma estratégia, a China estabelecerá fortes vínculos com as novas repúblicas centro-asiáticas egressas do desmembramento da ex-URSS. Este é o embrião do qual, na segunda metade dos anos noventa, viria a surgir a “Organização de Cooperação de Xangai”. Aliava a garantia das fronteiras pacíficas ao Oeste com acesso a recursos energéticos, que poderiam ser “pagos” com exportações chinesas de manufaturados.

No Sudeste asiático, dedicou-se a China à composição política com os países integrantes da “Associação das Nações do Sudeste Asiático” (ASEAN), tradicionalmente temerosos da influência chinesa em sua região<sup>(42)</sup>. Nesse esforço, que conduziu ao restabelecimento de relações diplomáticas com a Indonésia (em 1990) e com o Vietnã e Brunei (em 1991), a China foi favorecida pelo fim da Guerra Fria, que fizera declinar o temor ao comunismo. Não obstante, persistiam ainda, entre os países membros da ASEAN, nítidas desconfianças quanto ao potencial agressivo da China. Tal percepção fora motivada não apenas pela invasão chinesa do Vietnã, anos antes, como também pelo acelerado ritmo de crescimento econômico chinês e pelo reaparelhamento e modernização de suas forças armadas. Emperravam essas relações, ainda, algumas reivindicações territoriais conflitantes em relação à parte meridional do Mar da China, reivindicada simultaneamente pela China, Vietnã, Malásia, Filipinas e Brunei. Como sinal dessas desconfianças, as Filipinas, tradicional aliado dos EUA, defenderam nesse período a criação de um foro regional para questões de segurança no qual não estaria presente a China.

É nesse contexto que se explica o interesse chinês por uma maior aproximação com a América Latina em geral, e com o Brasil em particular, por se tratar de região estratégica, fora de seu entorno imediato e crescentemente “independente” da influência direta dos EUA. Pesou ainda o fato de a América Latina oferecer oportunidades ainda não aproveitadas de comércio e cooperação econômicas. Tais vínculos, ademais, ajudariam a China a evitar uma excessiva concentração de seus fluxos de comércio com apenas alguns poucos países ocidentais, detentores de uma agenda política potencialmente adversa para os interesses soberanos chineses.

---

da década de noventa, os desentendimentos com o Japão voltaram à tona, como amplamente demonstrado nos anos 2005-06.

<sup>(42)</sup> O temor à expansão do comunismo chinês nos anos sessenta, inclusive por meio da expressiva comunidade de chineses do Ultramar que viviam no sudeste asiático, foi uma das motivações mais

## 2.2 - As relações sino-brasileiras no início dos anos noventa

A despeito dos avanços no relacionamento bilateral propiciados ao longo da década de oitenta, pelas visitas à China dos Presidentes João Figueiredo (em 1984) e José Sarney (em 1988), o quadro geral do relacionamento sino-brasileiro, no início dos anos noventa, como já visto no Capítulo 1, era de estagnação e perda de ímpeto. Conforme resumiu Roberto Abdenur, Embaixador brasileiro na China entre 1989 e 1993, em uma comunicação enviada ao Itamaraty em novembro de 1992, sugestivamente intitulada “Relações Brasil - RPC: Problemas e Perspectivas”, existiria, entre os Governos brasileiro e chinês, um “ambiente cordial e positivo no diálogo bilateral” e “manifestava-se [...] ampla coincidência de critérios em relação a questões internacionais de interesse comum, como ocorrido quando da realização da “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentado” (UNCED), no Rio de Janeiro”. Em tom de alerta, entretanto, afirmava ele que essa “atmosfera positiva” encobria “um relacionamento que vinha claudicando em variados campos, justamente em setores nos quais se encontra em jogo a implementação efetiva de compromissos de cooperação, ou a tomada de decisões com vistas à evolução do intercâmbio comercial bilateral. Em duas das principais áreas das relações bilaterais – as de ciência e tecnologia e a do comércio – tem sido flagrante a ocorrência [nos últimos anos] de um processo de esvaziamento das relações sino-brasileiras”. Assim arrematou ele: “de perdurar, esse esgarçamento em nossos laços de cooperação e intercâmbio poderá levar, mais adiante, a um gradual afastamento entre os dois países, ou pelo menos a um esfriamento de seu interesse recíproco”<sup>(43)</sup>.

Preocupavam o Embaixador Abdenur duas tendências negativas. A primeira diz respeito aos sérios percalços sofridos então pelo Projeto CBERS<sup>(44)</sup>. Na opinião do Embaixador, embora houvesse falhas do lado chinês, “a maior parte da responsabilidade” pelo lamentável estado em que se encontrava o CBERS recaía sobre o lado brasileiro, cuja atuação era prejudicada por um “elevado grau de descontinuidade administrativa,

importantes para o estabelecimento da ASEAN em agosto de 1967.

<sup>(43)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 1992.

<sup>(44)</sup> O tema da cooperação espacial em geral, e o projeto CBERS em particular, não serão examinados pormenorizadamente neste trabalho, por já terem sido abordados em tese específica, com o título “A Cooperação Espacial Brasil-República Popular da China”, de autoria do então Conselheiro Carlos Alberto Lopes Asfora, apresentada no XXXVIII CAE.

pelo insuficiente nível de coordenação e integração e, muito particularmente, pela falta de recursos financeiros [dedicados ao projeto]”. Apesar dessa aguda inadimplência financeira, desde 1990 procurava o Brasil rever os termos do acordo original de 1988 para buscar maior ganho tecnológico mediante a “ampliação da transferência de tecnologia no sentido China-Brasil, em atividades de ponta, como a da montagem de satélites e rastreo e controle desses artefatos em órbita”. Frisava o Embaixador estar já o lado chinês “visivelmente agastado” com as dificuldades e adiamentos constantes na implementação do projeto. Por outro lado, frisava que, entre 1988 e 1992, “a importância relativa do Brasil como parceiro da China no setor espacial havia decrescido”, não só porque o programa espacial chinês se firmara, como também porque haviam caído “barreiras políticas”, que antes separavam a China de outros parceiros potenciais nessa área, como a Índia, Coreia do Sul e até a própria Rússia.

A segunda ordem de dificuldades refere-se ao comércio bilateral na segunda metade da década de oitenta e nos primeiros anos da década de noventa. Esse intercâmbio, de US\$ 1.236 bilhão, em 1985, posicionando a China entre os dez mais importantes parceiros comerciais do Brasil, declinara drasticamente desde então, fazendo a China ficar atrás não apenas do Japão, como também da Coreia do Sul e Taiwan no rol dos principais parceiros comerciais brasileiros na Ásia<sup>(45)</sup>. Em seu estudo, o Embaixador Abdenur lançava algumas propostas para reverter a perda do dinamismo comercial bilateral. De um lado, apontando o aumento da renda das camadas urbanas chinesas, e o conseqüente surgimento naquele país de um mercado de consumo ávido por produtos de crescente sofisticação, sugeria haver campo para que o Brasil sofisticasse sua atuação na China, procurando “ir além da simples venda de *commodities*, para chegar à formação de *joint-ventures* e ao fornecimento de produtos acabados, que poderiam incluir bens de consumo leves e máquinas e equipamentos”. Em seguida, voltando a propostas inicialmente aventadas em meados dos anos oitenta, defendia que o Brasil passasse a voltar seus

<sup>(45)</sup> Segundo o Embaixador Sérgio Serra, Diretor Geral do Departamento da Ásia e Oceania entre 1990 e 1996, “em meados dos anos oitenta, dependendo do momento conjuntural, a China chegou a constituir nosso segundo maior parceiro comercial na Ásia, depois do Japão. Mas, ao se aproximar o fim da década de oitenta, o comércio com Taiwan e Coreia começou a se descolar daquele que mantínhamos com a China, que passa a ficar nitidamente em quarto lugar”. Vide Apêndice B - Entrevista com Sérgio Serra, p. B 2.

olhos para o mercado de serviços na China, país então extremamente carente de rodovias, portos, aeroportos, sistemas de telecomunicações. Identificava, em especial, as oportunidades que adviriam do programa chinês de construção de hidrelétricas, setor no qual o Brasil tinha grande experiência, mencionando que as empreiteiras Odebrecht-CBPO e a Andrade Gutierrez encontravam-se naquele momento engajadas em licitações nessa área na China <sup>(46)</sup>.

O estabelecimento na China de empresas brasileiras para fabricar bens de consumo ou insumos industriais em parceria com empresas chinesas – sua primeira recomendação – deu apenas frutos modestos nos anos seguintes, limitados quase tão somente à criação da *joint-venture* “Beijing Embraco Snowflake Compressor Co. Ltd”, fruto da associação da Embraco, produtora brasileira de compressores, e da empresa chinesa Beijing Snowflake Co. Entretanto, sua segunda recomendação, a cooperação na área de hidrelétricas, viria a formar, junto com a reativação do CBERS, a base da estratégia brasileira para dar sentido concreto, nos anos noventa, à Parceria Estratégica Sino-Brasileira.

### **2.3 - Interesses e motivações do Brasil e da China no lançamento do processo de aproximação bilateral (1989-1993)**

As motivações da China para aproximar-se do Brasil, ao longo dos anos setenta e oitenta, diziam respeito à importância do Brasil enquanto país de extenso território e população, dotado de uma economia relativamente sofisticada, segundo padrões da economia chinesa à época de Mao Zedong. O Brasil era apontado como apresentando muitas similaridades com a China, com a qual partilhava a característica de ser um grande país em desenvolvimento, em busca, assim como a China, de uma inserção mais ativa e nobre no sistema internacional. Impressionou os chineses o papel de relativo destaque desempenhado pelo Brasil no cenário internacional, seja no âmbito do GATT, do qual a China se encontrava excluída, seja na Organização das Nações Unidas, onde o Brasil era um ativo e frequente membro do ECOSOC e do Conselho de Segurança. Cabe destacar, por fim, o enorme interesse de diversos órgãos chineses de conhecer, ao longo das décadas de oitenta e noventa, a estratégia brasileira de desenvolvimento, tal como aplicada a ampla gama de setores sensíveis, como telecomunicações, infraestrutura, agricultura,

<sup>(46)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 1992.

previdência social, saúde e combate à corrupção. A preocupação chinesa em examinar os modelos adotados pelo Brasil, nessas e em outras questões, foi decisiva para incutir nos meios governamentais chineses um razoável respeito e estima pela capacitação brasileira na área do desenvolvimento <sup>(47)</sup>.

A partir de 1989, soma-se um novo dado: o isolamento econômico e político internacional da China, imposto pelas democracias ocidentais, por motivo dos incidentes de *Tiananmen*. Em que pesem a retórica chinesa de crítica ao “hegemonismo” e a persistência de um certo cultivo do “Terceiro Mundo” no discurso diplomático chinês, na prática a política externa chinesa evoluiu desde 1979 na direção do pragmatismo<sup>(48)</sup>. Segundo depoimento de graduado diplomata chinês com larga experiência no trato das relações com a América Latina e o Brasil, Embaixador Gao Kexiang, “o episódio de *Tiananmen* forçou os “dirigentes” chineses a viajar mais para a América Latina do que vinham fazendo antes. Afinal, nesse período, eles só podiam visitar países em desenvolvimento”<sup>(49)</sup>. O Embaixador Roberto Abdenur, por sua vez, enfatiza a importância da visita feita em 1990 ao Brasil pelo Presidente chinês Yang Shangkun: “A visita de Yang ao Brasil, cerca de um ano após o episódio de *Tiananmen*, foi importantíssima para valorizar o Brasil aos olhos dos chineses, ainda mais por ter sido Yang Shangkun um general e personagem central daquele episódio dramático. Na ótica chinesa, o Brasil revelou-se um amigo fiel por não fechar as portas à China num momento em que o resto do mundo ocidental assim procedia”<sup>(50)</sup>. O Embaixador Gao, explicitando ainda mais seu argumento, frisa a importância de ter havido uma sucessão de visitas chinesas de alto nível ao Brasil, como as do Presidente Yang Shangkun, Primeiro Ministro Li Peng, em 1992, e Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji,

<sup>(47)</sup> A busca por conhecer a experiência específica brasileira em diversos campos da organização econômica e institucional do Estado brasileiro foi naturalmente diminuindo ao longo dos anos oitenta e noventa, na medida em que a democratização política e a privatização/desmantelamento da maior parte das empresas estatais brasileiras foram diminuindo a utilidade da experiência brasileira para a China. Mais recentemente, paradoxalmente, esses estudos têm ganho força, mas partindo da visão de como evitar a repetição, na China, de males tipicamente resultantes do modelo econômico e social “latino-americano”: o crescimento da desigualdade social e o consequente aumento da favelização e criminalidade.

<sup>(48)</sup> Implícita estava uma valorização dos vínculos com os EUA e as potências europeias, únicas capazes de fornecer à China os investimentos e tecnologia necessários ao desenvolvimento de sua economia. Assim, sem abandonar de todo a vertente “terceiro-mundista” tão em evidência na época de Mao Zedong, a política externa chinesa dos anos oitenta reduziu na prática a importância conferida ao relacionamento com os países africanos, latino-americanos e até asiáticos.

<sup>(49)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 3.

<sup>(50)</sup> Apêndice A - Entrevista com Roberto Abdenur, p. A 2.

em meados de 1993. “Naquela época, poucas pessoas na China tinham noção do relativo avanço do Brasil em muitas áreas. Foi preciso que os “dirigentes” vissem com seus próprios olhos essa realidade para se convencerem do potencial do Brasil. Assim foi com Zhu Rongji. Em sua visita ao Brasil, pôde conhecer Manaus, Carajás, São Paulo, Itaipu, além de Brasília”<sup>(51)</sup>.

Havia, no entanto, uma motivação econômica subjacente à movimentação política dos líderes chineses. A partir de 1992, com a reaceleração das reformas econômicas internas chinesas, impunha-se à China encontrar novos mercados e ter acesso a novas fontes de capitais. A China já identificava, no início dos anos noventa, duas ordens de interesses mais concretos em seu relacionamento com o Brasil. Na esfera econômico-comercial, a China preocupava-se em garantir acesso seguro às matérias-primas de que não dispunha em grau suficiente em seu próprio território, como minério de alto teor de ferro e cereais, para sustentar um parque industrial em franca expansão e uma população com hábitos alimentares cada vez mais sofisticados. O Brasil apresentava-se como fonte de suprimento ideal, uma vez que era país amigo da China e dificilmente usaria a dependência chinesa nesses campos como uma arma política<sup>(52)</sup>.

Do lado brasileiro, as principais motivações para aproximar-se da China seriam, de um lado, as perspectivas de contratos e de exportações brasileiras, diante do impressionante crescimento da economia chinesa ao longo dos anos oitenta. De outro, havia a expectativa de que uma relação estratégica fortaleceria as teses brasileiras nos foros internacionais, onde Brasil e China compartilhavam posições em matéria de não proliferação nuclear, Agendas para a Paz e o Desenvolvimento, relações Norte-Sul, defesa do meio ambiente e de transferência de tecnologia. Essa consciência brasileira da importância da parceria com a China não impediu, no entanto, que um pilar central dessa iniciativa ficasse ameaçado: Segundo Abdenur, “pouco depois de chegar à China [em 1989], assumiu o Governo Collor, e começaram a faltar sistematicamente, durante anos a fio, as

---

<sup>(51)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 4.

<sup>(52)</sup> Para o Embaixador Sérgio Serra, então Diretor Geral do Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, “uma das motivações mais claras [da China] nessa aproximação com o Brasil era o interesse de ter no nosso país um parceiro confiável no suprimento de certas matérias primas de que a China necessitava (e necessitaria crescentemente no futuro) para seu desenvolvimento industrial. Assim, havia um claro interesse dos chineses pelo minério de ferro brasileiro, já que o setor siderúrgico chinês estava se expandido muito rapidamente. É dessa época que datam os primeiros contratos de venda, a longo prazo, de minério brasileiro para a China, assinados pela CVRD”. Vide Apêndice B -Entrevista com Sérgio Serra, p. B2 e B3.

verbas necessárias para cumprir as obrigações brasileiras nesse projeto. Em consequência, o projeto correu perigo em diferentes momentos, nos quais os chineses nos ameaçaram de nos ejetar do projeto ou cancelar os entendimentos bilaterais na matéria. [Para] sustentar esse projeto, comecei a defender a ideia de que havia um elemento estratégico nas relações Brasil-China” e que [...] os chineses “aguentassem os trancos, os reiterados atrasos brasileiros, em nome de uma relação que tenderia a ganhar dimensões cada vez maiores no longo prazo. Ou seja, usei essa ideia de uma ‘relação estratégica’ como fator de convencimento para evitar a ruptura do projeto CBERS”<sup>(53)</sup>.

O caráter “estratégico” que o Governo brasileiro afirmava conceder à Parceria – mesmo depois de superada a ameaça ao CBERS – implicava recuperar a relação comercial, expandi-la para o setor de serviços e consolidar o Programa CBERS. Um conjunto de objetivos louváveis, mas que não parecia implicar uma visão de longo prazo, reflexo de criteriosa avaliação dos interesses brasileiros em jogo na relação com a China. Segundo ainda o Embaixador Abdenur: “o uso desse termo [de Parceria Estratégica] não partira de uma reflexão política mais profunda, nem da parte dos chineses, nem da nossa parte. É interessante notar que o lançamento de certos ‘conceitos’, de certas ‘ideias-força’, são importantes para elevar o patamar das relações bilaterais, pois têm uma capacidade de mobilização e de convencimento, ainda quando estão à frente do estado de evolução das relações bilaterais. No caso da China, essa ‘jogada’ teve um resultado saudável de dar o ‘pontapé inicial’ na construção do que hoje é verdadeiramente uma relação de sentido estratégico para os dois países”<sup>(54)</sup>.

O Embaixador Sérgio Serra mostra-se extremamente elucidativo sobre a motivação dos contatos que deram origem ao termo Parceria Estratégica: “a Parceria com a China era para nós estratégica porque queríamos ir além de uma relação meramente comercial, explorando a possibilidade de cooperação na área espacial, que foi realmente um marco para nós, assim como na área de vendas de serviços e construção de hidrelétricas. Na área espacial, a importância do CBERS era fundamental, pois não havia, naquela época, [...] um projeto de cooperação Sul-Sul tão bem sucedido na área de alta tecnologia. Em serviços, a partir de 1993, procuramos orientar ao máximo as atenções dos primeiros altos visitantes chineses ao Brasil para esse setor. Levamos o então Chanceler, Qian Qichen, a Itaipu, para convencê-lo de nossa capacidade de participar do grandioso projeto de Três Gargantas.

<sup>(53)</sup> Apêndice A — Entrevista com Roberto Abdenur, p. A1.

<sup>(54)</sup> Apêndice A - Entrevista com Roberto Abdenur, p. A1 e A2.

Na visita do Vice Primeiro Ministro Zhu Ronji ao Brasil, poucos meses depois, o Embaixador Abdenur, que o acompanhava, aproveitou a oportunidade propiciada por um voo interno no Brasil para sugerir-lhe que fosse batizado o relacionamento bilateral com o termo *parceria estratégica*, proposta que visivelmente agradou àquela autoridade, que utilizou a expressão já em seu próximo discurso. O Itamaraty teve a preocupação, entretanto, de não dar muita publicidade a esse fato, que poderia “reduzir a importância” da iniciativa, ao dar impressão de que o uso do termo não fora cuidadosamente planejado”<sup>(55)</sup>.

As deficiências chinesas de infraestrutura pareciam oferecer às empresas brasileiras uma fonte de negócios alternativos para compensar a queda de investimentos oficiais no Brasil em estradas, portos e hidrelétricas. No setor hidrelétrico, em particular, as grandes empreiteiras, capacitadas pela construção de Itaipu, estariam aptas a participar do megaprojeto da Usina de Três Gargantas. Persistiam no início dos anos noventa as dificuldades financeiras que impediram empresas brasileiras, salvo em poucos casos, de vencer contratos de licitação para a construção de usinas, fábricas, aeroportos e estradas na China. Apesar das tentativas mal sucedidas de vender serviços à China nos anos oitenta (mencionadas no Capítulo 1), estava decidido o Governo brasileiro a usar a Parceria Estratégica como ferramenta política para apoiar nova tentativa brasileira nesse sentido, desta feita contando com o trunfo da notória especialização brasileira na construção de grandes hidrelétricas. Paralelamente, o Governo brasileiro desejava consolidar a “estratégica” colaboração com a China em matéria de satélites de sensoriamento remoto, num programa que possibilitava ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais absorver importantes conhecimentos técnicos na área de rastreamento e operação em órbita de satélites. Na esfera política, os frutos de uma parceria seriam menos tangíveis, centrados no apoio de um país de relevância geopolítica inegável – até por deter assento permanente no CSNU – às tradicionais teses brasileiras no âmbito multilateral e, potencialmente, aliado da candidatura do Brasil a um assento permanente naquele órgão.

## **2.4 - O lançamento da Parceria Estratégica: as visitas de Qian Qichen, Zhu Rongji e Jiang Zemin ao Brasil**

A construção da “Parceria” se dá num período surpreendentemente curto, entre março e novembro de 1993, quando ocorrem, em rápida sucessão, visitas do então Chanceler e futuro Vice-Primeiro-Ministro Qian Qichen, do

<sup>(55)</sup> Apêndice B - Entrevista com o Embaixador Sérgio Serra, p. B2.

Vice-Primeiro-Ministro e virtual “czar” econômico da China, Zhu Rongji, e finalmente do mandatário máximo chinês, Secretário Geral do Partido Comunista da China e recém designado Presidente da China, Jiang Zemin. Essa última visita, a primeira de Jiang ao exterior, como Presidente, parecia consubstanciar um forte compromisso chinês com o estabelecimento de uma Parceria Estratégica com o Brasil.

Para o Embaixador Serra, “a visita do Chanceler Qian Qichen ao Brasil, em março de 1993 demonstrou que, já no começo dos anos noventa, os chineses já tinham certamente em mente a criação de alguma iniciativa bilateral com o Brasil de maior extensão, embora não necessariamente com a denominação de ‘parceria estratégica’”. Nessa visita, mencionara Qian que seu objetivo era “elevar o relacionamento [sino-brasileiro] a um novo patamar” e enfatizou o desejo chinês de estabelecer relação abrangente com o Brasil em que “todas as áreas seriam prioritárias para o relacionamento bilateral”. Mencionou o considerável potencial de cooperação econômica existente entre os dois países e, referindo-se aos planos de expansão da siderurgia chinesa e às vastas reservas brasileiras de minério de ferro, propôs uma atuação conjunta na sua extração e seu transporte para a China.

Embora Qian Qichen, em sua volta à China, mencionasse ser desejável elevar as relações a um patamar superior àquele que a China mantinha com seus demais interlocutores<sup>(56)</sup>, seria prematuro considerar que já estivessem bem delineados os contornos de uma parceria estratégica. Segundo o Embaixador Gao Kexiang, que acompanhou o Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji ao Brasil, em maio e junho de 1993, a visita “não fora planejada especificamente para dar início a uma nova etapa nas relações bilaterais. Na verdade, era uma visita de familiarização com a América Latina, em seguimento a etapas anteriores cumpridas no Canadá e México”. Essa versão encontra eco no relato do Embaixador Abdenur sobre a reunião mantida com o Embaixador Li Guoxin, Diretor de América Latina da Chancelaria chinesa, em abril de 1993. Naquele encontro, antecipou-se que, na sua visita ao Brasil, “Zhu não levaria ideias para projetos concretos. Seu propósito seria de familiarizar-se com o país, conhecer seu potencial econômico e sua experiência de desenvolvimento. Mas seria também sua intenção discutir, com autoridades e empresários representativos, os meios de dinamizar o intercâmbio comercial bilateral”<sup>(57)</sup>.

<sup>(56)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de maio de 1993.

<sup>(57)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G4, e Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de abril de 1993.

Como surgiu então a iniciativa de Zhu Rongji de propor uma parceria estratégica bilateral? Zhu Rongji visitara Manaus, Carajás, São Paulo, Foz de Iguaçu, além de Brasília. Ainda de acordo com o Embaixador Gao, Zhu ficara impressionado com a amplitude e ambição do projeto Carajás, com a escala grandiosa de Itaipu, muito além de qualquer obra até então realizada na China, e com a organização e a modernidade de Brasília. Tomara conhecimento do potencial brasileiro, tanto tecnológico quanto na área de *commodities*, em especial no que se referia a minérios estratégicos e produtos agrícolas. Sob o impacto do que vira, Zhu Rongji, nas palavras do Embaixador Gao, “primeiro mencionou essa frase numa palestra que pronunciou em São Paulo, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Logo em seguida, em Brasília, num encontro com o Chanceler interino, Embaixador Luis Felipe Lampreia, Zhu sondou-o sobre a receptividade brasileira a essa proposta de uma parceria bilateral de longo prazo. Lampreia imediatamente assentiu, afirmando que o Brasil também encarava a China sob o prisma de uma relação estratégica. A proposta foi levada então ao Presidente Itamar Franco, que a acolheu entusiasticamente”<sup>(58)</sup>. Essa versão é confirmada pelo Embaixador Roberto Abdenur, que relata que “durante o voo de Itaipu a São Paulo, aventei a hipótese de que se passasse a utilizar esse conceito da Parceria Estratégica para inspirar a relação Brasil-China. Zhu se interessou pela ideia e, em Brasília, durante encontro com o Presidente Itamar Franco, defendeu-a, tendo sido bem recebida pelo Presidente. A partir desse momento, a questão da parceria foi ganhando fôlego com as visitas que se sucederam, especialmente com a do Presidente chinês Jiang Zemin, que a oficializou durante sua visita ao Brasil em novembro de 1993”<sup>(59)</sup>.

A visita de Jiang Zemin, em novembro de 1993, beneficiou-se do entusiasmo de Zhu Rongji pelo que vira no Brasil. O Governo chinês, sempre cioso das aparências diplomáticas, apresentou a viagem como visando a dar seguimento à visita de Jiang ao Brasil e Argentina, originalmente planejada para ocorrer em setembro de 1991, mas cancelada por motivos domésticos. Teve, na verdade, motivação oportunista. Jiang, cuja base de poder derivava de ser Secretário Geral do PCC, fora recentemente designado simultaneamente Presidente da República e desejava, como tal, realizar visita oficial de destaque aos EUA, aproveitando-se da realização, naquele período, de uma reunião de cúpula informal dos Chefes de Estado da Organização de Cooperação Econômica da Ásia Pacífico (APEC) em Seattle. Conforme

<sup>(58)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G4.

<sup>(59)</sup> Apêndice A - Entrevista com Roberto Abdenur, p. A 1.

frisa o Embaixador Gao, “Jiang, que tinha uma visita marcada para Seattle, teve seu pedido de realizar uma visita oficial aos EUA recusada pelo Presidente americano Bill Clinton, que adotara, no início de seu mandato, uma política antagônica à China. Jiang se irritou com essa descortesia norte-americana e, pelo menos em parte, resolveu visitar Cuba (inimiga dos EUA) e Brasil (país-líder da América do Sul) para mostrar ao Presidente Clinton que a China tinha alternativas aos EUA no continente americano. Daí seu interesse de anunciar, naquela ocasião, o estabelecimento de uma Parceria Estratégica com o Brasil, iniciativa que certamente preocuparia os EUA”<sup>(60)</sup>.

O intenso ritmo de visitas de altos dirigentes chineses ao Brasil, ao longo de 1993, fez precipitar, talvez prematuramente, a constituição da Parceria estratégica. Segundo os Embaixadores chineses Gao Kexiang, Jiang Yuande e Chen Duqing, o Governo chinês não havia planejado estabelecer, ainda naquela época, uma “aliança” com o Brasil. “Não havíamos formulado ou pensado a fundo nesse conceito de parceria estratégica, até porque a China não mantinha esse tipo de aliança. A única exceção era o Paquistão, cujo intuito era apenas o de conter a Índia, portanto sem qualquer paralelo com a parceria multifacetada proposta com o Brasil”. Para Jiang Yuande, embaixador chinês no Brasil entre 2002 e 2006, “havia uma vontade da China de aproximar-se do Brasil pelas similaridades de ‘experiência desenvolvimentista’ que ambos países partilhavam, pela grande expressão da economia brasileira, pela importância do Brasil como um ator político internacional e pelo reconhecimento também das boas perspectivas econômicas que tinha o Brasil pela frente, e de sua capacidade de tornar-se um mercado importante no futuro. Mas devo reconhecer que nós não tínhamos uma ideia muito clara de como implementar na prática essa Parceria. Sabíamos que o Brasil viria a ser importante para nós no médio e longo prazos, e estávamos prontos a ‘apostar’ nessa parceria como uma iniciativa de longo prazo”<sup>(61)</sup>. Finalmente, segundo Embaixador Chen Duqing, “apesar do sucesso da ideia, a terminologia ‘parceria estratégica’ é relativamente vaga e abstrata, sendo percebida de diferentes formas por diferentes interlocutores. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da China e posteriormente Vice-Primeiro-Ministro da China, Qian Qichen, disse certa vez, durante visita ao Brasil, em resposta a uma pergunta específica sobre o assunto, que, para a China, ‘parceria estratégica’

<sup>(60)</sup> Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 5.

<sup>(61)</sup> Apêndice H - Entrevista com Jiang Yuande, p. H 1.

significava o reconhecimento de que a relação bilateral deveria ser aprofundada e intensificada em todos os sentidos e campos”.

Os Embaixadores Gao Kexiang, Jiang Yuande e Chen Duqing apontam que, se hoje o conceito da Parceria Estratégica “virou um quase um lugar comum”<sup>(62)</sup>, à época era conceito tão novo que a China não o havia adotado para sua relação com qualquer outro país. O Brasil foi, assim, o primeiro país a ser reconhecido pela China (em 1993) como um “Parceiro Estratégico”, antes da Rússia (1996), país com o qual a China mantinha ainda posição ambivalente no início dos anos noventa, da França (1997), cujas relações com a China só se consolidaram tardiamente, devido a sua insistência em vender armas a Taiwan, ou da Alemanha, que não se sentia à vontade com tal termo. Para Embaixador Chen Duqing, se é verdade que os relacionamentos China-Rússia e China-Alemanha foram mais densos e operativos que o sino-brasileiro, dada a vizinhança e maior densidade dos vínculos militares (no caso da Rússia) ou do excepcionalmente dinâmico comércio e absorção de tecnologia (no caso da Alemanha), “nada tira o mérito de o Brasil ter sido o primeiro país a ser considerado um Parceiro Estratégico pela China”<sup>(63)</sup>.

Como comentário final sobre o processo de constituição da Parceria Estratégica Sino-Brasileira, pareceria pertinente observar que seu estabelecimento, algo súbito e voluntarista, impactaria, nem sempre favoravelmente, a estabilidade desse empreendimento. Os altos dirigentes chineses, ao anunciar com tanta insistência a nova fase do relacionamento bilateral, criaram expectativas de uma “opção preferencial” chinesa pelo Brasil. Essa expectativa do Governo e de empresários brasileiros, de que doravante gozariam de vantagens econômicas e políticas privilegiadas na China, não corresponderia à realidade. Repetir-se-ia, assim a frustração dos anos oitenta, quando se imaginou que o fato de ser um país em desenvolvimento facilitaria o acesso do Brasil a projetos e contratos na China.

---

<sup>(62)</sup> A China tem hoje parcerias estratégicas com cerca de 30 países. Dentre estes, alguns são verdadeiramente estratégicos, dando origem à denominação de “parcerias estratégicas abrangentes” (comprehensive ou all round) — caso da Rússia, França, Reino Unido, Alemanha, União Europeia e até os EUA, que entretanto repudiam tal conceito, preferindo utilizar o de “diálogo de alto nível”. Há uma “Parceria construtiva” com o Japão. Com a Europa, além dos países já mencionados, a China estabeleceu recentemente parcerias com a Espanha, Itália e Grécia. Entre os países em desenvolvimento, a China mantém hoje parcerias na África com o Egito, África do Sul, Nigéria e Angola; no Sudeste Asiático e Oceania com a ASEAN, Indonésia, Tailândia e Austrália; no Oriente Médio com o Irã e a Arábia Saudita; na Ásia Meridional com a Índia e Paquistão; na Ásia Central com o Cazaquistão; e nas Américas com o Brasil, Argentina, Venezuela, México, Canadá e Chile. Mais recentemente, surgiu o conceito extremamente vago de uma parceria estratégica entre a China e a África em seu conjunto.

<sup>(63)</sup> Apêndice I - Entrevista com Chen Duqing, p. 11.

## **Capítulo 3 - A Relação Sino-Brasileira nos Anos Noventa: do Otimismo ao Pessimismo (1994-1999)**

A década dos anos noventa assistiu ao primeiro ciclo de desenvolvimento da Parceria Estratégica sino-brasileira, marcada nos seus primeiros anos, sobretudo em 1994 e 1995, por especial expectativa da parte brasileira, que propôs à China uma série de iniciativas de cooperação bilateral em setores como telecomunicações, saúde, informática e automação bancária. Procurou-se dinamizar, com relativo êxito, a cooperação nos setores de mineração e agricultura, vistos como de grande potencial a médio prazo, e cogitou-se de vender aviões da Embraer. A despeito dessa multiplicidade de propostas brasileiras, a base e núcleo central dos interesses brasileiros na China repousaria sobre dois “pilares centrais”: a reativação do Programa CBERS, que passaria a receber o apoio financeiro brasileiro que antes faltara, e a cooperação no campo energético. Esta última iniciativa reeditava esforços nos anos oitenta, no sentido de obter, para empreiteiras brasileiras, contratos de venda de serviços de engenharia e construção civil na China. Nos anos noventa, essa ideia ganharia novo impulso com o programa chinês de expansão de geração de energia hidrelétrica, objeto de um segmento específico dentro deste Capítulo.

Apesar da retórica de Parceria Estratégica, os interesses concretos chineses – excetuando-se o Programa CBERS – tendiam a concentrar-se menos na cooperação em setores de alto conteúdo tecnológico, desejada pela parte brasileira, e mais no objetivo prático de assegurar, a partir do

Brasil, o suprimento de matérias-primas minerais e agrícolas necessárias para a expansão de sua economia. Os chineses interessaram-se mais em aumentar fornecimentos de minério de ferro, por parte da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e das Minerações Brasileiras Reunidas (MBR), do que em adquirir serviços brasileiros de construção de usinas hidrelétricas, mesmo que acompanhados de promessas de transferência de tecnologia, como se verá adiante. De igual forma, concentraram suas atenções mais no potencial do Brasil como futuro fornecedor da China de matérias-primas agrícolas, como soja, do que em propostas brasileiras de cooperação na construção e operação de portos de águas profundas, de óbvio interesse comercial brasileiro, mas que os chineses preferiram reservar às suas próprias empresas nacionais <sup>(64)</sup>.

### 3.1 - Os primeiros passos da Parceria Estratégica (1993-1995)

Com a formalização da “Parceria Estratégica” e o deslocamento do embaixador brasileiro em Pequim para a Secretaria-Geral do Itamaraty, os temas afetos à China ganham densidade na política externa brasileira. Ao contrário do que ocorrera na etapa anterior, em que a iniciativa de aproximação viera da China <sup>(65)</sup>, a partir de 1994 coube ao Brasil tomar a dianteira, em processo que culminou na visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à China em dezembro de 1995.

Já no começo de 1994, o lado brasileiro deu dois passos importantes na sequência do estabelecimento da Parceria. De um lado, corrige a desatenção anterior em relação ao Programa CBERS - cujo cronograma se encontrava ameaçado principalmente devido a dificuldades financeiras brasileiras <sup>(66)</sup>. De outro, envia o Chanceler Celso Amorim à China, para preparar a planejada visita do Presidente Itamar Franco a esse país, em retribuição ao impressionante rol anterior de visitas de alto nível chinesas, mas que terminou cancelada. Apesar desse percalço, o ano de 1994 redundou em iniciativas de cooperação bilateral em novos setores, como telecomunicações e saúde, informática e automação bancária. Avança-se também na cooperação em mineração e energia, sobretudo hidrelétrica.

---

<sup>(64)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de setembro de 1994.

<sup>(65)</sup> A iniciativa chinesa na aproximação com o Brasil transparece no fato de terem visitado o Brasil, no início dos anos noventa, em rápida sucessão e em breve período de tempo, o Presidente Yang Shangkun (1990), o Primeiro-Ministro Li Peng (1992), o Chanceler Qian Qichen (1993), o Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji (1993) e, finalmente, o próprio Presidente Jiang Zemin (1993).

<sup>(66)</sup> A origem, evolução e andamento até 1998 do Programa CBERS foram objeto de tese de CAE específica, conforme indicado na nota 44.

Paralelamente às iniciativas na área de cooperação tecnológica e econômica, intensifica-se o diálogo político com a multiplicação de reuniões de consultas e exercícios regulares de planejamento bilateral. O estabelecimento, pouco antes, da Parceria Estratégica, o crescente peso da China no cenário internacional e a aspiração brasileira de vir a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, juntos, irão impulsionar um diálogo político-multilateral cujas bases multilaterais haviam sido lançadas em 1992, durante a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Tal diálogo era facilitado, por outro lado, pelo desejo comum de revigorar na agenda internacional o tema do desenvolvimento. Em paralelo à “Agenda pela Paz”, proposta à época pelo Secretário-Geral da ONU, Brasil e China defendiam como pré-condição indispensável àquele objetivo a adoção uma “Agenda para o Desenvolvimento”. No campo do desarmamento e da não-proliferação nuclear, ambos Governos convergiram em torno da necessidade de eliminação total de armas de destruição em massa, inclusive dos arsenais nucleares das grandes potências. Nesse sentido, o Brasil aplaudiu decisão da China de aderir, nesse período, ao “Tratado de Não Proliferação Nuclear” e à “Convenção das Nações Unidas sobre a Proibição de Armas Químicas”.

Do ponto de vista brasileiro, o elemento central desse diálogo consistia numa coordenação maior com a China sobre o tema da esperada reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, no contexto da celebração dos 50 anos da fundação daquela organização. A China, por partilhar visão multilateral semelhante à brasileira e por ser o único país em desenvolvimento a ocupar um assento permanente no CSNU, deveria, na ótica brasileira, ser “aliado natural” na ambição do Brasil de exercer papel de relevo num futuro Conselho ampliado. Desde 1992 o lado brasileiro procurava extrair compromisso de apoio da China às nossas pretensões. Entretanto, a Embaixada do Brasil em Pequim já observava em 1992 “haver certo paradoxo na postura da China quanto à ONU, pois seu discurso crítico às estruturas hegemônicas de poder no plano internacional não se fazia acompanhar de posição favorável a alterações de maior monta na conformação e atribuições da organização de suas principais instancias decisórias”<sup>(67)</sup>. Embora a China não tivesse jamais hipotecado claramente seu apoio à pretensão brasileira, sua defesa de um CSNU mais equilibrado e, por conseguinte, seu repúdio ao chamado *quick fix* — solução pela qual unicamente a Alemanha e o Japão assumiriam tais

<sup>(67)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 1992.

assentos — aproximou os dois países. Os contatos continuaram ao longo do restante dos anos noventa, mesmo após o fracasso da tentativa de reformar o CSNU em 1994/95. Nesse mesmo período, Brasil e China cooperaram na área de tecnologias sensíveis, ambos países havendo aderido aos parâmetros do *Missile Technology Control Regime*, mas sem admitir, entretanto, que questões de segurança internacionais fossem invocadas para impedir o acesso a tecnologias avançadas vitais para o desenvolvimento.

Na área militar, após longa interrupção, restabelecem-se as visitas de altas patentes, com viagens à China do General Zenildo Zoroastro, Ministro do Exército, em setembro de 1993, do Brigadeiro Lelio Viana Lobo, em julho de 1994, e do General Benedito Leonel, Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, em junho de 1996. Em contrapartida, visitou o Brasil em abril de 1994 o Ministro da Defesa da China, General Chi Haotian. Essas visitas - embora pobres em resultados concretos - atestam a plena normalização do relacionamento bilateral sino-brasileiro no campo militar, vertente de cooperação inimaginável nos anos oitenta, dadas as barreiras ideológicas que então persistiam entre as duas Forças Armadas.

Novo marco nas relações bilaterais foi estabelecido com a visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à China, em dezembro de 1995, retribuindo finalmente a visita realizada por Jiang Zemin dois anos antes. Pôs-se, dessa forma, fim ao hiato de sete anos desde a visita do último presidente brasileiro à China, José Sarney, em 1988. A visita de Fernando Henrique Cardoso não quebrou “tabus” nem abriu campos inéditos de cooperação, diferentemente do que ocorrera nas visitas presidenciais anteriores. Propiciou, no entanto, oportunidade ímpar para o Governo brasileiro reiterar, no mais alto nível, seus principais interesses econômico-comerciais na China: “a participação de empresas brasileiras nos projetos de modernização da infraestrutura chinesa”, e o aumento das “possibilidades de exportação do setor agrícola nacional e a necessidade de sofisticar a composição da pauta de comércio entre os dois países”<sup>(68)</sup>.

O principal resultado concreto da visita foi, entretanto, dar impulso ao Programa CBERS por meio da assinatura de dois instrumentos específicos, o “Acordo sobre Segurança Técnica sobre o Desenvolvimento do CBERS” e a “Ata de Entendimento sobre a Fortalecimento e a Expansão da

---

<sup>(68)</sup> “Visita de Estado do Presidente Fernando Henrique Cardoso à República Popular da China”, Maço de Acompanhamento de Compromissos, Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, dezembro de 1995, p. 6.

Cooperação Tecnológica Espacial Brasil-China”. Este último expandiu o Programa CBERS dos dois satélites originais previstos em 1988 para um total de quatro, consolidando o Programa CBERS em definitivo. Daquele momento em diante, o Brasil arcaria com metade dos custos dos dois novos satélites (CBERS 3 e CBERS 4), contra apenas um terço nos casos do CBERS 1 e 2. O “*Acordo sobre a Quarentena Vegetal*”, também assinado durante a visita, antecipava uma vertente importante dos interesses comerciais brasileiros na China. Foi o primeiro de vários acordos fitossanitários visando estabelecer “parceria estratégica” também na área agrícola, dado o crescente interesse chinês em garantir seu abastecimento de alimentos em geral, e de grãos, em particular.

A visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso pode ser apontada como encerrando a fase áurea do primeiro ciclo histórico da Parceria Estratégica. Considerações como a presença solitária da China como único país em desenvolvimento a ocupar um assento no CSNU, o elevado crescimento da economia chinesa, o interesse demonstrado pela China na aproximação com o Brasil — todos esses fatores motivaram a decisão do Presidente Fernando Henrique Cardoso de escolher a China como o primeiro país asiático a ser visitado por ele, alijando simbolicamente o Japão da categoria de principal parceiro brasileiro na Ásia. Não obstante tal boa vontade, a visita não se revelou capaz de impulsionar decisivamente os pleitos brasileiros na China, e os anos seguintes assistiriam a uma redução das expectativas brasileiras em relação à Parceria. A partir de 1996, passaria o Brasil a enxergar com maior realismo suas possibilidades de penetração econômico-comercial na China, assim como a compreender que sua aliança estratégica com um país de destaque no cenário geopolítico não se revelaria fundamental para sua própria emergência como ator político internacional.

### **3.2 - Os interesses comerciais brasileiros e chineses sob a Parceria Estratégica (1993-1995)**

Em que pese o interesse brasileiro em dar maior fluidez e profundidade ao diálogo político com a China, objetivos econômico-comerciais e científico-tecnológicos preponderavam na visão brasileira da China. Nesses dois temas, o período de 1993 a 1994 foi pródigo em avanços, registrando-se forte recuperação no intercâmbio comercial bilateral, em relação à segunda metade dos anos oitenta. Em termos absolutos, o comércio bilateral cresceu cerca

de 600% entre 1991 e 1995, passando de US\$ 355 milhões (em 1991) para US\$ 2,2 bilhões (em 1995). Em 1993, o comércio bilateral, em número absolutos, já ultrapassara o ponto alto anterior de US\$ 1,24 bilhão, estabelecido em 1985. O comércio bilateral tem agora expansão relativamente equilibrada, com ligeira vantagem para as exportações chinesas, embora tenham sido mantidos por alguns anos os superávits comerciais brasileiros. As exportações brasileiras para a China, nesse período, passaram de US\$ 226 milhões para US\$ 1,2 bilhão, representando um aumento de mais de 500%, enquanto nossas importações da China aumentaram ainda mais (800%), porém de patamar inferior, passando de US\$ 129 milhões para US\$ 1,04 bilhão, conforme se vê na Tabela abaixo:

**Tabela 5 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China (1991-1995)**

<b>Exportações</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Valores	226	460	779,0	822,0	1.204,0
Variação (%)	- 40,8	103,5	69,3	5,5	46,5
Part. (%) na Ásia	4,0	8,2	12,7	11,7	14,7
Part. (%) no total	0,7	1,3	2,0	1,9	2,6
<b>Importações</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Valores	129,0	116,0	305,0	463,0	1.039,0
Variação (%)	-23,6	- 9,5	161,0	52,0	124,8
Part. (%) na Ásia	3,2	2,9	8,3	9,3	12,7
Part. (%) no total	0,6	0,6	1,2	1,4	2,1
Saldo Comercial	97,4	343,3	474,5	358,9	162,0
Comércio bilateral	355,4	576,8	1.084,3	1.285,9	2.243,5

Fonte: CACEX/DEPEC (Valores em US milhões F.O.B.)

Esse aumento dos valores comercializados, apesar das aparências, pouco teve a ver com a Parceria Estratégica. Pelo lado brasileiro, a estabilização econômica resultante do Plano Real, o aumento do poder aquisitivo da população brasileira, a recuperação nas taxas de crescimento econômico e a relativa valorização da moeda nacional ampliaram a demanda brasileira pelas exportações chinesas, à época compostas principalmente de bens de consumo, máquinas e equipamentos. Do lado chinês, o acelerado crescimento econômico trouxe melhoria dos padrões alimentares, o que aumentou a

demanda por produtos agroindustriais brasileiros, sobretudo óleo de soja e açúcar. Entre 1991 e 1995, quantitativamente, a participação das exportações brasileiras para a China, como proporção das exportações totais brasileiras, passou de 0,7% para 2,6%, enquanto a participação das importações brasileiras à China, como proporção das importações totais brasileiras, passou de 0,6% para 2,1%. No caso das importações brasileiras da China, essas cifras, ainda que impressionantes, não levam em consideração as reexportações para o Brasil, via Hong Kong, de produtos chineses, incluindo eletrodomésticos, brinquedos e bens de consumo de baixo custo, que tornaram ainda maior a exportação global de produtos chineses para o Brasil.

Qualitativamente, é de igual modo impressionante a evolução nos padrões do comércio bilateral. Nos anos noventa, as reformas econômicas liberalizantes chinesas ampliam o leque de empresas chinesas – antes, exclusivamente estatais – dedicadas à exportação. Pela primeira vez, há significativa presença de produtos chineses não energéticos na pauta de importações brasileiras da China, que passou a incorporar produtos manufaturados intermediários, tais como máquinas de costurar tecidos, partes e acessórios para aparelhos de gravação, partes de aparelhos transmissores, brinquedos, calçados, polietileno, pneus, caixas de marchas, vestuário de algodão ou de fibras artificiais, aparelhos receptores de rádio e som. A composição e abrangência da pauta de produtos importados pelo Brasil da China pode ser avaliada na Tabela abaixo:

**Tabela 6 - Brasil: Principais Produtos Importados da China (1993-1995)**

Descrição	1993		1994		1995	
	Valor	Part.%	Valor	Part.%	Valor	Part%.
Máq. e aparelhos elétricos	56,7	18,6	119,0	25,7	192,4	18,5
Brinquedos e jogos	7,3	2,4	24,7	5,3	103,3	9,9
Produtos químicos orgânicos	44,5	14,6	52,6	11,3	91,6	8,8
Vestuário	2,4	0,8	12,7	2,7	73,3	7,1
Caldeiras/ instrumentos mecânicos	45,2	14,8	39,4	8,5	69,6	6,7
Calçados	7,4	2,4	22,4	4,8	67,4	6,5
Carvão de coque	33,0	10,8	36,3	7,8	57,0	5,5

Fonte: MDIC/SECEX (Valores em US milhões F.O.B.)

A pauta exportadora brasileira tendeu, em contraste, à concentração em produtos semiacabados e básicos. Em 1993, os produtos manufaturados - sobretudo os siderúrgicos - eram responsáveis por cerca de 73% da pauta exportadora brasileira para a China, enquanto os produtos básicos - principalmente o minério de ferro e o óleo de soja - responderam por somente 15,9%. Já entre 1993 e 1995, as exportações de ferro e aço reduzem-se em 80%, enquanto as de minério de ferro aumentam em 38%. No mesmo diapasão, produtos agrícolas como óleo de soja ressurgem, após 15 anos, e passam a dominar a pauta exportadora brasileira, em lugar dos siderúrgicos. Como resultado, a pauta exportadora brasileira em 1995 é dominada por produtos básicos: 68%, em relação a 20%, de manufaturados. Essas mudanças são demonstradas claramente na Tabela abaixo:

**Tabela 7 - Brasil: Principais Produtos Exportados para a China (1993-1995)**

Descrição	1993		1994		1995	
	Valor	Part.%	Valor	Part.%	Valor	Part%.
Óleo de Soja	11,0	1,4	416,9	50,7	550,9	45,8
Minério de ferro	112,8	14,5	130,4	15,9	155,9	13,0
Açúcar	0	0	0	0	112,3	9,3
Ferro fundido, ferro, aço	532,3	68,3	175,3	21,3	96,5	8,0
Autopeças	1,8	0,2	0,8	0,1	68,2	5,7
Caldeiras/instrumentos mecânicos	37,2	4,8	21,5	2,6	47,6	4,0
Máq., aparelhos elétricos	1,7	0,2	2,7	0,3	27,4	2,3

Fonte: MDIC/SECEX

Dá-se, portanto, no referido período de 1993 a 1995, uma alteração extremamente significativa na pauta exportadora brasileira: de concentrada em produtos manufaturados e semimanufaturados nos anos oitenta, transforma-se numa dependente da venda de poucos produtos, quase todos primários, em meados dos anos noventa. A rápida industrialização chinesa no período entre meados dos anos oitenta e noventa havia gerado naquele país um setor industrial relativamente sofisticado, altamente eficiente e muito competitivo internacionalmente. Do lado brasileiro, foram pouco significativas as iniciativas de venda de produtos de maior conteúdo tecnológico à China

nesse período, como demonstra a malsucedida tentativa de vender aviões “Brasília”, da Embraer<sup>(69)</sup>. Na área de ciência e tecnologia, à exceção do Programa CBERS, deixaram de resultar em ganhos significativos para o Brasil os diversos entendimentos em cooperação nas áreas de medicina tradicional e fármacos, biotecnologia aplicada à agricultura, sericultura, aquicultura, e novos materiais e terras raras. No campo das telecomunicações, a Telebrás, liderando consórcio de empresas brasileiras, chegou a investir num projeto piloto de fabricação de aparelhos de telefone público, operados com cartão magnético, na província chinesa de Shaanxi, mas a privatização do setor no Brasil e a posterior competição de empresas norte-americanas e européias de maior porte condenaram a iniciativa.

Do lado chinês, os interesses econômico-comerciais no Brasil se concentram em duas vertentes. De um lado, já em 1993, evidenciava-se o forte interesse chinês em aumentar a importação de minério de ferro brasileiro, fundamental para o abastecimento do setor siderúrgico chinês em franca expansão. Com o objetivo de assegurar diversificação de fornecedores (tradicionalmente concentrados na Austrália), o Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji incentivou entendimentos entre empresas siderúrgicas chinesas e a Companhia Vale do Rio Doce e, posteriormente, com a Minerações Brasileiras Reunidas<sup>(70)</sup>. De outro lado, os chineses buscavam adquirir terras agricultáveis no Brasil para suprir a demanda alimentícia da China que, cedo ou tarde, ultrapassaria a capacidade doméstica de produção. Essa proposta trazia inconvenientes ao Brasil, pelo menos na maneira em que fora elaborada, e na medida em que permitiria ao Governo chinês estabelecer “controle” sobre extensões de terra no Brasil, além de suscitar o risco associado à imigração de agricultores chineses para o Brasil. Não obstante, interessava ao Brasil tornar-se fornecedor de parcelas crescentes dos alimentos consumidos pela população chinesa.

---

<sup>(69)</sup> Tal proposta estava calcada na obrigação assumida pela empresa China Great Wall Industry Corporation, responsável pelo serviço de lançamento dos satélites sino-brasileiros no contexto do Programa CBERS, de comprar do Brasil, em troca, como *offset*, o equivalente a US\$ 15 milhões em produtos brasileiros de alta tecnologia.

<sup>(70)</sup> É interessante observar que o principal tema levantado pelo Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji, em sua visita ao Brasil, em 1993, foi o da busca de um entendimento que viabilizasse a venda de minério de ferro brasileiro em quantidades substanciais a siderúrgicas chinesas. O tema viabilizou aquele que foi o único acordo assinado meses depois, em novembro de 1993, na visita do Presidente Jiang Zemin ao Brasil. Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim maio de 1994.

Ambos projetos, em que pesem seus méritos, não alavancariam as atividades econômico-comerciais brasileiras na China de alto padrão tecnológico nesse país, de forma a compensar uma indesejável concentração da pauta exportadora brasileira em *commodities*. Dada a estrutura crescentemente sofisticada da indústria chinesa, não pareceria existir, aos olhos do setor empresarial brasileiro, oportunidades significativas de exportação para a China de produtos brasileiros de maior valor agregado. Nessas condições, os interesses comerciais brasileiros gradualmente deslocaram-se para a área de serviços, que parecia concentrar as esperanças brasileiras, em 1993 e 1994, de reeditar o papel de supridor da China de produtos de alta tecnologia, detido pelo Brasil nos anos oitenta. Passou-se a priorizar o fornecimento à China, em bases comerciais, e por grandes empreiteiras brasileiras, de serviços de construção de infraestrutura à China, com destaque na cooperação na área de energia hidrelétrica. Dessa cooperação específica esperava o Governo brasileiro colher resultados semelhantes aos que vinha obtendo com a cooperação espacial. Imaginava-se que, juntas, a cooperação energética e a espacial viriam a constituir a “pedra de toque” da Parceria Estratégica sino-brasileira.

Dado o papel fundamental que a cooperação na área hidrelétrica viria a desempenhar, no primeiro ciclo da Parceria Estratégica (1993-1999), convém examinar mais de perto como se originou aquela ideia, como evoluíram os esforços brasileiros para garantir uma participação brasileira efetiva na construção de hidrelétricas na China, e finalmente por que se frustraram, em grande medida, aquelas expectativas brasileiras.

### **3.3 - A tentativa brasileira de vender serviços de construção de hidrelétricas à China (1993-1996)**

O interesse brasileiro em participar da realização de projetos de construção de infraestrutura na China data dos primeiros anos do relacionamento oficial bilateral. Em 1979, a primeira delegação chinesa visitou Itaipu para levantar informações para a construção da Usina de Três Gargantas. Na década de oitenta, conforme apontado no Capítulo 1, diversas empresas brasileiras de consultoria participaram do projeto de planejamento da futura hidrelétrica de Tiangshengqiao-1, que viria a ser construída com financiamento japonês, na segunda metade da década de noventa.

O interesse por Tiangshengqiao-1 e outra barragem similar – Xiaolangdi – levou ao início, em 1992, da ofensiva brasileira para conquistar contratos de engenharia civil na China. Da licitação para Tiangshengqiao-1, participaram duas empreiteiras brasileiras, a Companhia Brasileira de Projetos e Obras, e a Construtora Mendes Júnior, tendo sido vitorioso o consórcio do qual participara a Mendes Júnior. Para as diversas empreiteiras brasileiras interessadas na China – que incluíam, ainda, a Andrade Gutierrez e a Camargo Correia – esses projetos eram apenas um passo inicial em direção àquele que representava potencialmente o “negócio do século”, a construção, na província de Hubei, da gigantesca Usina de Três Gargantas, projeto orçado à época em US\$ 27 bilhões e cuja capacidade instalada, fixada em 18 mil MW, sobrepujaria com folga a de Itaipu. As empreiteiras brasileiras viam claramente na “Usina de Três Gargantas” um projeto cuja concretização julgavam estar acima das forças de suas congêneres chinesas, percepção essa que era reforçada por declarações de altos funcionários chineses<sup>(71)</sup>. As empreiteiras brasileiras eram favorecidas pelo seu domínio da tecnologia de concretagem especialmente apropriada a obras da envergadura, desenvolvida ao longo da construção de Itaipu: o *rolled compacted concrete*<sup>(72)</sup>. A participação de empreiteiras brasileiras em grandes obras de engenharia civil na China teria a vantagem adicional de compensar a falta de projetos similares no Brasil, causada pela forte redução dos investimentos governamentais brasileiros, no início dos anos noventa, em projetos de infraestrutura nacionais. Esse cenário negativo foi corroborado pela fabricante alemã de turbinas e equipamento pesado de geração de energia elétrica, a *Voith*, cuja produção era então concentrada em sua filial brasileira. Em visita ao Embaixador brasileiro em Pequim, em junho de 1993, o Vice-Presidente Executivo da Voith do Brasil revelou-lhe que a China se tornara, “com a queda no nível dos investimentos no setor de infraestrutura brasileiro”, uma opção importante de contratos

<sup>(71)</sup> Segundo discurso pronunciado durante a IV International Exhibition on Energy and Power, realizada em Pequim, em maio de 1992, o Vice-Presidente do Conselho de Eletricidade da China, Sr. You Ji Shou, enfatizou, segundo relato da Embaixada do Brasil em Pequim, o desejo de seu país de intensificar a cooperação econômica e tecnológica com empresas estrangeiras, tendo em vista a dimensão das dificuldades que se apresentariam com a Usina de Três Gargantas. O Secretário-Geral do mesmo Conselho, Sr. Chen Wang Xiang, indicou, por sua vez, que a proporção de equipamento de geração elétrica importado por seu país, que era de 17% em 1991, deveria aumentar nos anos vindouros, na medida em que fossem sendo cumpridas as metas ambiciosas de expansão da geração hidrelétrica da China, que implicaria futuras aquisições de geradores de 600, 800 e até 1000 MW, então fora da capacidade tecnológica da China de produzir internamente.

<sup>(72)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de fevereiro de 1994.

para sua empresa, que, de outra forma, “corria o sério risco de reduzir drasticamente suas atividades no Brasil, e mesmo de fechar”<sup>(73)</sup>.

A reconhecida capacitação brasileira na construção de grandes barragens parecia ser um trunfo incontestável. Por outro lado, o Governo brasileiro, desde cedo, viu na cooperação nesse setor um projeto estratégico de importância análoga à que tinha o CBERS na área espacial, motivo pelo qual convenceu o Governo chinês a celebrar o Ajuste Complementar sobre Cooperação no Campo da Hidreletricidade, assinado pelo Chanceler Qian Qichen em sua visita ao Brasil em março de 1993. No que parecia ser um excelente augúrio do “interesse da parte chinesa em absorver tecnologia brasileira de construções de barragens”, a parte chinesa havia concordado com reivindicação das construtoras brasileiras, de fazer constar daquele Ajuste uma cláusula que concederia “preferência a consórcios sino-brasileiros em caso de igualdade técnica e comercial em concorrências [com empresas de outros países]. Para os representantes das construtoras brasileiras, “embora tal cláusula não decidisse *a priori* as licitações, ela iria reforçar o peso político das ofertas brasileiras”<sup>(74)</sup>.

Explica-se, assim, a instalação na China, ao longo de 1994, de três empreiteiras brasileiras: CBPO, Andrade Gutierrez e a Mendes Júnior. Desejosas de evitar uma competição fratricida, como ocorrera no processo de licitação de Tiangshengqiao-1, essas empresas se consorciaram, reconstituindo a UNICOM, associação originalmente criada para a construção da represa de Itaipu, também conhecida como a “Three Gorges Brazilian Joint Venture” (TGB). Com a TGB, desejavam as empreiteiras fortalecer-se no processo licitatório, que envolveria também, pensava-se, empresas de grande porte dos países desenvolvidos, sobretudo norte-americanas e japonesas. Com efeito, dois anos antes, em 1992, “interlocutores chineses, ao expressarem [ao Embaixador brasileiro] seu interesse pelo reforço da cooperação bilateral com o Brasil nesse campo, deixaram também claro já contar a China com amplas ofertas de cooperação técnica por parte de países como os EUA, Rússia, França, Itália, Japão, Canadá e o Reino Unido”<sup>(75)</sup>. Por tais motivos, no início de maio de 1994, ainda não havia indícios claros de que o interesse chinês na experiência hidrelétrica brasileira “viria resultar em participação brasileira, seja na construção, seja no fornecimento de geradores [à Usina de Três Gargantas]”. Notícias na

<sup>(73)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de junho de 1993.

<sup>(74)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 1993.

<sup>(75)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de dezembro de 1992.

imprensa brasileira dando como certa tal participação inquietavam as empreiteiras brasileiras e irritavam os chineses<sup>(76)</sup>.

Decidido a insistir no projeto de cooperação hidrelétrica, o Governo brasileiro organiza, em maio de 1994, missão da Eletrobrás, de modo a consolidar os laços institucionais com parceiros chineses, incluindo, em sua composição, representantes das quatro principais empreiteiras brasileiras interessadas na cooperação com a China. Na sequência, para reforçar a posição brasileira, organiza-se uma visita do Ministro das Minas e Energia, Alexis Stepanenko, em setembro de 1994. Stepanenko teria, nessa visita, outras missões além da de apoiar as empreiteiras brasileiras: encorajar a ampliação do comércio bilateral de produtos minerais, por meio do intercâmbio de minério de ferro brasileiro pelo carvão chinês, e explorar as perspectivas de troca de experiências e tecnologias nos setores de exploração de petróleo em águas profundas, química fina, transporte fluvial e construção de portos. A principal razão da visita, no entanto, prendia-se fundamentalmente ao interesse de assegurar que a “parceria” na área hidrelétrica “evoluisse dos protocolos de intenções para uma colaboração mais concreta”<sup>(77)</sup>. Para tanto, Stepanenko apresentou à Corporação das Três Gargantas, empresa encarregada de coordenar os trabalhos de construção propriamente dita da Usina, o que denominou de um “projeto global de transferência de tecnologia e assistência técnica”, envolvendo simultaneamente a participação de empreiteiras, fabricantes de equipamentos eletromecânicos e consultores de engenharia brasileiros, e que seria complementado oportunamente por um “singular projeto de engenharia financeira”.

Na época, os chineses indicaram “ser ainda prematuro, no estágio inicial da obra, um comprometimento mais abrangente com uma oferta de venda de serviços, mas prometeram que a experiência brasileira na construção de grandes hidrelétricas seria certamente utilizada na Usina de Três Gargantas na medida em que os trabalhos avançassem”. Tornou-se evidente, semanas depois, que a proposta brasileira não iria interessá-los. Em primeiro lugar, por constituir um “pacote fechado”, benéfico sobretudo às empreiteiras brasileiras<sup>(78)</sup>. Isso ficou claro quando, dez dias após a visita, um representante

---

<sup>(76)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de maio de 1994.

<sup>(77)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de julho de 1994.

<sup>(78)</sup> O Vice-Ministro da Energia Elétrica da China, Lu Yanchang, em visita ao Brasil em janeiro de 1995, afirmou ao Secretário Geral das Relações Exteriores que a concorrência para as obras da Usina de Três Gargantas seria dividida em duas etapas. Na primeira, que teria lugar em 1995, seriam licitadas as obras de construção civil, e, na segunda, a ter lugar em 1996, a aquisição de equipamentos.

da CBPO na China foi procurado pela Corporação das Três Gargantas, que lhe solicitou três consultorias específicas sobre aspectos ligadas à proposta brasileira, inclusive sobre o sistema inovador brasileiro de lançamento de concreto. Embora esses pedidos tivessem evidenciado uma clara estratégia chinesa de restringir a projetos pontuais e isolados as contribuições brasileiras a Três Gargantas, preferiu-se acreditar que esses contratos, embora inexpressivos em termos comerciais, “representariam um passo importante na formação de um vínculo mais estreito entre o Brasil e a China no setor hidrelétrico e teriam o mérito indiscutível de constituir no primeiro envolvimento concreto de um país estrangeiro no megaprojeto chinês”<sup>(79)</sup>. O segundo fator de desinteresse chinês pela proposta de Stepanenko consistia na circunstância de nela não se prever um claro componente financeiro. Conforme alertaria o novo Embaixador brasileiro em Pequim, João Augusto de Médicis, ainda em setembro de 1994, esse inconveniente era um “ponto sensível” num mercado extremamente competitivo como o da China, em que tradicionais fornecedores de capitais, como a Europa, Japão e EUA, e até países com menos tradição no setor, como a Austrália e a Coreia do Sul, demonstravam forte interesse em participar da montagem financeira do projeto de Três Gargantas<sup>(80)</sup>. Essa percepção foi confirmada dois meses depois, quando o Vice-Presidente da Corporação de Três Gargantas, após ter-lhe perguntado se “já haveria alguma evolução sobre eventuais facilidades de financiamento a serem concedidas pelo Brasil à construção daquele projeto”, assinalou que o Canadá acabara de anunciar concessão de financiamento de US\$ 35 milhões, em bases muito atrativas<sup>(81)</sup>.

No decorrer de 1995, delineia-se com clareza a opção chinesa por reservar as obras de construção civil da barragem de “Três Gargantas” unicamente a empresas chinesas, que recorreriam apenas episodicamente a empresas estrangeiras. A mesma filosofia valeu para as obras de geração e transmissão de energia, evitando o lado chinês comprar “pacotes fechados”, como o oferecido pelo Brasil, em favor da absorção gradativa de tecnologias estrangeiras. Após a visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à China,

---

<sup>(79)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de setembro de 1994.

<sup>(80)</sup> O Embaixador João Augusto de Médicis vaticinou que “se o Brasil pretendia efetivamente aprofundar sua proposta de participação na construção da Usina de Três Gargantas, aproveitando o clima favorável criado pela visita do Ministro Stepanenko, seria necessário forçosamente introduzir um componente financeiro nas propostas técnicas apresentadas”. Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim, datado de setembro de 1994.

<sup>(81)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 1994.

em dezembro de 1995, sem que dela resultasse qualquer avanço efetivo para os interesses brasileiros, a insatisfação das empreiteiras brasileiras veio rapidamente à tona. Numa reunião em 13 de março de 1996, na Embaixada do Brasil em Pequim, o representante da UNICOM em Pequim considerou “inexpressivos” a dúzia de contratos alcançados<sup>(82)</sup>, de forma alguma compensando “os elevados custos da manutenção de escritório de representação em Pequim”. Alertou que “a própria sustentação do Consórcio UNICOM na China estava em questão” e indicou haver “desapontamento e irritação por parte dos dirigentes da UNICOM em relação ao comportamento da parte chinesa, a qual, desde o início da aproximação [bilateral nesse campo], tinha solicitado e obtido da parte brasileira constantes demonstrações de colaboração - apoio à ida de missões ao Brasil, assistência em seminários, ajuda na elaboração de licitações -, sem que tenha havido uma contrapartida que permitisse vislumbrar ao menos a possibilidade de se concretizar uma efetiva parceria comercial”<sup>(83)</sup>.

As empresas Andrade Gutierrez e Mendes Júnior, em contatos com a Embaixada em Pequim, reconheceram, entretanto, que parte da culpa pelas desventuras das empreiteiras brasileiras na China foi causada por erros de avaliação delas próprias. Em março de 1996, estavam conscientes de que as

---

<sup>(82)</sup> Os contratos obtidos pela UNICOM com referencia à obra de Três Gargantas foram os seguintes: (a) de maio a outubro de 1995, execução de contrato de assistência técnica com a subcontratada chinesa Anneng para que três técnicos brasileiros prestassem, por 6 meses, ajuda na execução da parte final das obras da primeira fase da eclusa permanente da Usina; (b) em julho de 1995, pequeno contrato com a Corporação de Três Gargantas para que três técnicos brasileiros prestassem, por 15 dias, apoio na preparação de edital de licitação para equipamentos de transporte e lançamento de concreto para as obras principais; (c) em outubro de 1995, participação da UNICOM e de Furnas no simpósio 1995 “Three Gorges Project Technology International Services”; (d) em dezembro de 1995, assinatura de um “pre-bidding agreement” com a Anneng com vistas a que a UNICOM continuasse a dar assistência técnica nos trabalhos da segunda fase da eclusa permanente, incluindo a cessão de dois técnicos brasileiros, durante 20 dias, para auxiliá-la a preparar sua proposta para a referida licitação; e, por fim, (e) em janeiro e fevereiro de 1996, pequeno contrato para que dois técnicos brasileiros prestassem, por 30 dias, consultoria para a preparação de edital de licitação para equipamentos permanentes de geração de energia da Usina.

<sup>(83)</sup> A decisão, dias depois, da Anneng, de denunciar unilateralmente contrato com a UNICOM, fez o representante daquela entidade brasileira referir-se mais uma vez à “prática habitual de empresas chinesas de criarem expectativas em firmas estrangeiras de participarem em seus contratos, obterem delas a fundo perdido apoio técnico indispensável à solução de suas dificuldades e, uma vez obtido tal apoio, procrastinarem indefinidamente a co-participação delas nos contratos, ou solicitarem tão somente uma pequena prestação de assistência técnica”. Telegramas da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 1996.

“oportunidades de participação em contratos de execução de obras e prestação de serviços [na China] não seriam tão amplas quanto inicialmente se estimavam, já que a grande maioria dos projetos em andamento, [...] eram considerados projetos domésticos e, como tal, inacessíveis a empresas estrangeiras”. Por esse motivo, as empreiteiras brasileiras ficavam praticamente limitadas a licitações internacionais financiadas pelo Banco Mundial ou pela “Overseas Economic Cooperation Fund” – do Japão, ou seja, pequena fração do mercado de construção de infraestrutura total da China. Por outro lado, observaram ainda que grande quantidade de construtoras domésticas chinesas estariam aptas a executar projetos simples como rodovias, pontes e prédios, com preços competitivos internacionalmente. Por fim, consideravam que “o futuro da cooperação brasileira [nesse setor na China, sobretudo em Três Gargantas], dependeria de viabilizar-se, mediante o “Programa de Financiamento a Exportações” (PROEX), por exemplo, linha de crédito [favorável] à China. Esse tema viria a transformar-se em questão chave relacionada à segunda fase das licitações de Três Gargantas, destinada à aquisição de conjuntos de turbinas. Divulgados os resultados daquela concorrência internacional, coube à filial brasileira da empresa Voith-Siemens fabricar diversos deles, o que proporcionou exportações brasileiras de cerca de US\$ 220 milhões<sup>(84)</sup>.

Permaneceu, no entanto, forte frustração com o fracasso do que se seria o segundo “pilar” da Parceria Estratégica. A falta de participação substancial brasileira na construção das barragens reduziu, daquele momento em diante, o entusiasmo brasileiro pela aproximação com a China, visto que a Parceria Estratégica não redundara em “vantagem” para empresas oriundas de um país em desenvolvimento como o Brasil<sup>(85)</sup>. Desse malsucedido projeto, as

---

<sup>(84)</sup> Fracassadas as tentativas de empreiteiras brasileiras de participar das obras civis de Três Gargantas, em parte pela falta de financiamento adequado, o Governo brasileiro finalmente disponibilizou crédito em condições favoráveis para viabilizar a venda, pela Voith-Siemens do Brasil, de diversos conjuntos de turbinas para Três Gargantas. Foram utilizadas, para esse fim, linhas de crédito especiais, como o Programa de Financiamento à Exportações (PROEX).

<sup>(85)</sup> São vários os exemplos de situações em que o Governo brasileiro, de forma algo ingênua, tentou ‘evocar’ o conceito da parceria estratégica para reverter decisões chinesas desfavoráveis aos interesses comerciais brasileiros. No caso da licitação da represa de Xiaolangdi, advertido de que o consórcio integrado pela Andrade Gutierrez seria provavelmente vencido por estipular preço mais alto que a firma ganhadora, o então Embaixador brasileiro, João Augusto de Médicis, disse ao Vice-Ministro de Recursos Hídricos chinês, em fevereiro de 1994, que o “Governo brasileiro esperava que outras considerações, além do preço, fossem levadas em conta quando do julgamento [final] das propostas”. Prosseguiu, argumentando que o Brasil “não esperava por privilégios excessivos, mas aspirava a que houvesse espaço [no mercado hidrelétrico chinês] para as empresas brasileiras”.

empreiteiras brasileiras e a Eletrobrás guardaram, além de certa mágoa, a suspeita de que, ao permitir livremente a visita de delegações técnicas chinesas a Itaipu, os brasileiros propiciaram, inadvertidamente, ocasião para que os chineses obtivessem informações técnicas de que necessitavam para construir Três Gargantas, sem efetuar qualquer pagamento<sup>(86)</sup>. Confirmando a ameaça do representante da UNICOM, as empreiteiras brasileiras CBPO e a Andrade Gutierrez deixaram aquele país em junho de 1996. Só permaneceu a Mendes Júnior, que participava então da construção da Usina de *Tiangshengqiao-1*. Em relatório sobre a malfadada experiência da UNICOM, a Embaixada brasileira reconheceu que “uma avaliação crítica de nossa atuação [na China], nos últimos anos, talvez seja o primeiro passo para iniciarmos uma nova fase em nosso relacionamento com a China, na qual a fixação de metas realistas coincida com a obtenção de resultados, de modo a concretizar a propalada Parceria Estratégica”<sup>(87)</sup>.

Com efeito, essa experiência guarda lições úteis. Ao contrário do que ocorria no caso do bem-sucedido Programa CBERS, baseado em interesses fundamentalmente convergentes na área espacial, o interesse brasileiro na realização de projetos de construção civil na China esbarrou na determinação daquele país de construir “Três Gargantas” com suas próprias empreiteiras, desenvolvendo para tanto sua própria tecnologia, mesmo que inspirada ou copiada de outros países. Também pesou a falta de adequado apoio financeiro aos seus exportadores brasileiros de serviços, seja por dificuldades orçamentárias domésticas, seja pela crença ingênua de que a existência de uma Parceria bilateral permitiria ao Brasil obter politicamente tais contratos, mesmo apresentando oferta pouco competitiva<sup>(88)</sup>.

### 3.4 - Dificuldades econômico-comerciais (1996-1999)

O período de 1997 a 1999 também representa fase adversa no comércio bilateral sino-brasileiro. Após se manter num patamar de US\$ 2,2 bilhões, nos anos 1995-97, o intercâmbio comercial reduz-se acentuadamente em

---

<sup>(86)</sup> O Sr. Vasco Soares da Costa, diretor da Área Internacional da Eletrobrás, em reunião organizada em julho de 1996, no Rio de Janeiro, para definir nova estratégia de negociação com a China, referente à cooperação no setor de hidreletricidade, afirmou, segundo relato do Itamaraty, que “receber bem” delegações chinesas que visitam Itaipu seria contraproducente, pois os técnicos chineses iam ao Brasil com o “quebra-cabeça meio armado” e conseguiam, com apenas “meias perguntas” obter as informações que lhes faltavam. Despacho Telegráfico para a Embaixada do Brasil em Pequim de julho de 1996.

<sup>(87)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de junho de 1996.

<sup>(88)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de junho de 1996.

1998 e 1999, chegando naquele último ano ao seu ponto mais baixo desde 1994: US\$ 1,54 bilhão. A China, que havia sido o 12º maior mercado para exportações brasileiras em 1997, cai para a 15ª posição em 1999, sendo ultrapassada pela Espanha e México (em 1998), e pela Rússia e Paraguai (em 1999). O mesmo fenômeno se repete do lado chinês. Em 1997, o Brasil situou-se como 18º maior fornecedor da China. Em 1999, caíra para a 23ª posição. Nesse período, como a queda das exportações foi maior do que a das importações brasileiras, o Brasil passou a acumular déficits em sua balança comercial com a China, invertendo tendência de superávits registrada entre 1986 e 1995. Ressalte-se, entretanto, que esses saldos negativos não eram expressivos nem destoantes do padrão do comércio exterior do Brasil à época. Os dados referentes ao comércio sino-brasileiro nesse período encontram-se na Tabela abaixo:

**Tabela 8 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China (1997-1999)**

	1997	1998	1999
Exportações	1.088,2	904,9	676,1
Variação (%)	-2,3	-16,9	-25,3
Part. (%) nas exportações brasileiras para Ásia	14,1	16,1	11,8
Part. (%) nas exportações brasileiras totais	2,05	1,77	1,41
Importância como mercado para o Brasil	12º	14º	15º
Importações	1.166,4	1.033,8	865,2
Variação (%)	3,0	-11,4	-16,3
Part. (%) nas importações brasileiras da Ásia	12,9	13,1	13,4
Part. (%) nas importações brasileiras totais	1,94	1,78	1,76
Importância como fornecedor do Brasil	10º	12º	14º
Saldo Comercial	-78,2	-128,9	-189,0
Comércio bilateral	3.254,6	1.938,7	1.541,3

Fonte: MDIC/SECEX (Valores em US milhões F.O.B.)

Essa redução do comércio bilateral originou-se, em parte, de dificuldades conjunturais vividas pelos dois países em 1997 e 1998. Em primeiro lugar, a economia chinesa foi sensivelmente afetada pela crise financeira asiática de 1997, ano em que as exportações da China à Ásia se reduziram sensivelmente por conta da desvalorização cambial na maior parte de seus vizinhos. Em

consequência, em 1998, as exportações chinesas aumentaram apenas 0,5% em relação à cifra que registrara em 1997, em contraste com taxas de crescimento da ordem de 33% em 1994 e 23% em 1995. Crise financeira análoga atingiu diretamente o Brasil no final de 1998, conduzindo à flutuação do real em janeiro de 1999, à paulatina desvalorização de nossa moeda nos 18 meses subsequentes, e à redução na demanda brasileira por importações chinesas. Adicionalmente, as exportações brasileiras para a China foram afetadas negativamente pela queda dos preços das *commodities* agropecuárias no mercado internacional, ocorrida em 1999.

Os dados referentes à pauta de exportações e importações brasileiras para – e da – China no período entre 1997 e 1999 encontram-se nas Tabelas abaixo:

**Tabela 9 - Brasil: Principais Produtos Exportados à China (1997-1999)**

Descrição	1997		1998		1999	
	Valor	Part.%	Valor	Part.%	Valor	Part.%
Minério de ferro/concentrados	179,4	16,5	199,7	22,1	242,1	35,8
Soja triturada	89,2	8,2	221,6	24,5	111,3	16,5
Pasta química de madeira	34,1	3,1	24,0	2,7	52,6	7,8
Óleo de soja em bruto	253,7	23,3	94,9	10,5	45,4	6,7
Fumo em folhas	-	-	6,4	0,7	38,5	5,7
Couros e peles	13,7	1,3	15,2	1,7	21,4	3,2
Farelo de soja	264,8	24,3	196,7	21,7	14,3	2,2
Papéis fotográficos	34,9	3,2	42,0	4,6	10,6	1,6
Aços laminados	26,1	2,4	6,7	0,7	10,1	1,5
Ferro-ligas	-	-	-	-	8,8	1,3
Veículos e autopeças	13,8	1,3	11,8	1,3	-	-
Polímeros etileno, propileno	12,4	1,1	-	-	-	-

Fonte: MDIC/SECEX (Valores em US milhões F.O.B.)

**Tabela 10 - Brasil: Principais Produtos Importados da China (1997-1999)**

Descrição	1997		1998		1999	
	Valor	Part.%	Valor	Part.%	Valor	Part.%
Aparelhos transmissores	86,5	7,4	44,7	3,8	52,8	6,1
Brinquedos	66,4	5,7	72,4	7,0	49,3	5,7
Carvão de coque	68,5	5,9	87,1	8,4	37,1	4,3
Compostos heterocíclicos	29,7	2,5	31,1	3,0	34,2	4,0
Maquinas processamento dados	-	-	44,2	4,3	32,9	3,8
Motores/geradores elétricos	26,5	2,3	34,5	3,3	32,1	3,7
Partes de aparelhos vídeo e de som	-	-	-	-	22,4	2,6
Compostos nitrogenados	-	-	-	-	18,6	2,1
Calçados e componentes	62,5	5,4	40,0	3,9	17,4	2,0
Toca-fitas	-	-	23,4	2,3	15,4	1,8
Vestuário	72,2	6,2	32,5	3,1	-	-
Aparelhos eletromecânicos	-	-	22,5	2,2	-	-
Aparelhos de fotocópia	32,0	2,7	-	-	-	-
Aparelhos de telefonia	23,5	2,0	-	-	-	-
Alho	27,3	2,3	-	-	-	-

Fonte: MDIC/SECEX (Valores em US milhões F.O.B.)

A retração do comércio sino-brasileiro também encontra explicação nas mudanças estruturais experimentadas pelas economias brasileira e chinesa no final dos anos noventa, que impingirão diretamente sobre a composição das pautas exportadora e importadora brasileiras para – e da – China. A crescente participação, nesse período, de produtos primários na primeira, e de manufaturados na segunda, levaria a Embaixada do Brasil em Pequim a observar, em dezembro de 1999, “que parece estar se cristalizando entre os dois países um tipo de relacionamento comercial vertical, do tipo país industrializado com país pré-industrial, em que o Brasil fornece *commodities* e matérias-primas e a China cada vez mais busca colocar no mercado brasileiro produtos de alto valor agregado”<sup>(89)</sup>. Do lado brasileiro, conforme se examinará mais adiante, ocorrem, nesse período, acentuados avanços na competitividade do setor agromineral exportador. Do lado chinês, o surgimento, naqueles anos, de uma indústria de esmagamento e beneficiamento da soja fez com que a exportação brasileira do complexo óleo e farelo de soja, que havia representado quase 50% das nossas exportações totais em 1997, se

<sup>(89)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de dezembro de 1999.

reduzisse a menos de 10%, em favor da importação, pela China, de crescentes quantidades de soja em grão<sup>(90)</sup>. De igual maneira, a expansão da indústria siderúrgica doméstica chinesa, no mesmo período, irá, pelo mesmo motivo, conduzir, a partir de meados nos anos noventa, a uma forte redução nas importações chinesas de produtos siderúrgicos brasileiros e no correspondente aumento das de minério de ferro<sup>(91)</sup>.

O fenômeno descrito acima, entretanto, também se replicava no comércio chinês com outros países. País pobre em recursos naturais - ao menos em relação à sua enorme população - a China, desde meados dos anos oitenta, privilegiou o desenvolvimento de indústrias de exportação calcadas nas áreas de bens de consumo de uso intensivo em mão de obra (brinquedos, vestuário, calçados, eletroeletrônicos) e, com o tempo, também na área de bens não tradicionais (material de transporte, máquinas e equipamentos). A participação de produtos primários dentro da pauta exportadora chinesa já deixara de ser majoritária em 1986, quando o valor de seu principal produto primário de exportação, o petróleo, sofreu com a baixa internacional de preços. A partir daquele momento, enquanto as exportações de manufaturados aumentaram 18 vezes - passando de US\$ 10 bilhões em 1986 para US\$ 180 bilhões em 1999 -, as exportações chinesas de *commodities* apenas dobraram entre 1986 (US\$ 7 bilhões) e 1999 (US\$ 15 bilhões). Proporcionalmente, os produtos básicos representariam apenas 13,5% das exportações totais chinesas em 1999.

Contra esse pano de fundo comercial desfavorável, ocorreram também diversos contenciosos comerciais que contribuíram para criar tensões adicionais no intercâmbio comercial bilateral. Do ponto de vista chinês, a atitude brasileira que mais desagradou foi o recurso frequente do Brasil a medidas comerciais restritivas contra exportações chinesas, que abarcaram desde investigações *antidumping* até a imposição de salvaguardas. O Governo brasileiro assim

<sup>(90)</sup> As exportações brasileiras conjuntas de óleo e farelo de soja reduziram-se de 47,5% das exportações totais brasileiras à China em 1997 para 31,1% em 1998 e apenas 8,8% em 1999. Já as exportações de soja em bruto brasileiras à China incrementaram sua participação de 8,2% do total exportado pelo Brasil para aquele país em 1997 para 24,5% em 1998 e finalmente 35,6% em 1999.

<sup>(91)</sup> De 68% da pauta brasileira naquele ano, os produtos siderúrgicos caíram progressivamente para 21% (em 1994), para 8% (em 1995) e para 1,5% (em 1999), espelhando a enorme expansão ocorrida no setor siderúrgico chinês, que viu sua produção crescer de 88,68 milhões de toneladas de aço (em 1993) para 101,7 milhões (em 1995) e finalmente 124,26 milhões (em 1999). Para atender a esse fenômeno, as exportações brasileiras de minério de ferro passaram de apenas 14,5% de nossa pauta (em 1993), para 16,5% (em 1997), 22,1% (em 1998) e 35,8% (em 1999).

respondia a crescentes pressões de parcelas do empresariado brasileiro, temerosas de uma “invasão” de bens de consumo chineses, sobretudo nas áreas têxtil e de brinquedos, facilitadas pela taxa de câmbio brasileira de então, relativamente valorizada face à moeda norte-americana. Após recorrer inicialmente a medidas *antidumping*, viu-se forçado o Governo brasileiro a impor, a partir de junho de 1996, “salvaguardas transitórias” contra a entrada de tecidos artificiais e sintéticos originários da China, Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong e Panamá, medida essa que redundou em sensível queda das exportações chinesas desses produtos ao Brasil em 1999.

Do ponto de vista brasileiro, registraram-se, na área comercial, duas queixas específicas contra a China. A primeira era referente à resistência chinesa em atender, ao longo de 1996, a pleitos específicos brasileiros de reduções tarifárias, no contexto de sua adesão à OMC, para cerca de 20 produtos de interesse brasileiro, sobretudo ligados ao óleo de soja, suco de laranja, açúcar e café solúvel<sup>(92)</sup>. A segunda queixa brasileira dizia respeito à resposta pouco transparente e razoável a surtos de doenças animais no Brasil. Em fevereiro de 1999, a Administração Geral da Qualidade, Supervisão, Inspeção e Quarentena (AQSIQ) da China impôs proibição total à importação de carne bovina, ovina, suína e caprina originária do Brasil, com base em notícias obtidas informalmente da Organização Internacional de Epizootias (da qual a China não era membro) sobre casos de febre aftosa em fazenda no Estado do Mato Grosso do Sul. A referida decisão, complementada em outubro de 1999 por outra, proibindo importações de carne de frango brasileira, em função de um surto localizado da doença de *Newcastle* em pequena granja não comercial do Rio de Janeiro, efetivamente fechou para o Brasil o mercado de carnes na China, por diversos anos. Embora os atritos comerciais não fossem de maior envergadura, acirravam clima de inconformidade brasileira, na esteira do fracasso da tentativa de venda de serviços de construção de hidrelétricas pelo Brasil à China e da crescente concentração das exportações brasileiras em *commodities*.

---

<sup>(92)</sup> O Governo chinês, ao longo de 1996 e 1997, terminou por ceder aos pedidos brasileiros, no casos do café solúvel, para o qual estipulou tarifa de 30%, e suco de laranja (15%). O último pleito a ser atendido foi o referente ao óleo de soja, em relação ao qual a China terminou finalmente, anos mais tarde, aceitando consolidar a tarifa de 9% na OMC.

### 3.5 - Dificuldades relacionadas aos direitos humanos (1996-1997)

Em 1996, percepções contrastantes sobre a Parceria estratégica e o desapontamento brasileiro com a falta de resultados palpáveis nos campos da cooperação energética e econômico-comercial somam-se ao desconforto causado por desentendimentos na área política. Isto se deveu ao voto brasileiro contrário à China, na Comissão de Direitos Humanos da ONU. O tema dos direitos humanos ganhara especial sensibilidade para o Governo chinês pelo menos desde o “incidente” de *Tiananmen*, que dera início a uma série de pressões internacionais contra o regime chinês, mas que simultaneamente o convenceu de que sua própria sobrevivência dependeria da repressão aos dissidentes e a outros movimentos contestatórios, sobretudo ligados à religião. Além de julgar as acusações relativas aos chamados direitos humanos políticos como grave ameaça ao regime, a cúpula chinesa tornou-se firmemente convencida de que as pressões externas a “favor” desses direitos, sobretudo quando originárias dos EUA, representam instrumento de pressão política, e não expressam preocupação real com a situação dos direitos humanos no país. Essa percepção é reforçada pela insistência do Ocidente em defender direitos políticos – liberdade de imprensa, eleições livres, entre outros – claramente incompatíveis com a preservação do regime autoritário chinês. Para os chineses, que há séculos priorizam o coletivo sobre o individual, bem como a estabilidade política sobre a liberdade individual, o foco ocidental sobre os direitos políticos – e o relativo desinteresse pelos direitos sociais – é ilógico e mal intencionado e, como tal, deve ser rejeitado taxativamente.

A insistência dos EUA, a partir de 1990, com eventual apoio europeu, em propor anualmente, no âmbito da recém extinta Comissão de Direitos Humanos (CDH) da ONU, um projeto de resolução de condenação ao desrespeito aos direitos humanos na China<sup>(93)</sup>, foi vista pelo Governo chinês como atitude hostil, de clara inspiração política, cuja derrota seria imprescindível para assegurar a manutenção do prestígio internacional do regime chinês. Para tanto, o Governo chinês passou a lançar mão de uma resolução processual, a chamada “moção de não ação”, no intuito de impedir que se examinasse a substância das resoluções norte-americanas. A China

---

<sup>(93)</sup> Os EUA apresentaram resoluções de condenação aos direitos humanos na China nos anos de 1990, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000 e 2001. Em 2002 e 2003, pela necessidade de obter o apoio da China na “guerra contra o terrorismo”, os EUA deixaram de apresentar essas resoluções, mas voltou a patrocinar nova resolução em 2004.

procurou identificar-se o máximo possível com a causa dos países em desenvolvimento, desenvolvendo a tese de que “a promoção do desenvolvimento social (combate à fome, direito à moradia digna, etc.) constituiria efetivo compromisso com o respeito aos direitos humanos, ao contrário do que propalava a “propaganda antichinesa em voga no Ocidente”<sup>(94)</sup>. Com o maciço apoio dos países em desenvolvimento da Ásia, Oriente Médio e da África, a China pôde derrotar sistematicamente todas as resoluções norte-americanas. Já a maior parte da América Latina – então redemocratizada – adotou posição de abstenção nas votações, a exemplo do Brasil entre 1990 e 1995.

A visão chinesa sobre os direitos humanos foi bem sintetizada pelo então Vice-Ministro da Justiça, Sr. Zhang Xiufu, em visita ao Brasil em setembro de 1997. A China reconheceria os princípios da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, mas acreditava que a universalidade deveria ser compatível com a realidade de cada país. Por conseguinte, a China rejeitaria a imposição de concepções e defenderia que cada país teria seus meios e modos de promover e proteger os direitos humanos e que as diferentes etapas da evolução sócio-econômica de um país determinariam que a ênfase recaísse sobre uma ou outra ordem de direitos. Para a China, o direito à subsistência e o direito ao desenvolvimento seriam prioritários; seus avanços nesse campo poderiam ser aquilatados pelos progressos obtidos pela China no combate à pobreza e na melhoria do padrão de vida da população, infelizmente não devidamente apreciadas pela comunidade internacional <sup>(95)</sup>.

Explica-se, nesse contexto, a inconformidade e “perplexidade” do Governo chinês com a decisão brasileira de votar contra a moção chinesa de “não ação” em relação à resolução norte-americana, quando de seu exame na CDH, em 23 de abril de 1996. Pareceu aos chineses incompreensível que o Brasil, que mantinha uma Parceria Estratégica com a China, pudesse apoiar as posições dos EUA naquela matéria, ainda mais por ser, como a China, um país em desenvolvimento, que com ela partilhava posições comuns quanto à necessidade de democratizar o sistema internacional de poder e favorecer a multipolaridade. A surpresa chinesa foi tanto maior, porquanto – durante audiências mantidas por alto dignitário chinês com o Chanceler brasileiro e com o próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso, três semanas antes da votação em Genebra – altas autoridades brasileiras ter-lhe-iam indicado que manteriam inalterada a

---

<sup>(94)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de janeiro de 1997.

<sup>(95)</sup> Despacho Telegráfico para a Embaixada do Brasil em Pequim em setembro de 1997.

posição de abstenção em relação à “moção de não ação” chinesa<sup>(96)</sup>. Conforme afirmou o Sr. Luo Gan – membro do Comitê Permanente do *Bureau* Político do PCC e encarregado dos temas de segurança e justiça na China – ao Ministro Francisco Rezek, que visitava a China uma semana após a votação na CDH, era “difícil acreditar que o representante do Brasil tivesse mudado o voto após compromisso assumido com o Governo chinês”<sup>(97)</sup>.

Para minorar o sentimento de “traição” sentido pela parte chinesa, o então Subsecretário de Assuntos Políticos explicou ao Embaixador chinês, no mesmo dia da votação, que o Brasil estaria comprometido em “buscar uma solução justa e equilibrada para essa questão”. Isto é, votaria contra a “moção de não ação” chinesa, mas abster-se-ia em relação à resolução substantiva norte-americana. Segundo o Subsecretário, o posicionamento brasileiro resultaria das seguintes considerações: a) o fato de ocupar o Brasil naquele ano a presidência da 52ª Sessão da CDH; b) a necessidade de refletir compromissos de transparência e diálogo assumidos no plano interno com a sociedade civil brasileira e c) igual necessidade de assegurar “consistência” à posição brasileira, pois “não poderia o Brasil impedir a CDH de considerar a questão dos direitos humanos em qualquer país, mesmo no caso de uma nação amiga como a China”<sup>(98)</sup>.

O Governo chinês preferiu atribuir a mudança de posição brasileira em 1996 a pressões norte-americanas, segundo relatos que fizeram diversos Embaixadores latino-americanos em Pequim ao colega brasileiro. Apesar da extrema sensibilidade do tema, não chegaram os chineses a cogitar do emprego de represálias, julgadas contraproducentes. Preferiram confiar na sua capacidade de reverter a decisão brasileira, dando início a um gradual e particularmente insistente processo de *lobby* junto ao Governo brasileiro, cuja defecção para o campo pró-americano era vista como particularmente preocupante, pela estreiteza da vitória chinesa em 1996 (por apenas um voto) e pelo peso específico do Brasil. Tal *lobby* iniciou-se imediatamente, havendo o Sr. Luo Gan, no encontro já referido com o Ministro Rezek, dito que a China esperava que, no ano seguinte, em 1997, se manifestasse o Brasil de

---

<sup>(96)</sup> Essa percepção chinesa é apoiada por relatos oficiais das referidas entrevistas preparadas pela Secretaria de Estado, como se pode verificar pela leitura de Despachos Telegráficos enviados à Embaixada do Brasil em Pequim, em abril de 1996.

<sup>(97)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de maio de 1996.

<sup>(98)</sup> Despacho Telegráfico enviado à Embaixada do Brasil em Pequim em abril de 1996.

maneira “compatível com a relação de Parceria Estratégica entre os dois países”. Essas pressões aumentaram com a chegada do Embaixador brasileiro recém-designado para Pequim, Sérgio Duarte, que ouviu diversas manifestações de desgosto da parte de altos funcionários chineses<sup>(99)</sup>.

Elemento fundamental nessa estratégia foi a iniciativa chinesa de convidar uma delegação brasileira, chefiada pelo Secretário de Direitos Humanos do Governo brasileiro, Dr. José Gregori, a visitar a China para um diálogo sobre direitos humanos. A visita, ocorrida em fevereiro de 1997, parece ter propiciado uma reversão da posição brasileira, havendo o Dr. Gregori concluído, segundo relato elaborado pela Embaixada do Brasil em Pequim, que o Governo chinês estaria disposto a adotar leis internas garantindo certos direitos, especialmente no campo legislativo e penal, bem como a aderir, no curto prazo, a diversos pactos internacionais de direitos humanos. Segundo esse relato, o Dr. Gregori teria até sondado o Embaixador norte-americano em Pequim sobre a possibilidade de vir a ser suspensa, em 1997, a apresentação na CDH do projeto de resolução norte-americano, para dar um sinal construtivo à China<sup>(100)</sup>. Em seu relatório final sobre a visita<sup>(101)</sup>, o Dr. Gregori relata o “interesse do Governo chinês em estreitar a cooperação com o Brasil na área de direitos humanos”; avança a “possibilidade de estabelecer-se mecanismo bilateral de intercâmbio de experiências entre Brasil e China nessa área”; e conclui que “a resolução contra a China na CDH não constitui a forma mais adequada de tratar a questão [dos direitos humanos na China], em vista da politização e confrontação geradas naquele foro”. A Missão Gregori representou, em última análise, o ato político que, por ter dado início a um “diálogo bilateral” entre os dois países nessa matéria, permitiu ao Brasil modificar seu voto na Sessão da CDH realizada em 1997. Como reconhecimento pelo gesto brasileiro, a China enviou em setembro de 1997 uma missão de direitos humanos de alto nível ao Brasil, a qual firmou com o Governo brasileiro uma “Declaração Conjunta de Direitos Humanos”, a primeira entre a China e qualquer país em desenvolvimento. Embora outra delegação brasileira tenha visitado a China anos mais tarde, a falta de interesse mútuo efetivo a respeito da matéria resultou no gradual abandono das ações

---

<sup>(99)</sup> Apêndice C - Entrevista com Sérgio Duarte, p. C 1.

<sup>(100)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de fevereiro de 1997.

<sup>(101)</sup> Relatório reproduzido de Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de fevereiro de 1997.

bilaterais nesse campo<sup>(102)</sup>. Como epílogo desse episódio, vale observar que o Brasil manteve, de 1997 até 2001, a posição de abstenção em relação às “moções de não ação” apresentadas pela China, que logrou apoios suficientes para impedir a adoção da resolução norte-americana. Na última votação desse tipo realizada na CDH, em 2004, o Brasil votou pela primeira vez em favor da “moção de não ação” chinesa, por opor-se à crescente politização do tema e sobretudo aos critérios “seletivos” adotados por alguns países para patrocinar resoluções dessa natureza.

### 3.6 - Desaceleração da Parceria Estratégica (1996-1999)

Apesar da visita do Presidente FHC à China, em 1995, não se logrou implementar as muitas iniciativas surgidas entre 1993 e 1994, tratadas no segmento 3.1. Com a saída de algumas das empreiteiras da China, foram poucas as outras empresas brasileiras, como a Sadia e a Embraco, que se deslocaram para a China, naqueles anos. Passado o impacto da visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à China, juntam-se dificuldades econômicas e políticas, algumas recentes, outras já herdadas do passado, para, já no primeiro semestre de 1996, produzir “desencantamento” no lado brasileiro com os modestos resultados da Parceria Estratégica<sup>(103)</sup>. Análise da relação bilateral feita pela Embaixada em Pequim, após a visita do Primeiro Ministro Li Peng ao Brasil, em novembro de 1996, constatou que, a despeito de perspectivas promissoras para a cooperação no campo agrícola e da esperada expansão de vendas de minério de ferro, havia descompasso entre o que o Brasil poderia realisticamente esperar da Parceria e as esperanças cultivadas três anos antes. Concluía que visita de Li tivera como principal resultado consolidar “um diálogo político mais amadurecido entre os dois países, onde eventuais divergências – entre as quais estariam as sobre democracia e direitos humanos – eram tratadas de forma franca”<sup>(104)</sup>. Reconhecia-

---

<sup>(102)</sup> Para a China, a existência de uma cooperação bilateral em direitos humanos com um país em desenvolvimento do porte e orientação ocidental do Brasil trazia-lhe credibilidade. No caso do Brasil, a pouca disposição da China em atuar em áreas politicamente sensíveis, como a proteção a minorias, camponeses sem terra, combate à prostituição infantil e outros, todos temas tabus, tornava o exercício pouco útil.

<sup>(103)</sup> Essa percepção levou o Presidente Fernando Henrique Cardoso a propor ao seu homólogo chinês a realização de um seminário para repensar as relações bilaterais. Essa avaliação é descrita, ainda, em diversas comunicações da Embaixada em Pequim.

<sup>(104)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 1996.

se que “desencontros” prejudicaram a “fluidez do diálogo bilateral” e a “plena desenvoltura dos contatos”, e se sugeria que a visita de Li Peng propiciasse “profunda reflexão sobre as relações bilaterais e seus eventuais pontos de estrangulamento, à medida que o Brasil e China aumentassem suas presenças no cenário internacional”. O Embaixador Sérgio Duarte, recordando esse período, resumiu assim o sentimento brasileiro: “... em meados dos anos noventa, [a Parceria] era mais constituída de esperança do que de realidades. Não que não houvesse iniciativas concretas em implementação, mas apenas que o resultado final ficou muito aquém da retórica e das expectativas”<sup>(105)</sup>.

A percepção chinesa das relações era, no entanto, muito distinta. Preferindo encará-las sob o ângulo de longo prazo, e sem as pressões por resultados mais imediatos, o Governo chinês, segundo depoimentos de altos funcionários seus, encontrava-se largamente satisfeito com o estado das relações, excetuado unicamente o posicionamento brasileiro em relação ao tema dos direitos humanos na China. Indagado se a Parceria Estratégica havia dado relativamente poucos frutos em seus primeiros anos, visão amplamente difundida entre os meios empresariais e governamentais brasileiros a partir de 1996, o Embaixador Chen Duqing afirmou crer que, efetivamente, “em seus primeiros anos, a Parceria Estratégica ficou algo aquém das expectativas”. Justificou esse fato, argumentando que “é natural haver uma certa demora nos resultados. Afinal, o fato de altos dirigentes estabelecerem a Parceria em determinado momento não significa que os resultados devam ou possam ser imediatos”, até porque caberia a esses líderes apenas apontar o “caminho”, que precisaria ser trilhado pelos “agentes privados e os demais interessados”. Apontando a existência de uma certa impaciência brasileira, afirmou que “os resultados concretos começaram a ser colhidos nos anos 2000, com o aumento substancial do comércio bilateral”. Considerou, por fim, que, no caso do Brasil, “os anos que se seguiram ao estabelecimento da Parceria foram anos em que a política externa brasileira se concentrou em outras áreas, como o Mercosul e a OMC, o que significou, na prática, que não houve uma “contrapartida” brasileira para a disposição chinesa em dar caráter estratégico às relações”<sup>(106)</sup>.

---

<sup>(105)</sup> Apêndice C - Entrevista com Sérgio Duarte, p. C 4.

<sup>(106)</sup> Apêndice I - Entrevista com Chen Duqing, p. I 2 e 3.

Do lado brasileiro, entretanto, prevalecia o sentimento de decepção, principalmente relacionada à frustrada tentativa de venda de serviços à China, sobretudo ligados à construção de hidrelétricas. Principal projeto brasileiro nos anos noventa, seu fracasso levou o Governo e setor privado brasileiros a encararem com maior ceticismo novas iniciativas de cooperação bilateral, nos campos econômico, científico e tecnológico, e exigindo que doravante se seguissem critérios estritamente comerciais<sup>(107)</sup>. Reduziu-se o número de visitas de alto nível de parte a parte e, como a comprovar o relativo desinteresse do Governo brasileiro na China, o Itamaraty desativou, por medida de contenção financeira, o Consulado Geral em Xangai, que fora aberto apenas cinco anos antes. Pressões da comunidade empresarial brasileira na China, mormente a CVRD, lograram que ele fosse reaberto, embora como Consulado simples.

O Governo chinês também tinha suas queixas. Ademais da questão dos direitos humanos, lamentava as restrições comerciais aplicadas a exportações chinesas, como as medidas *antidumping* e a imposição de salvaguardas prejudiciais à entrada de têxteis chineses. Entretanto, fiel à visão de longo prazo com a qual encarava o relacionamento com o Brasil e consciente do papel de relevo desempenhado por nosso país na América Latina e no cenário internacional, esforçou-se por manter de pé a Parceria Estratégica. Assim, mesmo depois de ter o Brasil voltado atrás em sua tradicional posição de neutralidade em relação às resoluções de condenação da China, no âmbito da CDH, em Genebra, o governo chinês evitou revidar, tendo apoiado, por exemplo, a candidatura do Ministro Rezek ao Tribunal Penal Internacional, em eleições realizadas pouco depois.

### **3.7 - Avaliação dos resultados da Parceria Estratégica ao final da década de 1990**

Ao chegar a Pequim em 1999, o novo embaixador brasileiro, Affonso Celso de Ouro Preto, avaliou que as relações bilaterais “eram corretas, porém

---

<sup>(107)</sup> A percepção de que técnicos chineses haviam se aproveitado da boa vontade e cooperação brasileiras para extrair, em constantes visitas à Itaipu, informações úteis à construção de Três Gargantas, sem qualquer contrapartida de peso para o Brasil, levou a Eletrobrás (segundo informava Telegrama da Embaixada em Pequim de julho de 1996) a limitar as numerosas visitas técnicas chinesas a hidrelétricas brasileiras e a informar às suas contrapartes chinesas de que doravante as "partes fariam negócios em termos comerciais".

sem maior entusiasmo, sem uma consciência de prioridade, sem uma ênfase especial da parte tanto do Brasil quanto da China”. Prosseguindo, avaliou que, “no início dos anos 1990, havia ocorrido um momento de maior ativismo, quando o então Vice-Primeiro-Ministro chinês, Zhu Rongji, em viagem ao Brasil, havia utilizado a fórmula de ‘aliança estratégica’ para qualificar as relações entre os dois países. Mas, na prática, até o final dos anos 1990, essa ‘aliança estratégica’ era um mero exercício retórico, cujo conteúdo não havia ainda adquirido uma consistência real”<sup>(108)</sup>.

Com efeito, ao final da década dos noventa, ganha terreno no Governo brasileiro uma avaliação crítica dos resultados da Parceria com a China. Por um lado, reconhece-se o relativo êxito da vertente política da Parceria, propiciada pela defesa comum - espontânea na maior parte das vezes - de posições coincidentes nos foros internacionais. Por outro lado, acentua-se o desconforto do Governo brasileiro com a falta de resultados concretos na área econômico-comercial. Como visto anteriormente, haviam malogrado, em grande medida, as tentativas brasileiras de venda de serviços de consultoria e de construção de infraestrutura. Ao longo de seus primeiros seis anos de duração, a Parceria tampouco havia redundado em oportunidades suficientes para que o Brasil pudesse elevar o valor agregado das suas exportações à China. Ao contrário, a década de noventa assistiu à “primarização” de nossa pauta exportadora, que deixara de incluir, por exemplo, produtos siderúrgicos ou petroquímicos em valores significativos. Pior: o Brasil parecia estar se constituindo em mero fornecedor para a China de insumos primários (soja, minério de ferro), do que era indicativo, por exemplo, o interesse chinês em adquirir terras agrícolas no Brasil para a exportação direta à China, se possível com a utilização de mão de obra chinesa. Essa evolução no modelo de interação Brasil-China deveu-se, entretanto, à própria dinâmica do crescimento econômico chinês, que privilegiou a atração de investimentos estrangeiros e a absorção de tecnologia estrangeira, passando a constituir-se eficiente exportador de produtos industriais. Durante a mesma década dos anos noventa, assistia-se no Brasil ao desenvolvimento de um eficiente e moderno setor agroexportador, no exato momento em que o surto de crescimento econômico chinês fazia da China um importador crescente de minérios e produtos agroindustriais do Brasil.

---

<sup>(108)</sup> Apêndice E - Entrevista com Affonso C. de Ouro Preto, p. E 1 e 2.

Ao final daquela década, diante de um saldo de realizações mitigado no campo econômico-comercial bilateral, a cooperação na área do espaço permanecia praticamente como o único programa de cooperação que logrou corresponder às esperanças originais da Parceria Estratégica sino-brasileira. Esta atingiria, justamente em outubro de 1999, importante marco simbólico, com o lançamento ao espaço do CBERS 1, o primeiro da série de quatro satélites conjuntos de sensoriamento terrestre que viriam a ser desenvolvidos e produzidos conjuntamente pelos dois países.



## **Capítulo 4 - A Expansão do Comércio Bilateral: O Predomínio dos Produtos Básicos (2000-2006)**

O início dos anos 2000 marca um “divisor de águas” na evolução da Parceria Estratégica, na qual uma correção de rumos e de perspectivas permite lançar as bases para um florescente comércio bilateral, erigido sobre a fundação de uma crescente complementaridade entre as economias brasileira e chinesa. A indústria de transformação chinesa, que progredira velozmente na segunda metade da década dos noventa, passou a exigir dilatados suprimentos de matérias-primas, em montantes muito acima da capacidade produtiva da China. De forma semelhante, a melhoria do padrão alimentar de sua população, após quinze anos de reformas econômicas, aumentou a demanda não só de grãos, mas sobretudo de alimentos mais sofisticados, como carnes, igualmente em proporções não disponíveis dentro da China. A partir da década de 2000, essas tendências ganharam mais força, fazendo surgir um modelo de relação comercial bilateral na qual tocava crescentemente ao Brasil (e à América Latina) fornecer matérias-primas à China, recebendo dela, em troca, manufaturados de qualidade ainda mediana, mas a custos muito baixos.

O Brasil e a América Latina (à exceção do México) muito se beneficiaram inicialmente desse fenômeno, que fez da China, pela primeira vez, um parceiro comercial significativo da região. A cooperação nas áreas espacial e energética, que esteve no centro da Parceria Estratégica nos anos noventa, cedeu espaço ao comércio, que passou a ser o elemento mais dinâmico do relacionamento bilateral nos anos 2000. Esse comércio, entretanto, traria vantagens e

desvantagens. De um lado, acirrou a concentração da pauta exportadora brasileira em *commodities*. De outro, propiciou uma espetacular expansão das exportações brasileiras para a China<sup>(109)</sup>, que fez ressurgir o interesse empresarial brasileiro por aquele país. Desta vez, a aproximação foi liderada pelo setor agroindustrial brasileiro, principalmente pelos exportadores de soja, bem como por grandes empresas e multinacionais brasileiras, como a CVRD, que identificam na China um mercado estratégico. Embora a soja e o minério de ferro viessem a dominar a pauta exportadora brasileira para a China nesses anos, chegando a responder por 50 a 65% do total, surgiram novas oportunidades, ainda por serem plenamente consubstanciadas, para a exportação de produtos de maior valor agregado para a China, sobretudo na área de carnes e aeronaves.

#### **4.1 - Panorama da economia industrial da China no início dos anos 2000**

Este segmento não pretende descrever pormenorizadamente a evolução da economia chinesa no decorrer da década dos anos noventa – algo que estaria fora do escopo desta tese. Focalizará apenas as grandes linhas da política econômica e a evolução tecnológica da China e seu impacto sobre o comércio bilateral sino-brasileiro. Mais especificamente, tentará mostrar como esses fatores condicionaram o novo modelo de complementaridade econômica que se estabeleceu entre as duas economias. O fim da década dos anos noventa e início da de 2000 marca a transformação da China numa das maiores potências econômicas mundiais. Como resultado do efeito cumulativo de vinte anos de forte crescimento econômico, com apenas um breve interlúdio de retração econômica (1989-1992), a economia chinesa dobra de tamanho entre 1993 e 2000. O PIB chinês, que era de US\$ 545 bilhões em 1993, passa para US\$ 1,08 trilhão em 2000. No mesmo período, o comércio exterior chinês experimenta um salto mais impressionante ainda, mais do que duplicando, ao passar de US\$ 195,2 bilhões em 1993 para US\$ 474,3 bilhões em 2000. As exportações chinesas quase triplicaram, ao passar de US\$ 91

---

<sup>(109)</sup> As exportações brasileiras para a China cresceram 61% em 2000, 75% em 2001, 32% em 2002 e 80% em 2003, ultrapassando largamente as cifras das importações brasileiras da China nesse período. A partir de 2004, em contraste, as exportações chinesas ao Brasil passaram a crescer em ritmo acelerado, registrando aumento de 73% em 2004, 44% em 2005 e 50% na primeira metade de 2006, ultrapassando largamente as cifras das exportações brasileiras à China no mesmo período.

para 250 bilhões, e as importações mais do que duplicaram, passando de US\$ 104 bilhões para US\$ 225 bilhões. As cifras referentes ao comércio exterior chinês encontram-se na Tabela abaixo:

**Tabela 11 - Comércio Exterior de Bens da China (1993-2000)**

Ano	Exportações	Importações	Comércio Total	Saldo
1993	91,6	103,6	195,2	-12,0
1994	120,8	115,6	236,4	5,2
1995	148,9	132,1	281,0	18,8
1996	151,1	138,9	290,0	12,1
1997	182,9	142,2	325,1	40,7
1998	183,7	140,4	324,1	43,3
1999	194,9	165,7	360,6	29,2
2000	249,2	225,1	474,3	24,1

Fonte : Estatísticas da Aduana chinesa (valores em US bilhões)

Os impressionantes progressos registrados pela economia chinesa em matéria de produção industrial e consumo de recursos repercutem, inevitavelmente sobre seu relacionamento exterior. Por um lado, a indústria de transformação chinesa, sob o impacto de anos de investimentos maciços em tecnologia e capitais, internos e externos, e favorecida pelos seus baixos custos de mão de obra e pouca regulamentação trabalhista e ambiental, tornou-se, ao final dos anos noventa, uma versão moderna da Inglaterra da Revolução Industrial, a nova *workshop of the world*, que tomava para si a tarefa de produzir parcela crescente de produtos têxteis, bens de consumo duráveis e eletroeletrônicos consumidos pelo mundo. Para aproveitar esse florescente mercado consumidor, mas sobretudo para lá produzir a custos baixos e exportar para o mundo desenvolvido, empresas multinacionais de todo o mundo transferem para a China, de forma acelerada, setores inteiros de produção, sobretudo na área de produtos têxteis e eletroeletrônicos. Os outrora dinâmicos setores eletroeletrônicos na Coreia do Sul, Japão e Taiwan, face ao aumento dos custos de produção em seus países de origem, não tiveram escolha senão transferirem-se também para a China. Até o México, que contava com um vigoroso setor de *maquiladoras* na sua fronteira norte, sentiu os efeitos dessa concorrência no mercado norte-americano, perdendo, ademais, investimentos para a nova potência econômica asiática. Como

resultado desse acelerado desenvolvimento comercial, a China registraria, em 2000, saldos comerciais expressivos com os três polos principais de poder econômico mundial: os EUA (US\$ 84 bilhões), Japão (US\$ 25 bilhões) e a União Europeia (US\$ 41 bilhões)<sup>(110)</sup>.

O surgimento na China de uma vigorosa indústria de transformação tem como corolário o aumento da demanda chinesa por matérias-primas e insumos industriais estrangeiros, para sustentar sua poderosa “máquina de exportação”. Estabelece-se, a partir de então, a grosso modo, um esquema econômico triangular, com papel de crescente influência na economia mundial. Numa ponta do triângulo, encontram-se os países ricos, sobretudo os EUA e a União Europeia, que compram montantes cada vez maiores de bens de consumo da China, em relação à qual passam a registrar grandes déficits comerciais. A China, em outra ponta do triângulo, compra quantidades crescentes de matérias-primas e de energia, necessárias ao funcionamento de sua indústria, provenientes de países em desenvolvimento, com os quais muitas vezes passa a ter um déficit comercial. Estes últimos, na terceira ponta do triângulo, são beneficiados duplamente. De um lado, encontram uma nova fonte de escoamento para a sua produção, que anteriormente se destinava quase que unicamente aos mercados tradicionais dos EUA e Europa. Ao mesmo tempo, sob o impacto da nova demanda chinesa, sobrevém um aumento geral e consistente nos preços internacionais de matérias-primas, nos segmentos de metais, alimentos e energia, com fortes benefícios para esses mesmos países exportadores de matérias-primas. Não obstante, como veremos nos Capítulos 6 e 7, no caso de países em desenvolvimento com expressiva base industrial, são matizados os benefícios do comércio chinês, uma vez que eles sofrerão, em alguma medida, a concorrência de produtos industriais chineses.

#### **4.2 - Panorama da agricultura chinesa no início dos anos 2000 e avaliação do potencial mercado chinês para o agronegócio brasileiro**

A China e Brasil estão entre os mais importantes produtores, importadores e exportadores mundiais de produtos agrícolas. A China, na primeira metade dos anos noventa, produziu uma média de 400 milhões de toneladas de cereais (sobretudo arroz, milho e trigo), patamar esse que se elevou à cifra de 450 milhões de toneladas, entre 1996 e 1999, graças ao

---

<sup>(110)</sup> LENZ, Allen. “China’s World Trade and Investment: an Overview”, US-China Economic and Security Review Commission, 2003.

estímulo da política oficial de autossuficiência em grãos. Dentre os cereais, o produzido em maior escala é o arroz (175 milhões de toneladas, em 2002), seguido de milho (121 milhões) e trigo (90 milhões). A produção de oleaginosas, dentre as quais a soja é a mais importante, cresceu de 25 milhões de toneladas (em 1990) para 47 milhões (em 2002). No mesmo período, a produção de algodão aumentou de 4,5 milhões para 4,9 milhões de toneladas, mas a de tabaco caiu de 2,6 para 2,4 milhões de toneladas. A produção de frutas foi uma das atividades agrícolas que mais cresceu no período, passando de 19 para 70 milhões de toneladas entre 1990 e 2002. No setor de pecuária, a produção chinesa de carne suína atingiu impressionantes 46 milhões de toneladas em 2002, ou seja, 15 vezes mais que o Brasil e 47% da produção mundial. Nesse mesmo ano, a produção de carne de frango atingiu 9,5 milhões de toneladas, colocando o país em segundo lugar no ranking dos maiores produtores mundiais, logo à frente do Brasil (7,8 milhões de toneladas). Em termos de carne bovina, finalmente, a China produziu 6,2 milhões de toneladas, a quarta colocação mundial, e 1,3 milhão de toneladas menos que o Brasil <sup>(11)</sup>. Em função desse cenário de contínuos aumentos da produção agropecuária, ao longo dos anos noventa, e graças à sua quase autossuficiência em grãos, somada a um excedente no campo de frutas e vegetais, pôde a China, até 2003, caracterizar-se por ser uma exportadora líquida de produtos agrícolas, conforme demonstra a Tabela abaixo:

**Tabela 12 - Comércio Agrícola da China (1993-2003)**

	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Exportações	9.880	11.483	11.981	10.552	11.951	15.970
Importações	3.367	11.213	8.730	6.953	9.970	16.463
Total	13.247	22.696	20.711	17.505	21.921	32.433
Saldo	+6.513	+270	+3.251	+3.599	+1.981	-493

Fonte: Estatísticas da Aduana chinesa (Valores em milhões de dólares norte-americanos)

<sup>(11)</sup> SALES, Mário Queiroz, JANK, Marcos, YAO, Shunli e CARTER, Colin. "Agriculture in Brazil and China: Challenges and Opportunities", Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, Inter-American Development Bank, 2005, p. 14 -19.

Esse quadro iria mudar decisivamente, entretanto, na primeira metade da década de 2000. Sob o impacto da prosperidade resultante de 20 anos de fortes e contínuas taxas de crescimento econômico e do consequente aumento do PIB per capita, que promoveu um significativo crescimento na demanda chinesa por produtos agroindustriais, era inevitável que a China viesse a importar parcelas crescentes de sua demanda de alimentos, tornando-se um grande mercado potencial para o agronegócio brasileiro. Na visão do Sr. Marcos Jank, Presidente do Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), *think tank* agrícola sediado em São Paulo, a transformação da China, de exportadora para importadora líquida de alimentos, deu-se a partir de três fenômenos que se acentuaram no fim dos anos noventa. Em primeiro lugar, o crescimento da população urbana, que passou, nos últimos 20 anos, de 200 para 500 milhões de pessoas, enquanto a população rural permaneceu estagnada em torno de 800 milhões de pessoas. Nesse processo, agricultores de produtos de subsistência transformaram-se em operários urbanos. O segundo fenômeno consiste no ganho de renda da população chinesa, que se traduziu no aumento do consumo alimentar. O terceiro vetor seria o “efeito-graduação”, ou seja, a melhoria do padrão de alimentação da população, como resultado do crescimento de sua renda, dando-se uma migração do consumo de grãos e raízes para carnes e lácteos<sup>(112)</sup>.

Como resultado desses três fenômenos, o consumo de alimentos na China, no período entre 2000 e 2003, supera sistematicamente a capacidade de produção doméstica e dá início a um processo de rápido aumento das importações chinesas de produtos agroindustriais, que atinge principalmente a soja em grão, lã, óleo de palma, algodão e óleo de soja. Somados, estes produtos responderam por 46% das importações totais agrícolas chinesas no período. Tomando-se como base uma cesta dos quatorze produtos agrícolas mais consumidos na China (milho, arroz, trigo, algodão, tabaco, açúcar, soja em grão, farelo de soja e óleo de soja, maçã, laranja, carne bovinas, ovina e suína), constatar-se-á que a produção interna para a maior parte desses produtos foi, nesse período, largamente inferior ao seu consumo, à exceção de farelo de soja e maçãs, como se vê na Tabela abaixo:

---

<sup>(112)</sup> Apêndice P - Entrevista com Marcos Jank, p. P 2.

**Tabela 13 - Consumo de Produtos Agrícolas chave na China e no Brasil (2001-2003)**

Produto	China				Brasil	
	Consumo médio	Cresc. anual consumo	Produção/Consumo	Consumo/per capita	Consumo/per capita	Produção/Consumo
Milho	125,9	2,3%	93%	98,3	211,6	109%
Arroz	134,9	0,2%	89%	105,4	47,2	91%
Trigo	106,1	-1,9%	85%	82,9	56,7	40%
Algodão	6,4	11,6%	78%	5,0	4,5	122%
Tabaco	2,3	17,3	86%	1,8	0,6	471%
Açúcar	9,7	8,8	92%	7,5	54,2	216%
Soja grão	32,7	10,3	48%	25,5	170,5	165%
Óleo/soja	5,9	28,9	73%	4,6	17,7	168%
Farelo/soja	18,4	11,4	104%	14,3	47,0	262%
Maçã	18,8	-3,9	102%	14,7	4,7	102%
Laranja	3,7	10,2	99%	2,9	99,2	101%
Carne bovina	5,8	5,2	100%	4,5	36,0	114%
Carne avina	9,6	2,4	100%	7,5	32,3	126%
Carne suína	43,2	3,3	100%	33,7	11,1	126%

Fonte: ICONE (consumo médio em milhões de toneladas, consumo per capita em kg /pessoa)

A Tabela acima demonstra que o Brasil dispõe de excedentes exportáveis para a quase totalidade dos produtos de que a China é carente, à exceção de arroz e trigo. No caso dos demais produtos, o Brasil já direciona produtos agroindustriais para aquele país em montantes significativos (soja), ou poderá fazê-lo no futuro próximo (óleo de soja, algodão, tabaco e açúcar). A manter-se a atual tendência de crescimento econômico e, por conseguinte, de paralela urbanização daquele país, prevê-se que a China continuará a aumentar consistentemente suas importações de produtos agroindustriais, oferecendo a países como o Brasil, Argentina e os EUA excelentes oportunidades para ampliar suas exportações. No futuro, o Brasil deverá encontrar-se em situação especialmente confortável, pois detém grande potencial para aumentar sua área plantada (atualmente de apenas 55 milhões de hectares), enquanto a China (com 155 milhões de hectares cultivados), já explora a quase a totalidade de suas terras aráveis. A situação chinesa é ainda agravada pela ameaça da desertificação, ao norte e centro, e pelo rápido processo da urbanização no país, fenômenos que estão retirando da produção agrícola parcelas não desprezíveis do território chinês antes sob cultivo.

### **4.3 - A grande expansão das exportações brasileiras de “commodities” (2000-2003)**

O final dos anos noventa, como visto no Capítulo 3, assistiu à queda do comércio sino-brasileiro. Em 1999, o Brasil exportou apenas US\$ 676 milhões para a China, que ocupava então o modesto posto de 15º maior comprador de mercadorias brasileiras. Embora a China tivesse logrado consolidar-se, anos antes, como o segundo maior parceiro comercial do Brasil na Ásia - à frente da Coreia do Sul e de Taiwan -, a corrente de comércio sino-brasileiro ainda era, no início dos anos 2000, superada com folga pelo comércio brasileiro com o Japão, país que permaneceu, até 2003, o principal parceiro comercial brasileiro na Ásia. A transformação da China no terceiro maior mercado do Brasil, em 2003, atrás apenas dos EUA e da Argentina, dá-se no breve período de apenas três anos.

Nesse processo, o mercado chinês ultrapassou rapidamente em importância mercados tradicionais como Alemanha, Reino Unido, França e Itália. Com efeito, entre 2000 e 2003, o mercado chinês responde por parcela crescente de nossas exportações totais, passando de apenas 2,0% (em 2000) para 6,2% (em 2003), ultrapassando-se com folga o pico histórico anterior de 1985, que fora de 3,3%. Essa tendência, reproduzida no relacionamento da China com outros países latino-americanos, fez daquele país, naquele ano, o maior mercado individual para as exportações do Brasil de soja triturada e de minério de ferro, e o quarto para celulose brasileira. A evolução impressionante do intercâmbio bilateral entre 2000 e 2003 – com ênfase num crescimento vertiginoso das exportações brasileiras, que quadruplicam entre esses anos – pode ser vista no quadro abaixo:

**Tabela 14 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China (2000-2003)**

<b>Exportações</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Valores	1.085,2	1.902,0	2.520,4	4.532,5
Variação (%)	60,5	75,2	32,5	79,8
Part (%) na Ásia	17,2	27,4	28,7	38,8
Part. (%) no total	1,9	3,3	4,2	6,2
Importância como mercado	12º	6º	4º	3º
<b>Importações</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Valores	1.222,2	1.328,0	1.554,0	2.147,6
Variação (%)	41,3	8,6	17,0	38,2
Part (%) na Ásia	14,2	14,9	19,4	24,1
Part. (%) no total	2,2	2,4	3,3	4,4
Saldo Comercial	-137,0	573,9	966,4	2.384,9
Comércio bilateral	2.307,5	3.230,1	4.074,4	6.680,1
Importância como fornecedor	11º	9º	7º	5º

Fonte: CACEX/DEPEC (Valores em US milhões F.O.B.)

A redinamização do comércio bilateral no início dos anos 2000 convive com a consolidação de sua estrutura nas bases existentes desde o final de década dos noventa. Com efeito, a composição das exportações brasileiras à China no início dos anos 2000 em pouco difere do quadro registrado no período de 1997 a 1999, época em que o Brasil já exportava majoritariamente matérias-primas à China, e dela importava principalmente produtos eletrônicos, máquinas e instrumentos. O que efetivamente se modificou entre o período de 1997-1999 e o período 2000-2003 foi a escala das exportações brasileiras, tanto no caso da soja quanto no de minério de ferro, impulsionadas, de um lado, pela aceleração da expansão da indústria siderúrgica chinesa, e de outro, pela abertura do mercado chinês a importações de soja em grão. O dinamismo que caracterizou as exportações brasileiras de soja e ferro não se manifestou, entretanto, no setor de produtos semimanufaturados e manufaturados. Após representar 50% da pauta exportadora brasileira em 2003, igualando o valor das exportações de produtos básicos, as exportações de produtos industriais brasileiros à China voltaram a cair como proporção da pauta exportadora em anos subsequentes, como se vê na Tabela abaixo:

**Tabela 15 - Composição da Pauta Exportadora Brasileira à China (2000-2006)**

	Exportações Básicos/ Exportações totais	Exportações Industriais/ Exportações totais	Exportações Manufaturados/ / Exportações totais
2000	68,11%	31,89%	18,76%
2001	60,10%	39,90%	24,38%
2002	61,51%	38,49%	20,62%
2003	49,99%	50,01%	25,90%
2004	59,40%	40,60%	17,73%
2005	68,39%	31,61%	16,67%
2006*	76,89%	23,11%	9,45%

Fonte: Siscomex/MDIC \* janeiro a setembro

As tendências examinadas acima pareciam confirmar o acerto dos prognósticos chineses de que o Brasil viria a se transformar, nos anos 2000, em importante fonte de suprimentos desses produtos. Já durante a visita do então Primeiro-Ministro Li Peng ao Brasil, em 1996, era forte o interesse no aumento das compras de minério de ferro e grãos brasileiros, uma vez que a China se mostrava desejosa, no primeiro caso, de diminuir sua dependência em relação a fornecedores tradicionais (como a Índia e Austrália) e, no segundo, de garantir acesso a novas fontes de alimentos. Consciente de que a crescente demanda chinesa por essas *commodities* poderia afetar negativamente os preços internacionais, tratou a China de encorajar o surgimento de novas alternativas de suprimento, como o Brasil e a Argentina. De certa forma, a China repetia com o Brasil a experiência nipo-brasileira na década dos setenta, quando nosso país transformou-se em fornecedor de produtos básicos e minérios e metais (aço, alumínio) para sua então vigorosa indústria. Nos anos noventa, com a paulatina decadência da indústria pesada japonesa, premida por considerações ambientais e de custos crescentes, o “bastão” foi transferido à China, que passou a aplicar a mesma política de diversificação de fontes de matérias-primas adotada antes pelo Japão.

O Brasil encontrava-se bem preparado, em 2000, para cumprir esse papel. O minério de ferro brasileiro, de teor excepcionalmente alto, complementava as reservas chinesas, de qualidade inferior. Avanços tecnológicos em matéria de produtividade e logística permitiram o

barateamento dos transportes a granel <sup>(113)</sup>, tornando o minério brasileiro competitivo na China, apesar da competição de fornecedores mais próximos, como a Austrália e a Índia. No caso da soja, o abandono, em 2001, da anterior política chinesa de autossuficiência nesse produto resultou num crescimento das importações totais chinesas de 4 milhões de toneladas, em 1998, para 22 milhões de toneladas, em 2004. Ironicamente, as antigas normas haviam favorecido as importações de óleo de soja, diante da escassez interna de soja para esmagamento e beneficiamento dentro da China. A partir dos anos 2000, decidiu o Governo chinês, inteligentemente, liberar a importação da soja em grão, de modo a permitir a agregação de valor internamente à matéria-prima importada, encorajando o surgimento de uma indústria doméstica de produção de óleo de soja.

A alta concentração das exportações brasileiras à China em poucos produtos, nesse período, pode ser vista na Tabela abaixo:

**Tabela 16 - Brasil: Principais Produtos Exportados para a China (2001-2003)**

Descrição	2001		2002		2003*	
	Valor	Part.%	Valor	Part.%	Valor	Part.%
Soja e outros grão	537,7	28,3	825,7	32,8	1.313,1	29,0
Minério de ferro e outros	491,0	25,8	608,9	24,2	773,7	17,1
Laminados de ferro e aço	57,0	3,0	140,0	5,6	754,6	16,6
Óleo de soja e outros óleos	5,4	0,3	126,4	5,0	270,0	6,0
Pastas de madeira	127,3	6,7	114,2	4,5	265,6	5,9
Caldeiras, máquinas, aparelhos	88,3	4,6	108,7	4,3	205,7	4,5
Veículos automóveis/tratores	122,4	6,4	95,4	3,8	184,0	4,1
Madeira e carvão vegetal	46,2	2,4	78,3	3,1	122,1	2,7
Peles e couros	55,6	2,9	88,2	3,5	116,5	2,6
Fumo	56,1	3,0	69,5	2,8	55,7	1,2
Plásticos	10,0	0,5	27,3	1,1	52,8	1,2

Fonte: MDIC/SECEX (Valores em US\$ milhões F.O.B.) \* dados preliminares

<sup>(113)</sup> A ampliação das exportações brasileiras de minério de ferro à China foram viabilizadas tanto pelo seu alto teor de ferro, que permitiu fosse pago preço superior ao vigente para o produto australiano, como pelos investimentos chineses na construção, ao longo dos anos noventa, de portos com suficiente calado para permitir a atracação de navios graneleiros de até 250 mil toneladas, necessários para o barateamento do frete.

A dependência do Brasil em apenas dois produtos – minério de ferro e soja em grãos – para mais de metade de suas exportações à China<sup>(114)</sup> aponta para as dificuldades enfrentadas pelo Brasil para diversificar sua pauta exportadora para produtos industriais, embora viesse a ocorrer entre 2001 e 2003 um curto pico de exportações de produtos siderúrgicos brasileiros para a China.

#### **4.4 – Os atritos comerciais no segmento de exportações tradicionais: o caso da soja e minério de ferro (2004-2006)**

A crescente presença na pauta exportadora brasileira à China de soja em grão e minério de ferro, entretanto, não se deu sem percalços. Apesar da elevação da produção mundial propiciada por novos fornecedores como Brasil e Argentina, o constante e acelerado aumento da demanda chinesa terminou por elevar sensivelmente os preços internacionais dessas *commodities* ao longo da década de 2000. No mesmo período, o forte aumento da produção chinesa de produtos manufaturados teve o efeito de deprimir os preços internacionais de produtos eletroeletrônicos, sapatos, têxteis e máquinas e equipamentos. Esse duplo fenômeno - de aumento nos preços de matérias-primas e redução no valor de produtos industriais - levou muitos analistas e estudiosos a prognosticar inclusive o surgimento de um novo paradigma na economia mundial, em que a emergência da China como potência industrial, seguida dentro de alguns anos pela Índia, reverteria o consenso (defendido pela CEPAL a partir dos anos sessenta), de que haveria uma tendência natural no sentido de os preços dos produtos industriais crescerem mais rapidamente que os das matérias-primas (“deterioração dos termos de troca”).

Vale ressaltar que, no período analisado neste segmento, a China já havia se transformado no maior importador mundial de minério de ferro e soja em bruto. Nesse cenário econômico, as significativas altas dos preços de soja (verificadas sobretudo nos anos 2003-2004) e do minério de ferro (a partir de 2005) levaram a China a buscar, com maior ou menor sucesso, controlar artificialmente as cotações internacionais desses produtos. Tomou o Governo chinês em várias ocasiões decisões de legalidade questionável à luz das normas internacionais da OMC, do ponto de vista do Brasil e de outros exportadores das mesmas *commodities*, como a Austrália, Argentina e EUA. Os atritos

---

<sup>(114)</sup> A participação desses dois produtos na pauta exportadora brasileira à China atingiu 54% em 2001, 57% em 2002 e 46% em 2003.

bilaterais resultantes – em 2004, no caso da soja, e em 2006, no caso do ferro – reforçaram a percepção brasileira de que a China não hesitará em usar ao máximo seu peso econômico para tentar baratear os preços das *commodities*, em benefício de sua indústria de transformação.

O primeiro caso a demonstrar claramente a intenção chinesa de “manipular” os preços internacionais de *commodities* sensíveis ocorreu com a soja. Em 2002 e 2003, as autoridades chinesas haviam feito reiteradas reclamações quanto à insuficiência das medidas brasileiras de inspeção da soja exportada para a China. A partir de abril de 2004, por dois meses, a “Administração Geral da Qualidade, Supervisão, Inspeção e Quarentena” (AQSIQ), órgão oficial chinês encarregado de zelar pela qualidade dos alimentos, passou a impedir a descarga, em portos chineses, de carregamentos de soja recebidos do Brasil, sob a alegação de conterem soja tratada com fungicidas<sup>(115)</sup>. Seguiu-se, em poucos dias, decisão chinesa de suspender o direito de 24 empresas que atuavam no mercado brasileiro – desde cooperativas e exportadores pequenos até grandes *tradings* internacionais – de comercializarem soja brasileira na China.

Embora tivesse encontrado grãos contaminados em cinco cargas embarcadas, de um total de trinta e duas recebidas do Brasil nos meses de maio e junho, a AQSIQ agiu de maneira pouco transparente, jamais revelando os critérios precisos utilizados para a análise de amostragens. Por esse motivo, acreditava-se no Brasil tratar-se de uma tentativa chinesa de interromper contratos com os exportadores brasileiros, nos quais se estipulavam preços particularmente altos naquele período, em momento de tendência de baixa nas cotações internacionais, propiciada pela safra abundante nos EUA. Sem contestar o fato de poder ter existido efetivamente algum grau de contaminação naqueles carregamentos, exportadores e autoridades sanitárias brasileiras insistiram em que os níveis dessa contaminação estariam dentro dos padrões internacionais aceitos por compradores exigentes, como o Japão e a União Europeia, e que a aplicação pela China de um padrão de “tolerância zero” nesses casos seria uma exigência descabida, que visava essencialmente “controlar” o mercado de

<sup>(115)</sup> Apurou-se posteriormente serem esses grãos sementes de soja não geneticamente modificadas destinadas ao plantio, que teriam enalhado devido à decisão do Governo brasileiro de permitir o plantio, em definitivo, de variedades geneticamente modificadas de soja, de maior rentabilidade financeira. A fim de se livrarem dessas sementes desnecessárias, produtores ou possivelmente uma trading teria decidido, de forma ilegal e contrariando as normas do Ministério da Agricultura, misturá-las nos carregamentos destinados à China.

soja<sup>(116)</sup>. Em meados de junho, após semanas de interrupção das exportações brasileiras de soja, com prejuízos de centenas de milhões de dólares para exportadores e *tradings* brasileiras e internacionais, o episódio “deixava de ter contornos técnicos, adquirindo dimensão política com grande potencial de dano para as relações bilaterais”, conforme explicou o Embaixador brasileiro em Pequim à Chancelaria chinesa<sup>(117)</sup>. A crise, cuja fase mais aguda eclodiu poucas semanas após a visita do Presidente Lula à China, ameaçava empanar seriamente o brilho do que havia sido uma visita extremamente bem sucedida, e embarçar os chineses, diante da intenção de exportadores dos EUA e da Argentina – que também se sentiam ameaçados pelas medidas radicais da AQSIQ – de se juntarem a suas contrapartes brasileiras na solicitação de abertura de um “panel” na OMC. A partir da terceira semana de junho, a AQSIQ recuou, dizendo reconhecer os “esforços empreendidos pelo Governo brasileiro quanto à certificação da qualidade sanitária da soja” e pondo fim ao embargo que estabelecera à exportação de soja por numerosas *tradings* e cooperativas brasileiras. A AQSIQ aceitava discutir com o Brasil “métodos relacionados à amostragem e inspeção das partidas de soja” e, finalmente, diante da constatação de que nenhum outro país praticava a “tolerância zero”, admitiu “a ideia de gradualidade na implementação do rigor das inspeções futuras”. Ao final de junho, com o fim da crise, a Embaixada do Brasil atribuiu justamente à “politização” que a “questão sofrera no Brasil” o impulso decisivo que permitiu sua solução, pois a AQSIQ em alguma medida se sentiu intimidada com vigorosos protestos de parlamentares brasileiros e com a indicação de que o tema estaria sendo levado ao próprio Presidente brasileiro<sup>(118)</sup>.

Em análise que foi corroborada por autoridades e exportadores dos demais países exportadores (EUA e Argentina), a Embaixada do Brasil em Pequim considerou que “um dos possíveis motivos” para o embargo chinês seria a “tentativa de contornar a presença de grandes multinacionais, sobretudo norte-americanas como a Cargill, Bunge, Dreyfuss, no comércio bilateral [de soja] com a China”, de modo a favorecer “os entendimentos diretos de

---

<sup>(116)</sup> Representantes das multinacionais Bunge e Cargill expuseram, perante o Representante Permanente brasileiro junto à OMC, em 29.06.2004, preocupação com medidas oficiais chinesas que interfeririam em contratos aprovados, violando normas da OMC, que davam às autoridades chinesas “amplos poderes de rejeitar a descarga de navios sem revelar quais os padrões sanitários ou fitossanitários aos quais os exportadores teriam de se adequar”, “constituindo 'state sponsored default on contracts' causado pela intenção chinesa de 'manage supply' e controlar o mercado de soja e seu preço”. Telegrama da Delegação Brasileira em Genebra de junho de 2004.

<sup>(117)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de junho de 2004.

<sup>(118)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de junho de 2004.

importadoras chinesas com cooperativas brasileiras”<sup>(119)</sup>. Outra motivação para a atitude chinesa pode ter sido o impacto inflacionário que a contínua alta dos preços da soja exerceria sobre a cadeia produtiva chinesa, tanto na área de óleos comestíveis quanto na de carnes. Indicação dessa preocupação pode ser encontrada em editorial do jornal semioficial local *China Daily*, que observou que os preços das *commodities* em bolsas e mercados futuros internacionais - balizadores de preços em contratos de importação - encontravam-se, naquele momento, em seu nível mais alto em 13 anos. Nesse sentido, lamentava o jornal que a China, apesar de ser o maior país importador desse produto, nada fizera para reduzir aqueles preços<sup>(120)</sup>.

Um segundo exemplo em que ficou ainda mais patente a tentativa do Governo chinês de interferir na fixação de preços internacionais para uma importante *commodity* deu-se no caso do minério de ferro. Os preços internacionais desse produto elevaram-se consideravelmente ao longo de 2003 a 2006, fundamentalmente em resposta à forte demanda chinesa pelo produto, que triplicou entre 2001 (92 milhões de toneladas) e 2005 (275 milhões de toneladas), prejudicando a indústria siderúrgica chinesa, já então a maior do mundo<sup>(121)</sup>. Em abril de 2005, inconformado com o aumento anual de 71% no preço de minério de ferro, promovido pelas três grandes produtoras internacionais – a brasileira CVRD e as australianas Rio Tinto e BHP, chamadas as “Três Grandes” –, o Ministério do Comércio da China adotou medidas administrativas para reduzir a demanda chinesa. Inicialmente, estas restringiram-se a medidas pouco controversas, que procuravam limitar a demanda de minério ao desencorajar a exportação de certos tipos de aços ou, ainda, reduzir a especulação interna limitando a concessão de licenças de

<sup>(119)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de junho de 2004.

<sup>(120)</sup> Sintomaticamente, o editorial do jornal oficioso *China Daily*, de 1 de julho de 2004, assinalava que os preços das *commodities* em bolsas e mercados futuros internacionais - balizadores de preços em contratos de importação - estavam no nível mais alto dos últimos 13 anos. Constatava que a China, apesar do seu considerável volume de importação, havia feito pouco para reduzir esses preços, e finalmente recomendava ao Governo chinês postura mais ativa na formulação desses preços.

<sup>(121)</sup> Segundo a consultoria internacional especializada no comércio internacional do aço, MEPS Ltda., nos últimos 15 anos, a indústria siderúrgica chinesa tem contribuído com 56% do crescimento de capacidade instalada mundial nesse setor, taxa que aumentou para 80% entre 2000 e 2006. Nesse período, a produção de aço da China aumentou em 220 milhões de toneladas (+170%), contra 54 milhões para o resto do mundo (+7,5%). No mesmo período, a demanda chinesa por aço aumentou em 180 milhões de toneladas, contra 70 milhões para o resto do mundo. Em 2005, a produção total de aço na China atingiu o volume impressionante de 349,5 milhões de toneladas, equivalente à produção de aço somada do Japão, EUA, Rússia, Coreia do Sul e Alemanha.

importação a apenas grandes grupos, mais capazes em tese de influenciar a formação dos preços internacionais.

Premido por dificuldades internas advindas da queda dos preços domésticos para o aço, o setor siderúrgico chinês, sob o comando da “Associação Chinesa do Ferro e do Aço” (CISA), havia decidido em outubro de 2005 que lutaria, em 2006, por uma redução nos preços internacionais do minério de ferro, por crer que haveria uma superoferta internacional do produto. A CISA resolvera posicionar-se como principal negociador asiático face às “Três Grandes”, deslocando as siderúrgicas japonesas, que tradicionalmente cumpriam esse papel <sup>(122)</sup>. Insistiu em não aceitar os 19% de aumento reivindicado por CVRD, Rio Tinto e BHP. Ao aproximarem-se as negociações para 2006, o Governo chinês interveio, ao impor uma “diretiva” estabelecendo um “teto” para os preços que poderiam ser pagos pelas empresas chinesas pelo produto importado do Brasil e da Austrália. Teriam cassadas as suas licenças de importação as empresas chinesas que aceitassem preços superiores aos vigentes em 2005 (isto é, CIF superiores a US\$ 70 por tonelada pelo minério brasileiro e US\$ 54 pelo australiano).

Brasil e Austrália consideraram essas medidas como interferência indevida em negociações privadas entre empresas, além de estarem em desconformidade com as normas do “Acordo de Licenciamento de Importações” da OMC, que proíbem a manipulação das regras de licenciamento para restringir importações. As fortes manifestações contrárias dos Governos brasileiro e australiano forçaram um recuo do Governo chinês, que reviu sua diretiva anterior, esclarecendo que as licenças de importação seriam doravante automáticas e serviriam apenas para o “monitoramento da importação e análise dos preços”. A CISA chinesa, depois de resistir por diversos meses aos aumentos de preço negociados pelas “Três Grandes” com grandes siderúrgicas europeias (Thyssen Krupp) e japoneses (Nippon Steel), sempre em torno da cifra de 19%, foi forçada a capitular. Conforme afirmaria o representante da CVRD na China ao Embaixador brasileiro, em março de 1996, a estratégia chinesa de intimidar os exportadores de minério não surtiu efeito pois, ao contrário do que ocorrera em 2004 com a soja, cujos preços caíram após a recusa da China em receber carregamentos do

---

<sup>(122)</sup> Tradicionalmente, os preços do minério de ferro são estabelecidos anualmente em 1 de abril, começo do ano financeiro no Japão, como resultado de rodadas negociadoras entre as “Três Grandes” e os principais grupos siderúrgicos da Europa e Ásia. Normalmente, o principal negociador asiático era o *Nippon Steel* e na Europa a *Thyssen Krupp* alemã ou a *Arcelor* francesa.

produto, “no que tange ao minério de ferro, os principais produtores estariam em melhor posição negociadora”, dominando 70% do mercado chinês que, ademais registrava forte e contínua demanda <sup>(123)</sup>.

#### **4.5 - A inserção da carne brasileira no mercado chinês (2000-2006)**

Apesar da indesejável concentração em produtos básicos, conforme visto nos segmentos anteriores, a dinâmica de exportações brasileiras para a China na primeira metade dos anos 2000 registrou desdobramentos positivos, como o início do fornecimento, a partir de 1999, de veículos e autopeças brasileiras para a China. No final de 1998, a General Motors do Brasil assinou com a China contrato de exportação de US\$ 710 milhões, para o fornecimento àquele país, a partir de 2000, de 218 mil unidades do utilitário *Blazer* e do caminhão S10 para montagem final em Shenyang, no contexto de *joint-venture* entre a General Motors Corporation e o Governo chinês. Em parte graças a esse contrato, as exportações de veículos e autopeças chegaram a representar, entre 2001 e 2003, entre 4 a 6% da pauta exportadora brasileira à China, fazendo daquele país, em 2003, o quinto maior mercado para veículos e autopeças brasileiras. Tais exportações, entretanto, aproveitavam-se de uma “janela de oportunidade” aberta pelo rápido aumento da demanda por automóveis por parte da ascendente “classe média” chinesa. Compreendia-se, entretanto, que este gargalo produtivo seria sanado ao longo dos próximos anos, e que a importação pela China de tais veículos e autopeças brasileiras seria provavelmente temporária, destinada a suprir o mercado interno chinês até que os investimentos na ampliação do parque industrial automotivo local possibilitassem à China ser autossuficiente nesse setor. De forma parecida, entendia-se igualmente que o fornecimento pelo Brasil à China, naqueles anos, de turbinas e geradores para a Usina de Três Gargantas, produzidos por multinacionais como a Voith-Siemens, não deveria gerar expectativas de um futuro fluxo regular de encomendas desse tipo de componentes, que crescentemente seriam produzidos na China.

O mesmo quadro vigia no setor siderúrgico, em que no passado o Brasil chegou a realizar exportações significativas à China. Nos primeiros anos da década de 2000, em virtude do crescimento excepcional da demanda chinesa, e de dificuldades com outros fornecedores, esses produtos passaram de 1,9% da pauta exportadora brasileira, em 2001, para 4,4% (em 2002) e 15,8%

<sup>(123)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 2006.

(em 2003). Nesse último ano, as exportações de produtos siderúrgicos brasileiros à China aumentaram mais de 400%, para atingir US\$ 745 milhões. Embora esses números fossem extremamente positivos, ainda deixavam o Brasil muito atrás de outros exportadores menos tradicionais, como a Índia e a Rússia, que exportaram para a China respectivamente US\$ 1,1 bilhão e US\$ 1,3 bilhão.

A partir de 2003, portanto, como de resto ocorrera nos anos noventa, as oportunidades de exportação de produtos semimanufaturados e manufaturados brasileiros à China foram escasseando. Não obstante, alguns segmentos exportadores brasileiros consideravam existir na China mercado, em maior ou menor grau, para produtos de maior valor agregado e de alta sofisticação tecnológica brasileiros. Previsivelmente, as áreas mais promissoras pareciam ser produtos agroindustriais de maior valor unitário, cuja demanda na China se via aquecida pela elevação do padrão de vida médio da população, conduzindo a um consumo crescente de alimentos nobres, como carnes. O projeto de fazer da China um mercado substancial para as exportações brasileiras de carne de frango e bovina era, ainda, a sequência natural de entendimentos que datavam das visitas à China do então Ministro da Agricultura, José Eduardo Andrade Vieira, em junho de 1995, e do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso, em dezembro do mesmo ano, durante a qual foi negociado um primeiro entendimento zoo- e fitossanitário bilateral. O amadurecimento, nesse mesmo período, de um poderoso complexo agroindustrial brasileiro, responsável pela transformação do Brasil no maior exportador mundial de carne (produto que veio somar-se ao açúcar, soja, café e suco de laranja como esteios na pauta exportadora brasileira) fez desse setor um “aliado” e defensor natural da intensificação dos vínculos comerciais com a China.

Em fevereiro de 1999, em função de um surto de febre aftosa no Estado de Mato Grosso do Sul, a China proibiu a importação de carne e derivados de bovinos, ovinos e caprinos brasileiros, mesmo quando industrializados. A essa proibição somou-se, em 2000, a restrição similar à importação de carne de frango brasileira, ocasionada por surto da doença de *Newcastle* no Rio de Janeiro. Em ambos os casos, as atitudes chinesas não levaram em conta o princípio da “regionalização”, de aplicação recomendada pelo “Acordo de Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias” da OMC. Por ele, deve-se aceitar a importação de produtos animais de uma parte do território de um país reconhecidamente livre de doenças, mesmo que em outras partes daquele

país haja tais moléstias. Essas barreiras fitossanitárias levaram os exportadores brasileiros – sobretudo os de frango – a recorrer a uma triangulação “irregular” via Hong Kong. Daí, as exportações de carne de frango brasileiro àquela Região Autônoma Especial atingiram 200 mil toneladas, em 2003, contra apenas 11 mil toneladas à China <sup>(124)</sup>.

Face às dificuldades de ordem fitossanitária, o Governo brasileiro deu início a uma ofensiva diplomática que vem gradualmente removendo obstáculos formais a essas exportações. Em 2002, durante visita ao Brasil do Sr. Li Chanjiang, Ministro da AQSIQ, o Governo chinês autorizou exportações de carnes de aves brasileiras destinadas à industrialização na China ou a sua reexportação a terceiros mercados, embora permanecesse a proibição à venda direta ao mercado doméstico chinês. Em 2003 e 2004, visando pôr fim a essa proibição, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) propôs acordo de equivalência dos sistemas sanitários, que permitisse aos frigoríficos chineses e brasileiros (credenciados a exportar a terceiros mercados) fazê-lo automaticamente ao outro país, sem necessidade da habilitação individual dos estabelecimentos exportadores. A proposta brasileira foi recusada à época pela AQSIQ, que insistiu na habilitação individual dos estabelecimentos exportadores brasileiros, por meio de inspeções *in loco* por missões técnicas. A AQSIQ aceitou, entretanto, celebrar com o MAPA, durante a visita do Presidente Hu Jintao ao Brasil, em novembro de 2004, quatro protocolos específicos sobre condições sanitárias para exportações de carne suína chinesa, e de carne bovina e de aves brasileira, aos dois respectivos mercados. A próxima etapa deveria ser o envio de missões de inspeções brasileiras e chinesas para habilitar individualmente os estabelecimentos aptos e desejosos de exportar.

Nos termos acordados, a “Administração e Certificação e Credenciamento” da AQSIQ realizou uma primeira visita de inspeção ao Brasil, dois meses após a visita de Hu Jintao. Examinou 16 estabelecimentos, dos quais cinco – três de carne bovina e dois de carne de frango – foram autorizados a exportar para a China, resultado julgado pouco expressivo pelo Brasil. O MAPA voltou a insistir, em maio de 2005, na aceitação pela China, como aptos a exportar “sem inspeção prévia, com base na confiança nos sistemas de inspeção sanitária”, de lista de cerca de 150 frigoríficos brasileiros, em troca de reconhecimento equivalente brasileiro para a lista de exportadores

<sup>(124)</sup> As barreiras fitossanitárias à entrada da carne brasileira no mercado chinês significam que tal triangulação mediante Hong Kong persiste e até hoje.

de carne suína a ser apresentada pela China. A proposta brasileira de “habilitação automática” foi, previsivelmente, novamente rechaçada pela AQSIQ, que sugeriu ademais fosse a lista brasileira reduzida a 30 ou 40 estabelecimentos, número ainda considerado excessivo para ser inspecionado pela parte chinesa<sup>(125)</sup>.

A despeito de seguidos convites para enviar nova missão ao Brasil para retomar a habilitação de estabelecimentos brasileiros<sup>(126)</sup>, a AQSIQ protelaria este gesto até março de 2006, quando foi induzida a realizá-lo diante de considerações políticas, ligadas à necessidade de recompor o relacionamento bilateral sino-brasileiro, esgarçado por atritos comerciais e políticos que serão examinadas no Capítulo 6. Como resultado, não apenas aumentou-se de 2 para 24 o número total de plantas de carnes de aves habilitadas a exportar para a China, como também tal processo se realizou sem que 14 desses estabelecimentos tivessem sido inspecionados diretamente pela Administração e Certificação e Credenciamento da AQSIQ, estabelecendo importante precedente<sup>(127)</sup>. Com essa medida, o número de estabelecimentos de carne de aves brasileiros aprovados pela AQSIQ aproximava-se do número aprovado para tradicionais países exportadores como a Austrália e o Canadá.

A vitória brasileira na abertura do mercado chinês à carne brasileira foi apenas parcial, uma vez que, até meados de 2006, não se registraram exportações brasileiras significativas de carne de aves para a China, nem qualquer frigorífico brasileiro estava habilitado a exportar carne bovina à China. Explicam esse quadro não apenas as procrastinações chinesas em

---

<sup>(125)</sup> À exceção dos EUA, que tiveram a totalidade de seus estabelecimentos exportadores de carnes habilitados pela China, os demais países exportadores - como a Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Dinamarca, França, Itália e Nova Zelândia - viam-se forçados a negociar o reconhecimento chinês da habilitação de seus frigoríficos, em etapas, e em número total que jamais ultrapassara o limite de 45 estabelecimentos por país. Ao final de junho de 2005, por exemplo, a AQSIQ havia habilitado o seguinte número de estabelecimentos, por país, para exportar carnes para a China: (a) Argentina - 16 (5 de carne bovina, 11 de aves); (b) Austrália - 35 (26 de carne bovina, 13 de aves, algumas plantas processando ambas carnes); (c) Brasil - 5 (3 de carne bovina, 2 de aves); (d) Canadá - 44 (8 de carne bovina, 34 de suína e 2 de “bacon”); (e) Chile - 1 (de carne de aves); (f) Dinamarca - 7 (de carne suína, abatedouros e câmaras frias); (g) França - 9 (5 de carne bovina, 4 de aves); (h) Itália - 9 (de presunto de Parma) e (i) Nova Zelândia - 26 (17 de carne bovina, 18 de carne ovina, sendo que algumas plantas processam ambos tipos de carne).

<sup>(126)</sup> O interesse brasileiro em receber nova missão da AQSIQ ainda em 2005 também se explicava pela peculiar legislação chinesa sobre licenças especiais de exportação de carne. Por esse sistema, alguns estabelecimentos brasileiros foram autorizados, caso a caso, a exportar para a China, sem passar pelas inspeções sanitárias *in loco*. Como tal sistema caducaria em 31.12.2005, era urgente obter o credenciamento do maior número possível de estabelecimentos brasileiros durante 2005.

<sup>(127)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de junho de 2006.

abrir seu mercado, mas também as deficiências brasileiras em matéria de padrões de qualidade fitossanitária, além de procedimentos burocráticos lentos e incompletos. No caso da carne bovina, o esforço de habilitação de frigoríficos para exportação para a China, que poderia ter ocasionado a aceitação de número substancial de estabelecimentos em março de 2006, como ocorrera com o frango, foi bruscamente interrompido pela eclosão de foco de febre aftosa no Mato Grosso do Sul, em outubro de 2005, ocorrência que motivou a suspensão *sine die* pela China de importações de carne bovina do Brasil.

Por outro lado, mesmo no que tange à carne de frango, são frequentes as reclamações chinesas de controle sanitário insuficiente por parte de exportadores brasileiros, acarretando suspensões do direito de exportação já concedido a frigoríficos brasileiros. A maior parte das dificuldades liga-se a asas e pé de frango, cortes de carne pouco valorizados no Brasil, assim como em outras culturas ocidentais, mas considerados iguarias na China, motivo por que são eles sujeitos a controles mais rígidos do que os exigidos por outros países importadores. No âmbito burocrático, as exportações dos novos 22 estabelecimentos recém credenciados a exportar carne de frango vêm sendo obstadas pela indefinição do MAPA quanto ao modelo oficial do certificado de origem brasileiro para tais produtos. Favorece-se assim o contrabando e o comércio ilegal de frango brasileiro e, por conseguinte, prejudica-se a imagem do produto brasileiro, dificultando a liberação, pela China, de licenças de importação<sup>(128)</sup>. Seis anos depois do início da ofensiva brasileira para exportar carnes à China, o saldo desses esforços é mitigado. Algumas barreiras foram vencidas, mas o adequado aproveitamento do grande potencial – que sem dúvida existe na China – para a ampliação das vendas de carne brasileira dependerá não só do Governo mas, em grande medida, da competência também de exportadores brasileiros fazerem-se presentes no mercado chinês e manterem padrões de qualidade adequados.

#### **4.6 - A inserção de aeronaves brasileiras no mercado chinês (2000-2006)**

O chamado Projeto Embraer, que representou tentativa bem sucedida de penetrar, a partir de 2000, no mercado chinês de aeronaves regionais, é

---

<sup>(128)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de outubro de 2006.

emblemático das dificuldades – e compensações – que esperam empresas de grande porte, geralmente multinacionais, desejosas de ingressar em áreas estratégicas da economia chinesa. Embora a Embraer tivesse se preparado inicialmente para vender aeronaves na China baseada no desempenho comercial de seus modelos, terminou por perceber que, naquele país, considerações de cunho político seriam preponderantes, sobretudo num setor estratégico como o aeronáutico.

O excepcional ritmo de crescimento econômico vivido pela China nos anos noventa, que trouxe consigo um desenvolvimento rápido do mercado de aviação civil, propiciou novo e promissor mercado para a Embraer. Assim, em 2000, a empresa lançou-se à conquista do mercado chinês, sendo favorecida pela decisão chinesa de desenvolver, concomitantemente com a grande aviação, a aviação regional, que se julgava poderia facilitar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas da China, sobretudo o Oeste do país. A empresa brasileira tem seu primeiro sucesso ainda em 2000, com a assinatura de contrato de venda de 5 unidades do modelo ERJ 145 à empresa regional Sichuan Airlines. Logo enfrentaria a concorrência de sua principal rival internacional, a canadense Bombardier, na venda de 20 unidades do ERJ 145 à China Southern Airlines, maior empresa aérea regional da China, sediada na rica província de Guangdong. Temerosa de que a escolha da Embraer como fornecedora de jatos regionais de uma empresa aérea da importância da China Southern pudesse criar um “efeito dominó”, a Bombardier iniciou uma campanha para tentar impedir a finalização do contrato de venda dos aviões ERJ 145. Gestões canadenses em nível político eram facilitadas pelo enorme peso específico do Canadá na China, enquanto na esfera comercial as unidades da Bombardier eram oferecidas, segundo fontes categorizadas, a preços que caracterizavam a prática de *dumping* ou o recurso a subsídios governamentais<sup>(129)</sup>. Graças a contrapressões brasileiras<sup>(130)</sup>, em 11 de novembro de 2000, oficializou-se contrato de venda de 20 modelos ERJ 145 à China Southern Airlines, com opções de compra para dez unidades adicionais, num total avaliado em US\$ 355 milhões. A Bombardier retrucou, no início de 2001, com a venda de seus modelos CRJ 200 e 700 – de 50 e 70 lugares respectivamente – para a China

<sup>(129)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de outubro de 2000.

<sup>(130)</sup> O episódio da venda dos aviões ERJ 145 à China Southern Airlines ocorreu num período de particular rivalidade entre a Embraer e a Bombardier. Em resposta às pressões canadenses, que visavam interromper uma negociação praticamente concluída, o Presidente Fernando Henrique

Eastern Airlines, a segunda maior linha aérea regional da China, sediada na província de Shandong. Finalmente, em março daquele mesmo ano, a Embraer logrou concluir mais um contrato, desta feita com a empresa Wuhan Airlines, para a venda de 10 aeronaves ERJ 145, com valor estimado em US\$ 355 milhões.

Embora as empresas aéreas regionais chinesas fossem autônomas em suas negociações, a legislação chinesa previa que os referidos contratos fossem submetidos à “State Development and Planning Commission” (SDPC), entre cujas incumbências estava a de planejar o desenvolvimento de setores estratégicos da economia chinesa, aprovar *joint-ventures* entre empresas locais e estrangeiras e emitir guias de importação para produtos sensíveis, incluindo aeronaves. Ao longo de 2001, deu-se conta a Embraer de que ao Governo chinês não interessava simplesmente encorajar importações de aeronaves regionais prontas, fossem elas da Embraer ou da Bombardier, e sim utilizar a rivalidade entre as duas empresas, bem como o seu próprio poder regulatório, para forçar uma ou outra dessas empresas a fabricarem partes de aeronaves na China ou, em último caso, oferecer à China contratos compensatórios (*offset*). Nesse sentido, representantes da SDPC passaram a pressionar a Embraer para que a empresa se engajasse em uma cooperação industrial com parceiros chineses, de forma a “viabilizar a participação [destes] no desenvolvimento conjunto das aeronaves a serem comercializadas pela Embraer” na China<sup>(131)</sup>. A Embraer, em início de 2001, resistia a esse pedido, alegando que a fabricação das peças a serem utilizadas nos modelos ERJ 145, 170 e 190 estava reservada por contrato às empresas que haviam participado, desde a primeira hora, no desenvolvimento daqueles modelos. Mas o objetivo chinês de “aprender” com a Embraer ficaria mais claro após o anúncio, ainda no final de 2000, de que a Aviation Industries of China I (AVIC I) tencionava desenvolver, com o beneplácito do Governo central e da SPDC, um modelo de jato regional de 30 a 60 lugares, o qual viria, inevitavelmente, competir no futuro com os modelos da Embraer por uma fatia do mercado chinês de aviação regional<sup>(132)</sup>.

---

Cardoso e o Vice-Presidente Marco Maciel dirigiram às suas contrapartes chinesas cartas frisando a importância estratégica para o Brasil da presença da Embraer no segmento aeronáutico, reconhecidamente de alto conteúdo tecnológico.

<sup>(131)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de fevereiro de 2001.

<sup>(132)</sup> A AVIC I é uma empresa estatal derivada do desmembramento em 1999 da Aviation Industries of China (AVIC), antiga interlocutora da Embraer em seus primeiros passos no mercado chinês. Além da AVIC I, resultou daquela operação a AVIC II, que no futuro viria a ser parceira da Embraer.

Descontentes com a resposta da Embraer, os chineses estenderam indefinidamente as negociações, tanto com a empresa brasileira quanto com a Bombardier, com o fito de obter as concessões desejadas. A intenção de compelir a Embraer a montar na China os 30 modelos ERJ 145 vendidos à China Southern Airlines e à Wuhan Airlines foi explicitamente transmitido às autoridades brasileiras durante a visita do Presidente Jiang Zemin ao Brasil em abril de 2001. Na ocasião, Zeng Peiyuan, Presidente da “National Development and Reform Commission” (NDRC)<sup>(133)</sup>, e membro da delegação do Presidente chinês, afirmou ao então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Alcides Tápias, que a China não desejava apenas importar aviões regionais prontos do exterior. Frisou que esperava da Embraer propostas concretas no sentido de eventualmente produzir, em território chinês, partes das aeronaves que pretendia vender à China, ou, alternativamente, examinar algum tipo de associação entre ela e empresas chinesas, em futuros projetos de desenvolvimento de aviões<sup>(134)</sup>. No mesmo sentido, a partir de abril de 2001, o Governo chinês decide elevar os impostos de importação e de comercialização incidentes sobre aeronaves regionais importadas, de forma a “estimular” fabricantes estrangeiros a montarem os modelos destinados ao mercado chinês internamente<sup>(135)</sup>. As mesmas pressões exercidas sobre a Embraer pelo Governo chinês também recaíram sobre a Bombardier que, para lograr a efetivação de seu contrato com a China Eastern Airlines, investiu em instalações locais de treinamento de vôo e de fabricação de peças de reposição para sua cliente chinesa.

Os novos impostos representaram sério óbice à concretização das vendas já contratadas pela Embraer com a China Southern e Wuhan Airlines. Não obstante a aprovação, em outubro de 2001, de licenças de importação para a entrega de seis das vinte aeronaves previstas no contrato com a China Southern Airlines, a elevação da carga tributária inviabilizou a aquisição das referidas aeronaves.

---

<sup>(133)</sup> A “National Development and Reform Commission”, ou NDRC, é a nova designação da antiga “State Planning and Development Commission” (SDPC). Como sua antecessora, tem responsabilidades importantes na área do planejamento estratégico econômico chinês, incumbindo-lhe aprovar processos de *joint-ventures* de grande porte entre empresas nacionais e estrangeiras e encorajar o surgimento de indústrias chinesas em áreas de alta tecnologia, como a construção aeronáutica.

<sup>(134)</sup> “XI Reunião de Consultas Políticas Brasil-RPC”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, março de 2002, p. 83-86.

<sup>(135)</sup> Imposto de 5,5% já incidia sobre todas as aeronaves vendidas na China. Adicionalmente a esse imposto, criou o Governo chinês para aviões regionais trazidos do exterior um novo imposto de importação de 17%, que elevaria a tributação total sobre os aviões importados da Embraer para 22,5%, valor que tornava a aeronave brasileira antieconômica na China.

Restavam à Embraer, ao finalizar o ano de 2001, a opção entre duas alternativas excludentes: abdicar de vendas significativas no mercado de jatos regionais da China ou iniciar um projeto de cooperação industrial com um parceiro chinês.

A opção da Embraer de estabelecer uma *joint-venture* com uma parceira chinesa, a Aviation Industry of China II<sup>(136)</sup>, visando à montagem final, em Harbin, na província chinesa de Heilongjiang, dos modelos ERJ 135, ERJ 140 e ERJ 145 a serem eventualmente vendidos à China, foi uma “aposta” estratégica da empresa brasileira no futuro do mercado chinês. As negociações ao longo de 2002 foram acompanhadas atentamente pela NDRC, que deu sua aprovação ao projeto, frustrando as expectativas da Bombardier e, em menor grau, da Dornier Fairchild, de serem escolhidas como as parceiras estrangeiras de tal empreendimento com a AVIC II. A constituição oficial da “Harbin Embraer Aircraft Industry Company” (HEAI) deu-se em dezembro de 2002, na presença de altas autoridades chinesas e brasileiras. O empreendimento resultante consumiu investimentos totais da ordem de US\$ 25 milhões.

A Embraer tinha plena consciência dos riscos comerciais e políticos que corria, sobretudo no que tange à possibilidade de ter parte de sua tecnologia “copiada” pela AVIC II e eventualmente “transferida” para a AVIC I, envolvida em projeto de desenvolvimento de jato regional chinês. Cercou-se a empresa brasileira de uma série de medidas acautelatórias, entre as quais acordos junto aos seus fornecedores, que foram impedidos de vender as peças a serem utilizadas pela Embraer diretamente à China. A Embraer também teve a preocupação de, na medida do possível, limitar as atividades da HEAI à mera montagem de aviões a partir de peças importadas do Brasil. Julgou a Embraer, entretanto, que tais riscos, inerentes à sua atuação na China, eram plenamente compensados pela perspectiva que a *joint venture* com a AVIC II lhe dava, de dominar o mercado regional de aviação chinesa pelos próximos anos, dadas as barreiras fiscais e legais que doravante seriam impostas à sua principal concorrente, a Bombardier, que não montava aviões na China.

A HEAI foi oficialmente estabelecida em janeiro de 2003 e produziu sua primeira aeronave em Harbin em dezembro daquele mesmo ano. Em janeiro de 2004, conseguiu concretizar a operação de venda de seis aeronaves ERJ 145 à China Southern Airlines, que havia sido inviabilizada em 2001 pela elevação de impostos mencionada anteriormente. A partir de meados de 2004, entretanto, a

<sup>(136)</sup> A AVIC II é uma empresa estatal derivada da divisão da Aviation Industries of China (AVIC) e “irmã” da AVIC I, que vem tentando desenvolver um jato regional autóctone chinês

*joint-venture* sino-brasileira começou a se debater com sérias dificuldades, dado o nulo interesse demonstrado pela China Southern e pela Wuhan Airlines de receber as unidades restantes vendidas em 2000 e 2001<sup>(137)</sup>. A situação tornou-se especialmente preocupante em outubro de 2004, levando o Gerente do Escritório da Embraer em Pequim a alertar o Embaixador do Brasil na China que a HEAI, que deveria produzir pelo menos 12 unidades por ano, corria o risco de fechamento a médio prazo, em decorrência da falta de encomendas para o ERJ 145 nos próximos anos.

A difícil situação em que a Embraer se encontrava na China derivava da combinação de vários fatores, alguns dos quais não poderiam ter sido previstos em 2002. De um lado, contrariando as expectativas da Embraer, a demanda chinesa por aeronaves regionais<sup>(138)</sup>, que estimara em torno de 620 unidades para o período entre 2004 e 2024, demorava a se materializar. Ainda no início de 2003, o Representante da Embraer já confidenciara ao Embaixador brasileiro que a “HEAI estaria encontrando dificuldades para colocar suas primeiras encomendas”, devido a dificuldades que atingiam a aviação regional da China como um todo. Parte desses problemas dizia respeito, paradoxalmente, ao auge então vivido pela aviação de grande porte, que competia com a aviação regional na busca de pilotos e acesso a serviços de manutenção e suporte de terra para suas aeronaves. Por outro lado, as seguidas compras de aviões Boeing e Airbus, de grande porte, por companhias de aviação chinesas também atuantes no segmento regional, subtraíam recursos dos fundos disponíveis para a aquisição de aviões menores. Finalmente, os seguidos reajustes dos preços de combustíveis, ocasionados pela alta do preço de petróleo, tornaram muito custosa a operação das aeronaves de menor porte, dada a elevada relação custo/passageiro<sup>(139)</sup>. Esses fatos explicariam a estrutura atípica do mercado de aviação chinês, cuja frota regional representava apenas 8,5% do total de aviões comerciais, cifra muito inferior à média mundial de 35%.

Os problemas da HEAI só poderiam ser contornados a curto prazo, ainda que parcialmente, pela conquista de novas encomendas. Uma possibilidade que se apresentava seria vender dez unidades do ERJ 145 à

---

<sup>(137)</sup> Segundo contrato assinado com a Embraer em novembro de 2000, a China Southern Airlines havia aceito adquirir um total de 20 unidades do ERJ 145, das quais efetivara a compra de apenas 6. No caso da Wuhan Airlines, nenhuma das 10 unidades adquiridas pelo contrato de março de 2001 fora efetivada.

<sup>(138)</sup> A Embraer define como aeronaves regionais aviões com capacidade entre 30 e 120 passageiros e com autonomia de entre 600 e 1.200 km.

<sup>(139)</sup> Essa percepção fora corroborada pelo Ministro do Comércio da China, que indicou, em novembro de 2004, que o modelo ERJ 145 não seria mais rentável no mercado chinês, devido à

China Eastern Airlines, que demonstrara algum interesse na operação, à custa, inclusive, de subsídios governamentais chineses. Diante da iminência da visita do Presidente Hu Jintao ao Brasil, decidiu o Governo brasileiro incluir essa operação entre suas condições para conceder o *status* de economia de mercado à China<sup>(140)</sup>, tema que será abordado no Capítulo 5. Mesmo aquela operação não resolveria satisfatoriamente os problemas da empresa. Segundo “pró-memória” apresentada à Embaixada brasileira pela Embraer em março de 2006, “as primeiras cinco [aeronaves] da encomenda [da China Eastern Airlines] materializaram dentro de um prazo relativamente curto, [...] mas somente em janeiro de 2006 as últimas cinco vieram a se confirmar, o que causou distúrbios significativos ao fluxo operacional da empresa no segundo semestre de 2005 e primeiro semestre de 2006”<sup>(141)</sup>.

A HEAI iniciou o ano de 2006, portanto, repetindo o quadro de falta de encomendas vivido em 2004. Lograra vender, entre 2003 e 2006, apenas 16 aeronaves, número muito abaixo de sua capacidade produtiva, que era de 12 aeronaves por ano<sup>(142)</sup>. Em março daquele ano, entretanto, surgiria uma oportunidade comercial que viria alterar por inteiro esse quadro adverso. A empresa Hainan Airlines, uma das mais bem sucedidas companhias aéreas regionais chinesas, manifestou à HEAI seu interesse, dentro de plano estratégico de tornar-se a principal operadora regional da China, em adquirir 50 aeronaves ERJ 145 da HEAI em “operação casada” com a aquisição simultânea de 50 aeronaves ERJ 190 fabricadas em São José dos Campos.

Embora o verdadeiro interesse da Hainan estivesse na aquisição dos modelos ERJ 190 - e não os ERJ 145, de operação antieconômica, conforme visto anteriormente -, tinha ela perfeita consciência de que a tentativa de importar isoladamente o ERJ 190 seria certamente obstada pelo Governo chinês, que já se mobilizava para viabilizar comercialmente a produção do jato regional de 90 a 110 lugares da AVIC I, o ARJ-21, cuja entrada em produção comercial estava prevista para 2011. A proposta da Hainan de comprar, simultaneamente aos ERJ

sua pequena capacidade de passageiros, e que o interesse chinês estaria mais voltado, nesse segmento, para aviões na faixa de 100 lugares. Afirmção nesse sentido consta de Telegrama da Embaixada em Pequim de novembro de 2004.

<sup>(140)</sup> O compromisso de compra de 10 unidades do ERJ 145 da HEAI pela China Eastern Airlines constou do anexo ao Memorando de Entendimento sobre a Cooperação em Matéria de Comércio e Investimento, acordado durante a visita do Presidente Hu Jintao ao Brasil em novembro de 2004.

<sup>(141)</sup> O Pró-Memória é reproduzido, em sua íntegra, em Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 2006.

<sup>(142)</sup> A Embraer de São José dos Campos vendeu na China, no mesmo período, dez aviões: quatro ERJ 170, cinco ERJ 145 e um *Legacy*.

190, os ERJ 145 “encalhados” da HEAI viabilizaria um projeto de cooperação sino-brasileiro em dificuldades e assim se constituiu num estratagema hábil de reduzir as objeções de Pequim à compra dos ERJ 190. Ao adquirir esses modelos, a Hainan Airlines também se adiantaria em alguns anos às suas concorrentes, que teriam de esperar a entrada no mercado do ARJ-21 para poder dispor de aeronaves de 100 lugares<sup>(143)</sup>.

A “operação Hainan Airlines” foi finalmente concluída em 20 de agosto de 2006, com a aquisição, pela empresa chinesa, de 50 ERJ 145 da HEAI e de 50 ERJ 190. Tal contrato, cujo valor atingiria cerca de US\$ 3 bilhões, permitiria, segundo o Gerente da Embraer em Pequim, tornar rentável em definitivo o investimento da Embraer em Harbin, “garantindo a presença da Embraer na China [através da HEAI] pelos próximos 20 anos”. A operação envolveu fortes pressões políticas da parte do Governo brasileiro, que habilmente se aproveitou da visita ao Brasil, em agosto de 2006, do Presidente da Assembleia Nacional Popular da China, Wu Bangguo, segunda autoridade em importância dentro do PCC, para constranger aquele Governo a dar seu apoio à operação, face à previsível oposição da AVIC I e de setores governamentais chineses à compra do ERJ 190, vista como prejudicial ao jato chinês ARJ-21.

#### **4.7 - Saldo do esforço de diversificar a pauta exportadora brasileira à China (2000-2006)**

A trajetória da Embraer na China, assim como o gradual processo de abertura do mercado chinês de carnes para exportadores brasileiros, ilustram os enormes desafios com que se defrontam empresas estrangeiras e seus Governos para penetrar o mercado chinês em áreas sensíveis ou estratégicas. Embora as recompensas possam ser substanciais, os esforços requeridos das empresas interessadas são constantes e prolongados, na maior parte das vezes exigindo o estabelecimento de parcerias e *joint-ventures* na China, bem como de apoio político ostensivo por parte de seus Governos, ao longo das negociações. No caso da Embraer, foram realizadas duas gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso, seguidas de outras tantas por parte do atual Presidente, sem mencionar gestões paralelas efetivadas por dois Vice-Presidentes, líderes parlamentares e diversos ministros.

O bem-sucedido Projeto Embraer pode ser comparado com o insucesso do Projeto de Cooperação Hidrelétrica dos anos noventa, para que dessa

<sup>(143)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de agosto de 2006.

avaliação se possam tirar lições para a futura atuação empresarial brasileira na China. Ambos projetos contaram com forte e contínuo apoio governamental brasileiro, que nunca se fez ausente. Diferenciava-os, entretanto, o interesse chinês em sua concretização. No caso da cooperação em hidrelétricas, não interessava à China, senão periféricamente, utilizar-se dos serviços das empreiteiras brasileiras, sobretudo na Usina de Três Gargantas. No caso da Embraer, julgava o Governo chinês que a instalação na China daquela empresa (ou de concorrente sua, a Bombardier) constituiria passo importante para ajudar o país a desenvolver *know-how* necessário ao desenvolvimento futuro de um setor moderno aeronáutico próprio<sup>(144)</sup>.

Como reflexão final sobre esses episódios, caberia ressaltar que, ao tentar penetrar nesses setores estratégicos da economia chinesa, o Brasil, ao mesmo tempo em que buscar colher frutos consideráveis, também se verá crescentemente compelido a manejar cuidadosamente suas relações com a China, de forma a administrar as inevitáveis dificuldades que advirão de relações comerciais em que há forte dose de competição. Países que se limitam a exportar *commodities* para a China talvez possam ignorar os riscos de um choque com aquele país, por não apresentarem ao parceiro chinês oportunidades críveis de retaliação. Diferente é o caso de países que pretendam vender produtos de alto valor agregado ou estratégicos à China. Esse ponto é perfeitamente ilustrado pela preocupação demonstrada pelo Gerente da Embraer em Pequim, em junho de 2006, durante as negociações de venda do ERJ 145 e 190 à Hainan Airlines, face à possibilidade de que a eventual imposição de “salvaguardas” pelo Governo brasileiro a produtos chineses viesse dificultar ou até impedir a concretização daquela operação<sup>(145)</sup>.

---

<sup>(144)</sup> Sabe-se que a China deseja estar em condições de produzir, a partir de 2020, aviões de grande porte que venham a concorrer com os atuais Boeing e Airbus.

<sup>(145)</sup> O Representante da Embraer em Pequim se referia-se a 3 petições em exame no MDIC, para a imposição de salvaguardas especiais contra exportações chinesas de armações de óculos, escovas de cabelo, e pedais de bicicletas. O recurso às salvaguardas em questão era fortemente combatido pelo Governo chinês, que via nessa possibilidade a abertura de perigoso precedente, e sua concretização certamente o levaria a impor represálias ao Brasil. Em graças parte à Embraer, o Governo brasileiro terminou por não recorrer a salvaguardas, substituindo-as por investigações *antidumping*, de sensibilidade política menor para o lado chinês.



## **Capítulo 5 - A Reaproximação Política Bilateral (2002-2004)**

Paralelamente à busca de intensificação do relacionamento comercial bilateral em bases favoráveis ao Brasil, o início dos anos 2000 foi também marcado por um renovado interesse geopolítico brasileiro na intensificação do relacionamento com a China, evidente sobretudo após a chegada ao poder no Brasil do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Como visto no Capítulo 3, a visão brasileira da Parceria Estratégica, na década de noventa, havia se centrado prioritariamente em alguns interesses setoriais brasileiros – notadamente a participação na construção de hidrelétricas na China e o fortalecimento da cooperação científica e tecnológica.

Na segunda metade da década de noventa, a importância da China dentro da política externa brasileira como um todo também diminuía, dada a decisão brasileira de conferir prioridade às negociações multilaterais econômicas na OMC, ao fortalecimento do Mercosul e ao desafio de participar simultaneamente na negociação de acordos de livre comércio com parceiros comerciais de primeira grandeza, os EUA (através da ALCA) e a União Europeia (por meio de acordo via o Mercosul). Reverte-se em favor do Japão, então ainda nosso maior parceiro comercial na Ásia, a posição de destaque previamente ocupada pela China dentro da política externa brasileira para a Ásia.

O relativo esvaziamento das relações políticas deu-se nos dois sentidos. No caso da China, um fator importante foi o desaparecimento dos últimos resquícios do isolamento político-diplomático imposto à China no final dos

anos oitenta pelas principais potências ocidentais, fato que lhe permitiu concentrar atenções nas relações com esses países. Mais importante, entretanto, foi o surto de desenvolvimento experimentado pela China na segunda metade dos anos noventa, que lhe trouxe não só níveis de influência e poder inéditos no cenário internacional, como também a paulatina melhora de suas relações com vizinhos importantes, sobretudo com a Rússia, país com o qual estabeleceu uma “parceria estratégica” em 1996, e com a ASEAN e a Ásia Central. Essa percepção é confirmada pelo Embaixador Affonso Celso de Ouro Preto, para quem, “na segunda metade dos anos 90 [...], a China começou a tornar-se uma potência internacional, com a autoconfiança que acompanha naturalmente essa transformação. Nesse mesmo período, o Brasil também cresceu e se desenvolveu, mas num ritmo muito menor que o da China. Por esse motivo, talvez o Brasil, aos olhos da China, não tenha podido manter, pelo menos em termos relativos, a importância que parecia ter no início dos anos 1990”<sup>(146)</sup>. Para aquilatar essas mudanças, examina-se, no próximo segmento, o panorama econômico e político da China no início dos anos 2000.

### **5.1 - Panorama da política interna, externa e econômica da China em 2000**

Em todos os campos de atividades, a China do ano 2000 não era o mesmo país que estabeleceu uma Parceria Estratégica com o Brasil em 1993. No campo institucional interno, o Secretário-Geral do PCC, Jiang Zemin, havia logrado, em 1997, durante o histórico XV Congresso do Partido, um ano após a morte do patriarca Deng Xiaoping, consolidar-se como líder incontestado do regime. Nesta qualidade, deu continuidade ao ideário modernizante de seu antecessor. Logrou a manutenção do rápido crescimento econômico e o aprofundamento das reformas, face a oponentes à “esquerda” e “direita” do espectro político. À esquerda, encontravam-se correntes maoístas remanescentes, contrárias às reformas “burguesas” e à “privatização” das empresas estatais. Propugnavam o retorno à ortodoxia ideológica da “economia de comando”. No outro lado do espectro político, encontrava-se seu arquirrival, Qiao Shi, então Presidente do Congresso Nacional do Povo, segundo cargo na hierarquia do regime, que defendia, por um lado, a ideia “inovadora” – e perigosa para os conservadores – do fortalecimento do

<sup>(146)</sup> Apêndice E - Entrevista com Affonso C. de Ouro Preto, p. E 3.

Estado, simbolizado pelo Legislativo, em detrimento do PCC; e, por outro, o estabelecimento do “império da lei”, por meio da separação entre Estado e Partido. Como líder máximo do Partido, tratou Jiang Zemin de derrotar Qiao Shi, o que conseguiu facilmente, durante o XV Congresso, tirando-lhe não só a Presidência do Congresso Nacional do Povo, como até seu assento no *Bureau* Político do Comitê Central do Partido. A vitória de Jiang Zemin viria assentar as bases para o desenvolvimento político e econômico da China na próxima década: o regime chinês aprofundaria as reformas de mercado, que passaram a ser conduzidas por Zhu Rongji, designado primeiro-ministro poucos anos após sua visita ao Brasil, mas permaneceria num imobilismo político crônico, temeroso de reabrir as feridas de *Tiananmen*. Trata-se de dilema não resolvido até os dias de hoje.

Importante teste da nova economia que se estava forjando foi a violenta crise financeira que se abateu sobre as outrora dinâmicas economias do Sudeste Asiático, Coreia e Japão em 1997/98. Ao contrário do que se passou naqueles países, cujas moedas se desvalorizaram após sofrer fortes ataques especulativos, a China reagiu bem àquela crise. Apesar da fragilidade de seu sistema bancário, que se debatia com altas taxas de empréstimos inadimplentes<sup>(147)</sup>, pôde ela limitar a ação dos especuladores internacionais. Contribuíram para isso o expressivo fluxo de investimentos diretos externos; o alto nível de reservas estrangeiras; a relativa inconversibilidade da moeda chinesa e os estritos controles de capitais aplicados pelo Governo chinês. Pôde, assim, o então Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji, para alívio dos mercados internacionais e dos países atingidos, afirmar ao mundo categoricamente, ao longo do início de 1998, que a China não recorreria à desvalorização de sua moeda – o renminbi – para fazer face aos seus concorrentes asiáticos. Temiam todos um agravamento da conjuntura econômica asiática, caso a China realizasse desvalorizações competitivas para preservar sua competitividade internacional. Esse firme posicionamento, aliado às contribuições chinesas aos programas de socorro do FMI aos países do Sudeste Asiático (que atingiram US\$ 3,5 bilhões), valeu à China elogios do Subsecretário do Tesouro norte-americano, Laurence Summers, e do

---

<sup>(147)</sup>Essas dívidas “podres” eram originárias em grande parte de empréstimos tomados por empresas estatais chinesas, muitas das quais ainda pouco adaptadas ao ambiente de crescente competição que caracterizava a economia chinesa nos anos noventa. Embora o Governo chinês calculasse a taxa de inadimplência em cerca de 20%, analistas estrangeiros trabalhavam com taxas muito mais altas, da ordem de 25 a 40%.

Presidente do FMI, Michel Camdessus, elevando assim a estatura internacional do país. Ao contrário do Japão, que ainda levaria vários para tomar as medidas financeiras necessárias para reerguer a sua economia, a China respondeu à crise acelerando suas reformas econômicas internas, sobretudo “reconvertendo” suas ineficientes e endividadas empresas estatais, o “calcanhar de Aquiles” da economia chinesa.

No campo externo, a década dos noventa havia consolidado a China como potência regional, cada vez mais proeminente em seu entorno regional e na arena internacional. A China do ano 2000 não se debatia mais com os problemas internacionais que tinham afligido o país em 1993, ocasião em que mantinha relações difíceis com os EUA, enfrentava a desconfiança dos países do Sudeste Asiático e reconstituía apenas parcialmente suas relações com a Europa Ocidental. Notável em toda essa evolução foi o surgimento, em grande número, ao longo do final dos anos noventa e início dos anos 2000, de novas parcerias estratégicas entre a China e países vizinhos, “grandes potências”, e países em desenvolvimento de interesse geopolítico, como demonstra a Tabela abaixo:

**Tabela 17 – Universo das parcerias estratégicas estabelecidas pela China (1995-2005)**

Ano	País	Descrição
1993	Brasil	Parceria Estratégica e de longo prazo
1996	Rússia	Parceria Estratégica Cooperativa
1996	Paquistão	Parceria Cooperativa Abrangente
1996	Índia *	Parceria Construtiva de Cooperação
1997	França	Parceria Estratégica Global de longo prazo
1997	Canadá *	Parceria Abrangente Além-Século
1997	ASEAN *	Parceria de Confiança Mútua e de Boa Vizinhança
1997	México	Parceria de Cooperação Abrangente Além-Século
1998	União Europeia	Parceria Construtiva Estável e de Longo Prazo
1998	Reino Unido *	Parceria Abrangente Reforçada
1998	Coreia do Sul *	Parceria Cooperativa
1998	Japão *	Parceria Cooperativa Amistosa
1999	Egito	Relacionamento Cooperativo Estratégico , orientado ao Século XXI
1999	África do Sul	Parceria Estratégica de Igualdade, Benefícios Mútuos e Desenvolvimento Comum

2003	ASEAN	Parceria Estratégica de Paz e Prosperidade
2003	União Europeia	Parceria Estratégica Ampla
2005	Índia	Parceria Estratégica Cooperativa
2005	Paquistão	Parceria Estratégica Cooperativa
2005	Bangladesh *	Parceria Cooperativa ampla
2005	Sri Lanka *	Parceria Cooperativa ampla
2005	Indonésia	Parceria Estratégica
2005	Espanha	Parceria Estratégica Abrangente

\*Relacionamentos de status inferior às parcerias estratégicas

Emblemático foi o caso da França, com a qual a China tivera relações difíceis no período 1993-94, quando a insistência francesa em vender material bélico a Taiwan resultara em represálias econômicas chinesas. Naqueles anos, o patrocínio francês de resoluções sobre o estado dos direitos humanos na China impediu a melhoria das relações, levando a China a optar pela Alemanha como seu parceiro prioritário na Europa. A partir de maio de 1997, contudo, a França, seduzida por gigantescos contratos econômicos e pela perspectiva de uma “aliança geopolítica”, estabeleceu com a China, em meio a uma histórica visita de Jacques Chirac, um “Acordo de Parceria Global”. Além de propiciar uma intensificação da cooperação em energia nuclear e aeroespacial, comprometia ambos os países na defesa da “multipolaridade, padrão de relacionamento capaz de manter a ‘diversidade mundial’, que o ‘unipolarismo’ dos EUA ameaçava abalar”<sup>(148)</sup>.

A transformação da economia chinesa na segunda metade da década de noventa e seu crescente prestígio internacional também geraram mudanças na política chinesa da União Europeia (UE). Já em 1997, em resposta às reformas econômicas em curso na China, o Conselho de Ministros da UE havia alterado a classificação do país de “economia não de mercado” para “economia em transição”, medida com importantes repercussões em investigações *antidumping*. A realização, em início de 1998, da primeira Cimeira Ásia-Europa refletiu o interesse renovado europeu pelo crescente papel de líder político e econômico desempenhado pela China durante a crise asiática.

<sup>(148)</sup> A “Declaração Sino-Francesa para uma Parceria Global”, de maio de 1997, previa a intensificação da cooperação econômico-comercial nos campos da energia nuclear e hidrelétrica, da agricultura e do processamento de alimentos, e no campo aeronáutico-espacial. No âmbito político, acordou-se coordenar posições no âmbito da reforma do CSNU, combate ao terrorismo e apoio ao sistema multilateral de comércio.

Esses desdobramentos coincidiram com a recomposição das relações sino-russas, após décadas de tensões e desconfianças, no período soviético. Pesaram nesse processo as visitas de Jiang Zemin a Moscou, em setembro de 1994 (quando ambos países anunciaram disposição de não empregar armas nucleares um contra o outro), e a ida de Boris Yeltsin à China, em maio de 1996, para lançar a “Parceria Estratégica com vistas ao Século XXI”, que desde então instituiu consultas regulares de alto nível entre os líderes russo e chinês, mantidas até hoje. Em nova visita de Jiang Zemin a Moscou, anunciou-se a demarcação da fronteira comum oriental e aprovou-se declaração, de óbvia inspiração chinesa, segundo a qual os dois países trabalhariam pelo estabelecimento de uma nova ordem internacional, baseada em múltiplos polos de poder. Esses acontecimentos deixam claro que, ao se aproximar o ano 2000, encontrava-se em gestação uma nova parceria sino-russa, remanescente da aliança dos anos 1950. Só que, desta feita, numa relação inversa de poder. Antes, “uma China retrógrada, atrasada e agrária subordinava-se a uma URSS poderosa, universalista e industrial”. No final dos anos noventa, entretanto, seria “uma Rússia convulsionada, em busca de uma identidade pós-comunista, [que] se contraporía [a] uma China emergente, assediada pela comunidade internacional, e cada vez mais segura de seu peso específico”<sup>(149)</sup>.

No Sudeste Asiático, os anos noventa se iniciam sob a égide da desconfiança das Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia, em relação a supostas intenções “imperialistas” chinesas, agravadas pelas pretensões chinesas sobre a soberania e os recursos energéticos da totalidade do Mar do Sul da China, mesmo em regiões limítrofes com Vietnã, Filipinas e Indonésia. Consciente das dificuldades que tal posição maximalista lhe trazia, a China terminou por propor, no final da década de noventa, a exploração conjunta dos recursos minerais daquela área, viabilizando sua aproximação com os países integrantes da ASEAN. Anos mais tarde, em 2004, face à desistência da Coreia do Sul e do Japão de participar na iniciativa de integração econômico-comercial ASEAN + 3, pôde colher os dividendos políticos e comerciais de sua aproximação com a ASEAN, na forma de acordo de livre comércio que provavelmente a tornará o principal parceiro asiático daquele agrupamento.

Igualmente revelador da versatilidade e do sentido de oportunismo chinês foi a habilidade chinesa em recompor as relações com as ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central. Órfãs da desagregação da antiga URSS e

---

<sup>(149)</sup> Telegramas de junho de 1996 e maio de 1997 da Embaixada do Brasil em Pequim.

enfrentando o duplo problema da instabilidade política e fundamentalismo islâmico, esses países gravitaram para a órbita da China. Como resultado, estabelece-se a “Organização de Cooperação de Xangai”, que consolida o prestígio político e a influência comercial chinesas em região antes zona de influência exclusiva da antiga URSS.

O mais difícil teste do novo *status* internacional da China nesse período foi seu relacionamento com a única superpotência, os EUA. A Administração Clinton inaugurou em 1992 um período de relações bilaterais espinhosas e difíceis, marcado pela tentativa de forçar o Governo chinês a alterar suas políticas de direitos humanos e adotar reformas econômicas de interesse norte-americano, sobretudo na área de propriedade intelectual e abertura de setores de serviços. Tendo como pano de fundo a desintegração da URSS, o avanço político e econômico da China na Ásia, juntamente com o extraordinário dinamismo do comércio exterior chinês, provocou, naquele início dos anos noventa, uma aliança tácita “anti-China” entre círculos políticos conservadores norte-americanos e a ala esquerda do Partido Democrata. Os conservadores americanos eram movidos pela convicção de que os EUA estariam fadados a uma “competição estratégica” com a China, que tomaria o lugar da ex-URSS como rival geopolítica dos EUA. Os “liberais” americanos, por sua vez, temiam o crescente déficit comercial norte-americano com a China e a consequente migração de empregos e empresas norte-americanas para aquele país. Face a essas pressões, Clinton inicialmente “endureceu” com a China. Sua principal arma seria condicionar a concessão anual do *status* de “Nação Mais Favorecida” àquele país a progressos anuais em matéria de direitos humanos. A China rechaçou aquela condicionalidade, manteve-se intransigente ao não aceitar a “interferência” norte-americana em seus assuntos internos, e usou o peso de sua economia para convencer setores do empresariado norte-americano a aliar-se com ela no esforço de forçar Clinton a retroceder. As relações bilaterais, que continuariam ruins por vários anos, foram complicadas por acenos de Clinton ao “lobby” norte-americano pró-Taiwan, notadamente quando permitiu uma visita “particular” do “presidente” taiwanês aos EUA. Também aqui Clinton calculou mal a sensibilidade do tema para a liderança chinesa, a qual, face à derrocada do marxismo, tinha no nacionalismo e na reintegração de Taiwan dois de seus principais pilares de sustentação política e fonte de legitimidade. Para firmar-se como sucessor de Deng Xiaoping, não restava a Jiang Zemin outra alternativa senão “endurecer o jogo”, do que resultou o pior estremecimento das relações bilaterais desde 1979.

Esse quadro alterou-se com a mudança de atitude de Clinton, durante seu segundo mandato, ao abandonar a tese de “confrontação” em favor de “engajamento”. A mudança de posição dos EUA – Clinton chegou a oferecer a Jiang um diálogo estratégico de alto nível – significou, além de um reconhecimento da complexidade cada vez maior das relações bilaterais, igual reconhecimento de que os dois países não deveriam ficar reféns de questões estanques (“single issues”), caso dos direitos humanos. Tratava-se – mesmo que a contragosto – de reconhecer que a China, ao longo dos anos noventa, ganhara importância econômica e política, o que tornava irrealista a estratégia da “contenção” (*containment*), nos moldes aplicados à velha URSS. A mesma lição valeu mais tarde para o Presidente George W. Bush, igualmente forçado a abdicar da política de “contenção” da China, em favor de uma “aliança” antiterrorista com a China, na esteira dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001.

Vencidas as dificuldades de convivência com os países desenvolvidos e estabelecido um *modus vivendi* com os EUA, a China se lançaria, no início dos anos 2000, à conquista de espaços estratégicos no Terceiro Mundo. Em 2000, por inspiração chinesa, seria estabelecido o “Fórum China-África”, cuja primeira conferência ministerial, em Pequim, naquele mesmo ano, teria como ponto focal a “Organização da União Africana” (OUA). Novas conferências ministeriais teriam lugar em Adis Abeba, sede da OUA, em 2003, e em Pequim, em novembro de 2006, conjugada à realização da I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo China-África. Nesse evento, símbolo do comprometimento político e financeiro de Pequim com a região, consagrou-se uma “Parceria Estratégica China-África”. Em janeiro de 2004, durante visita do Presidente Hu Jintao ao Egito, a Chancelaria chinesa e a Secretaria-Geral da Liga Árabe estabeleceriam um “Fórum Sino-Árabe de Cooperação”, que se reuniria, em nível ministerial, por duas vezes: a primeira, no Cairo, em setembro daquele ano, e a segunda, em Pequim, em junho de 2006.

Esses fóruns vieram acompanhados de planos ambiciosos, como a realização de diversos seminários empresariais e eventos culturais, bem como a ampliação de fluxos de comércio. No caso da África, palco do esforço pioneiro chinês, os fluxos comerciais aumentaram expressivamente nos últimos anos. A presença chinesa também se faz sentir na forma de ajuda externa, a qual somaria, até 2006, US\$ 6,27 bilhões, distribuídos em mais de 800 projetos de assistência, em 49 países africanos, abrangendo os campos de comércio, indústria, exploração de recursos naturais, comunicações e

agricultura. Dentro do mesmo espírito de fortalecer vínculos com esses países, a China perdoou, desde 2001, dívidas africanas no valor de US\$ 1,35 bilhão, de 31 países de menor desenvolvimento relativo altamente endividados. Além disso, ela estende, através de um “sistema geral de preferência” próprio, tratamento de tarifa zero a importações de 28 desses países<sup>(150)</sup>. As iniciativas chinesas em relação aos países árabes são mais recentes e modestas, em parte devido ao fato de esses países serem em geral mais desenvolvidos que suas contrapartes africanas e precisarem menos dos investimentos e ajuda econômica chinesa.

Com a América Latina, as relações políticas de alto nível se desenvolveram em ritmo menos acentuado. Para frustração da cúpula chinesa, o diálogo institucional com a região se limitou a reuniões irregulares, realizadas anualmente entre o Chanceler chinês e suas contrapartes do Grupo do Rio, em Nova York, à margem da Assembleia Geral da ONU, “sem temas de discussão estabelecidos previamente, nem trabalho de seguimento e, frequentemente, sem a presença de muitos dos ministros”<sup>(151)</sup>. O caráter informal desses eventos, em contraste com a cuidadosa e grandiosa coreografia que cerca os encontros sino-africanos e sino-árabes, estava aquém das expectativas do Governo chinês, que desejaria, dentro de sua busca por prestígio internacional, repetir com a América Latina os mecanismos de diálogo estabelecidos com a África e os Países Árabes. Nesse sentido, buscou a China naqueles anos, sem muito êxito<sup>(152)</sup>, estabelecer tal mecanismo, possivelmente sobre a base de um diálogo China - Troika do Grupo do Rio, realizado alternadamente em uma grande capital latino-americana e em Pequim, que pudesse abarcar a totalidade dos países da América Latina<sup>(153)</sup>.

---

<sup>(150)</sup> Essas cifras foram obtidas junto ao Ministério dos Negócios Estrangeiros da China.

<sup>(151)</sup> “Visita de Estado do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao, ao Brasil”, Maço de Referência, preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, novembro de 2004, p. 21.

<sup>(152)</sup> A China logrou, contudo, em 2004, estabelecer um mecanismo de diálogo com o Caribe, denominado de *China-Caribbean Economic and Trade Cooperation Forum*, cuja primeira conferência ministerial teve lugar em fevereiro de 2005, em Kingston, na presença do Vice-Presidente chinês Zeng Qinghong. O Fórum terá reuniões quadrienais e sua próxima conferência se realizará em Pequim, em 2009.

<sup>(153)</sup> O Governo chinês, durante a visita do presidente Hu Jintao ao Brasil, em novembro de 2004, insistiria no estabelecimento de um mecanismo de cooperação China-América Latina, possivelmente por meio do Grupo do Rio. O Governo brasileiro sugeriu um mecanismo tendo como contraparte à China a América do Sul.

## 5.2 - A aproximação política do Brasil com a China (2002-2004)

A perspectiva de estabelecer uma “aliança” geopolítica com a China foi aspecto relevante – embora não decisivo – na iniciativa brasileira de estabelecer uma Parceria Estratégica no início dos anos noventa com aquele país. Conforme examinado no Capítulo 3, a prioridade brasileira no relacionamento com a China, no decorrer da década de noventa, estaria concentrada na cooperação científica e na defesa de interesses econômicos específicos, em particular a participação de empreiteiras brasileiras na construção de usinas hidrelétricas na China. Houve, ainda, no início do primeiro mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, uma visível preocupação em estabelecer relações estratégicas entre o Brasil e alguns “países emergentes”, como a China e a Índia, mas essas iniciativas de política externa foram sendo gradualmente abandonadas ao longo de sua segunda administração<sup>(154)</sup>. A diminuição na ênfase conferida à China e à Índia no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso deu-se parcialmente por motivos alheios à vontade de seu governo, com a eclosão de crises financeiras que atingiram em cheio o Sudeste Asiático, com reflexos na China, na Rússia e no próprio Brasil. Essas crises sucessivas, ao reduzir os fluxos de comércio do Brasil com a Ásia, diminuíram compreensivelmente o “brilho” dos mercados asiáticos aos olhos do empresariado brasileiro<sup>(155)</sup>. Também prejudicaram o que vinha sendo um fluído diálogo entre Brasil e Índia percalços políticos não previstos, como a decisão da Índia de testar artefatos nucleares em 1998, decisão que levou o Brasil a denunciar acordo nuclear que mantinha com aquele país. Mais importante, talvez, terá sido a opção consciente do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo governo, por uma política externa e comercial mais “conservadora”, que privilegiasse, em detrimento do fortalecimento dos vínculos com os mercados emergentes, a negociação de acordos de livre comércio com os países

<sup>(154)</sup> O Presidente Fernando Henrique Cardoso realizou visita à China em dezembro de 1995, a primeira viagem sua como Presidente a um país asiático, no contexto dos esforços de consolidar a Parceria Estratégica com a China anunciada dois anos antes. Em 1996, realizou visitas à Índia e ao Japão, igualmente dentro de um esforço de intensificação das relações com aqueles países.

<sup>(155)</sup> O pessimismo prevalecente na própria Ásia sobre as perspectivas da Coreia do Sul, Japão e a ASEAN de se recuperarem rapidamente daquela crise chegou a motivar a “valorização” da América Latina, vista na Ásia em 1997 e 1998 como uma região economicamente dinâmica, que vinha experimentando reformas liberalizantes bem sucedidas. Tais percepções explicam, por exemplo, a proposta de Cingapura de constituir uma organização dedicada ao fortalecimento dos vínculos do Sudeste e Leste asiáticos com a América Latina: o Fórum para a Cooperação entre a Ásia do Leste e a América Latina (FOCALAL).

desenvolvidos: EUA, no caso da ALCA, e países europeus, no caso de negociações entre Mercosul e a União Europeia. Ressalte-se que, em seus primeiros dois anos de mandato, o Presidente Fernando Henrique Cardoso realizou visitas emblemáticas a três potências asiáticas – China (1995), Japão (1996) e Índia (1996) –, enquanto, no segundo mandato, fez apenas uma visita à Ásia: à Coreia do Sul (2001)<sup>(156)</sup>.

A chegada ao poder do Presidente Lula mudou esse cenário, decidido como estava ele em promover uma política de intensificação do diálogo e da coordenação “Sul-Sul”. Isso implicava estabelecer arco de “alianças estratégicas” com as principais potências emergentes do mundo em desenvolvimento, sobretudo a China, Índia e Rússia, grupo também conhecido como BRICs<sup>(157)</sup>. A implementação dessa concertação política estratégica apresentava desafios novos. De um lado, envolvia a valorização do peso dos países em desenvolvimento emergentes, em negociações internacionais com os países desenvolvidos. Seria a base de apoio para formar um movimento de concertação em favor de uma ordem internacional multipolar, favorável aos interesses dos países em desenvolvimento e apoiada no fortalecimento dos organismos multilaterais, como a ONU e a OMC. A heterogeneidade do grupo, que incluía grandes potências políticas e militares, como a China, Rússia e Índia, muitas vezes com rivalidades estratégicas próprias, era um empecilho ao estabelecimento de um agrupamento estreito e coeso, que pudesse ser visto como um contrapeso e rival do Grupo dos Sete (G-7) das principais economias industrializadas (EUA, Canadá, Reino Unido, Alemanha, França, Japão, Itália).

A própria Rússia ingressara gradualmente no G-7 a partir de 1994, em estágios, vindo a participar dele de forma mais integrada a partir de 1997<sup>(158)</sup>,

<sup>(156)</sup> Durante a mesma visita à Coreia do Sul, em janeiro de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso visitou ainda o Timor Leste e a Indonésia.

<sup>(157)</sup> A categoria de “países emergentes” foi adotada pelo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apesar de certos inconvenientes formais, para designar os países em desenvolvimento de maior peso específico. O principal desses inconvenientes era ignorar importantes diferenças de desenvolvimento e enfoque político entre seus integrantes. A Rússia, por exemplo, sequer poderia ser formalmente considerada um país em desenvolvimento. Na verdade, o termo “países emergentes” surgira como uma adaptação do termo “mercado emergente” ou BRICs (Brasil-Rússia-Índia-China), cunhado pelo banco de investimentos norte-americano Goldman Sachs, em meados dos anos noventa para designar economias - não necessariamente em desenvolvimento - vistas como especialmente dinâmicas e por isso mesmo rentáveis para investidores externos.

<sup>(158)</sup> O Grupo dos Oito (G8), criado originalmente como o Grupo dos Seis, surgiu após o primeiro choque do Petróleo, para coordenar políticas macroeconômicas entre as principais economias do Ocidente. Ganhou a adesão do Canadá em 1976 e da Rússia em 1994, ambas por iniciativa de presidentes norte-americanos. Atualmente, é integrado pela Alemanha, Canadá, França, Estados Unidos, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia, os quais, juntos, respondem por cerca de 65% da economia mundial.

quando surge o Grupo dos Oito (G-8). A China, por sua vez, seria constantemente citada como candidata em potencial a ingressar no G-8, tendo recebido repetidas manifestações informais de apoio de importantes líderes ocidentais, mas enfrentou a resistência dos EUA, que não a viam como país “aliado”. Dentro do próprio Governo chinês, subsistiam dúvidas sobre o real interesse para a China de tal adesão, alimentadas por grupos que consideravam que tal ingresso resultaria em perda de espaço de manobra diplomática chinesa junto ao “Terceiro Mundo”. Outro inconveniente seriam as inevitáveis pressões econômicas e políticas para seguir políticas “ocidentalizantes” a que estaria sujeita a China, uma vez incorporada ao G-8. Desde as dificuldades com a ex-URSS, nos anos sessenta, a China passou a evitar participar de “alianças políticas formais” ou a se engajar em grupos nos quais seria apenas mais uma voz entre outras, com limitada liberdade de ação.

Dos planos originais de constituição de uma ampla aliança “Sul-Sul”, que redundasse na valorização do papel dos países em desenvolvimento nos diversos núcleos de poder internacional, como a ONU e a OMC, um resultado alvissareiro foi a criação do Grupo IBAS, constituído da Índia, Brasil e África do Sul. Essa agrupamento vem buscando dar caráter mais concreto à cooperação “Sul-Sul”, em setores antes marginalizados, como a área social. Certamente, o mais significativo desdobramento desse esforço de cooperação “Sul-Sul” – até por conta dos resultados já alcançados – foi a constituição do Grupo dos 20 (G-20). Embora fundado e liderado pela Índia e Brasil, é um agrupamento heterogêneo de países cuja atuação é fundamentalmente circunscrita às negociações comerciais da OMC. Nessa condição, embora extremamente útil na esfera econômica multilateral, não oferece base adequada para uma “aliança” política entre grandes países em desenvolvimento.

A reaproximação política nos anos 2000 entre Brasil e China decorre, portanto, dessa prioridade do Presidente Lula em fortalecer alianças estratégicas bilaterais com China, Rússia, Índia e África do Sul. Já estava presente no discurso de posse, em que o Presidente Lula atribuía alta prioridade à China no âmbito da política externa de seu Governo.

### **5.3 - A visita do Presidente Lula à China (2004)**

A visita do Presidente Lula à China, em maio de 2004, a primeira visita presidencial brasileira àquele país em nove anos <sup>(159)</sup>, teria como pano de

---

<sup>(159)</sup> Após a segunda visita do Presidente Jiang Zemin ao Brasil, em 2001, aventou-se a hipótese de uma possível segunda visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à China, no decorrer de

fundo mais do que o renovado interesse brasileiro na intensificação do diálogo e coordenação “Sul-Sul”, no âmbito do qual a parceria com a China era naturalmente fundamental pelo seu crescente peso na comunidade internacional. Ocorreria também no contexto de um inédito estreitamento no relacionamento bilateral, havendo a China se tornado, em 2003, o terceiro mais importante parceiro comercial do Brasil, atrás apenas dos EUA e da Argentina.

Ademais de reiterar o caráter estratégico das relações sino-brasileiras, desejava o Presidente Lula operar uma sensível mudança do patamar das relações bilaterais, compatível com o aumento da importância econômico-comercial que passou a ter a China para o Brasil. A visita coincidia com a comemoração do 30º aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas, permitindo assim simbolicamente inaugurar uma nova fase no relacionamento bilateral. De “significativa”, a China passaria doravante a ser “prioritária” para a política externa brasileira. Consciente do patamar modesto das três comissões mistas setoriais e do mecanismo de consultas políticas existentes<sup>(160)</sup>, o Governo Lula propôs o estabelecimento de uma comissão bilateral de alto nível, a ser presidida por altos funcionários governamentais, com poder decisório nas diversas áreas de cooperação. Tomando como modelo o mecanismo de diálogo institucional já existente com Rússia, África do Sul e Índia<sup>(161)</sup>, buscou-se dar maior organicidade e sentido estratégico aos entendimentos sino-brasileiros em múltiplas áreas. Como resultado, pôde-se, por exemplo, elaborar programas de trabalho e metas de longo prazo, nas áreas de comércio, ciência e tecnologia, cooperação social e cultural.

No âmbito econômico-comercial, com o pleno apoio das mais representativas lideranças empresariais brasileiras, a visita buscava criar as condições para diversificar a pauta exportadora brasileira, concentrada até então em duas *commodities*, soja em grão e minério de ferro. Um dos

---

2002, a qual, entretanto, terminou por não ocorrer.

<sup>(160)</sup> O Brasil mantinha, desde o início da década de oitenta, diversas comissões mistas setoriais com a China. Estas derivavam da peculiar estrutura estatal que caracterizara o relacionamento sino-brasileiro naquela época, em que o comércio bilateral era planejado e regulado pela Comissão Mista econômico-comercial, criada em 1978. A assinatura de acordos de Ciência e Tecnologia em 1984 e Cultural e Educacional em 1985, propiciaram o estabelecimento de novas comissões mistas específicas. A partir dos anos noventa, essas comissões perderam dinamismo e deixaram de ser realizadas regularmente, à exceção do mecanismo de consultas políticas.

<sup>(161)</sup> O Brasil mantinha com a Rússia, desde 1997, Comissão de Alto Nível, presidida pelo Primeiro-Ministro russo e Vice-Presidente brasileiro. Com a Índia, foi criada, em 2003, uma Comissão Mista de Cooperação presidida pelos respectivos ministros de Relações Exteriores, caso também da Comissão Mista mantida com a África do Sul.

objetivos seria desbloquear as exportações de carne brasileiras e apoiar os esforços da Embraer para penetrar no mercado chinês de aviação regional. Igualmente importantes seriam as iniciativas defendidas pelo Presidente em novas áreas prioritárias. Assim, na área de turismo, buscava-se aproveitar o crescimento impressionante do número de turistas chineses no exterior (16,6 milhões em 2002), para redirecionar, ao Brasil, parte daquele fluxo, que usualmente viaja para a Ásia, Austrália e Europa. Na área de investimentos, desejava-se aproveitar a política oficial da China de encorajar a “internacionalização” de suas empresas para canalizar para o Brasil parte das vultosas reservas em moeda forte e capitais ociosos da China. As inversões chinesas no Brasil eram, à época, ainda pouco significativas, restringindo-se a algumas poucas fábricas de produtos eletroeletrônicos, em Manaus e São Paulo. Paradoxalmente, os montantes investidos por empresas brasileiras na China – como a Embraco, Embraer e Weg – ainda superavam com folga as inversões chinesas no Brasil. No esforço de atrair esses novos investimentos chineses, eram dois os destinos prioritários: a) no âmbito das parcerias público-privadas, inversões na modernização e ampliação da malha ferroviária e de portos brasileiros — de interesse estratégico também para a da China, na medida em que aumentavam suas compras de matérias-primas brasileiras, como soja, ferro madeira, geralmente oriundas do interior do Brasil; e b) associações com grandes empresas brasileiras na exploração conjunta de recursos naturais e produção de metais.

A visita presidencial, entre 23 e 26 de maio de 2004, devolveu à China o patamar de importância que perdera no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Diferentemente do que ocorrera com a ofensiva chinesa dos anos noventa, a parceria bilateral assentava-se agora em corrente de comércio mais expressiva e almejava objetivos menos dispersos e mais realistas. Celebraram-se entendimentos institucionais em matéria agroindustrial e de infraestrutura hidroferroviária; na área de saúde e ciências médicas e, na área agrícola, estabeleceu-se um “Comitê Conjunto de Coordenação Agrícola”. Na área política, adotou-se memorando de entendimento constitutivo da “Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível” e celebrou-se acordo bilateral em área antes julgada sensível, a de cooperação jurídica em matéria penal.

O forte interesse empresarial na visita viu-se espelhado na enorme participação de líderes empresariais na comitiva do Presidente, aliás a maior missão empresarial brasileira ao exterior jamais registrada. Durante a visita, estabeleceu-se um “Conselho Empresarial Brasil-China”, com a função de

fomentar a cooperação e realização de missões empresariais de parte a parte, bem como de divulgar imagem mais atualizada e positiva do Brasil na China. Expressão desse potencial de negócios, a visita foi palco do anúncio de importantes projetos comerciais. Entre eles, a associação entre a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e três empresas chinesas para desenvolver projetos de produção de aço, alumina e exploração de carvão na China. A mais importante associação era com a Shanghai Baosteel Group Corporation, para a construção do Projeto Polo Siderúrgico de São Luís, no Maranhão, que produziria 3,8 milhões de toneladas anuais de aço; para a implementação de linha de transporte marítimo de navios de grande porte (*Ultra Large Ore Carriers*) e o desenvolvimento de projeto de exploração de carvão de coque para exportação ao Brasil. Outro projeto de porte associava a CVRD com a Aluminium Corporation of China (CHALCO) para a exploração, no Pará, de bauxita e sua transformação em alumina, para exportação à China. Finalmente, a CVRD associou-se com duas empresas chinesas – Yankuang Group Co. e Yongcheng Coal and Electricity Group Co. Ltd. – para a produção, processamento e venda de carvão para o Brasil e terceiros mercados. Cite-se ainda a aliança entre a Petrobrás e a empresa petrolífera chinesa SINOPEC, para a prospeção de petróleo nos dois países e em terceiros mercados, como o Equador ou o Irã. Ainda na área energética, assinou-se contrato entre a China National Machinery and Equipment Import and Export Co. e a Central Termelétrica do Sul para a construção de usina termelétrica a carvão em Cachoeira do Sul, no Rio Grande do Sul <sup>(162)</sup>.

Na visita, discutiram-se igualmente dois temas de grande sensibilidade. De particular interesse para o Brasil era a reforma do Conselho de Segurança da ONU, questão que se imaginava ganharia ímpeto no final de 2004, com a divulgação do relatório do “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças”. Na mesma época, dentro do Governo chinês, desenhava-se uma estratégia que visava conquistar para a China o reconhecimento pela comunidade internacional de que o país se transformara efetivamente em “economia de mercado”, deixando de ser uma “economia de transição”<sup>(163)</sup>.

<sup>(162)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de junho de 2004.

<sup>(163)</sup> A designação de uma economia como sendo de “comando”, de “transição” ou de “mercado” tem repercussões significativas para o processo de abertura de investigações de defesa comercial, notadamente de *antidumping*. Em economias de comando e, em menor grau, nas de transição, considera-se que o mecanismo de preços relativos é necessariamente falho e, por tal razão, faculta-se à autoridade investigadora desconsiderar os preços utilizados nos países investigados, em favor de preços equivalentes praticados em uma economia assemelhada de mercado.

Caso viesse a obter tal reconhecimento, a China dificultaria no futuro a abertura de investigações de defesa comercial contra suas exportações, recurso que frequentemente tomava a forma de um “protecionismo camuflado”. Ao mesmo tempo, tal reconhecimento, caso oficializado por grande número de países, representaria o *placet* da comunidade internacional para a política econômica chinesa e reafirmaria perante o público interno o acerto das reformas de mercado realizadas anos antes.

Não houve avanços de nota nesses dois temas como resultado das conversações, de caráter reservado, realizadas durante a visita. No caso da reforma da ONU, o presidente chinês ofereceu “apoio integral ao pleito brasileiro como novo membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas” (CSNU). Não se dispôs, no entanto, a se pronunciar publicamente sobre a questão, como solicitado pelo Presidente Lula, a exemplo do que haviam feito líderes do Reino Unido, França e Rússia. O líder chinês explicou “que dadas as suscetibilidades do tema junto a outros países (presumivelmente o México e a Argentina), [seu governo] preferia não manifestar sua posição publicamente em relação a qualquer candidatura”. No que se refere à concessão de *status* de economia de mercado à China, reivindicação chinesa que suscitava sérias resistências no Brasil, sobretudo por parte de industriais dos setores têxtil, de brinquedos e calçadista, o Presidente brasileiro “lembrou que o Brasil sempre dera alta prioridade à plena inserção internacional da China” e “ênfaticamente que o Brasil estudaria com disposição positiva e expedita [esse tema]. Lembrou, no mesmo diapasão, a importância de se firmar um relacionamento transparente entre os dois países na área da regulamentação fitossanitária”<sup>(164)</sup>. As incertezas que perduraram no tratamento desses dois temas<sup>(165)</sup> iriam ter consequências inesperadas. Voltariam a ressurgir durante a visita do presidente Hu Jintao ao Brasil, meses depois, e se transformariam, ao longo de 2005, em temas de grande repercussão e controvérsia pública no Brasil, como se verá no Capítulo 6.

---

<sup>(164)</sup> Despacho Telegráfico para a Embaixada do Brasil em Pequim de julho de 2004.

<sup>(165)</sup> O interesse brasileiro em fazer constar no Comunicado Conjunto da visita uma referência, ainda que tênue, às aspirações do Brasil de se tornar membro permanente do CSNU, e o igual interesse da China em consignar, no mesmo documento, linguagem comprometendo o Brasil com a eventual concessão do *status* de economia de mercado, motivaram longas e infrutíferas negociações. Ao final, acordou-se incluir no Comunicado textos ambíguos sobre ambos assuntos.

#### 5.4 - A visita do Presidente Hu Jintao ao Brasil (2004)

A visita do Presidente Lula à China seria seguida, poucos meses depois, pela do Presidente Hu Jintao ao Brasil, no contexto de uma cuidadosa visita a quatro países da América Latina (Brasil, Argentina, Chile e Cuba), planejada para coincidir com sua participação de reunião de cúpula do “Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico” (APEC) em Santiago do Chile, de 11 a 16 de novembro de 2004. A visita seria a primeira à região feita pelo novo líder chinês, Hu Jintao, que havia assumido as rédeas do Regime chinês em março de 2003. Não foi coincidência o fato de ser o Brasil a primeira parada de seu périplo latino-americano, nem de ter ele escolhido proferir perante o Congresso brasileiro seu principal pronunciamento político durante a visita à região. Ambos os gestos foram politicamente calculados para evidenciar ser o Brasil não apenas o principal parceiro chinês na América Latina, como também a nação “central” e preponderante da região <sup>(166)</sup>.

De um lado, a visita permitiu assinar acordos há meses em negociação, tais como o “Protocolo Complementar ao Acordo Quadro sobre Cooperação para o Desenvolvimento Conjunto do Satélite CBERS 2B”. Por ele, visava-se à construção e lançamento de um satélite adicional para impedir a interrupção na geração de imagens de sensoriamento remoto entre a desativação do CBERS 2 e o lançamento do CBERS 3, em 2009. Outros instrumentos significativos eram o “Memorando de Entendimento para a facilitação de Viagens de Grupos de Turistas Chineses ao Brasil”, cujos objetivos foram descritos no segmento anterior; o “Memorando de Entendimento em Cooperação Industrial”, que se destinava a facilitar a troca de informações em matéria de comércio e investimentos nas áreas de etanol e minerais/metalurgia, áreas prioritárias de cooperação; e quatro protocolos sobre condições sanitárias e veterinárias sob as quais seriam comercializadas, no mercado chinês, carnes bovina e ovina procedentes do Brasil, bem como carne suína chinesa no mercado brasileiro <sup>(167)</sup>.

Nas conversações, Hu Jintao enalteceu os progressos alcançados pela Parceria Estratégica, por se haver superado a fase de “buscar formas de enriquecer” esse relacionamento, cabendo doravante consolidar os muitos avanços obtidos nas áreas de comércio, ciência e tecnologia e intercâmbio

<sup>(166)</sup> Despacho Telegráfico para a Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 2004.

<sup>(167)</sup> O processo de negociação dos referidos protocolos foram examinados no Capítulo 4, no segmento “4.5 - A inserção da carne brasileira no mercado chinês (2000-2006)”.

cultural. Considerou que Brasil e China são “os maiores países em desenvolvimento de seus respectivos hemisférios”; que não têm “pendências históricas ou conflitos internos”; e que detêm juntos condições de “defender uma ordem político-econômica mais justa”. O Presidente Lula recordou seu empenho em “estabelecer uma nova geografia comercial no mundo, baseada em instituições multilaterais mais democráticas” e destacou a atuação conjunta dos dois países no G-20, na OMC e nas Nações Unidas, como “sinais muito importantes de amadurecimento das relações bilaterais<sup>(168)</sup>”.

Voltaram a abordar os dois temas mais sensíveis da pauta bilateral. No que tange à reforma do CSNU, não se registraram avanços, com o presidente Hu Jintao reiterando a conhecida postura chinesa de apoio apenas “genérico” à reforma do Conselho e evitando comprometer-se publicamente com o apoio explícito à entrada no Brasil naquele órgão como membro permanente<sup>(169)</sup>. Em contraste, a concessão pelo Brasil do *status* de economia de mercado à China marcou duradouramente a visita do Presidente Hu Jintao. À luz dos efeitos aparentemente limitados que tal reconhecimento engendraria para o comércio bilateral, caberia explicitar as motivações do Governo chinês para dar tanto destaque a tema que afeta unicamente a metodologia empregada pelos Governos na investigação de casos de *dumping*, questão que afetou, naquele ano, apenas 0,9% das exportações chinesas ao Brasil<sup>(170)</sup>. Nesse sentido, o objetivo principal das reivindicações chinesas, muito mais do que defender os seus modestos interesses comerciais no Brasil, era criar condições favoráveis à obtenção desse

---

<sup>(168)</sup> Despacho Telegráfico para a Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 2004.

<sup>(169)</sup> Despacho Telegráfico para a Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 2004. O “apoio genérico” chinês aos “esforços brasileiros” de se tornar membro permanente do CSNU mencionado nessa comunicação deve ser interpretado, entretanto, com cautela. Tal apoio implicaria apenas vaga simpatia pela aspiração brasileira em momento em que ainda não se consolidara uma percepção clara de como se daria a esperada reforma do CSNU. Recorde-se, a esse respeito, que o “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças”, encarregado do tema de reforma da ONU, ainda não havia publicado suas conclusões, o que só viria a fazer no início de dezembro de 2004. Tampouco havia se constituído oficialmente o G-4, agrupamento dos quatro principais países pretendentes a novos Membros Permanentes que, ao incluir o Japão em seu meio, naturalmente não poderia ser visto com simpatia pelo Governo chinês.

<sup>(170)</sup> Embora a China seja o país mais afetado pela aplicação de medidas *antidumping* brasileiras, tendo sido alvo de 13 das 53 medidas em vigor em novembro de 2004, as exportações chinesas afetadas por essas medidas montaram unicamente a US\$ 37 milhões no período de janeiro a novembro de 2004, representando apenas 0,9% das exportações totais chinesas ao Brasil em 2004 (US\$ 3,71 bilhões). NEGRI, Fernanda. *Concorrência chinesa no Mercado brasileiro: Possíveis impactos da concessão, para a China. do Status de Economia de Mercado*. Boletim de Conjuntura do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, no. 68, março de 2005, p. 2 e 3.

mesmo reconhecimento por parte dos principais mercados importadores da China, ou seja, os EUA, a União Europeia e o Japão<sup>(171)</sup>. Na verdade, a China estaria implementando uma estratégia, em etapas, na qual extrairia o *status* de economia de mercado inicialmente de economias menores, caso da Nova Zelândia, do Chile e dos países da ASEAN. Em seguida, com esse mesmo intuito, pressionaria economias médias – como a Argentina, Austrália, África do Sul e Canadá – para, como último passo, aumentar as pressões contra os principais parceiros comerciais da China. Como ocorreu com vários outros temas, o posicionamento brasileiro nessa questão era de particular interesse para a China, pois o Governo daquele país estava convencido de que, pela influência do Brasil na região, a atitude brasileira certamente seria dado fundamental na reação das outras economias da América do Sul ao pleito chinês.

O tema, entretanto, comportava riscos para o Governo brasileiro, conforme apontado em comunicações da Embaixada do Brasil em Pequim, ao reconhecer que “há, em certos setores industriais [brasileiros], o temor de que a China possa vir a ‘invadir’ o mercado brasileiro, a partir do momento em que as empresas chinesas sentirem-se respaldadas pelos direitos decorrentes de operar em economia de mercado”. Admitia a mesma comunicação que “o Brasil teria argumentos técnicos para fundamentar uma eventual resposta matizada ao insistente pleito de Pequim” e que “à luz do crescimento vertiginoso da presença chinesa no comércio internacional e do impacto dela recorrente, poderíamos pleitear mais tempo para habilitar nossas instituições [...] de defesa comercial às novas circunstâncias”. Alertava, entretanto, para riscos que poderiam advir da recusa brasileira em anunciar a concessão daquele *status* à China, tais como “eventuais retaliações veladas chinesas que viessem a prejudicar exportações brasileiras à China” e a “redução da capacidade brasileira de obter vantagens econômicas da China”, sobretudo se outros países latino-americanos, como a Argentina, atendessem o pleito chinês<sup>(172)</sup>. Concluía a Embaixada em Pequim ser inevitável a

<sup>(171)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 2004.

<sup>(172)</sup> A possibilidade de imposição de barreiras veladas a exportações brasileiras, como requisitos fitossanitários especialmente estritos para a soja brasileira, chegou inclusive a ser insinuada pelo Ministro da Li Changjiang, titular da AQSISQ, conforme relatado em Telegrama da Embaixada em Pequim de novembro de 2004. No relato constante daquela comunicação, Li lembrou ao Embaixador brasileiro, no contexto de pedido para que fosse concedida à China o *status* de economia de mercado, ter sua organização “descoberto carregamentos brasileiros contaminados por fungicidas” que, “pelas normas em vigor, deveriam ter sido rejeitados”. Segundo Li, diante da “grande amizade existente entre os dois países”, havia decidido a AQSISQ manter o tema fora da imprensa chinesa e instruir funcionários seus a “separar, dentro dos navios, os grãos

concessão, ressaltando, entretanto, que se deveria exigir contrapartidas explícitas do Governo chinês: a) compromissos chineses quanto a “não aplicação de medidas arbitrárias contra exportações brasileiras de produtos agropecuários”; b) compra de aviões adicionais da HEAI por parte da empresa China Eastern Airlines; c) facilitação de entendimentos para a obtenção de coque metalúrgico na China pela CVRD; d) “disposição chinesa de financiar ou participar de empreendimentos conjuntos em projetos de infraestrutura no Brasil”, em ferrovias ou portos; e, e) exploração, na área política, da possibilidade de “obter algum passo adicional” com vistas a um eventual futuro apoio da China ao pleito brasileiro de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU”<sup>(173)</sup>.

O Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio (MDIC), segundo depoimento do Assessor Internacional daquele Ministério, o Ministro José Mauro Costa Couto, demonstrara-se cético ao longo de 2003 e na primeira metade de 2004, quanto à conveniência de conceder aquele *status* à China. Apesar de “estudos que demonstravam que a capacidade brasileira de exportar para o mercado chinês seria desproporcionalmente maior do que o interesse dos chineses pelo mercado brasileiro”, o MDIC manteve tal posição mesmo durante a visita do Presidente Lula à China, adotando o papel de “defensor da indústria brasileira”. Ao se aproximar a data da visita ao Brasil do Presidente Hu Jintao, entretanto, o MDIC começou a flexibilizar sua posição, ao perceber que o “fluxo de exportações chinesas para o mercado era bastante reduzido” e que poderia ser conveniente “ceder no que se referia ao reconhecimento da China como economia de mercado, em troca de uma maior expansão de nossas exportações àquele país”<sup>(174)</sup>.

A decisão oficial brasileira de conceder o reconhecimento tão almejado pela parte chinesa foi afinal tomada poucos dias antes da chegada do visitante chinês ao Brasil, e envolveu a participação direta do Presidente da República. O entendimento final, baseado em cuidadosa avaliação de interesses comerciais brasileiros e dos custos associados a negar tal reconhecimento à China, foi formalizado por meio do “Memorando de Entendimento sobre Cooperação em matéria de Comércio e Investimento”. Envolveu concessões comerciais significativas da parte do Governo chinês ao Brasil, conforme

---

contaminados dos grãos livres de contaminação- processo custoso e difícil. Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 2004.

<sup>(173)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 2004.

<sup>(174)</sup> Apêndice L - Entrevista com José Mauro Couto, p L 1 e 2.

veremos abaixo. Entre essas exigências estavam “o fortalecimento bilateral da cooperação nas áreas de regulamentação e inspeção zoosanitária” (visando ao credenciamento pelo Governo chinês de frigoríficos brasileiros aptos a exportar ao mercado chinês); “o apoio ao empreendimento sino-brasileiro de fabricação de aviões de passageiros regionais” (com o objetivo de obter do Governo chinês a compra adicional de 10 unidades do ERJ 145, além das 16 unidades já comercializadas pela HEAI entre 2002 e 2004; e a “promoção de investimentos em ambos os países, com participação de empresas brasileiras e chinesas na formação de empreendimentos conjuntos”, que visariam primordialmente a atrair a participação de capitais chineses, nos moldes de “Parcerias Público-Privadas” (PPP), em projetos no Brasil, como a expansão da Ferrovia Norte-Sul e a duplicação da BR-116 no trecho baiano daquela rodovia.

### **5.5 - Avaliação dos resultados das duas visitas presidenciais**

As visitas dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva à China e de Hu Jintao ao Brasil marcaram, no curto prazo de seis meses, importantes momentos de inflexão no relacionamento bilateral. A visita do Presidente Lula, em maio de 2004, trouxe consigo expectativas de uma consolidação definitiva da “Parceria estratégica” bilateral, por meio de importantes acordos oficiais e pelo encorajamento de um fluxo novo de investimentos chineses ao Brasil, bem como pela realização de inúmeras parcerias comerciais entre grandes empresas brasileiras (Petrobrás, CVRD) e chinesas (Baosteel, CITIC). Marcou o ponto alto da “visão otimista e até ingênua da parte de empresários brasileiros em relação à China”, conforme analisa Renato Amorim, ex-Secretário-Executivo do Conselho Empresarial Sino-Brasileiro. Observa ele que, em 2004, mesmerizados pelas taxas de crescimento das exportações brasileiras à China em anos precedentes, muitos empresários brasileiros imaginaram que a “China seria uma espécie de ‘panaceia’ que permitiria viabilizar a manutenção, pelo Brasil, de altas taxas de crescimento de suas exportações e até de sua própria economia por muito anos”<sup>(175)</sup>.

O excesso de otimismo trouxe consigo a inevitável desilusão quando, já a partir de meados de 2004, começou a se tornar claro que as exportações chinesas ao Brasil – primordialmente produtos industriais – passavam a crescer

---

<sup>(175)</sup> Apêndice N - Entrevista com Renato Amorim, p. N 2 e 3.

em ritmo sensivelmente mais acelerado do que as exportações brasileiras à China, reacendendo os velhos temores das áreas têxtil, calçadista e de brinquedos quanto à “ameaça chinesa”. Vista em retrospecto, a visita de Hu Jintao ao Brasil, em novembro de 2004 – durante a qual “arrancou” do Brasil o reconhecimento da China como uma economia de mercado –, terminou constituindo, paradoxalmente, o catalisador para um movimento de refluxo nas relações bilaterais, ao propiciar o surgimento de um ativo *lobby* empresarial antichinês, cuja principal preocupação, ao longo de 2005, consistiu em impedir a regulamentação daquela concessão brasileira, vista como abrindo as portas para uma “invasão” do Brasil por produtos chineses. O próximo capítulo tratará de como essa tensão comercial sino-brasileira, conjugada aos desentendimentos bilaterais em matéria de reforma do CSNU, esfriaria e mesmo colocaria em cheque a até então florescente Parceria Estratégica dos anos 2000.

## **Capítulo 6 - O Refluxo e Estabilização das Relações Bilaterais (2004-2006)**

A visita do Presidente Lula à China, em maio de 2004, marcou o ápice do processo de aproximação bilateral Brasil-China, como ocorrera com a visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à China, quase dez anos antes, em dezembro de 1995. A visita de retribuição do Presidente Hu Jintao ao Brasil, em novembro de 2004, coincidiu, entretanto, com o surgimento de dificuldades bilaterais inesperadas, concentradas em duas frentes: no cenário político internacional, gradualmente ampliar-se-iam as discordâncias entre os Governos brasileiro e chinês quanto aos rumos a dar à reforma da ONU e, no âmbito comercial, aumentariam os temores externados por setores industriais brasileiros com o crescente impacto negativo das dinâmicas exportações chinesas no mercado brasileiro. Este capítulo se debruçará sobre o esfriamento nas relações bilaterais que resultou em 2005 dessa conjunção de fatores. Avaliará os efeitos negativos que tiveram tais fatores no relacionamento bilateral e explicará as contramedidas e estratégias, adotadas no final de 2005 e início de 2006, para recuperar e estabilizar a Parceria Estratégica.

### **6.1 - Cenário político: divergências quanto à reforma do CSNU (2004-2006)**

O aparecimento, a partir de 2004, de um perceptível desentendimento político entre os dois Governos na área política multilateral gerou surpresa,

dados os posicionamentos tradicionalmente similares que Brasil e China compartilhavam em relação a esses temas, conforme visto nos Capítulos 1 e 3. Estavam convencidas as autoridades brasileiras de que, dada a probabilidade de que a Alemanha e Japão viessem, em algum momento, a ingressar no Conselho de Segurança como membros permanentes, deveria interessar à China o ingresso simultâneo naquele órgão, igualmente como membro permanente, do Brasil. Isto porque o Brasil, além de ser seu parceiro estratégico, partilharia com a China posições coincidentes na maior parte dos temas diante da ONU. A reação contrária da China à proposta de reforma do CSNU, apresentada em 2005 por Brasil, Alemanha, Índia e Japão – o chamado “Grupo dos Quatro” ou G-4 –, explica-se à luz da gradual transformação da China em uma potência internacional emergente, capaz e interessada em exercer o papel de “grande ator” no cenário geopolítico internacional. Essa evolução teve por corolário a perda progressiva de identificação da China com as “teses multipolares”, que haviam motivado sua aproximação em direção ao Brasil e outros países em desenvolvimento de maior expressão. Nos anos oitenta e noventa do século passado, quando o poderio chinês era ainda frágil, à China interessava “democratizar” o sistema internacional de poder, sublinhar suas credenciais “terceiro mundistas” e valorizar alianças com países em desenvolvimento do porte do Brasil.

A partir dos anos 2000, com o surgimento da China como potência comercial de primeira grandeza, dotada de dispositivo militar e programa espacial só rivalizados, na Ásia, pelo Japão, o principal objetivo geopolítico da China deixaria de ser a alteração de um sistema político internacional desenhado pelas grandes potências após a II Guerra Mundial. Buscaria ela doravante sua plena aceitação como membro influente da cúpula desse sistema político e econômico internacional que possibilitara sua emergência como polo de poder. Permaneceriam os apelos retóricos em favor da democratização da atual ordem internacional, mas a China convenceu-se de que lhe convém a atual configuração do sistema internacional, baseada nos fenômenos da “globalização” e no fim do antigo sistema bipolar<sup>(176)</sup>. Hoje, suas preocupações

---

<sup>(176)</sup> Em reunião de consultas políticas realizadas em março de 2006, no contexto da visita do Vice-Presidente José Alencar à China, o Subsecretário para as Américas da Chancelaria chinesa, analisando a atual conjuntura internacional, afirmou com satisfação que “a China vê avançarem simultaneamente as forças da ‘multipolaridade’, no plano político, e da ‘globalização’, no plano econômico, que, tomadas em conjunto, abrem novas possibilidades para a democratização do sistema internacional de poder e a ascensão dos países em desenvolvimento. Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 2006.

se voltam para a necessidade de “arrancar” das potências ocidentais – sobretudo os EUA – a aceitação do “direito” da China de se juntar àquelas potências no manejo do sistema internacional do poder, cujo corolário seria manter-se como único país asiático, e único país em desenvolvimento, com assento permanente no CSNU. Explica-se assim a obsessão chinesa com suas relações com os EUA, único país tido como capaz de brechar sua ascensão política e econômica no cenário internacional. Ao se defrontar com os EUA, a China precisará escolher entre duas alternativas. De um lado, pode trilhar a via da cooperação, aderindo ao princípio norte-americano do *responsible stakeholder*<sup>(177)</sup>, pelo qual cumpriria à China fazer avançar uma agenda internacional de “boa governança” e de respeito aos “direitos humanos inspirada por Washington, mesmo ao custo do sacrifício de alguns de seus interesses econômicos e políticos imediatos. De outro lado, a China dispõe da opção de competir politicamente com os EUA, por meio da defesa de valores “asiáticos” – em contraposição ao ideário ocidental de democracia e liberdades políticas – e do cultivo assíduo de amizades com regimes antiocidentais na África, Ásia e Oriente Médio.

O ressurgimento, em 2004 e 2005, no topo da agenda internacional, da questão da reforma do Conselho de Segurança iria recolocar esse tema igualmente no centro da agenda bilateral política Brasil-China. A proposta do G-4 de reforma do CSNU, que tinha como eixo básico a ampliação de seus membros permanentes de 5 para 11, e do número de cadeiras rotativas de 10 para 13, elevaria o número total de assentos do CSNU para 24. Essa reforma, se implementada, além de “modernizar” a estrutura do Conselho, iria ajudar a cristalizar uma “nova ordem multipolar”. Ao lado dos vencedores da II Guerra Mundial, sentar-se-iam, como membros permanentes, países como a Japão e Alemanha, respectivamente segunda e terceira economias do planeta, Brasil e Índia, dois dos principais países em desenvolvimento do mundo, e, finalmente, dois representantes da África, simbolizando o resgate

---

<sup>(177)</sup> A tese do *responsible stakeholder*, articulada pela primeira vez dentro da Administração George W. Bush pelo então número dois do Departamento de Estado, Robert Zoellick, que defendia a necessidade de que a política externa de “potências emergentes”, como a China, não se reduza à defesa “egoísta” e de curto prazo de seus interesses econômicos e políticos, mas também que dê uma contribuição para a “governabilidade e estabilização estratégicas” mundiais. Em outras palavras, o custo da aceitação da China, pelos EUA, como uma potência internacional legítima seria o abandono, ou matização, de certas políticas chinesas, como a obsessão em assegurar o controle de fontes energéticas em detrimento de outros atores internacionais, o abandono da defesa de “regimes tirânicos” antiocidentais como o Sudão, Irã, Coreia do Norte, ente outros.

geopolítico do continente possivelmente mais atrasado econômica e socialmente no mundo. A negativa da China em colaborar com esse projeto, ainda que ao custo de atritos com Alemanha, Brasil, Índia e Japão, ressaltou involuntariamente os limites da Parceria Estratégica sino-brasileira, quando estão em jogo imperativos centrais da política externa chinesa: conter a influência e prestígio internacionais do Japão e manter para si o *status* de único país asiático a fazer parte do ultrarrestrito clube de membros permanentes do CSNU.

Dada a importância da rivalidade sino-japonesa na decisão chinesa de lutar ativamente contra a reforma do CSNU, nos moldes propostos pelo G-4, cumpre analisar a origem e evolução dessa rivalidade. O nacionalismo moderno chinês formou-se à sombra da luta sino-japonesa, que traumatizou profundamente a China da primeira metade do século XX, forçada a assistir à ascensão de um outrora pobre e irrelevante conjunto de ilhas ao largo da costa do “Império do Meio”. A incapacidade da Dinastia Qing, no final do século XIX, de seguir o exemplo de sua congênere japonesa, a Dinastia Meiji, e modernizar a China, acarretou uma humilhante reversão de papéis. Ao Japão passou a caber o papel de principal potência asiática e à China, a de um império decadente, espécie de equivalente asiático do Império Otomano, então qualificado de “sick man of Europe”.

O estabelecimento da “Nova China”, em 1949, liderada pelo Partido Comunista Chinês, sobre as cinzas da ocupação de metade do território por forças japonesas, incutiu na nova liderança chinesa o forte desejo, obsessão até, de reverter esse estado de coisas, recolocando a China no papel de potência máxima da Ásia, papel que exercera, com poucas interrupções, desde a dinastia Han, dois mil antes. O fato de o Japão ter-se transformado em aliado dos EUA no pós-guerra, para compor uma frente anti-China vermelha, só aprofundou essa determinação. Com as reformas de Deng Xiaoping, o posicionamento antijaponês dos líderes chineses foi matizado pela necessidade de obter acesso a capitais e investimentos japoneses e pelo cuidado do Governo japonês em não ferir suscetibilidades chinesas. Nos anos oitenta, houve certo abalo nas relações nipo-norte americanas, motivado por rivalidades comerciais e pelo espectro de uma “ameaça japonesa” à supremacia comercial norte-americana. O relativo declínio econômico do Japão nos anos noventa e o ressurgimento econômico, militar e geopolítico da China durante a mesma década reaproximariam o Japão e os EUA, ambos temerosos dos efeitos sobre o Leste Asiático da ascensão chinesa.

O principal motivo para o “veto” chinês ao ingresso do Japão no CSNU não resultaria, portanto, do ressentimento histórico pela agressão japonesa na II Guerra Mundial. Seria, ao contrário, a reação chinesa ao que considera ser a crescente disposição japonesa em se aliar com os EUA para, juntos, tentarem obstar o crescimento estratégico e militar chinês no Leste Asiático, numa reedição mais recente da estratégia do *containment* aplicada à antiga URSS. Para a China, se um Japão ainda militar e politicamente manietado já lhe causa preocupações, o que dizer de um Japão militar e politicamente fortalecido por sua presença no CSNU, como membro permanente? Comparados aos dissabores que lhe causaria a entrada do Japão no CSNU, os eventuais prejuízos à China de uma postura prejudicial aos países amigos, como Brasil e Alemanha, eram toleráveis.

Em que pesem as expectativas de Brasil, Alemanha e Índia, de contarem, se não com a benevolência, pelo menos com uma atitude de neutralidade da parte da China nessa questão, o fato é que a China nunca escondeu, com discrição oriental, sua oposição à ampliação do CSNU. Reveladora, nesse sentido, é a reação histórica chinesa em casos anteriores em que se discutiu a reforma daquele órgão. Desde 1992, o Governo brasileiro insistia em obter o apoio formal chinês à pretensão do Brasil de ingressar no CSNU como membro permanente, mas sempre sem êxito. Argumentava que nosso ingresso no Conselho nos permitiria atuar como “aliado” da China nas grandes questões multilaterais. Mas, já naquela época, era nítido o desinteresse da China na reforma do CSNU, conforme deixa claro a Embaixada do Brasil em Pequim, em diversas comunicações ao Itamaraty. Numa delas, de fevereiro de 1992, considerava a Embaixada que a posição dúbia e omissa da China quanto àquele tema “parecia apontar na direção do que se supõe seja verdadeiramente a postura chinesa: à China não interessaria, em princípio, ver a introdução de novos membros permanentes naquela alta instância decisória, o que lhe diluiria em alguma medida a posição privilegiada de que dispõe, mas, como é do estilo local, o Governo chinês procurará evitar o ônus de uma postura abertamente negativa”. Como razão para essa postura, além da diluição de poder mencionada acima, diz essa comunicação que “uma motivação importante para a postura chinesa seria o desejo de evitar, “em particular, a entrada do Japão no Conselho”. Prosseguindo, o Embaixador opinava que “para a China, o ingresso do Japão [no CSNU] teria o efeito indesejável de criar condições favoráveis à assunção por aquele país de um perfil político mais ativo no plano internacional”. Ou ainda: “A China, hoje situada [no cenário asiático] em posição de certa proeminência, graças, em parte ao status de menoridade política e militar

que ainda tolhe a presença internacional do Japão, certamente não veria com bons olhos uma drástica alteração nesse estado de coisas”<sup>(178)</sup>.

Sabidamente, o debate, que se iniciara, em 1994 a 1995, por motivo do 50º aniversário da ONU, tinha como alvo premente as dificuldades financeiras da Organização, então enfrentando um boicote norte-americano no pagamento de suas contribuições. A entrada da Alemanha e do Japão no Conselho era defendida pelos EUA, numa iniciativa conhecida como o *quick fix*, por conta da disposição desses dois países de aumentarem suas contribuições financeiras para o custeio da ONU. O Brasil considerou inaceitável uma ampliação que beneficiasse unicamente os países desenvolvidos, o que agravaria o desequilíbrio já patente na representação de países pobres e ricos. Pôde então o Brasil contar com o decidido apoio chinês à sua tese, mas é preciso reconhecer que a oposição da China àquele acerto não se dera por uma suposta solidariedade com os países em desenvolvimento, mas para impedir o ingresso de seu rival japonês no CSNU. O interesse comum do Brasil e da China, de evitar a entrada isolada do Japão e Alemanha no CSNU, viabilizou o surgimento de uma aliança tática entre os dois países para evitar uma reforma indesejada, embora por razões diferentes. Conforme afirma o Embaixador Sérgio Serra, Diretor Geral do Departamento da Ásia e Oceania à época: quando, “em 1994 e 1995, abriu-se uma ‘janela de oportunidade’ para fazer-se uma reforma do CSNU, a China foi de fato aliada brasileira”. O *quick fix* “deixava a questão de uma melhor representação dos países em desenvolvimento no CSNU para uma segunda etapa, que provavelmente jamais viria, prejudicando assim os interesses do Brasil e de outros países em desenvolvimento importantes”. Diante daquela perspectiva, “a China foi importante aliada nossa”, e “nós lhe oferecemos o pretexto de que ela precisava para poder se opor àquela reforma, sem incorrer em muito ônus, argumentando que aquela reforma seria ‘injusta’ e ‘ilegítima’, pois não contemplava nenhum país em desenvolvimento”. “A aliança tática Brasil-China naquela oportunidade foi efetiva e estratégica, uma vez que os interesses dos dois parceiros coincidiam, algo que não se reproduz hoje”<sup>(179)</sup>.

Aquela bem sucedida ação conjunta, somada a declarações ambíguas chinesas de simpatia pela candidatura brasileira, explicaria a frustração brasileira com a falta de apoio efetivo chinês em 2005, quando surgiu nova

<sup>(178)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de fevereiro de 1992.

<sup>(179)</sup> Apêndice B - Entrevista com Sérgio Serra, p. B 3 e 4.

“janela de oportunidade” para a ampliação e reforma do CSNU <sup>(180)</sup>. Na verdade, a *rationale* da política chinesa não fora bem absorvida por todos os integrantes do G-4. Brasil, Índia e Alemanha imaginavam que a tradicional resistência chinesa ao ingresso do Japão pudesse ser contornada mediante concessões específicas japonesas, ou ainda que, em último caso, a China seria forçada a aceitar a contragosto a entrada do Japão, em função das parcerias e alianças preferenciais que possuía com os demais membros do G-4.

Como ilustração do pensamento então reinante entre a maior parte dos observadores diplomáticos em Pequim, é interessante citar uma conversa reveladora, mantida entre o Embaixador brasileiro e seu homólogo indiano, em janeiro de 2005. O Embaixador indiano em Pequim, ex-Representante Alternativo de seu país em Nova York, e portanto bem informado sobre a questão da reforma do CSNU, dizia estar convencido de que, apesar da relação conflituosa entre a China e o Japão, a China não impediria a entrada do Japão em um CSNU ampliado, dentre outros motivos, porque ela “não poria em perigo sua relação com os demais três parceiros”, embora vislumbrasse a hipótese de a China buscar, em troca, exigir certas compensações do Japão <sup>(181)</sup>. Dados os apoios aparentemente conquistados pelo G-4 junto à França, Rússia e Reino Unido, os membros do G-4 dúvidavam da capacidade chinesa de se opor isoladamente à ampliação do CSNU, embora os EUA não tivessem, ainda, àquela altura, adotado posição clara nesse debate.

Ocorre que a China estava aparentemente convencida, após a publicação dos resultados do “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças”, da pouca probabilidade de ser alcançada uma fórmula consensual que permitisse impulsionar a reforma do CSNU. Diante dessa percepção, parecia desnecessário opor-se abertamente às pretensões do Brasil, Índia e Alemanha. Ao reconhecer tardiamente serem promissoras as possibilidades de êxito do G-4, foi obrigada a se lançar em vigorosos esforços para convencer

---

<sup>(180)</sup> Foram várias as manifestações chinesas vagamente positivas em relação à candidatura brasileira ao CSNU. Durante a visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, em maio de 2004, o Presidente chinês, durante encontro reservado que manteve com o mandatário brasileiro, transmitiu-lhe o apoio, em princípio, da China à entrada do Brasil no CSNU. Frisando que não poderia o Governo chinês articulá-lo publicamente naquele momento, disse Hu Jintao, entretanto, que a China não seria obstáculo à entrada do Brasil no CSNU. Em manifestações públicas, o Governo chinês mostrou-se bem mais cauteloso, adotando a formulação de ser favorável ao aumento da representação dos PEDS no CSNU, mas observando, logo em seguida, que o Brasil era um dos mais importantes países em desenvolvimento.

<sup>(181)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de janeiro de 2005.

os demais membros permanentes – sobretudo os EUA – a concertarem uma posição comum de oposição àquele projeto de reforma do CSNU. Diante da reação ora morna, ora contrária, dos demais membros permanentes à proposta chinesa (os EUA favoreciam a entrada do Japão; Reino Unido, França e Rússia, a do G-4 *in totum*, naquele Conselho), viu-se a China constrangida a se opor isoladamente ao projeto de reforma do G-4.

Tal como revelada por análises preparadas pela Embaixada do Brasil em Pequim, a estratégia chinesa para impedir a reforma do CSNU passou a se basear em três elementos: em público, a China passou a deplorar a atitude “apressada” e “irresponsável” do G-4, que procurava forçar uma decisão sobre o tema, na ausência de um necessário consenso dos membros da ONU. Em privado, depositava suas esperanças numa oposição dos EUA ao G-4, na medida em que os chineses sabiam serem os norte-americanos pouco propensos a apoiar a entrada da Alemanha e de dois países africanos no CSNU. Na visão chinesa, caso os EUA apoiassem unicamente o Japão, a China poderia facilmente externar sua frontal oposição a essa nova versão do velho *quick fix*, insistindo na necessidade de representação dos países em desenvolvimento num CSNU reformado. Colheria o desejado fracasso da reforma e simultaneamente “posaria” de amigo da Alemanha, Brasil e Índia<sup>(182)</sup>.

Simbólico da dificuldade de Brasil, Índia e Alemanha aquilatarem a postura chinesa é o caráter altamente subjetivo dos cálculos de política interna chinesa nessa questão. Pois terá pesado também na posição obstructionista chinesa a consciência dos estragos que causaria à popularidade e legitimidade política internas da cúpula política chinesa a aceitação pacífica da entrada do Japão no CSNU. Tal reação não se daria só em função das humilhações antigas sofridas pelos chineses nas mãos dos japoneses, como também por haver o Gabinete do Primeiro-Ministro japonês Junichiro Koizumi adotado uma política abertamente pró-americana e antichinesa.

A estratégia ambígua da China terminou por induzir Brasil, Índia e Alemanha, pela repetição formulaica de declarações chinesas cuidadosamente vagas que lhes eram aparentemente favoráveis, a crer que a China anuiria à ampliação do número dos membros permanente do CSNU, reservando sua oposição ao Japão a votação específica posterior. Constatando, em meados de julho de 2005, que eram significativas as possibilidades de vitória do G-4, e conseqüentemente da entrada do Japão no CSNU, há indícios de que a alta cúpula do Regime “entrou em pânico”, intervindo na Chancelaria,

<sup>(182)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 2005.

afastando certos burocratas então encarregados da gestão do tema e impondo a tomada de medidas enérgicas de solapamento da causa do G-4. A guinada súbita resultante no posicionamento oficial do Governo chinês a respeito do tema ficou evidenciada a partir do envio de altos emissários chineses a um grande número de países da África, Oriente Médio e Ásia, no período entre maio e junho de 2005, para realizar uma contraofensiva diplomática aos esforços do G-4 de arregimentar apoios naquelas regiões<sup>(183)</sup>. Embora os países do G-4 tenham multiplicado os seus esforços, o peso da atuação chinesa, juntamente com igual oposição dos EUA à proposta do G-4, foi suficiente para pôr em risco a maioria de dois terços necessários para a aprovação do projeto de reforma, na Assembleia Geral da ONU, motivo pelo qual o projeto do G-4 foi retirado da pauta da Assembleia Geral da ONU. Para tal resultado, em muito contribuiu a falta de unidade africana, que tanto os EUA quanto China trataram de estimular.

Para justificar sua atitude, a China alternou suas posições entre manifestações de inconformidade com a candidatura do Japão, por ela qualificada de ilegítima, em função da atuação daquele país na II Guerra Mundial, e apelos para a necessidade de “consenso” entre os membros da ONU para que a reforma do CSNU pudesse ocorrer sem “rachar” a organização. No momento em que a proposta do G-4 parecia ter condições de reunir apoios necessários, a China chegou a contemplar seriamente, como “mal menor”, a possibilidade de apoiar o grupo *Uniting for Consensus*<sup>(184)</sup>, que propunha unicamente a ampliação de assentos rotativos e não permanentes dentro de um CSNU reformado. Chegou a China a defender o caráter supostamente mais democrático da proposta do *Uniting*, que facilitaria a participação no Conselho dos países em desenvolvimento menores e menos influentes. Em contraposição, insinuou ter o

---

<sup>(183)</sup> Esse esforço diplomático chinês envolveu o envio de emissários especiais, geralmente em nível de diretor geral ou diretor-geral adjunto, de departamentos geográficos da Chancelaria chinesa, ao Egito, Arábia Saudita, Argélia, Jordânia, Cote d'Ivoire e Síria, no Oriente Médio; ao Benin, Camarões, Guiné Equatorial e Quênia, na África; à Áustria, Países Baixos, Portugal, Malta, Suécia, Bulgária, Estônia e Romênia, na Europa; e à Argentina e ao Chile, na América do Sul. Telegramas da Embaixada do Brasil em Pequim de maio de 2005.

<sup>(184)</sup> O Grupo denominado *Uniting for Consensus* congrega países médios como a Itália, Argentina e México que, sabedores de que não reúnem condições para se tornarem, eles próprios, Membros Permanentes do CSNU, preferem defender uma alternativa de ampliação do CSNU que contemple apenas assentos não permanentes rotativos. A proposta do G-4, em contraste, prevê o aumento dos membros do CSNU de 15 para 25 membros, distribuídos em seis assentos permanentes adicionais (América Latina (1), Europa (1), África (2) e Ásia (2)) e quatro assentos rotativos adicionais.

projeto do G-4 um suposto caráter antidemocrático<sup>(185)</sup>, por concentrar a representação dos países em desenvolvimento em potências regionais como o Brasil, Índia, África do Sul e outras.

Este episódio demonstrou que, entre, de um lado, salvaguardar sua posição de única potência asiática e de único país em desenvolvimento com assento permanente no CSNU e, de outro, dar sentido concreto ao seu tradicional discurso de defensor de uma maior presença dos países em desenvolvimento em órgãos decisórios internacionais, preferiu a diplomacia chinesa deixar em segundo plano seus ideais “multipolaristas” e democratizantes, em prol da preservação para seu país de um status privilegiado, como uma das cinco “grandes potências” capazes de dominar o CSNU, ao mesmo tempo que dificultava a ascensão política de possíveis rivais, sobretudo Japão e Índia.

O clima de certo desencanto e frustração que se desenvolveu nas relações sino-brasileiras, como resultado desse episódio, talvez se devesse menos à substância da divergência, por mais relevante que fosse a questão em jogo. Mais importante parece ter sido a forma pela qual se produziu. Na verdade, a relativa falta de densidade dessas relações políticas no passado parece ter gerado visão um tanto idílica do grau de convergência entre as visões e perspectivas estratégicas dos dois países. Em outras palavras, evidenciou-se uma falta de experiência das respectivas Chancelarias em lidar com desentendimentos e atritos referentes à agenda multilateral política internacional, aliás relativamente raros entre os dois países. Conforme abordado nos Capítulos 1 e 3, afora algumas divergências pontuais, em temas como o desarmamento e direitos humanos<sup>(186)</sup>, partilhavam ambos países posições quase idênticas sobre a maior parte dos temas multilaterais, inclusive no que tange à necessidade de democratização da ordem política internacional e de valorização da participação, nos principais mecanismos decisórios

---

<sup>(185)</sup> A Chancelaria chinesa, em documento intitulado *Talking Points*, elaborado e distribuído em maio de 2005 às embaixadas em Pequim de países partidários do “Modelo B” de reforma do CSNU, revelou explicitamente pela primeira vez essa opção chinesa, ao observar que o “Modelo A acomoda tão somente os interesses das potência regionais”, enquanto o “Modelo B permite dar aos países em desenvolvimento maiores possibilidades de participar nos trabalhos e processo decisório do Conselho e, por essa razão, serve melhor aos interesses gerais mais amplos dos membros da ONU”.

<sup>(186)</sup> Essas diferenças de pontos de vista limitaram-se basicamente à oposição brasileira aos testes nucleares realizados pela China em 1992-93 e ao voto brasileiro contrário à China no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1996, tema abordado no Capítulo 3.

internacionais, dos países em desenvolvimento. Ironicamente, o mal estar político entre Brasil e China ocorreu justamente no foro em que sempre fora exemplar o diálogo bilateral e multilateral políticos. Por outro lado, haveria de reconhecer que a China apenas vocalizou uma oposição também partilhada pelos EUA, embora no caso daquele país, a razão se encontrasse em sua oposição à entrada no CSNU, como novos membros permanentes, da Alemanha e de dois países africanos<sup>(187)</sup>. Este dado talvez explique a dificuldade de ambos países interpretarem corretamente suas respectivas posições na questão da reforma do CSNU. Parece claro que o malogro da estratégia oriental, de estudada ambiguidade ao longo dos últimos quinze anos sobre o tema do alargamento do CSNU, resultou num recurso de última hora a medidas bruscas e agressivas, gerando sentimento de surpresa e de traição do lado brasileiro.

## 6.2 - Cenário comercial: a “ameaça chinesa”(2004-2006)

Quadro semelhante de desentendimentos se daria no plano comercial, em fins de 2004, a partir do aumento inesperado nas exportações chinesas de manufaturados para o Brasil. Uma aliança informal de setores industriais brasileiros, sob a liderança da Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), passou a argumentar que a Parceria Estratégica seria desequilibrada, pois se imporia essencialmente em detrimento dos interesses da indústria brasileira. Temerosos da concorrência chinesa e inconformados com a concessão pelo Governo brasileiro do *status* de economia de mercado à China, no final de 2004, esses setores passaram a criticar a aproximação comercial com a China. Como resultado, chegariam a “colocar em cheque” perante a opinião pública brasileira o processo de intensificação dos laços bilaterais que, paradoxalmente, havia ganhado impulso um ano antes, com a histórica visita do Presidente Lula à China em 2004.

---

<sup>(187)</sup> A posição dos EUA na matéria evoluiu, no segundo semestre de 2005, da posição inicial de apoiar unicamente o Japão para a de apoiar “2 ou mais” países como membros permanentes adicionais no CSNU. Embora os EUA nunca tenham revelado oficialmente que candidatos, além do Japão, estariam dispostos a apoiar, a flexibilização de sua posição parece ter se dado para beneficiar a Índia, país visto pelos EUA como contrapeso ao crescente poderio chinês na Ásia e país com o qual a Administração George W. Bush celebrou um controverso acordo nuclear de grande interesse da Índia. A menção, na posição norte-americana, ao termo “ou mais” serviria para sinalizar eventual e matizado apoio norte-americano a um outro ator, caso tal passo fosse necessário para garantir um resultado positivo às pretensões norte-americanas.

Entre 2000 e 2003, como visto no capítulo 4, houve acentuado crescimento das exportações brasileiras à China. O mercado chinês passou de 2% para 6% do total de exportações brasileiras, tornando a China o terceiro maior parceiro comercial brasileiro. Já as importações brasileiras da China foram menos dinâmicas, o que permitiu ao Brasil reverter uma tendência de modestos, porém sucessivos, déficits em seu comércio com a China, entre 1996 e 2000, para um cenário de vultosos saldos positivos, entre 2001 e 2003. Nesse período, o superávit brasileiro com a China saltou de US\$ 570 milhões em 2001 para US\$ 2,4 bilhões em 2003, gerando entre os empresários e atores econômicos brasileiros a expectativa irreal de uma corrente comercial sino-brasileira sistematicamente favorável ao Brasil.

A reversão desse quadro róseo a partir de 2003, com a aceleração das exportações chinesas ao Brasil, a taxas superiores às das exportações brasileiras à China, reduziu o superávit comercial brasileiro em um terço entre 2003 (US\$ 2,4 bilhões) e 2005 (US\$ 1,5 bilhão). Nesses três anos, as importações brasileiras da China mais do que duplicaram, passando de US\$ 2,15 bilhões para US\$ 5,35 bilhões. Como agravante, esse aumento concentrava-se cada vez mais em insumos industriais e bens de consumo final chineses. Conjugadas com as sérias dificuldades que alguns setores industriais brasileiros vinham sofrendo com a redução de sua própria competitividade internacional, essas tendências negativas no comércio com a China levariam parcelas crescentes da indústria brasileira a alegar que a competição chinesa era inerentemente “injusta”, por não ter aquele país custos trabalhistas e ambientais comparáveis aos do Brasil<sup>(188)</sup>. Embora setores industriais significativos, como os relacionados à indústria têxtil e de brinquedos, já se preocupassem com a concorrência chinesa desde o início dos anos 2000, foi apenas em 2003 e 2004 que começaram a defender de forma mais contundente a adoção de restrições aos produtos chineses. Passaram a favorecer o recurso seja a mecanismos de “salvaguardas especiais ou gerais”, seja à abertura sistemática de processos *antidumping* contra exportações chinesas, ao amparo de regulamentação que considerava a China como uma “economia de transição”, ou seja, não de mercado.

---

<sup>(188)</sup> A perda de competitividade internacional da indústria brasileira é atribuída, até mesmo por seus representantes, prioritariamente ao chamado “custo Brasil”, resultante de taxas de juros desproporcionalmente altas para os padrões mundiais, legislação trabalhista e ambiental complexa, câmbio sobrevalorizado, e outros fatores, conforme afirma, entre outros, Tomas Zanotto. Apêndice M - Entrevista com Tomas Zanotto, páginas M 1 a 4.

É o que se veria em declarações de altos funcionários da FIESP, que disseminaram, ao longo de 2005 e o início de 2006, uma visão extremamente crítica dos efeitos sobre o setor industrial brasileiro do aumento das exportações chinesas ao Brasil nos últimos anos. Exemplo dessa visão específica é articulada pelo Sr. Thomaz Zanotto, Vice-Presidente do Departamento de Relações Internacionais da FIESP e responsável pela elaboração da política daquela entidade para a China, o qual argumenta que o Governo brasileiro não deveria sacrificar a sobrevivência de setores industriais intrinsecamente competitivos no “altar” da Parceria Estratégica brasileira<sup>(189)</sup>. Para ele, o Brasil, ao se privar de mecanismos de defesa comercial legítimos contra o comércio desleal chinês, estaria assegurando apenas a liberdade de vender *commodities* ao exterior. Surpreendentemente, Zanotto, como muitos de seus pares, reconhece que, no fundo, a penetração de produtos chineses no Brasil não se deve à concorrência desleal chinesa ou à prática de *dumping*, e sim a uma estrutura de custos mais baixos prevalentes na China, a seu câmbio desvalorizado e à ausência, naquele país, de legislação trabalhista e ambiental comparável à brasileira. Reconhece, portanto, que restrições quantitativas e medidas *antidumping* contra exportadores chineses não resolverão de maneira consistente os problemas da indústria brasileira, fundamentalmente estruturais, mas lhe assegurarão no máximo alguma margem de sobrevivência adicional. Indagado sobre a previsível reação chinesa ao que pareceria ser uma proposta de manipulação de legislação de defesa comercial com intuítos protecionistas, Zanotto contra-argumenta que o fato de a China comprar fundamentalmente apenas *commodities* do Brasil (sic) retiraria dela qualquer capacidade efetiva de retaliação<sup>(190)</sup>.

Esse movimento protecionista da indústria brasileira foi indubitavelmente agravado pela decisão do Governo brasileiro, em novembro daquele ano, durante visita oficial do Presidente da China ao Brasil, Hu Jintao, de conceder à China o *status* de economia de mercado, principal reivindicação político-econômica chinesa naquele momento<sup>(191)</sup>. Sabidamente, aquela decisão tem caráter

<sup>(189)</sup> Apêndice M - Entrevista com Tomas Zanotto, p M 1 a 4.

<sup>(190)</sup> Apêndice M - Entrevista com Tomas Zanotto, p M 2 e 4.

<sup>(191)</sup> A insistência oficial chinesa em prol da concessão por parte do Brasil à China do *status* de economia de mercado não visava explicitamente facilitar a entrada de produtos chineses no mercado brasileiro, que era - e ainda é - relativamente pouco importante para a China. O verdadeiro interesse da concessão brasileira à China era servir de exemplo aos demais países da América Latina e ajudar a facilitar, no médio prazo, a obtenção da mesma regalia da parte de parceiros comerciais chineses mais significativos, como os EUA e União Europeia. Por esse motivo, o Governo chinês iniciou, já a partir da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China em 2004, uma verdadeira ofensiva diplomática para obter tal concessão do Brasil.

relativamente limitado, pois diz unicamente respeito a procedimentos quanto à abertura de processos de investigações *antidumping* contra produtos chineses, que hoje afetam parcela extremamente reduzida das importações brasileiras daquele país<sup>(192)</sup>. A decisão oficial revestiu-se, entretanto, de grande efeito simbólico para setores industriais brasileiros que se sentiam vulneráveis e abandonados pelo Governo brasileiro com aquela medida. Essas pressões ganharam a agenda política nacional, chegando a afetar as eleições pela Presidência da FIESP em 2005. O vencedor daquele pleito foi Paulo Skaf, empresário ligado a interesses têxteis e defensor contumaz de barreiras às importações da China. Sua vitória marcou o início de fortes e bem sucedidas pressões sobre o Governo brasileiro para congelar o processo de concessão à China do *status* de economia de mercado, cujo emprego não foi regulamentado até hoje, e para aplicar contra a China “salvaguardas” para aqueles produtos em que a concorrência chinesa se fazia sentir mais diretamente.

Caberia aqui examinar o significado tanto da aplicação das “salvaguardas gerais e específicas” a produtos chineses, quanto da regulamentação pelo Governo brasileiro do *status* de economia de mercado para a China. No que se refere às “salvaguardas”, por meio de seu Protocolo de Acesso à OMC, a China aceitou em 2001 – fundamentalmente por pressão norte-americana e europeia – que as demais Partes Contratantes daquela organização pudessem aplicar contra produtos chineses, por um período de transição variável entre 2008 e 2013, dois tipos de salvaguardas. Tratava-se de evitar que a entrada da China no sistema multilateral de comércio, pela grande vitalidade e importância de seu setor exportador, pudesse desorganizar e causar “ruptura” nos mercados consumidores de antigos membros da OMC. A primeira salvaguarda, aplicável para “produtos em geral”, é prevista no artigo 16 do Protocolo de Adesão e vigeria até 2013. Por seus termos, os países que considerassem que importações chinesas estariam crescendo excessivamente em termos absolutos e relativos, poderiam, na ausência de uma solução acordada ou diante da recusa da China em limitar tais importações

---

<sup>(192)</sup> Segundo o estudo de NEGRI, Fernanda, *Concorrência chinesa no mercado brasileiro: possíveis impactos da concessão, para a China, do status de economia de mercado*, Boletim de Conjuntura do IPEA, março de 2005, as importações brasileiras de produtos chineses submetidos a medidas de defesa comercial totalizaram, para o período de janeiro a novembro de 2004, US\$ 37 milhões em 2004, apenas 1,1% das importações totais brasileiras da China no mesmo ano, que somaram cerca de US\$ 3,4 bilhões. Esse mesmo estudo estima que, sem a aplicação desses direitos, a importação estimada desses produtos somaria US\$ 68 milhões no mesmo período, ou cerca de 2% das importações totais brasileiras da China em 2004.

em 60 dias, impor unilateralmente as medidas restritivas que julgassem necessárias. O segundo tipo de salvaguarda, chamada de “salvaguarda específica”, se aplica a exportações chinesas de produtos têxteis e poderia ser utilizada somente até 31 de dezembro de 2008. No caso de comprovada “ruptura de mercado”, as exportações chinesas poderiam ser limitadas a uma taxa de crescimento anual de no máximo 7.5%, mas teriam duração limitada a apenas 12 meses.

No que se refere ao tema do *status* de economia de mercado, a imposição de direitos *antidumping* contra produtos estrangeiros exige a abertura prévia de investigação pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), que precisa comprovar simultaneamente a existência de: (a) *dumping*, ou seja, a exportação ao Brasil, pela empresa estrangeira em questão, de produtos com valor inferior ao praticado em seu mercado interno; (b) a existência de “dano” à indústria brasileira concorrente do exportador estrangeiro; e, finalmente, (c) a existência de “nexo causal” entre o alegado *dumping* estrangeiro e prejuízos à indústria nacional. O primeiro passo, a determinação de *dumping*, é feita comparando-se os preços de exportação aos preços de venda no mercado interno do país da empresa exportadora investigada. Até 2004, a China era considerada formalmente pelas autoridades do SECEX como uma “economia de transição”, ou seja, uma economia em que não vigorariam plenamente preços de mercado. Em tal situação, por inexistirem claramente no país da empresa investigada preços internos de mercado passíveis de serem comparados ao preço de exportação praticado por aquela empresa, a autoridade investigadora pode optar por utilizar, em seus cálculos, um chamado “valor construído”, derivado de preços internos praticados em terceiros países que sejam considerados “economias de mercado” plenas e que tenham estruturas de produção comparáveis às do país exportador. Dados os custos extremamente baixos e estrutura industrial eficiente da China, analistas econômicos consideram que a utilização de preços de terceiros países em investigações *antidumping* contra produtos chineses gera, quase que automaticamente, decisões negativas para exportadores chineses.

Segundo Ivan Ramalho, Secretário-Executivo do MDIC, “encontrar *dumping* contra exportadores chineses sempre foi relativamente fácil e cômodo por nos ser facultado o uso de terceiros mercados para efeito de se chegar a um preço “construído” para o produto chinês”. Entretanto, “no momento em que for efetivamente regulamentada a concessão para a China

do *status* de “economia de mercado”, [...] na maioria das vezes será muito difícil obter esse resultado [de *dumping*], até porque se sabe que a economia chinesa produz a preços mais baixos que a maioria das economias ocidentais”, seja localmente, seja para a exportação <sup>(193)</sup>. Assim, a concessão, pelo Governo brasileiro, do *status* de economia de mercado à China foi interpretada, por setores industriais brasileiros, como marcando o fim de uma era na qual o Governo brasileiro poderia de forma ágil e rápida deter importações chinesas, sem se preocupar com investigações tecnicamente complexas. O significado da regulamentação dessa concessão, mais do que causar dificuldades imediatas, seria desguarnecer setores industriais sensíveis brasileiros contra a “invasão” de importações chinesas no futuro.

A decisão brasileira de ceder aos seguidos apelos chineses e conceder à China esse *status* não foi divorciada de cuidadosa avaliação de interesses comerciais brasileiros, nem baseada em supostas contrapartidas geopolíticas, como frequentemente alegado pelo *lobby* anti-China <sup>(194)</sup>. Conforme explicitado no Capítulo 5, tal negociação, formalizada por meio de “Memorando de Entendimento sobre Cooperação em matéria de Comércio e Investimento”, firmado em novembro de 2004, envolveu concessões comerciais significativas da parte do Governo chinês ao Brasil, conforme veremos abaixo. Entre essas exigências estavam “o fortalecimento bilateral da cooperação nas áreas de regulamentação e inspeção zoossanitária” (visando o credenciamento pelo Governo chinês de frigoríficos brasileiros aptos a exportar ao mercado chinês); “o apoio ao empreendimento sino-brasileiro de fabricação de aviões de passageiros

---

<sup>(193)</sup> Apêndice K - Entrevista com Ivan Ramalho, páginas K 6.

<sup>(194)</sup> Numa reação que se revelou típica de representantes de setores industriais brasileiros, Zanotto qualificou a decisão de conceder *status* de economia de mercado à China de “no mínimo, prematura, para não dizer equivocada”, observando que aquela decisão se originara de “ilusões [do Governo brasileiro] sobre e a China, naquela época, que hoje [agosto de 2006] vemos que não estão se confirmando”. Assim, “na questão da venda de aviões da Embraer, eles estão há muito “arrastando os pés” e só quando há uma ameaça crível de o Brasil impor salvaguardas é que eles ameaçam cancelar uma compra que ainda não fizeram. Na questão da carne, igualmente, os chineses cumprem seletivamente e lentamente seus compromissos”. Apêndice M - Entrevista com Tomas Zanotto, p. M 6 e 10. Outros observadores, cujos comentários foram exaustivamente publicados na imprensa brasileira, insistiram, sem apresentar quaisquer indícios concretos, numa alegada conexão entre a concessão pelo Brasil à China do *status* de economia de mercado e um suposto entendimento de que, em troca, o Governo chinês apoiaria o ingresso do Brasil, como Membro Permanente, num Conselho de Segurança da ONU reformado.

regionais” (com o objetivo de obter do Governo chinês a compra adicional de 10 unidades do ERJ 145, além das 16 unidades já comercializadas pela *joint-venture* entre 2002 e 2004); e a “promoção de investimentos em ambos os países, com participação de empresas brasileiras e chinesas na formação de empreendimentos conjuntos (visando primordialmente atrair a participação de capitais chineses, nos moldes de Parcerias Público-Privadas (PPP) em projetos no Brasil, como a expansão da Ferrovia Norte-Sul e a duplicação da BR-116).

Estava consciente também o Governo brasileiro de que não havia, dentro do empresariado nacional, consenso sobre a existência de um efetivo risco de “invasão de produtos chineses no Brasil”, ou sobre a desejabilidade de restringir importações da China, seja por meio da aplicação pouco criteriosa de medidas *antidumping*, seja por meio da aplicação de “salvaguardas especiais”, contra exportações chinesas, como solicitado pela FIESP. Ao contrário, ao longo de 2004 e 2005, um grupo de médias e grandes empresas brasileiras com interesses permanentes na China (como a CVRD, a Petrobrás, Banco do Brasil, Embraco, Bolsa Mercantil e de Futuros, entre outros), frisavam a importância crescente do mercado chinês para a economia brasileira. Argumentavam que a China era uma “mistura complexa de oportunidades e desafios” e que “sua forte ascensão econômica exigia a definição de estratégias adequadas de parte de empresas de todo mundo”. Lembravam insistente, mas discretamente, os interesses brasileiros ofensivos e de longo prazo na China – como a necessidade de assegurar encomendas para aviões da Embraer e de abrir o mercado chinês de carnes a exportadores brasileiros, bem como gerar boa vontade para futuros investimentos produtivos chineses no Brasil. Agrupadas no “Conselho Empresarial Brasil-China”, essas empresas alertaram que, embora o Governo brasileiro estivesse correto em exercer todas as suas prerrogativas, no âmbito da OMC, para defender setores da indústria nacional em dificuldades, deveria, a exemplo do que fizera a União Europeia ao final de 2005, “buscar soluções negociadas para as dificuldades do comércio bilateral” e evitar medidas unilaterais e agressivas, como a aplicação de “salvaguardas específicas e gerais” contra produtos chineses, que poderiam gerar represálias <sup>(195)</sup>.

---

<sup>(195)</sup> Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *Diretoria do CEBC reúne-se com o Ministro Luiz Fernando Furlan*. Carta da China, Ano 2, nr. 11. 08 de setembro de 2005.

### 6.3 – Avaliação da situação dos setores industriais brasileiros atingidos pela penetração comercial chinesa

A fim de avaliar até que ponto as queixas da indústria brasileira procediam em relação à competição chinesa, conviria analisar a composição e dinâmica de crescimento das importações brasileiras de produtos chineses, conforme demonstra o quadro estatístico abaixo:

**Tabela 18 - Importações Brasileiras da China: Setores Selecionados (2000/2004)** <sup>(196)</sup>

Setor	2000	Participação nas importações da China (%)	Participação nas importações brasileiras do Setor (%)	2004*	Participação nas importações da China (%)	Participação nas importações brasileiras do Setor (%)
Máquinas, aparelhos	531,05	43,5	2,9	1.626,03	48,1	9,9
Minerais	79,71	6,5	0,9	356,43	10,6	3,2
Químicos	197,08	16,1	2,3	414,73	12,3	3,8
Têxteis e vestuário	60,83	5,0	3,8	226,45	6,7	17,4
Instrumentos óticos, etc.	99,45	8,1	5,1	235,38	7,0	10,5
Metais	59,4	4,9	2,4	128,40	3,8	4,4
Calçados e acessórios	26,11	2,1	39,5	54,88	1,6	64,6
Minerais não metálicos	9,23	0,8	2,4	35,56	1,0	8,1
Produtos diversos	76,31	6,2	20,2	92,68	2,7	28,8
Peles, couros	18,14	1,5	7,9	34,26	1,0	17,7
Total dos 10 setores	1.157,26	94,7	2,7	3.202,81	94,8	7,0
Total	1.221,74	100,0	2,2	3.378,16	100,0	5,9

Fonte: MDIC/SECEX/US\$ milhões

\*Dados de 2004 referentes ao período entre janeiro e novembro

Verifica-se, inicialmente, que os produtos importados da China são, majoritariamente, insumos industriais e matérias-primas e não, como poderia aparecer à primeira vista, bens de consumo final que concorrem diretamente com a produção da indústria brasileira. Assim, o principal item da pauta importadora brasileira proveniente da China consistia em “máquinas, aparelhos e materiais elétricos”, ou seja, componentes eletrônicos e mecânicos para a indústria brasileira, correspondendo, em 2004, a 48%

<sup>(196)</sup> A Tabela em questão foi retirada de NEGRI, Fernanda de, *Concorrência chinesa no mercado brasileiro: possíveis impactos da concessão, para a China, do status de economia de mercado*, Boletim de Conjuntura do IPEA, março de 2005.

do total importado. Os itens “minerais”, “químicos”, “metais”, “minerais não metálicos”, em conjunto, responderam, em 2004, por 28,3 % adicionais da pauta importadora brasileira. Têxteis, vestuário e calçados representaram, em 2004, apenas 14% da pauta importadora brasileira da China. Essa análise é reforçada pelo Sr. Ivan Ramalho, que afirma que a maior parte dos produtos que o Brasil importa da China são efetivamente bens de capital, maquinaria e insumos necessários para que a própria indústria brasileira produza a preços mais competitivos e possa, conseqüentemente, exportar. Procurando demonstrar como a importação de certos componentes e insumos chineses por parte do Brasil é benéfica para a indústria brasileira, aponta o Sr. Ivan Ramalho o exemplo dos aparelhos celulares. Em virtude da estratégia de importar componentes a preço baixos da China, “o Brasil passou a montar no país um produto final competitivo, que é exportado para os EUA, Argentina e outros países, permitindo não só que agreguemos valor a esses componentes dentro do Brasil, mas que também possamos gerar empregos no Brasil. Sem esses componentes baratos chineses, dificilmente teríamos como exportar celulares a partir do Brasil”<sup>(197)</sup>.

Restaria, inegavelmente, mencionar a participação na pauta brasileira de importações provenientes da China de uma parcela significativa – porém não majoritária – de produtos de consumo final chineses que efetivamente concorreriam com a produção brasileira e que poderiam possivelmente justificar as demandas de proteção apresentadas por *lobbies* industriais brasileiros. Conforme demonstra a Tabela 17, os itens que cairiam nessa categoria seriam “têxteis e vestuário”, “instrumentos de ótica, de fotografia e médico-cirúrgicos”, “calçados e acessórios”, “mercadorias e produtos diversos” e “peles e couros”, que corresponderiam, conjuntamente, em 2004, a apenas 19,0% das importações totais brasileiras. Essa análise é aceita por altas autoridades oficiais brasileiras, como o Sr. Ivan Ramalho, que identifica “três, a grosso modo, os setores industriais brasileiros mais atingidos e mais vulneráveis ao crescimento das importações brasileiras de bens de consumo final chinesas: os setores têxtil e de confecções, o de brinquedos e o de calçados, embora existam outros setores menores até mais prejudicados, como os fabricantes de escovas de cabelo e de pedais de bicicletas”.

Para Ramalho, “a área têxtil é emblemática de um segmento que se considera prejudicado pela concorrência chinesa, dada a grande

<sup>(197)</sup> Apêndice K - Entrevista com Ivan Ramalho, p. K 1 e 2.

competitividade chinesa nesse setor”. Segundo dados da Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT), a China exportou, em 2000, US\$ 61 milhões em têxteis e confecções para o Brasil, cifra que evoluiu para US\$ 276 milhões em 2004 e US\$ 395 milhões em 2005. Estudo realizado pelo IPEA sobre o impacto das exportações chinesas em setores selecionados da indústria brasileira <sup>(198)</sup>, embora limitado ao período entre 2000 e 2004, relativiza os supostos danos causados aos fabricantes brasileiros pelo crescimento das exportações chinesas de têxteis. Conclui, em primeiro lugar, que o aumento na participação dos têxteis chineses no mercado brasileiro de 2,9% em 2000 para 21,2% em 2004 dera-se, fundamentalmente, às custas de exportadores de terceiros países. Prova disso é que a participação do total dos produtos têxteis importados dentro do valor bruto de produção têxtil brasileira decaía de 10,7% em 2000 para 8,7% em 2004. Essa constatação geral não desqualifica de todo as reclamações do setor, pois existem segmentos específicos em que efetivamente a concorrência chinesa apresenta uma ameaça, fundamentalmente na produção de “fios sintéticos”, produto em que as importações brasileiras aumentaram 22% entre 2000 e 2004, e a participação da China nas importações brasileiras passou de 2% para 55% no mesmo período. Mas o produto em questão é pouco representativo, pois sua produção, por questões ligadas à economia de escala, tende a se concentrar na China. Adicionalmente, a importação da China de fios sintéticos de boa qualidade e baixo custo, se de um lado poderia prejudicar um subsetor da indústria têxtil brasileira, por outro, beneficiaria a maior parte dos produtores brasileiros de tecidos e vestuário.

Outro área “emblemática” para Ivan Ramalho é a de brinquedos, embora, nesse caso, o setor tenha estado protegido da concorrência chinesa até 2006, quando caducou regime de “salvaguardas” sob abrigo do qual se encontrava desde 1994. O terceiro setor industrial expressivo a ser, de alguma forma, impactado pela concorrência chinesa foi o dos calçados. Segundo dados do mesmo estudo do IPEA citado acima, o mercado calçadista brasileiro registrou sensível aumento da presença do produto chinês (cuja participação nas importações totais cresceu de 41% em 2000 para 66% do total em 2004), mas ainda é dominado fortemente por produtores nacionais, que responderam por 99% das vendas internas em 2000 e 98,6% em 2004. A presença do calçado chinês no Brasil ainda é pequena e sobretudo concentrada nos

<sup>(198)</sup> “Nota Técnica: Impacto das importações chinesas em setores selecionados da Indústria Brasileira”, publicada pelo IPEA, s.d.

calçados esportivos. Para Ramalho, “o verdadeiro problema que a China representa para o setor calçadista brasileiro é a concorrência em terceiros mercados”, sobretudo nos EUA e Argentina, onde o produto brasileiro perde espaço para seu similar chinês.

#### **6.4 - Cenário comercial: recomposição do relacionamento comercial (2005-2006)**

Em que pese a persistência, ao longo de 2005, de sensíveis superávits comerciais em favor do Brasil, cresceram, ao longo da primeira metade daquele ano, as reclamações e pressões políticas exercidas pelos setores têxtil, calçadista e de brinquedos brasileiros em prol de restrições à entrada de produtos chineses nessas categorias. Essas pressões foram ecoadas e ganharam força, diante da tese vigorosamente defendida pela FIESP quanto aos riscos de “desindustrialização prematura do parque industrial brasileiro” e “concorrência desleal chinesa”. A postura daquela organização, cujo presidente, Paulo Skaf, é justamente oriundo da indústria têxtil, não era totalmente desinteressada politicamente, pois importantes representantes daquele órgão pareciam inconformes com a opção política do Governo brasileiro de privilegiar o relacionamento econômico-comercial com a China e outros “mercados emergentes”, em detrimento da eventual opção por negociações com os EUA (através do Acordo de Livre Comércio das Américas) e Europa (mediante a negociação de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia). Essa percepção fica clara em comentários como os que faz Zanotto, para quem “o Brasil deve ter parcerias estratégicas com aqueles países que são efetivamente estratégicos para o Brasil, como a Argentina, que está no Mercosul e é nosso vizinho. Mas, com a China, a relação do Brasil tem de se dar em termos realistas, sem romantismos”<sup>(199)</sup>.

Terá, ainda, gerado profundo descontentamento junto à FIESP e empresários representativos a percepção errônea de que o Governo brasileiro teria sido influenciado em sua decisão de conceder, no final de 2004, o *status* de economia de mercado à China pela expectativa de apoio chinês ao pleito do Brasil em relação ao Conselho de Segurança da ONU. A crença de que o Brasil teria sacrificado interesses econômicos concretos em troca de promessas políticas vagas explicaria declarações como as que faz Zanotto,

<sup>(199)</sup> Apêndice M - Entrevista com Tomas Zanotto, p M 3.

da FIESP, no sentido de que “não deveria o Governo brasileiro ficar cegado por discursos de parceria estratégica, a ponto de deixar de defender nossa indústria, para obter ganhos ilusórios. Não podemos ficar eternamente pagando um alto preço econômico [...] em troca de promessas de apoio ou amizade política”<sup>(200)</sup>.

Daria mais força às pressões da indústria brasileira o fato de o Protocolo de Adesão da China à OMC prever a instituição dos dois mecanismos transitórios de “salvaguardas” mencionados anteriormente. Esses tinham a “força de lei” no Brasil, dada a prática constitucional brasileira de incorporar ao ordenamento jurídico nacional todos os compromissos internacionais assumidos oficialmente pelo Governo brasileiro. As empresas brasileiras que se sentissem atingidas por “surto de importações” chinesas teriam meios legais para exigir o cumprimento daqueles dispositivos.

Em contrapartida, o Governo brasileiro não ignorava o desgaste político e comercial que representaria a aplicação dessas “salvaguardas transitórias”, sobretudo no que tange às de aplicação geral previstas no parágrafo 2 do Artigo 16 daquele Protocolo. Nenhum país havia recorrido até então a tal mecanismo, mesmo os EUA e UE, que contabilizavam vultosos déficits comerciais com a China. O recurso a tal salvaguarda, mesmo se bem fundamentado, criaria, segundo avaliação da Embaixada do Brasil em Pequim, um precedente e serviria de exemplo para outros países em desenvolvimento com problemas semelhantes de exposição à concorrência chinesa. Dizia a Embaixada brasileira em Pequim que, “se o Governo chinês viesse a colher a impressão de que os processos de “salvaguardas especiais” [estavam] sendo conduzidos de maneira arbitrária e que o Governo brasileiro não queria se engajar plenamente na busca de um acordo bilateral [para essa questão]”, poderia ele “reagir com a aplicação de retaliações, abertas ou veladas, com consequências sérias para as relações bilaterais como um todo e [até] para o próprio comércio exterior brasileiro, uma vez que [o Brasil] continua a ser superavitário com a China e que a própria demanda chinesa por produtos brasileiros é ingrediente importante do crescimento da economia brasileira”<sup>(201)</sup>.

Diante do quadro delineado acima, decidiu o Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior brasileira, em reunião realizada em 22 de junho de 2005, solicitar ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio que liderasse missão à China para “abrir um canal de diálogo com o Governo chinês para tentar encontrar soluções mutuamente satisfatórias que permitissem

<sup>(200)</sup> Apêndice M - Entrevista com Tomas Zanotto, p M 3.

<sup>(201)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de outubro de 2005.

obviar a implementação de ‘salvaguardas’”. Segundo teor de carta do Ministro do Desenvolvimento brasileiro ao seu colega chinês, Bo Xilai, titular do Ministério do Comércio Exterior da China (MOFCOM), seria intenção do Brasil “negociar possível autolimitação das exportações chinesas [ao Brasil] que apresentaram, recentemente, acentuado crescimento”, atingindo setores identificados por aquele Ministério como sendo, em especial, “as áreas de brinquedos, áudio e vídeo, calçados, produtos cerâmicos e de vidro, têxteis e confecções, instrumentos musicais, escovas de cabelo e pincéis, máquinas e equipamentos industriais e óculos e suas armações”<sup>(202)</sup>.

Duraram quase cinco meses as negociações entre o MDIC brasileiro e o MOFCOM chinês para criação de um instrumento jurídico que atendesse aos principais reclamos da indústria brasileira e que tornasse desnecessário o recurso às “salvaguardas”. O processo teve início em setembro de 2005, em Pequim, ocasião em que as autoridades chinesas resistiram firmemente ao estabelecimento de tetos de exportações chinesas englobando os setores têxteis, de calçados e de brinquedos, com percentuais de crescimento baseados no volume médio daquelas exportações registradas entre 2000 e 2004. Para os negociadores do MOFCOM, “medidas de autolimitação de exportações eram contrárias ao GATT” e incompatíveis com o espírito de liberalização comercial que moveriam Brasil e China na OMC e no G-20. Segundo afirmou o próprio Ministro do Comércio Exterior da China, Bo Xilai, à sua contraparte brasileira, a conclusão de um acordo de autolimitação de exportações chinesas fora do setor têxtil, além de representar o primeiro acordo dessa natureza entre a China e qualquer país, serviria também para endossar a legitimidade do parágrafo 242 do Artigo 2 e do Artigo 16 do Protocolo de Adesão da China à OMC, dispositivos que a China consideraria “discriminatórios”<sup>(203)</sup>. Vale notar, nesse sentido, que o acordo assinado pela China com a União Europeia era restrito ao setor têxtil e que negociações sobre a matéria entre chineses e os norte-americanos centravam-se igualmente nesse setor.

Ao longo de outras rodadas negociadoras, realizadas no Rio de Janeiro, Brasília, Hong Kong e novamente em Pequim, caminhou-se para estabelecer um acordo com formato duplo. O entendimento afinal rubricado em 10 de fevereiro de 2006, denominado “Memorando de Entendimento sobre o

---

<sup>(202)</sup> Despacho Telegráfico enviado à Embaixada do Brasil em Pequim em setembro de 2005.

<sup>(203)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de setembro de 2005.

Fortalecimento da Cooperação em Comércio e Investimentos entre o MDIC e o MOFCOM”, continha duas partes: um texto genérico, o Memorando de Entendimento propriamente dito, que previa uma série de medidas para o monitoramento e controle do comércio bilateral, bem como para a cooperação nas áreas de promoção de investimentos, incluindo a necessidade de harmonização de estatísticas de comércio exterior, combate a ilícitos aduaneiros (contrabando) e diálogo em setores sensíveis, com a criação de um Grupo de Coordenação de Assuntos em Comércio Bilateral. Acoplado a esse memorando, estava um “Anexo Têxtil” – o verdadeiro objetivo brasileiro – que instituiu o compromisso chinês com a restrição quantitativa de 8 categorias de produtos têxteis, abrangendo 70 linhas tarifárias, responsáveis por 60% das exportações têxteis para o Brasil. Como contrapartida, o Brasil aceitou linguagem pela qual faria “esforço de evitar a adoção de medidas estipuladas no Protocolo de Adesão da China à OMC”.

O entendimento alcançado representou um “divisor de águas” no relacionamento bilateral, retirando um sério irritante e viabilizando uma redução gradual das resistências de setores empresariais brasileiros em relação à China. Como resultado dessas bem sucedidas negociações, a anterior insistência da FIESP e de significativos setores empresariais brasileiros na imposição de “salvaguardas especiais” contra a China deu lugar a uma nova disposição para encontrar soluções negociadas. Conforme explicita Ivan Ramalho, com o acordo obtido – devidamente referendado pelo setor têxtil brasileiro – “passamos a dispor de mecanismo para disciplinar o crescimento da presença do produto chinês no mercado brasileiro sem recorrer às “salvaguardas especiais”. Ao lado chinês, permitia-se manter uma ampla presença do produto têxtil de seu país no Brasil, com uma margem de crescimento razoável. Para o lado brasileiro, além de evitar a desorganização do mercado, deu-se alento ao setor têxtil brasileiro, que a partir daquele momento recobrou a confiança para investir na melhora de sua própria produção”<sup>(204)</sup>. A bem-sucedida negociação sino-brasileira em matéria têxtil foi repetida poucos meses depois, em agosto de 2006, na área de brinquedos. Nesse campo, decidiu o lado brasileiro propor ao chinês um entendimento de autolimitação de exportações, mas “não mais um acordo intergovernamental, como em têxteis, e sim de indústria a indústria, de modo a obviar a preocupação chinesa com a negociação de um acordo oficial de autolimitação de vendas fora da área têxtil”. Foram negociadas, assim, limitações no valor das vendas chinesas ao

<sup>(204)</sup> Apêndice K - Entrevista com Ivan Ramalho, p. K 3 e 4.

Brasil, limitadas a US\$ 90 milhões anuais, que corresponderiam a 40% do mercado brasileiro atual para esses produtos.

Os exemplos dos têxteis e dos brinquedos revelaram a disposição de ambos os Governos de negociar soluções efetivas às tensões comerciais que vinham se multiplicando ao longo de 2005. Não eram soluções duradouras, mas permitiam ao Governo brasileiro rechaçar, com base em sua capacidade de obter dos chineses soluções “caso a caso”, os pedidos de “salvaguardas especiais” apresentados por cerca de 20 setores, em abril de 2006. Caso aplicadas, essas “salvaguardas” provavelmente teriam levado o Governo chinês a retaliar em áreas do interesse brasileiro, seja dificultando a venda de aviões da Embraer e da HEAI à China, seja interrompendo o credenciamento de frigoríficos brasileiros para exportar para aquele país. Por outro lado, a maneira utilizada pelo Governo brasileiro para administrar aquelas tensões – além de preservar os interesses ofensivos brasileiros na China – poderia ser apresentada como a melhor “solução possível” para os setores industriais brasileiros fragilizados pela concorrência com a China. Para eles, argumentaria o MDIC que os acordos de autolimitação de exportações eram preferíveis às “salvaguardas”, pois entravam em vigor no ato, produzindo alívio imediato para a indústria brasileira, em contraste com investigações de defesa comercial, que exigiam procedimentos complexos e de longa duração. Como elemento positivo adicional para o consumidor brasileiro, os acordos não alijavam totalmente o produto chinês do mercado nacional, mantendo uma salutar competição e contribuindo para evitar uma elevação excessiva de preços.

Do ponto de vista chinês, os acordos de autolimitação de exportações têxteis e de brinquedos eram um “mal menor”, certamente preferível a um eventual recurso brasileiro a “salvaguardas”, tido como precedente perigoso, sobretudo diante do fato de o Brasil ser um dos poucos países a manter com a China expressivo saldo comercial. Por outro lado, a existência de dificuldades políticas conjunturais e o desejo de evitar desgaste entre dois parceiros estratégicos certamente levaram a China a transigir nessas negociações. Aceitou até que o Brasil iniciasse investigações *antidumping* para três produtos chineses (pedais de bicicletas, armações de óculos e escovas de cabelo) em abril de 2006, sem a aplicação da cláusula de “economia de mercado”. A postura adotada por ambos os Governos de “contemporização” na área comercial viria revelar-se fundamental para permitir a adoção, nos meses subsequentes, de iniciativas políticas e econômicas para recuperar o dinamismo perdido, em 2005, pela Parceria Estratégica bilateral.

## 6.5 - Cenário político: o relançamento do diálogo bilateral (2005-2006)

Os enfoques divergentes de Brasil e China quanto à reforma do CSNU tiveram um impacto inevitável nas relações políticas. A China se irritava e inquietava diante da perspectiva de ver o Brasil legitimando, ao lado da Índia e Alemanha, a candidatura do Japão ao Conselho, a qual, pelos motivos examinados anteriormente, era inaceitável para a cúpula do Regime chinês. Em mais de uma oportunidade, interlocutores chineses deram a entender a funcionários da Embaixada do Brasil em Pequim que o Japão estava “se escondendo atrás de candidatos legítimos”, além de países amigos da China, para facilitar seu ingresso naquele órgão. Para o Governo brasileiro, ao contrário, afigurava-se de difícil aceitação que um tema da abrangência e candência da reforma do CSNU, com repercussões importantes sobre o cenário político internacional, pudesse ser obstado indefinidamente, devido a “problemas de ordem bilateral” entre a China e um país candidato <sup>(205)</sup>. A constatação de que o bloqueio à entrada do Japão num futuro CSNU ampliado pudesse afigurar-se para a China como um objetivo mais importante do que preservar suas boas relações com o Brasil (além de com Índia e Alemanha) foi sem dúvida “decepcionante”, como qualificou à época o Chanceler Celso Amorim <sup>(206)</sup>.

O mal estar político que tomou conta das relações sino-brasileiras nos meses subsequentes gerou inquietação na Chancelaria chinesa e em setores outros do Governo chinês, dada a importância do Brasil como o principal parceiro político e econômico da China na América Latina. Um eventual “estremecimento” entre

---

<sup>(205)</sup> O próprio Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em entrevista à revista *Economist*, publicada em maio de 2006, deu mostras dessa inconformidade, declarando que havia questionado o presidente Hu Jintao sobre a oposição chinesa a um assento permanente no CSNU para o Japão, importante obstáculo à reforma, tendo transmitido ao líder chinês sua avaliação de que “não podemos deixar que problemas do século passado influenciem decisões que afetarão séculos futuros”.

<sup>(206)</sup> Em artigo publicado na Folha de São Paulo, edição de 16.08.2005, sob o título “Amorim diz estar decepcionado com a China”, informa-se que o Ministro Celso Amorim teria demonstrado desconforto com a China (“Não posso deixar de dizer que nós estamos decepcionados com a posição da China”) pelo fato de aquele país ter decidido barrar a proposta de ampliação do Conselho de Segurança da ONU apresentada pelo G4, embora a China tivesse anteriormente, “à maneira oriental”, manifestado apoio à pretensão brasileira de ter assento permanente no Conselho. O Chanceler Amorim reconheceu, na reportagem, que o alvo principal da resistência chinesa era o Japão, que invadiu a China nos anos 30 e 40 e não se desculpou apropriadamente aos olhos dos chineses. Disse acreditar que o problema poderia ser contornado se a China apoiasse a resolução do G4 que amplia o Conselho e vetasse em seguida a entrada do Japão no momento da eleição dos novos membros permanentes do CSNU.

os dois países, sobretudo logo após a realização de duas visitas presidenciais altamente mediatizadas, representava um claro embaraço. O sentimento de que a China teria uma “dívida moral” para com o Brasil – não tanto pela decisão de bloquear a reforma do CSNU em si, mas pela maneira “atabalhoada” com a qual o tema fora conduzido – impulsionou o Governo chinês a se engajar em algumas iniciativas de “reparação de danos”. Diversos emissários, alguns oficiais, outros oriundos do PCC, foram enviados ao Brasil, ao longo do segundo semestre de 2005, para explicar a posição chinesa, sobretudo junto a partidos políticos tidos como mais simpáticos à China<sup>(207)</sup>.

O quadro de desgaste político bilateral foi agravado por atritos e contenciosos comerciais que, conforme já tratado em segmento anterior, suscitaram questionamentos de setores importantes da sociedade brasileira sobre o acerto da decisão brasileira de estreitar relações com a China. É provável que o lado chinês tenha entendido como uma “represália branca” o adiamento da visita que o Vice-Presidente José Alencar deveria realizar à China em abril de 2005, para inaugurar a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Cooperação e Concertação (CSBAN). Esta iniciativa brasileira datava da visita do Presidente Lula à China em 2004, e objetivava elevar o patamar do diálogo institucional entre os dois Governos. Ao longo do segundo semestre de 2005, foi se difundindo em diversos níveis do Governo chinês uma crença de que existiriam sentimentos hostis no Brasil à China, em função da oposição desta à reforma do G-4. Segundo confidenciária alto funcionário do Departamento da América Latina da Chancelaria chinesa a funcionários da Embaixada do Brasil em Pequim, esse teria sido o motivo pelo qual diversas delegações de alto nível chinesas à América Latina, como a do Chefe do Estado Maior do Exército chinês, General Liang Guanglie, deixaram de visitar o Brasil no final de 2005<sup>(208)</sup>.

Nessa mesma ocasião, entretanto, cresciam as perspectivas de uma solução satisfatória para o contencioso comercial bilateral. Pareceu ao Governo brasileiro ser o momento adequado para realizar um gesto político

---

<sup>(207)</sup> Tal foi o caso da visita que o Vice-Diretor do Departamento Internacional do PCC fez ao Brasil em agosto de 2005, durante a qual se encontrou com dirigentes do Partido dos Trabalhadores e do Partido Comunista do Brasil, para “explicar o posicionamento adotado pela China no concernente à reforma do CSNU e defender que a discordância entre os dois países nesse tema não [viesses a] contaminar o restante do relacionamento sino-brasileiro”. Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de julho de 2005.

<sup>(208)</sup> O General Liang, em seu périplo pela América Latina, visitou Argentina, Uruguai, Chile e Cuba. Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de novembro de 2005.

de “revigoramento” da Parceria Estratégica bilateral. Este tomou a forma de proposta de remarcar a adiada visita do Vice-Presidente José Alencar à China para março de 2006. Estimava-se que a realização de tal viagem, envolvendo a segunda mais alta personalidade dentro da hierarquia do Poder Executivo brasileiro, sinalizaria que, não obstante as diferenças na questão da reforma do CSNU, desejava o Brasil manter incólume e mesmo fortalecer a Parceria Estratégica. Tratava-se de prestigiar projeto que atravessara três administrações brasileiras e que continuava como a pedra de toque da política brasileira de aproximação com as grandes “potências emergentes”. O Governo chinês viu na reação brasileira uma clara disposição de “compartimentalizar” o desacordo bilateral em tema multilateral específico. Sintomaticamente, a confirmação oficial de que o Governo chinês aceitava receber a visita do Vice-Presidente brasileiro deu-se no mesmo dia – 9 de fevereiro de 2006 – em que se concluiu a negociação de autolimitação de exportações têxteis chinesas ao Brasil. Segundo análise da Embaixada do Brasil em Pequim, embora não se pudesse descartar que o desfecho dessas duas operações, no mesmo dia, fosse simples coincidência, o mais provável era que “o desenlace positivo e quase sincronizado desses dois eventos embutisse algum tipo de sinal da parte da China”<sup>(209)</sup>. Afinal, as autoridades chinesas não poderiam ignorar que a realização da visita do Vice-Presidente e o estabelecimento oficial da CSBAN dificilmente poderiam ser desvinculados de um acordo comercial que atendesse às preocupações de setores expressivos da indústria brasileira.

Não surpreende, portanto, que a visita do Vice-Presidente José Alencar à China tenha merecido tratamento praticamente equivalente ao de visita de chefe de estado. Demonstrou claramente tal tratamento o empenho chinês em que aquela visita pudesse reconduzir a Parceria à normalidade e servir de ponto de partida para imprimir maior amadurecimento ao relacionamento bilateral<sup>(210)</sup>. Para o Vice-Ministro das Américas da Chancelaria chinesa,

---

<sup>(209)</sup> Nessa comunicação, indicava a Embaixada que “não deixava de ser sintomático que os negociadores chineses, no início da tarde do dia 9 de fevereiro de 2006, ainda presos a posições e textos incompatíveis com o limite das instruções brasileiras, tenham passado a demonstrar bem mais flexibilidade, no mesmo momento em que o Ministério dos Negócios Estrangeiros da China transmitia [à Embaixada brasileira] a aceitação formal do período de 21 a 25 de março para a vinda à China do Vice-Presidente brasileiro”. Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de fevereiro de 2006.

<sup>(210)</sup> Nessa comunicação, concluía a Embaixada que “a marcação da visita vice-presidencial e da I CSBAN coincide, muito habilmente, com a finalização do acordo comercial. Com efeito, a China ganha tempo [até que] o encontro de alto nível possa reconduzir o relacionamento bilateral aos trilhos do pragmatismo e do otimismo, superando a sucessão de pequenos (ou nem tanto) irritantes pontuais que marcaram 2005.

Yang Jiechi, era inevitável o surgimento de pontos de atrito na agenda bilateral. Em clara referência à questão da reforma do CSNU, insistiu em que ambos países deveriam ser capazes de conviver com essa realidade, “mantendo inalterada a direção e rumo da Parceria Estratégica, de forma a ‘maximizar os consensos e minimizar os dissensos’”<sup>(211)</sup>. A estrutura ambiciosa da CSBAN dava a medida da importância atribuída pela China às suas relações com o Brasil. A Comissão, que é presidida, do lado chinês, por uma Vice-Primeira Ministra, abarca subcomissões setoriais específicas para aprofundar o diálogo bilateral nas áreas política, econômico-comercial, científico-tecnológica, espacial, agrícola e cultural<sup>(212)</sup>. Sua instalação oficial como “órgão coordenador” da Parceria, e a elaboração de programas de trabalho setoriais para as áreas sob sua jurisdição, ajudaram a consolidar uma cooperação multidimensional e ofereceram foro regular e de alto nível de coordenação de posições em grandes temas políticos e econômicos internacionais. No âmbito do Conselho, sinalizou-se o interesse brasileiro no incremento dos investimentos chineses no Brasil, sobretudo em setores como o agronegócio, petróleo, etanol, infraestrutura ferroviária e portuária, energia. Foi encarecida a necessidade de se reforçar a cooperação científica e tecnológica, que em anos recentes se concentrara quase exclusivamente no Programa CBERS, e se insistiu na importância do encaminhamento dos esforços de abertura do mercado chinês de carnes.

O estabelecimento formal da CSBAN em março de 2006 viria a coroar um processo de reaproximação baseado no reconhecimento mútuo de que o relacionamento bilateral entrara em nova fase, de maior maturidade. Dado o aumento do comércio em anos anteriores e o crescente entrelaçamento entre as economias chinesa e brasileira no período desde 2004, seria inevitável o surgimento de atritos localizados e desacordos conjunturais, os quais demandariam uma administração cuidadosa e constante pelos dois governos. Crescera o reconhecimento da parte de lideranças políticas e econômicas brasileiras de que o futuro do relacionamento Brasil-China constituiria desafio complexo, mesclando oportunidades e desafios. Buscava-se corrigir visões simplistas sobre a China, que a viam seja como fonte de demanda inesgotável

---

<sup>(211)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 2006.

<sup>(212)</sup> A Vice-Primeira-Ministra Wu Yi, que presidiu a reunião inaugural da CSBAN, ocupava função de grande prestígio dentro do Governo chinês, sendo a interlocutora principal do Governo chinês no trato de suas relações econômico-comerciais com os EUA. Nessa qualidade, presidia igualmente o “Diálogo Comercial de Alto Nível China - EUA”.

por matérias-primas e produtos agroindustriais que “fariam a fortuna” do Brasil, seja como ameaça iminente às exportações de manufaturados brasileiros para terceiros mercados.

No plano político, passou a prevalecer uma abordagem igualmente mais madura. Os desentendimentos em matéria da reforma do CSNU apontavam friamente para os limites à ambição brasileira de construir, com a China, uma aliança de países em desenvolvimento capazes de ajudar a redefinir a geografia do poder mundial. Nem por isso deixavam as autoridades brasileiras de continuar a enxergar na China importante aliado no fortalecimento de uma ordem multilateral, em que cabe à ONU um papel chave na resolução de disputas entre nações e na vigência do direito internacional. Do lado chinês, compreendera-se que o crescente dinamismo do comércio exterior chinês não ameaçava apenas setores industriais pouco competitivos nos EUA e Europa, mas também teria reflexos em setores industriais de países em desenvolvimento mais avançados, como o Brasil e o México.

## Capítulo 7 - O Quadro Atual e Perspectivas e Desafios para a Futura Atuação Brasileira na China

Parcialmente superadas as tensões de 2005, o relacionamento sino-brasileiro entraria, em 2006, em nova fase. Nesta, ambos países deixariam para trás as “certezas” do passado, período em que as coincidências de pontos de vista eram frequentes e quase automáticas, pelo menos no âmbito multilateral. Divergências sobre a reforma da ONU em geral, e de seu Conselho de Segurança em particular, apontariam para um gradual distanciamento entre as visões geopolíticas dos dois países. Enquanto o Brasil continuaria fiel ao conceito clássico da “multipolaridade” e da necessidade de se reformar a ordem política e econômica internacional, em benefício dos países em desenvolvimento, a China comporta-se crescentemente como uma “grande potência”, ao favorecer a manutenção do *status quo* internacional e privilegiar o bom entendimento com os EUA. Suas relações com a maior parte dos países em desenvolvimento hoje deixaram de ter os contornos de “parcerias igualitárias” de anos anteriores, para assumir cada vez mais as feições de relacionamentos de tipo “centro-periferia”, como os que mantêm a China atualmente com a maior parte dos países da África e da Ásia Central.

Para o futuro, o forte aumento do comércio bilateral e o crescente entrelaçamento das economias chinesa e brasileira certamente continuarão a gerar atritos localizados e discordâncias conjunturais que seguirão demandando uma administração cuidadosa. Cresce hoje o reconhecimento, tanto da parte de empresários quanto de líderes políticos brasileiros, de que o relacionamento

com a China constitui um desafio complexo que mescla oportunidades e perigos. Matizam-se tanto a visão romântica de uma China cuja demanda por matérias-primas e produtos agroindustriais “faria a fortuna” do Brasil, quanto a visão pessimista de que a China poderia, no futuro, provocar a “desindustrialização” do Brasil. Nos segmentos seguintes, será examinado o estágio em que se encontram, em 2006, os relacionamentos econômico, político e científico-tecnológico entre os dois países.

### 7.1 - A cooperação científico-tecnológica

A cooperação científica e tecnológica esteve no centro da busca brasileira por um relacionamento mais denso e estratégico com a China, no início dos anos noventa, conforme examinado no Capítulo 2. Por todo o primeiro ciclo da Parceria estratégica, nos anos noventa, essa cooperação foi um dos pilares daquela iniciativa <sup>(213)</sup>. A cooperação espacial, sobretudo, tal como consubstanciada no Programa CBERS, representou, conforme a retórica do período, o projeto de cooperação de alta tecnologia mais bem sucedido entre dois países em desenvolvimento e “modelo” de cooperação “Sul-Sul”. O programa CBERS evoluiu em duas etapas: na inicial, foram construídos e lançados dois satélites de sensoriamento remoto, os CBERS-1 (1999) e CBERS-2 (2003), dentro de uma sistemática pela qual 70% dos custos caberiam à China e 30% ao Brasil. Na segunda etapa, formalizada por acordo entre os dois Governos em 2002 <sup>(214)</sup>, decidiu-se construir e lançar dois satélites adicionais, o CBERS 3 e o CBERS 4, dentro de uma parceria mais equilibrada, na qual cada parte arcaria com 50% dos custos. Apesar de problemas financeiros – que dificultaram, ao longo de vários momentos dos últimos quinze anos, a participação brasileira no projeto –, aos quais se juntaram dificuldades técnicas de ambas as partes, o Programa CBERS foi um amplo sucesso. Contribuíram para tanto não apenas a absorção de tecnologia propiciada ao lado brasileiro, menos adiantado nessa área que o chinês, mas também o fato de ter ele constituído um projeto “ícone” de cooperação bilateral nos primeiros

---

<sup>(213)</sup> “VIII Reunião de Consultas Políticas Brasil-RPC”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, dezembro de 1999, p. 3 e 4.

<sup>(214)</sup> A expansão do Programa CBERS, de dois para quatro satélites, aventada originalmente em 1995, foi formalizada pelo Protocolo Complementar ao Acordo - Quadro sobre Cooperação em Aplicações Pacíficas de Ciência e Tecnologia do Espaço Exterior para a Continuidade do Desenvolvimento Conjunto de Satélites de Recursos Terrestres, de 27.11.2002.

anos da Parceria. A maturidade do Programa CBERS nos anos 2000 implicaria, entretanto, pelo seu próprio sucesso e longevidade, o esgotamento do efeito multiplicador sobre o relacionamento estratégico bilateral como um todo, embora continue sendo fundamental como ferramenta técnica com aplicações nas áreas ambiental, agrícola e de gestão urbana. Conforme analisou relatório da Embaixada do Brasil em Pequim, “transcorridas duas décadas, o rápido avanço chinês na área espacial reduziu consideravelmente a complementaridade bilateral, consolidando a defasagem tecnológica do Brasil em relação à China” e transformando o CBERS, para o lado chinês, num “programa essencialmente operativo” e de prioridade relativamente reduzida dentro do programa espacial chinês, “ao passo que o Brasil ainda o mantém no escopo de pesquisa e desenvolvimento”<sup>(215)</sup>.

Embora largamente satisfeito com o andamento da cooperação espacial, o lado brasileiro já dera início, ainda na década dos noventa, a um esforço para expandir a cooperação científica e tecnológica para além daquele campo. Uma das prioridades seria a área nuclear, objeto de esforços da NUCLEP, tanto em meados dos anos noventa quanto novamente em meados dos anos 2000, no sentido de explorar a possibilidade de fornecer componentes pesados para indústrias chinesas envolvidas na construção de reatores nucleares ou outras usinas termelétricas. Esses esforços foram complementados por proposta brasileira, feita em 1998, de procurar dar maior sentido concreto ao Acordo Nuclear de 1984, por meio da cooperação em uma ou duas áreas específicas. Essas incluiriam as de maior impacto social, como o uso de isótopos para fins medicinais, e o levantamento de lençóis de águas subterrâneas <sup>(216)</sup>. Esses esforços, entretanto, não tiveram seguimento, por desinteresse do lado chinês.

Outro campo prioritário foi a intensificação da cooperação bilateral em informática, nanotecnologia e novos materiais. Sobretudo em informática e informatização bancária, percebia-se uma clara perspectiva de complementaridade entre a capacitação chinesa na área de *hardware*, na qual a China tem concentrado seus esforços, e seu desenvolvimento relativamente menor em *software*, sobretudo em áreas em que o Brasil detém excelência, como a informatização da arrecadação de impostos e de compras governamentais, e a compilação de estatísticas comerciais. Novamente, foram escassos os resultados da cooperação intergovernamental nessa área, embora,

<sup>(215)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 2006.

<sup>(216)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de setembro de 1998.

no campo mais comercial, alguns progressos tenham sido assinalados, a partir da decisão brasileira de instalar na China, em 1996, com parceiros chineses, um “Centro Sino-Brasileiro de Software”. O desenvolvimento posterior desses esforços foi desigual e intermitente, havendo os promotores da “Sociedade para a Promoção da Excelência do Software Brasileiro” (SOFTEX) decidido fechar em 1999 aquele Centro brasileiro<sup>(217)</sup>. A cooperação na área de automação bancária finalmente gerou resultados concretos em 2006, quando uma empresa de informática brasileira – “Politec” – ganhou contrato do Governo chinês para participar do censo demográfico chinês de 2010.

O segundo campo prioritário identificado para a cooperação na década de 2000 foi o do biocombustível. Em 2002, tiveram início contatos exploratórios sobre álcool combustível, durante visita do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Embaixador Sérgio Amaral, para a cerimônia de formalização da associação entre a Embraer e a AVIC II para a fabricação de aviões regionais brasileiros na China. Esses entendimentos iniciais foram retomados durante a visita do Presidente Hu Jintao ao Brasil, em 2004, e receberam novo impulso durante visita que o novo Ministro do Desenvolvimento, Luiz Furlan, fez à China em 2005. Nesse período, o quadro interno chinês tornara-se crescentemente favorável às energias renováveis, levando aquele governo a desenvolver um programa próprio de biocombustíveis. Na raiz desse interesse estariam dois fatores. De um lado, as autoridades governamentais chinesas preocupam-se com a crescente dependência do país em fontes externas para o suprimento de suas necessidades de petróleo e com as altas seguidas dos preços desse produto no mercado internacional nos últimos anos. Outro fator relevante são os potenciais benefícios ambientais, sobretudo em grandes cidades chinesas como Pequim e Xangai, hoje altamente poluídas.

Como resultado, a China planeja em 2006 dobrar sua produção de álcool carburante para 2,2 milhões de toneladas. Projeções indicam que a produção chinesa poderá atingir 10 milhões de toneladas em 2010 e 15 milhões em 2020. Embora a China pretenda buscar sua matéria-prima no milho e, em menor escala, na mandioca, estaria também interessada em absorver tecnologia e conhecimentos sobre aspectos organizacionais do programa brasileiro do álcool combustível, incluindo os aspectos de política industrial, promoção e gerenciamento. Dentre as áreas mais promissoras para a cooperação bilateral

---

<sup>(217)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de março de 2006.

figurariam o desenvolvimento conjunto de tecnologia na área de produção de álcool a partir de dejetos, fibras e bagaço (“etanol celulósico”) e a transferência de tecnologia *flex-fuel*. A ampliação do programa de biocombustíveis da China poderá propiciar a importação de equipamentos industriais brasileiros para produzir etanol e possivelmente biodiesel e, ainda, de álcool carburante brasileiro. Como demonstração do interesse brasileiro numa parceria com a China nesse campo, assinou-se um “Memorando de Entendimento sobre Energia e Mineração”, em julho de 2006, e a China foi convidada a participar do “Foro dos Biocombustíveis”, organizado pelo Governo brasileiro em meados de 2006<sup>(218)</sup>.

A cooperação nesse setor, embora incipiente, poderá substituir o Programa CBERS como carro-chefe da cooperação tecnológica bilateral, redinamizando a cooperação científica e tecnológica sino-brasileira, atualmente pouco ativa, exceto no campo espacial<sup>(219)</sup>. Serviria, ao mesmo tempo, de elemento crucial de uma nova agenda de cooperação bilateral, que possa reequilibrar e dar novo sentido positivo ao relacionamento sino-brasileiro, após as tensões comerciais e políticas de 2005.

## **7.2 - O atual estágio do relacionamento político e perspectivas de cooperação em foros multilaterais**

As visões de mundo semelhantes compartilhadas por Brasil e China ao longo das décadas de oitenta e noventa, a “militância” de ambos a favor de um mundo multipolar sem “hegemonismos” e a defesa de uma agenda política multilateral voltada para o desenvolvimento constituíram fatores importantes de aproximação entre os Governos brasileiro e chinês no passado<sup>(220)</sup>. Em 1993, Brasil e China eram potências equivalentes em termos de projeção de poder. Se não o eram em termos de poder militar e de população, nos quais a vantagem chinesa era considerável, o eram em termos de produto interno bruto, nível tecnológico e grau de influência e atuação nos principais órgãos

---

<sup>(218)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de dezembro de 2006.

<sup>(219)</sup> A comprovação da escassez atual de contatos institucionais regulares nessa área está no fato de a Comissão Mista de Ciência e Tecnologia, estabelecida ao amparo do Acordo de Ciência e Tecnologia de 1984, não se reunir desde 1996.

<sup>(220)</sup> A percepção de que o Brasil dispunha de uma política externa independente dos EUA e de que atuaria de maneira firme na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento foi fator importante para diferenciá-lo, aos olhos da China, de outros países latino-americanos importantes, como o México e a Argentina. Apêndice G - Entrevista com Gao Kexiang, p. G 2 e 3.

multilaterais econômicos e políticos, exceção feita à ONU. Naquela época, em que as forças da “globalização” ainda não haviam transformado substancialmente a economia chinesa, a estratégia seguida por Brasil e China, em seus esforços “desenvolvimentistas”, envolvia cooperação bilateral nos foros multilaterais políticos, nos seguintes temas principais: i) lutar por melhor acesso de seus produtos industriais aos mercados internacionais, ii) defender a transferência de tecnologia entre “Norte” e “Sul”; e, finalmente, iii) democratizar o sistema de poder internacional de poder.

Essa afinidade de posições, ainda forte em 1993, começa a se debilitar com o gradual processo de diferenciação geopolítica entre os dois países que ocorre ao longo dos anos 1990 e 2000. A partir de sua crescente pujança econômica comercial e política, que se fez sentir particularmente nos últimos cinco anos, a China passou, na prática, a abandonar sua política anterior de contestação à ordem internacional vigente. Passou a confiar cada vez mais na sua capacidade de desempenhar papel chave dentro do atual sistema mundial de poder. Em outras palavras, a China passou a se caracterizar cada vez mais como uma “potência satisfeita” com o *status quo*. O tradicional discurso “terceiro-mundista” e “desenvolvimentista” serve hoje menos para definir as atitudes externas do país, do que para expressar gestos retóricos junto a países em desenvolvimento. Ainda que tenha sido aceita em grande medida pelas potências ocidentais como um ator de primeira grandeza no cenário internacional, não interessa à China abandonar sua identidade de “país em desenvolvimento”, nem abrir mão do apoio de um segmento de países capazes de se contrapor a eventuais pressões políticas da parte dos países ocidentais, como ocorreu na sequência do episódio de *Tiananmen*.

Conforme observação do Professor Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial da Presidência da República, “a atitude chinesa [em relação à reforma do CSNU] põe em evidência [...] sua obsessão em limitar o poder e prestígio do Japão enquanto ator internacional; sua resistência a mudanças do *status quo* internacional e sua disposição em se aliar aos EUA na manutenção desse *status quo*”<sup>(221)</sup>. É efetivamente patente o desejo chinês de manter um bom relacionamento com os Estados Unidos, que a China encara como essencial para seu desenvolvimento tecnológico e sua estabilidade econômico-social e que a tem levado a aceitar, embora com matizes, o papel de *responsible stakeholder* na ordem internacional vigente. Na visão articulada pelo ex-Secretário de Estado Adjunto norte-

---

<sup>(221)</sup> Apêndice O - Entrevista com Marco Aurélio Garcia, p. O 7.

americano, Robert Zoelick, um país da estatura da China não poderia deixar sua política externa guiar-se exclusivamente por seus interesses políticos e econômicos de curto prazo, em detrimento de considerações relacionadas à estabilidade política regional e internacional<sup>(222)</sup>. Com essa proposta, pretendiam os EUA essencialmente condicionar sua “aceitação” da China como “potência internacional” ao respeito, pela China, de interesses estratégicos norte-americanos. Sempre interessada em manter boas relações com os EUA, a China buscou atender a essa demanda, ao evitar condenar as atividades norte-americanas no Iraque, engajar-se por encontrar uma solução para a questão do programa nuclear iraniano e a ceder as pressões do Mundo Ocidental para pressionar o Governo do Sudão a cessar seus ataques aos refugiados de Darfur. Esses acenos em direção aos EUA não impediram que a política externa chinesa continuasse basicamente a serviço do crescimento econômico do país. Para tanto, empenha-se a China, de um lado, em promover um entorno geográfico asiático estável e, de outro, em desenvolver relações estratégicas com regiões importantes para ao funcionamento da economia chinesa, tanto pelo lado de suprimento de matérias-primas, como pelo de demanda por produtos industriais chineses, como é o caso da África, Oriente Médio, América Latina e Ásia.

A política chinesa assinalada acima produz diversas implicações para o Brasil. Ao evitar contestar a primazia geopolítica norte-americana, traz consigo a perspectiva de crescente diferenciação entre os caminhos tomados pela China e pelo Brasil no que tange à defesa de alterações de maior monta no sistema internacional de poder. Conforme analisa Garcia, o Brasil, inserido num continente de baixas tensões militares e de vocação para a integração regional, prioriza em sua política externa elementos cooperativos e abriu mão de desenvolver um aparato militar típico das grandes potências. Já a evolução geopolítica da China, inserida numa região nuclearizada e caracterizada por fortes tensões e rivalidades (Índia-Paquistão, Coreia do Norte-EUA e Japão, China-Japão), levou-a a adotar posturas clássicas de grandes potências, com o desenvolvimento de uma agenda política baseada no aumento de seu poderio bélico e numa visão *realpolitik* da realidade internacional<sup>(223)</sup>.

<sup>(222)</sup> O aparecimento da doutrina Zoelick, como às vezes é chamada a tese do *responsible stakeholder*, marca o momento em que, apesar de resistências residuais do Pentágono, o Governo George W. Bush deixa de lado sua tendência inicial de encarar a China como uma “competidora estratégica”. Em troca, segundo a concepção norte-americana, a China, deveria conter as aspirações nucleares de países como a Coreia do Norte ou Irã, mesmo que, ao fazê-lo, viesse a prejudicar seus interesses econômicos de curto prazo.

<sup>(223)</sup> Apêndice O - Entrevista com Marco Aurélio Garcia, p. O 3.

A China não demonstra, nem deverá fazê-lo no futuro, simpatia pela ideia de constituir com o Brasil e outros “países emergentes” uma aliança política que sirva de contrapeso aos EUA e favoreça um novo equilíbrio de poder, no qual ganhariam peso e estatura política, além do Brasil, a Índia, Japão, Alemanha e Rússia<sup>(224)</sup>. Caso a China seguisse tal estratégia política, seria de se esperar que apoiasse a entrada do Brasil e da Índia no Conselho de Segurança da ONU. Ocorre que tal passo reduziria a margem de influência política que a China espera exercer na Ásia, bem como limitaria o prestígio e influência internacionais que ela atualmente exerce, na qualidade de única potência asiática e país em desenvolvimento com assento permanente naquele órgão<sup>(225)</sup>.

Vista com um ano e meio de distanciamento, o episódio da malsucedida reforma do CSNU - na qual a China ajudou a impedir, na prática, o ingresso de grandes países em desenvolvimento como o Brasil e Índia no núcleo essencial do poder político internacional - parece confirmar o desinteresse da China em desafiar os atuais esquemas de organização do poder político e econômico globais. Trata-se de posição compreensível. Afinal, como principal beneficiária do processo mundial de globalização econômica e política, não interessa à China de Hu Jintao – ao contrário do que ocorria no auge da Revolução Cultural - promover alterações substanciais na ordem política e econômica internacional consubstanciada em organizações como o CSNU, FMI, o Banco Mundial e a OMC. Essa visão é corroborada por inúmeros especialistas internacionais, como Alastair Iain Johnson, que registram uma clara evolução da China de uma postura internacional “revisionista” durante a era de Mao Zedong para uma postura muito mais identificada hoje com uma posição *pró-status quo* ou “conservadora”<sup>(226)</sup>.

---

<sup>(224)</sup> O professor Marco Aurélio Garcia vê grande hesitação da China em colocar o peso de seu prestígio econômico e político nesse projeto, afirmando que “a China tem revelado uma prudência muito grande no que se refere à sua emergência como um país chave na cena internacional.” e que o poderio real da China é “função de seu PIB, sua população, extensão de seu comércio internacional, influência cultural em seu entorno, e outras varáveis, certamente maior do que expressado por sua diplomacia, pelo menos no âmbito multilateral”. Apêndice O - Entrevista com Marco Aurélio Garcia, p. O 2.

<sup>(225)</sup> As tensões geopolíticas latentes entre China e Índia não devem ser subestimadas. Com o gradual declínio econômico e militar do Japão, estrategistas de política externa chineses encaram a Índia como o único obstáculo de monta à uma futura “hegemonia” política e econômica da China na Ásia. Esses estrategistas notam que o programa de rearmamento indiano tem a China - e não o Paquistão - como principal alvo militar.

<sup>(226)</sup> No trabalho *Is China a Status Quo Power*, publicado na Revista *International Security*, Vol. 4 (Spring 2003), p. 5-56, Alastair Iain Johnson afirma, com base na utilização de diversos critérios objetivos para mensurar o caráter revisionista da política externa chinesa, “that it is difficult to conclude that China is a clearly revisionist state operating outside, or barely inside, the boundaries

O posicionamento “conservador” da política externa chinesa não é gratuito; origina-se do cuidado da cúpula do regime chinês, evidente sobretudo a partir de 2000, em propagar o conceito da “ascensão pacífica da China”. Por essa formulação (associada ao Professor Zheng Bijian, Vice-Presidente da Escola Central do Partido Comunista), reconhece-se ser a China um “poder em ascensão”, mas se frisa que tal ascensão será eminentemente “pacífica”, em visível contraponto ao que ocorreu na Alemanha e no Japão imperiais dos séculos XIX e XX. Como salientam especialistas chineses abertamente, busca-se, através de tal política, contornar eventuais temores dos EUA de dos países europeus de que a emergência da China como um ator internacional de primeira grandeza poderia lhes ser desfavorável <sup>(227)</sup>. Na atual política externa chinesa, pesa mais o objetivo de “tranquilizar” as potências ocidentais a respeito do “desafio chinês” do que atender aos apelos de países em desenvolvimento para estabelecer uma “frente” que conteste esquemas de poder oriundos da II Guerra Mundial.

A pouca disposição chinesa de abrir mão de sua posição privilegiada no CSNU não significa que o Brasil e a China deixem de cooperar em foros internacionais. Defendem ambos o fortalecimento da ONU como órgão legítimo por excelência para mediar disputas, e frisam seu papel chave no processo de formulação e implementação das normas do direito internacional. A persistência da China em se apresentar como um país em desenvolvimento, sua desaprovação a intervenções unilaterais e sua defesa da valorização da ONU como principal órgão legitimador da ordem internacional sustentam

---

of the international community. Moreover, the evidence that China’s leaders are actively trying to balance against U.S. power to undermine an American-dominated unipolar system and replace it with a multipolar system is murky. The multipolarity discourse is not a clear guide to understanding Chinese preferences, and behaviorally it does not appear at the moment that China is balancing very vigorously against American military power or U.S. interests as its leaders have defined them.”

<sup>(227)</sup> Em contraste com os anos 1990, quando pronunciamentos oficiais chineses conclamavam pelo estabelecimento de um “sistema internacional mais democrático” e de “uma ordem econômica e política internacional mais justa e racional”, ganhou força, nos anos 2000, as ideias de que “é do interesse estratégico da China estabelecer relacionamento produtivo e cooperativos com grandes potências como o Japão e os EUA, a despeito de contenciosos bilaterais”. Analistas chineses crescentemente “defendem a necessidade aceitar e cooperar com o poder unipolar norte-americano, dando como motivações as seguintes: a) um mundo verdadeiramente multipolar poderá ser perigoso para interesses chineses; b) apoio ao multilateralismo é o mesmo que apoio ao pensamento confrontacionista; c) a hegemonia norte-americana, se exercida apropriadamente, pode ser benéfica à estabilidade regional e mundial; e d) os interesses chineses serão mais bem defendidos através de uma acomodação e busca de interesses comuns com uma comunidade internacional dominada pelos países ocidentais.

um grau ainda considerável de convergência entre as políticas externas chinesa e brasileira. Interesses comuns entre a China e o Brasil, e oportunidades para a cooperação bilateral, são particularmente evidentes na área ambiental, sobretudo diante de indícios de que um novo esforço pós Protocolo de Quioto de contenção do aquecimento global submeterá países em desenvolvimento como Brasil e China a renovadas pressões dos países ricos para reduzirem suas emissões de gases-estufa, mesmo em prejuízo do crescimento econômico. Mas essa agenda comum não exclui, como observou Garcia, que “o Brasil talvez tivesse tido uma expectativa de realizar com a China uma cooperação mais abrangente do que a efetivamente registrada, no que diz respeito à articulação nos foros internacionais” e que “o fato de não termos conseguido nos coordenar de forma estreita nesse campo afeta as relações bilaterais, já que a coordenação multilateral é elemento importante da mais ampla relação sino-brasileira”.<sup>(228)</sup>

No que se refere ao sistema multilateral de comércio, também começam a surgir indícios de que a China, cuja economia tem muitos interesses convergentes com as dos países desenvolvidos, poderá vir a se afastar das teses de interesse dos países em desenvolvimento. Importadora líquida de alimentos, mas hesitante em liberalizar totalmente seu mercado agrícola, por temer desempregar sua enorme massa rural, a China se relaciona de forma ambígua com o G-20, agrupamento de países em desenvolvimento que lutam contra o protecionismo agrícola dos países ricos. A participação da China nessa iniciativa, liderada pelo Brasil e Índia, foi fundamental para fortalecer a posição dos países em desenvolvimento em relação as grandes potências comerciais (EUA e UE). Mas isto não significa que Brasil e China tenham posições coincidentes em outros temas da OMC. Produtora e exportadora eficiente de produtos manufaturados, a China é uma beneficiária natural da liberalização tarifária aplicada a produtos manufaturados, posição que tende a aproximá-la da União Europeia e EUA. Em contraste, o Brasil defende na OMC sobretudo a liberalização agrícola.

Finalmente, a atuação cada vez mais desenvolvida da política externa chinesa em terceiros países poderá vir a afetar as relações bilaterais do Brasil com países sendo “corteados” por Pequim. É inegável a crescente influência da China ao redor do mundo, motivada fundamentalmente por interesses econômicos – tais como o imperativo de lograr acesso a fontes de matérias-primas e a mercados para suas manufaturas – e políticos – isto é, a necessidade

<sup>(228)</sup> Apêndice O - Entrevista com Marco Aurélio Garcia, p. O 2

de isolar diplomaticamente Taiwan. Esse fenômeno, particularmente marcante nos últimos cinco anos, pode vir a ameaçar interesses brasileiros estratégicos na África, América Latina e, em menor medida, no Oriente Médio. Desenha-se, assim, no médio ou longo prazo, uma possível “competição estratégica” por mercados de serviços de construção e/ou o aproveitamento de reservas minerais na África, América Latina e até no Oriente Médio. Na África, já há uma competição entre firmas brasileiras e chinesas no desenvolvimento de projetos minerais e energéticos.

### 7.3 - O atual estágio do relacionamento comercial bilateral

O relacionamento comercial sino-brasileiro refletiu, em 2006, a complexa mescla de interesses defensivos e ofensivos, em precário equilíbrio, que reacende o debate sobre o desafio que a China representa para o Brasil, tanto na qualidade de “competidor”, como de “parceiro” e “mercado”. Entre 2000 e 2003, quando as exportações brasileiras cresciam três vezes mais que as chinesas, as preocupações comerciais brasileiras eram sobretudo ofensivas, conforme atestam os esforços para abrir o mercado chinês à carne e aviões brasileiros. Conforme estudo de 2004, do economista Ilan Goldfajn, ex-diretor do Banco Central, computando-se as exportações crescentes brasileiras para a China e a importação, daquele país, a preços competitivos, de insumos para cadeias de produção brasileiras, a China contribuiu com 0,8% do crescimento brasileiro em 2003 <sup>(229)</sup>. Entre 2004 e 2006, período em que as exportações chinesas cresceram de forma mais acelerada, passaram a predominar, tanto no âmbito governamental quanto empresarial brasileiros, preocupações de cunho defensivo contra a crescente presença de manufaturados chineses no mercado brasileiro.

Nesse segmento, procurar-se-á medir o impacto do comércio sino-brasileiro sobre a economia brasileira de hoje e mapear as tendências atuais. O intercâmbio comercial sino-brasileiro é hoje incomparavelmente mais expressivo para o Brasil do que era em 1993. Naquele ano, as exportações brasileiras para a China representavam apenas 2,0% das exportações brasileiras totais, e 12,7% de nossas exportações para a Ásia. Essas cifras já haviam triplicado na primeira metade de 2006, representando 6,3% e 41,2%,

---

<sup>(229)</sup> Essas cifras provêm de palestra pronunciada pelo Sr. Ilan Goldfajn sobre a relação estratégica Brasil-China, em seminário realizado no Instituto Fernando Henrique Cardoso, em São Paulo, em 2004.

respectivamente. No primeiro semestre de 2006, a China foi responsável por 37% de todo o comércio brasileiro com a Ásia e por 7,2% do comércio exterior total brasileiro, representando nosso 3º maior mercado e 3ª maior fonte de importações, como se vê na Tabela abaixo:

**Tabela 19 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China (2004-2006)**

	2004	2005	2006*
<b>Exportações</b>	5.440,0	6.833,7	4.726,2
Variação (%)	20,0	25,6	35,5
Part. (%) na Ásia	37,4	36,8	41,2
Part. (%) no total	5,6	5,8	6,3
<b>Importância como mercado</b>	3º	3º	3º
<b>Importações</b>	3.710,5	5.353,9	4.147,0
Variação (%)	72,8	44,3	50,5
Part. (%) na Ásia	30,2	31,7	33,0
Part. (%) no total	5,9	7,3	8,4
<b>Importância como fornecedor</b>	4º	3º	3º
<b>Comércio bilateral</b>	9.150,4	12.187,5	8.873,2
Variação (%)	37,0	33,2	42,1
Part. (%) no intercâmbio Brasil-Ásia	34,1	34,3	36,9
Part. (%) no intercâmbio total	5,7	6,4	7,2
<b>Saldo Comercial</b>	1.720,5	1.479,8	579,2

Fonte: MDIC/SECEX (Valores em US milhões F.O.B.) \* cifras referentes ao período de janeiro a julho

Em 2005, o comércio bilateral ultrapassou pela primeira vez os US\$ 10 bilhões, atingindo a cifra de US\$ 12,2 bilhões. Apesar das previsões de setores empresariais, ainda em 2005, de que o Brasil rapidamente passaria a registrar um déficit comercial com a China, o Brasil seguiu acumulando saldos comerciais em 2005 (US\$ 1,48 bilhão) e na primeira metade de 2006 (US\$ 579 milhões). O Brasil juntava-se à Coreia do Sul, Malásia, Tailândia e exportadores de petróleo (como Arábia Saudita e Angola) no rol dos poucos países a manterem saldos comerciais significativos com a China. Em contraste, registram expressivos déficits com a China alguns países, como Austrália e

Canadá, cujas economias guardam significativas semelhanças com a brasileira e cujas experiências bilaterais com a China serão por isso mesmo comparadas posteriormente com a do Brasil.

Em termos de composição, o comércio sino-brasileiro vem-se caracterizando pela concentração da pauta exportadora brasileira em *commodities* e da pauta exportadora chinesa em manufaturas e bens de alta tecnologia. Nos primeiros dez meses de 2006, a participação de produtos básicos na pauta brasileira atingiria 76,5%, e apenas três produtos – soja em grão, minério de ferro e petróleo – responderiam por 72% dos mais de US\$ 7 bilhões exportados pelo Brasil à China nesse período<sup>(230)</sup>. Esse quadro de “primarização” da pauta exportadora brasileira no comércio com a China, em contraste com a participação avassaladora de produtos manufaturados na pauta chinesa, não é necessariamente negativo, nem muito menos recente, tendo-se originado em meados dos anos noventa, conforme descrito no Capítulo 3. Contribuiu para esse quadro o fato de a economia chinesa ter-se tornado, em anos recentes, importadora líquida de *commodities* e o Brasil, no mesmo período, ter-se transformando, a partir de um processo de capacitação tecnológica e investimentos setoriais, em expressivo exportador de matérias-primas agroindustriais, minerais e energéticas. O aumento da demanda mundial por essas matérias-primas, processo do qual a China é uma das principais molas propulsoras, ao elevar consistentemente os preços desses produtos, terá, por sua vez, realçado a tendência de aumento da participação das *commodities* dentro da pauta comercial brasileira.

Na área industrial, em contraste, sobressai a competitividade chinesa, beneficiária de um processo bem arquitetado de absorção de tecnologias e investimentos estrangeiros ao longo dos anos noventa, bem como de ambiente econômico caracterizado por mão de obra abundante, baixa carga tributária e regulamentos ambientais pouco estritos. Ponto que talvez não tenha merecido suficiente atenção é que parte das importações brasileiras de insumos industriais chineses são positivas para a economia brasileira. A crescente substituição de terceiros países pela China, no papel de fornecedor expressivo de componentes industriais de baixo custo, sobretudo eletrônicos, tem-se revelado ferramenta importante para a redução de custos de fabricantes brasileiros, além de espelhar as alterações na configuração geográfica de importantes indústrias internacionais, hoje crescentemente concentradas na China. Já a extraordinária transformação tecnológica e competitiva nos setores

<sup>(230)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de dezembro de 2006.

brasileiros de mineração e agronegócio não teve contrapartida no setor industrial brasileiro. Este, padecendo de males que abarcam desde o “custo Brasil” até a questão da sobrevalorização cambial recente, viu sua competitividade limitada ao continente americano, em geral, e à América Latina em particular. Por conseguinte, uma maior penetração de manufaturados brasileiros na China exigirá responder ao desafio de um mercado especialmente competitivo em grande amplitude de setores industriais, especialmente têxteis e vestuário, veículos e automóveis, calçados, aço, bens de capital e produtos eletrônicos – produtos tradicionalmente produzidos pelo Brasil. O exemplo da venda recente de 100 aeronaves da Embraer à empresa chinesa Hainan Airlines deve servir como modelo e inspiração.

A necessidade de preservação dos interesses ofensivos brasileiros no mercado chinês, tanto em termos de exportações de produtos de maior valor agregado quanto de *commodities*, recomenda ampliar e diversificar as exportações nos setores em que o Brasil já tem forte presença, como o agrícola. Um dos campos que despontam com maior potencial para o aumento de vendas brasileiras à China é o setor de carnes. Em setores industriais, em que é elevada a competitividade chinesa, será necessário identificar nichos favoráveis à penetração brasileira, o que requer estratégia de médio e longo prazos, unindo Governo e empresários. Recomenda-se, por exemplo, ampliar a presença institucional governamental e empresarial brasileira na China, bem como a participação sistemática de empresários brasileiros nas principais feiras setoriais chinesas, a intensificação da busca de oportunidades de realização de *joint-ventures* sino-brasileiras, tanto na China quanto no Brasil, a realização de missões empresariais nas principais províncias chinesas e o estabelecimento de programa de divulgação cultural brasileiro que alargue o conhecimento sobre a realidade e potencialidades do país. São todas lições que, ao seu modo, países como a Austrália e o Canadá implementaram, como veremos mais adiante.

No caso do Brasil, ainda são limitadas e esporádicas as iniciativas governamentais e empresariais para promover produtos manufaturados brasileiros no mercado chinês, apesar do êxito da campanha de venda de aeronaves brasileiras e avanços na comercialização da carne brasileira. Segundo reconhece Ivan Ramalho, “o esforço brasileiro de promoção comercial na China apenas engatinha, mas o que está em causa não é apenas uma estratégia nesse sentido, e sim a necessidade que os empresários brasileiros mudem sua mentalidade, deixando de ver a China apenas como

um concorrente e sim como uma oportunidade”<sup>(231)</sup>. Crê Ramalho que as motivações do setor privado brasileiro, inclusive setores competitivos internacionalmente, ao se mostrarem tão reticentes no mercado chinês, resultam de percepção exagerada dos obstáculos à conquista do mercado chinês. A “necessidade de uma estratégia cuidadosa e um investimento alto”, seja por meio da “abertura de escritórios de representação na China”, seja pela necessidade de “se proteger em matéria de pirataria”, tornaria os riscos mais elevados do que em seus mercados tradicionais ou em novos mercados recém-abertos na África, América Central e Oriente Médio. A resistência de setores empresariais brasileiros em avaliar seriamente a conveniência e desejabilidade de ampliar a estrutura de promoção de produtos industriais brasileiros na China é corroborada pelo Dr. Tomas Zanotto, da FIESP, para quem a China só importaria o estritamente necessário, tornando “muito difícil que o Brasil possa promover fluxo regular de produtos manufaturados, como automóveis ou alimentos processados [para aquele mercado]”<sup>(232)</sup>.

#### 7.4 - As perspectivas de atração de investimentos chineses no Brasil

Quando decidiu conceder o *status* de economia de mercado à China, em novembro de 2004, o Governo brasileiro mantinha a expectativa de que, em contrapartida, seria facilitada a ampliação dos investimentos produtivos chineses no Brasil. Seria beneficiada sobretudo a infraestrutura brasileira, em que a crônica falta de investimentos vem prejudicando o estratégico setor agroindustrial brasileiro. Essa expectativa justificava-se por duas razões. De um lado, acumulavam-se crescentes estoques de capital nas mãos do Governo, empresas estatais e empreendedores privados chineses<sup>(233)</sup>. Por outro lado, a eventual disposição chinesa de realizar investimentos significativos na malha rodoviária/ferroviária e portuária brasileira seria, sob essa ótica, de interesse estratégico chinês, pois daria àquele país a perspectiva de lograr acesso direto às regiões brasileiras produtoras de grãos – sobretudo soja –, quebrando assim o monopólio das *tradings* estrangeiras (Bung y Bung, Cargill,) na

<sup>(231)</sup> Apêndice K - Entrevista com Ivan Ramalho, p. K 8 e 9.

<sup>(232)</sup> Apêndice M - Entrevista com Tomas Zanotto, p. M 5 e 6.

<sup>(233)</sup> A China vem acumulando, nos últimos anos, vultosos estoques de reservas internacionais, que passaram de US\$ 215 bilhões em 2001 para US\$ 614 bilhões em 2004, US\$ 822 bilhões em 2005 e atingiram US\$ 1 trilhão em outubro de 2006. Por razões estratégicas, cerca de 70% desse montante é investido em letras do tesouro norte-americanas, apesar de seu relativo baixo rendimento financeiro.

intermediação do produto. Para além da área de transportes, esperava o Governo brasileiro atrair investimentos chineses no setor de energia, destacando-se como possíveis projetos para a cooperação empresarial os empreendimentos “Gasoduto do Nordeste” (GASENE), a Termelétrica Candiota III; o Parque Térmico de Manaus; e os projetos hidrelétricos Santo Antônio, Jirau e Belo Monte. Esses investimentos seriam viabilizados fundamentalmente através do “Programa de Parcerias Público-Privadas” (PPP), cuja legislação específica encontrava-se em preparação durante 2004 e 2005.

Paralelamente à desejada parceria na área de infraestrutura e energia, gestava-se, desde o início dos anos 2000, uma série de associações entre grandes empresas brasileiras controladoras de importantes jazidas de minério de ferro, bauxita, cobre e siderúrgicas, sobretudo a CVRD, e seus tradicionais clientes chineses. Por trás estava o interesse comum em combinar a exploração de carvão de coque na China com a exploração de minério de ferro e a produção de aço e alumínio no Brasil. Esse era o caso da associação entre a Baosteel e a CVRD para a construção de uma grande usina de aço em São Luís, no Maranhão, para exportação aos mercados norte-americano e europeu, e de projeto associando a CVRD com a Chinese Aluminium Company (CHALCO) na produção de alumina no Pará para exportação à China. Os contratos referentes a esses e outros projetos foram assinados durante a visita do Presidente Lula àquele país, constituindo um dos principais resultados de sua missão<sup>(234)</sup>.

<sup>(234)</sup> Entre os contratos assinados durante a visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, em maio de 2004, os principais foram:

- Associação entre a CVRD e a Shanghai Baosteel Group para a construção do Polo Siderúrgico do Maranhão, projeto orçado em US\$ 2,5 bilhões e que produziria de 3,8 milhões de toneladas de aço para exportação à Europa e EUA, bem como para o desenvolvimento na China de projeto de produção de carvão para exportação ao Brasil;
- Acordo de Cooperação entre a CVRD e a Yuankuang Group para o desenvolvimento de projeto de produção de carvão de coque para exportação ao Brasil e terceiros mercados;
- Associação entre a CVRD e a Aluminum Corporation of China (CHALCO) para a exportação de bauxita e produção de alumina no Brasil para exportação à China;
- Contrato entre a Petrobrás e a SINOPEC para a exploração de petróleo em terceiros países, em especial, no Equador e Irã;
- Contrato entre a Central Termelétrica do Sul e a China National Machinery and Equipment Export Import Co. para a construção de usina termelétrica a carvão no Rio Grande do Sul;
- Contrato entre a Companhia Siderúrgica do Pará e a Minmetals Trading Co. para aquisição de equipamentos e exportação de minério brasileiro à China.

Complementando tais contratos, foi assinado, na mesma ocasião, um Memorando de Entendimento sobre a Cooperação Hidroferroviária, que objetivava facilitar os investimentos chineses nos setores agroindustrial, ferroviário (ferrovias, vagões e locomotivas,) e portuário (construção de terminais portuários e movimentação de cargas).

Passados cerca de dois anos do anúncio da intenção dessas empresas de se engajarem nesses projetos, os resultados colhidos pelo Brasil nessa área são ainda reduzidos, gerando certa decepção entre altas autoridades brasileiras, que identificam lentidão e excessiva burocratização do lado chinês<sup>(235)</sup>. O quadro atual desses investimentos é complexo, com certas associações e projetos progredindo, outros sendo revistos e finalmente uma terceira categoria carente de efetiva viabilidade. Um dado importante a examinar foi a ocorrência de uma “inflação de expectativas” em 2004, fruto, segundo Renato Amorim, ex-Secretário-Executivo do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), “da natural preocupação dos dois governos de gerar uma agenda positiva para ‘engrandecer’ as visitas presidenciais, disso resultando projetos que, anunciados como certos, não estavam realmente maduros”<sup>(236)</sup>. Segundo essa análise, o lado chinês se encontrava, na época, sob pressão para “gerar uma ‘agenda positiva’ para a futura visita do presidente Hu Jintao ao Brasil” e desejoso de se mostrar cooperativo de forma a obter do Brasil o tão desejado reconhecimento da China como “economia de mercado”<sup>(237)</sup>. Ao examinar a implementação dos diferentes projetos, conviria diferenciar entre, de um lado, aqueles que foram objeto de estudos de viabilidade prontos ou já em execução quando da visita presidencial de 2004 e, de outro, aqueles de longa maturação e que, por definição, requererão participação governamental, como é o caso das propostas de investimentos na área de infraestrutura.

Diversos projetos importantes - estritamente empresariais - vêm sendo implementados, mesmo que nem sempre com a celeridade desejável. É o caso dos projetos da CVRD e da CHALCO, no Pará; da Termelétrica Candiota III, no Rio Grande do Sul; e do empreendimento GASENE, cruciais para a segurança do sistema energético brasileiro. No que se refere aos investimentos de longa maturação, sobretudo os referentes a projetos de ampliação da malha ferroviária e portuária brasileiras sob os auspícios do PPP, os resultados têm sido nitidamente decepcionantes. Nesses casos, é preciso ter presente que o interesse chinês em participar desses empreendimentos competia com projetos alternativos na Austrália, no Canadá e em países africanos. Dependia ainda da atratividade financeira real do pacote financeiro que o Governo brasileiro viesse a oferecer. Jiang Yuande,

<sup>(235)</sup> Apêndice O - Entrevista com Marco Aurélio Garcia, p. O 5 e 6.

<sup>(236)</sup> Apêndice N - Entrevista com Renato Amorim, p. N 6 e 7.

<sup>(237)</sup> Apêndice N - Entrevista com Renato Amorim, p. N 7.

Embaixador da China no Brasil entre 2002 e 2006, culpa a “demora da regulamentação das ‘Parcerias Público Privadas’ “ pelos maus resultados, observando ainda que a forma como foram elaboradas as PPPs “não favoreceria aos interesses chineses”. Dois seriam os motivos: a exigência de licitação internacional<sup>(238)</sup> para projetos ao amparo das PPPs e o desejo dos investidores chineses de serem remunerados com matérias-primas ou terras, proposta que levantava dificuldades técnicas e legais. Para o Embaixador Jiang, os investimentos chineses na malha ferroviária ou portuária só se materializariam se algum órgão intermediário, como um “grande banco estatal brasileiro ou agência oficial”, pudesse garantir a transformação dos rendimentos financeiros obtidos em soja e minérios, o que não parece ser factível<sup>(239)</sup>. O Embaixador Jiang menciona ainda, como obstáculos, uma série de exigências burocráticas, sobretudo na área ambiental, que impediram o andamento de projetos como o “Polo Siderúrgico do Maranhão”, que estaria em terreno reservado para uso agrícola. Como resultado, ainda segundo Jiang, houve retraimento do interesse de grandes firmas chinesas em investir no Brasil, em favor de projetos alternativos em outros países <sup>(240)</sup>.

O ex-Secretário-Executivo do CEBC partilha apenas parcialmente desse pessimismo em relação ao futuro desses investimentos chineses na área de infraestrutura ferroviária e portuária no Brasil. Acredita ele que “não havia uma compreensão muito clara, da parte chinesa, sobre o quadro institucional dentro do qual esses investimentos iriam ocorrer”. Acreditavam os chineses, provavelmente, na possibilidade de reeditar o seu modelo de atuação na África, onde empresas chinesas, em troca do financiamento total dos projetos, esperam que lhes sejam reservados todos os serviços de consultoria, construção civil, fornecimento de insumos (incluindo, no caso de ferrovias, trilhos, vagões, locomotivas) e até mão de obra, que seria frequentemente de origem chinesa. Segundo esse modelo, “o pagamento seria em matérias-primas e produtos agrícolas, com preços fixos, algo que não existe em nenhum país minimamente sério”. Para o CEBC, esse modelo de investimento, qualificado de ‘neocolonialista’, não interessaria ao Brasil, sendo mesmo mais leonino do que a “Parceria nipo-brasileira” dos anos 1960 <sup>(241)</sup>.

---

<sup>(238)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de abril de 2005.

<sup>(239)</sup> Apêndice H - Entrevista com Jiang Yuande, p. H 3 e 4, e Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de abril de 2005.

<sup>(240)</sup> Apêndice H - Entrevista com Jiang Yuande, p. H 3 e 4.

<sup>(241)</sup> Apêndice N - Entrevista com Renato Amorim, p N 7.

O cenário que se apresenta para investimentos chineses no Brasil é, portanto, matizado. Na área de cooperação em infraestrutura de transportes, parecem pequenas as perspectivas de “deslanche” dos investimentos chineses. Na exploração de recursos naturais e produção de metais, objeto de interesse de diversas associações entre grandes empresas brasileiras e chinesas, as perspectivas são mais promissoras, mesmo que os projetos estejam sendo implementados em ritmo inferior ao registrado, por exemplo, em Angola, onde os investimentos chineses já teriam alcançado US\$ 4 bilhões, cifra muito superior aos valores aplicados no Brasil <sup>(242)</sup>.

### 7.5 - Desafios e perspectivas futuras para o comércio bilateral

As transformações competitivas por que passam a economia chinesa e a brasileira, neste início do século XXI, por certo acentuaram suas complementaridades, com o Brasil desenvolvendo mais acentuadamente seu setor agroexportador, e a China, a sua indústria manufatureira. A economia chinesa – que cresceu no último decênio voltada ao exterior e já se consolidou como altamente competitiva em calçados, têxteis, brinquedos e eletroeletrônicos – prepara-se para produzir competitivamente em novos setores, como o automobilístico e de bens de capital. A economia brasileira – cuja base industrial é menos voltada ao exterior e cujo setor mais competitivo em termos internacionais é o agronegócio – evoluiu em sentido diferente, tornando-se uma grande exportadora de produtos agroindustriais. Deixadas ao livre arbítrio, essas tendências acentuariam ainda mais os componentes “primário” da pauta exportadora e “industrial” da pauta importadora brasileiras. São exagerados, no entanto, os temores de certos segmentos do empresariado nacional de que esse processo redundaria em vir a ser o Brasil constrangido a dar pleno acesso chinês ao nosso mercado de manufaturados, como forma de aumentar as compras chinesas de produtos agropecuários brasileiros.

O debate sobre esse dilema é reforçado por setores protecionistas da indústria brasileira, segundo os quais o Brasil deveria rebaixar sua prioridade à China e concentrar esforços no comércio com a América Latina e EUA, para onde exporta manufaturados, ao contrário do que ocorre no comércio com a China, para a qual só consegue exportar produtos primários<sup>(243)</sup>. Na verdade, trata-se de

<sup>(242)</sup> As cifras referentes aos investimentos chineses em Angola são retiradas do Apêndice H - Entrevista com Jiang Yuande, p. H 3.

<sup>(243)</sup> Para Zanotto, “há portanto, uma diferença qualitativa entre nosso comércio com os EUA e com a China”, já que “nosso comércio com a China segue um padrão no qual as nossas exportações

um falso debate, uma vez que as exportações brasileiras de matérias-primas para o mercado chinês não inviabilizam esforço semelhante de exportação de manufaturados, desde que sejam competitivos, como demonstram as experiências dos EUA ou Canadá ou, em menor grau, até da Austrália. O que ocorre é que o desenvolvimento extraordinário do agronegócio brasileiro permitiu ao Brasil transformar-se em exportador altamente competitivo desses produtos, mesmo na ausência de esforços de promoção comercial de maior envergadura na China, e a despeito da paulatina redução, nos últimos anos, da competitividade geral da indústria do país, afetada como foi pela falta de investimentos em infraestrutura, pela alta carga tributária, pelos elevados juros praticados e outros itens que compõem o chamado “custo Brasil”. Como já visto, o desejado aumento das exportações de manufaturados à China, além de limitado por essas tendências, exige cuidadosa avaliação dos setores em que exportadores brasileiros poderão vir ocupar nichos de mercado, conforme proposto pelo atual Embaixador brasileiro na China, Luiz A. de Castro Neves<sup>(244)</sup>. A permanecerem as atuais tendências econômicas, a China se apresenta simultaneamente como um mercado promissor para parte substancial da economia brasileira – o agronegócio – e competidor potencial, de outro – o setor industrial. Examinaremos a seguir os cenários prováveis de evolução em ambas as áreas.

Estudos patrocinados pelo “Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais” (ICONE), importante entidade de pesquisas econômicas voltada para negociações internacionais na área de agricultura, e que assessora as principais entidades empresariais brasileiras nesse setor, preveem que a China – atualmente o segundo maior mercado para exportações brasileiras de produtos agroindustriais – ocupará a primeira posição, à frente da União Europeia, em menos de dez anos. Além da soja em grão, de que a China já é a maior compradora brasileira, há possibilidades de ampliação significativa das exportações brasileiras em outros produtos, como algodão e milho, bem como em segmentos de maior valor agregado, como carnes bovina e de aves, suco de laranja, café solúvel e frutas tropicais.

Segundo Marcos Jank, presidente do ICONE, a China continuará a ser uma grande importadora de alimentos nos próximos anos, na medida em que,

---

são quase totalmente compostas de *commodities* e nossas importações de produtos manufaturados. É diferente dos EUA, por exemplo, onde nossa pauta de exportação é composta majoritariamente de produtos manufaturados. Apêndice M - Entrevista com Tomas Zanotto, p. M 1.

<sup>(244)</sup> Apêndice F - Entrevista com Castro Neves, p. F 5 e F 9.

com seu limitado espaço arável (apenas 11% de território), não poderá abastecer uma população crescente, com hábitos alimentares progressivamente sofisticados. Como visto no Capítulo 4, a China transformou-se num importador líquido de alimentos em 2003. Para o futuro, o milho e o algodão poderão juntar-se à soja como pilares da pauta exportadora brasileira para aquele país. No que se refere ao milho, os EUA poderão, inclusive, deixar de ser os maiores exportadores desse cereal para a China, abrindo espaço para o Brasil, por conta do redirecionamento de parte de sua produção para atender ao crescente consumo interno de álcool combustível produzido a partir desse grão. Quanto ao algodão, o Brasil – que já é o segundo maior exportador mundial – encontra-se bem posicionado para exportar grandes quantidades para a China, que se tornou, a partir de 2004, no maior importador mundial, por conta de sua pujante indústria têxtil.

Em sua análise, Jank aponta riscos e cuidados a serem tomados em relação ao mercado de agronegócio chinês. Inicialmente, alerta que a China “comprará produtos agrícolas do exterior só na medida de suas estritas necessidades. Quando houver excesso de oferta, procurará manipular o mercado, como ela o fez em 2004, quando, sob a alegação de haver fungicidas na soja brasileira, recusou 5 carregamentos do produto, impondo pesados prejuízos às *tradings* brasileiras”<sup>(245)</sup>. Por outro lado, ele considera que a disposição da China de comprar cada vez mais produtos agropecuários brasileiros “implicará, em alguma medida, a necessidade de o Brasil dar à China, em troca, maior acesso ao mercado brasileiro de manufaturados”. Em sua formulação, “a questão com a qual nos defrontamos, é saber, sob a ótica da política externa, como poderemos construir uma relação harmônica entre as economias brasileira e chinesa, conciliando, de um lado, o interesse do agronegócio de ocupar parcela crescente do mercado alimentar chinês e, por outro lado, o interesse em preservar a indústria brasileira – ou a parte dela que atua em setores intensivos em mão de obra – da concorrência chinesa”<sup>(246)</sup>.

<sup>(245)</sup> Jank se refere ao caso da devolução, pela China, de seis carregamentos de soja brasileira, em junho de 2004, alegadamente porque conteriam sementes tratadas com fungicidas. Embora exportadores brasileiros não tenham contestado a presença de sementes desse tipo nesses carregamentos, afirmaram à época que o percentual de contaminação se encontrava dentro das normas internacionais aceitas e que a motivação chinesa era cancelar contratos de importação com preços altos, beneficiando-se da queda das cotações internacionais que ocorria naquele momento gerada por uma supersafra norte-americana. Segundo Jank, a prova da má-fé chinesa foi o fato de que aquelas mesmas cargas foram posteriormente vendidas na União Européia, sendo “aceitas em Roterdã, e não jogadas ao mar, nem vendidas a países com padrões mínimos”. O episódio criou um enorme mal-estar, até porque ocorreu um mês após a visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China.

<sup>(246)</sup> Apêndice P - Entrevista com Marcos Jank, p. P 4 e 5.

Panorama diverso é o enfrentado pelo setor industrial brasileiro. Apesar de, nos últimos dois anos, o empresariado e o Governo brasileiros terem concentrado suas atenções na penetração de produtos manufaturados chineses no mercado nacional, impõe-se reconhecer que há outros desafios a vencer. Em função do crescente diferencial de custos entre o Brasil e a China, vem ampliando-se o fenômeno de *outsourcing* – o crescente interesse de empresas brasileiras em transferir unidades fabris para a China, de forma a baratear sua produção. Esse processo, que faz parte da “internacionalização” da economia brasileira, já é frequente no caso de empresas norte-americanas e europeias, cujos países de origem caracterizam-se por altos custos de mão de obra e níveis de impostos. No caso das empresas brasileiras, esse processo, em parte natural, está sendo acelerado pela conjunção do chamado “custo Brasil” com a sobrevalorização da moeda brasileira. Mas essa “deslocalização” não é meramente defensiva, pois os investimentos brasileiros em outros países garantem à matriz brasileira o acesso a mercados internacionais. Esse tipo de internacionalização, tardio no caso das empresas brasileiras, impulsionou firmas como a Embraco, Weg e a Embraer a se instalarem na China. É nesse espírito que o Grupo Gerdau, um dos principais produtores siderúrgicos brasileiros, divulgou em 2006 planos para adquirir ou investir em novas unidades de produção na China, Rússia ou Índia, voltadas para a demanda daqueles países por aço.

Na edição de 2006 do Fórum Econômico Mundial para a América Latina, alguns palestrantes, notadamente o Embaixador Roberto Abdenur, recomendaram essa última estratégia, citando o exemplo recente de empresas brasileiras que anunciaram investimentos na América Central, em função de um acordo de livre comércio entre aquela região e os EUA. “É isso que fazem as empresas norte-americanas quando investem na China. Não se pode criar ou preservar empregos mediante o fechamento da nossa economia”<sup>(247)</sup>. Exemplo dessa “deslocalização” é dada pela iniciativa da “Hering”, importante indústria têxtil brasileira, de terceirizar na China a parte de sua cadeia de produção de tecidos e roupas de menor valor agregado, reservando para o Brasil a parte mais sofisticada de sua linha de produção. De forma semelhante, duas outras empresas têxteis brasileiras, a “Santista” e a “Coteminas”, estão planejando instalar uma base produtiva na China<sup>(248)</sup>.

<sup>(247)</sup> Camargo Cesar, Marília de. *Estratégia frente à China divide opiniões*. *In* Valor Econômico, 06 de abril de 2006.

<sup>(248)</sup> Apêndice N - Entrevista com Renato Amorim, p N 6.

Além da “deslocalização” e da penetração comercial de produtos industriais chineses em nosso mercado, há ainda o crescente fenômeno da concorrência entre exportadores chineses e brasileiros em outros mercados, muitos deles na América do Sul, onde tradicionalmente é forte a presença do produto manufaturado brasileiro. Jank observa ainda que, “como o Brasil ainda importa relativamente pouco do exterior, a entrada do produto chinês no Brasil, por mais que tenha aumentado, ainda é relativamente baixa”. Por isso, segundo ele, “o maior problema que nossa indústria enfrenta da China é a perspectiva de o produto chinês deslocar o similar nacional do mercado mundial em áreas e países em que o Brasil já foi, e ainda é até hoje, um fornecedor tradicional: veículos e autopeças, máquinas, têxteis e calçados”. Só que, como ele próprio observa em seguida, “para esse desafio, adotar restrições contra a China de nada serve. Não será com ‘salvaguardas’, nem com a aplicação de medidas *antidumping* que deteremos essa concorrência. A única solução consistente e duradoura será recompormos a competitividade internacional do Brasil por meio de reformas internas que reduzam a volatilidade cambial e o custo de capital, e flexibilizem a legislação trabalhista”<sup>(249)</sup>.

Com efeito, nos últimos anos, em função da crescente competitividade chinesa na produção de manufaturados de baixa e média sofisticação, esses produtos começaram a deslocar seus similares brasileiros mesmo em mercados em que tradicionalmente a presença brasileira era marcante – como nos EUA, para o item calçados – ou até dominante, como no caso da Argentina, para os itens calçados, eletrodomésticos e outros. Segundo estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a China já teria ultrapassado o Brasil, em 2004, como o maior fornecedor de produtos manufaturados para os demais países da América Latina. Enquanto, em 1990, a presença de manufaturados chineses nos mercados da América Latina era irrisória, perfazendo apenas 0,7% do total (contra 5,3% para o Brasil), em 2004 a situação se inverteu, cabendo à China 7,8% do mercado de manufaturados e ao Brasil apenas 6,5%. Embora nossas exportações para a América Latina tenham aumentado em 22%, nos 12 meses entre julho de 2005 e julho de 2006, é importante ressaltar que esse resultado decorreu fundamentalmente do forte crescimento das economias argentina e venezuelana. Nesses países, assim como no Uruguai e Paraguai, a existência do Mercosul e suas tarifas preferenciais – ainda que com exceções – tem ajudado exportadores brasileiros

---

<sup>(249)</sup> Apêndice P - Entrevista com Marcos Jank, p. P 5.

a se protegerem da concorrência chinesa. É diversa a situação no México e no Chile, países comercialmente mais “abertos”, que contam com tarifas relativamente baixas. Utilizando-se novamente os dados do BID, constata-se que a participação de manufaturados chineses no mercado chileno cresceu de 1% para 12% entre 1990 e 2004, enquanto, nesse mesmo período, a participação brasileira cresceu muito mais lentamente, de 10% para 13%. No México, a participação chinesa ultrapassou em muito a brasileira. Enquanto, em 1990, Brasil e China detinham pouco mais de 1% cada do mercado mexicano para manufaturados, em 2004 a China detinha 9,1%, contra apenas 2,4% do Brasil <sup>(250)</sup>.

Os segmentos em que os chineses se mostraram mais competitivos na América Latina entre 1990 e 2004 foram têxteis, calçados e produtos eletrônicos, por conta da mão de obra barata e das economias de escala. Para o futuro, estima-se que a ameaça chinesa se estenderá para novos setores, sobretudo bens de capital e automóveis, afetando-se tanto os mercados interno quanto externos de produtores brasileiros. Em 2005, a China foi o sexto maior fornecedor de bens de capital ao Brasil, com exportações de US\$ 274,3 milhões. Tais cifras provavelmente aumentarão em 2006, diante da intenção da Gerdau de comprar da China um alto forno e coqueria, avaliados em US\$ 252 milhões, para um novo projeto, a Gerdau Açominas. Também a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), já mencionada em segmento anterior, tenciona importar da China a maior parte dos equipamentos necessários à nova usina de aço que implantará no Rio de Janeiro <sup>(251)</sup>.

Na área automobilística, a China já era, em 2005, o terceiro maior produtor mundial de veículos, registrando produção de 5,7 milhões de unidades, atrás dos EUA e Japão, e o segundo maior mercado mundial em vendas, que totalizaram 5,9 milhões, cifra superada unicamente nos EUA. Nesse mesmo ano, a China se tornou exportadora líquida de automóveis, com vendas ao exterior (173 mil unidades) que superaram em 11 mil unidades os veículos que importou no mesmo período (162 mil unidades). Se as exportações chinesas ainda são modestas – o Brasil, no mesmo ano, exportou 750 mil unidades –, o seu ritmo vêm se expandindo agilmente, tendo crescido 120% em 2005. No momento, as exportações chinesas de veículos estão

---

<sup>(250)</sup> Landim, Raquel. *A China já supera o Brasil na América Latina*. **In** Valor Econômico, 07 de agosto de 2006.

<sup>(251)</sup> Goes, Francisco. *Abimaq prevê queda de vendas em 2006*. **In** Valor Econômico, 08 de fevereiro de 2006.

ainda concentradas no segmento de caminhonetes, caminhões leves e minivans, e têm como destino países marginais, como a Síria, Vietnã e Argélia, para os quais os baixos preços praticados pelas montadoras chinesas compensariam a qualidade ainda duvidosa do produto chinês. Para o futuro, entretanto, esse quadro deverá mudar, com produtores domésticos, como a Geely e Cherry, anunciando planos para passar a exportar veículos de baixo valor para o mercado latino-americano ainda em 2007 e para o mercado norte-americano, em 2007/2008. Montadoras internacionais, como a Honda, Daimler-Chrysler, já exportam da China ou estudam fazê-lo<sup>(252)</sup>. Em setembro de 2006, o presidente da Volkswagen do Brasil anunciou intenção de sua empresa de reduzir suas exportações, de 40% do total produzido no Brasil em 2005, para apenas 30% em 2007, dando como causas a falta de uma política industrial no Brasil e a perda de competitividade internacional por parte das empresas brasileiras atuando nesse setor<sup>(253)</sup>.

O cenário desenhado acima nos conduz naturalmente à questão de como equacionar - ou pelo menos gerenciar - o quadro negativo criado a partir do contínuo aumento das exportações chinesas de manufaturados para o Brasil e para terceiros mercados, nos quais nosso país detém ainda participação importante. As tensões decorrentes da tendência de marginalização de produtores brasileiros exigem que as autoridades brasileiras enfrentem um *lobby* empresarial “anti-China”, bem como administrem o crescente espaço ocupado por contenciosos comerciais na agenda comercial bilateral. Para enfrentar exportações chinesas de manufaturados em ascensão, setores econômicos brasileiros têm reivindicado, como visto no Capítulo 6, medidas protecionistas de diversos matizes, que têm sido encampadas pelo Governo brasileiro e toleradas pelo Governo chinês. A flexibilidade chinesa explica-se pelas concessões que foi forçada a fazer, em contrapartida a seu ingresso na OMC: aceitou dois regimes de “salvaguardas transitórias” em seu Protocolo de Adesão àquele organismo. Desejoso de evitar a qualquer custo o recurso pelos membros da OMC àquelas normas, o Governo chinês tem-se mostrado disposto a celebrar acordos de autolimitação na venda de têxteis, e até de aceitar acordos empresariais informais no mesmo sentido, como ocorreu no caso dos brinquedos. Essa flexibilidade chinesa ajudou, por certo, a reduzir as tensões comerciais bilaterais, aliviando as dificuldades dos setores brasileiros

<sup>(252)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de fevereiro de 2006.

<sup>(253)</sup> Olmos, Marli. *O Brasil encolhe no mercado global da Volks*. **In** Valor Econômico, 14 de setembro de 2006.

queixosos, mas não encobre o fato de que esses setores se ressentem de falta de competitividade internacional, por conta das condições econômicas internas – como o “custo Brasil” e câmbio valorizado. A tentação de seguir adotando essa política de “protecionismo *à la carte*” poderá permitir mais alguns anos de sobrevida para a maior parte desses setores, mas não parece ser viável como política de longo prazo.

Nesse contexto, o Brasil é confrontado com um problema cuja resolução não poderá ser postergada indefinidamente: a regulamentação da concessão de *status* de economia de mercado à China. A relutância brasileira em implementar esse compromisso assumido com a China deixa a nu a resistência doméstica em tratá-la como parceiro comercial normal. Compromete a confiabilidade do Brasil perante o Governo chinês, sobretudo por já ter o lado chinês cumprido com as obrigações recíprocas: maior acesso a mercados para produtos agropecuários; compra de aviões do consórcio HEAI e da Embraer, facilidades para o comércio de coque e cooperação em tecnologia da informação<sup>(254)</sup>.

A hesitação brasileira, motivada pelo desejo de proteger setores sensíveis de sua economia, através de investigações *antidumping*, levou a uma decisão paradoxal: o Governo brasileiro iniciou, em meados de 2006, três investigações *antidumping* contra produtos chineses, mas sem utilizar o critério de “economia de mercado”, quase dois anos depois de anunciada oficialmente a decisão de conceder esse *status* à China. O Governo brasileiro argumenta que a única alternativa disponível para limitar exportações daqueles produtos seria o recurso a “salvaguardas” ao amparo do Protocolo de Adesão da China à OMC, opção que é fortemente combatida pela China. O argumento de que o recurso a investigações *antidumping*, sem a aplicação da cláusula de “economia de mercado”, seria menos danoso aos interesses chineses do que a alternativa de aplicação das “salvaguardas”<sup>(255)</sup> tem suas limitações. O adiamento *sine die* da aplicação efetiva do *status* de economia de mercado poderá servir de desculpa para a China retroceder em algumas recentes concessões comerciais ao Brasil. Destacam-se, entre estas, i) a aprovação do pedido da Hainan Airlines de adquirir 50 aviões ERJ 190 da Embraer, em

---

<sup>(254)</sup> Segundo avaliação produzida pela Embaixada do Brasil em abril, e posteriormente em agosto de 2006, o lado chinês já teria satisfeito substancialmente todas as exigências feitas pelo Brasil para outorgar em definitivo o *status* de economia de mercado à China. Telegramas da Embaixada do Brasil em Pequim de abril e agosto de 2006.

<sup>(255)</sup> Apêndice L - Entrevista com José Mauro Couto, página L 6.

que pese a futura entrada no mercado de aviação local, nos próximos anos, de um concorrente chinês, o ARJ 21; e ii) o credenciamento de 26 estabelecimentos exportadores brasileiros, ajudando a destravar as exportações brasileiras de carne de frango à China.

Face ao cenário traçado acima, é cada vez mais consensual o reconhecimento, entre analistas econômicos, funcionários governamentais e mesmo empresários brasileiros, de que a saúde e o futuro desenvolvimento de importantes setores da indústria nacional não serão garantidos por meio apenas de mecanismos de defesa comercial, como os propostos pela FIESP. Até mesmo aquela entidade e setores protecionistas entendem que o Brasil necessita de reformas internas para garantir a melhoria da competitividade internacional de segmentos cada vez maiores de tradicionais indústrias exportadoras<sup>(256)</sup>. Como afirma o Embaixador Castro Neves, “no contexto do atual processo da globalização e internacionalização do processo produtivo, em que os insumos usados nas indústrias são provenientes cada vez mais de diversas origens, o protecionismo clássico, tarifário e não tarifário, deixou de ser um instrumento eficaz de proteção de indústrias nacionais pouco competitivas. Representaria, na verdade, apenas um ‘passaporte’ seguro para a defasagem tecnológica e para a falta de competitividade futura da economia brasileira”<sup>(257)</sup>. A médio e longo prazos, urge aprofundar reformas econômicas internas tendentes a diminuir o “custo Brasil”, desonerando a tributação da produção, criando condições para a queda expressiva dos juros domésticos, flexibilizando as legislações que regem a abertura de negócios e contratação de pessoal e, sobretudo, reduzindo a sobrevalorização da moeda nacional, de modo a permitir que setores exportadores brasileiros, antes competitivos no exterior, recuperem parte dessa competitividade.

Em relação à concorrência chinesa propriamente dita, haveria, *grosso modo*, duas estratégias a seguir. Uma, de caráter defensivo, consistiria em continuar apostando na “deslocalização”, com a terceirização para a China de partes da cadeia de produção da indústria brasileira que requerem maior uso de mão de obra, e reservando para o Brasil a parte da produção que agregue mais valor e depende menos de mão de obra barata. Para minimizar os inevitáveis efeitos colaterais dessa política, convém paralelamente avançar nas reformas econômicas – mencionadas acima – capazes de elevar de forma consistente e permanente a competitividade da indústria brasileira. Outra

<sup>(256)</sup> Apêndice M - Entrevista com Tomas Zanotto, página M 1.

<sup>(257)</sup> Apêndice F - Entrevista com Luiz Augusto de Castro Neves, p. F 5.

estratégia, de caráter ofensivo e complementar à primeira, envolve aprimorar e intensificar a presença brasileira na China, elaborando uma estratégia de longo prazo de inserção comercial brasileira naquele país. Com esse objetivo em vista, apresentar-se-ão, no próximo segmento, as experiências da Austrália e do Canadá, que têm procurado ampliar e intensificar sua presença na China, por meio de ações de longo prazo. Para tanto, adotaram uma bem desenhada política de promoção comercial e política, de estímulo a contatos culturais e de busca de construção de vínculos “sociedade a sociedade”, através do turismo e da cooperação educacional.

### **7.6 - Os casos da Austrália e do Canadá: possíveis lições para o Brasil**

A construção de um relacionamento “equilibrado” com uma China cujas indústrias ocupam cada vez mais espaço no mercado internacional, deslocando tanto países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento “industrializados”, constitui um desafio enfrentado por outras potências “médias” além do Brasil: México, na América Latina, e Canadá e Austrália, na Bacia do Pacífico. As diferenças estruturais entre as economias do Brasil e do México, entretanto, tornam a comparação entre as suas respectivas experiências na China de pouca valia <sup>(258)</sup>, ao contrário do confronto da nossa experiência com a do Canadá e da Austrália <sup>(259)</sup>. Nesse segmento, tentar-se-á examinar os rumos que tomaram nos últimos anos o relacionamento sino-canadense e sino-australiano, para identificar neles eventuais lições aplicáveis ao caso brasileiro.

**O caso Canadá:** a China é, desde 2003, o segundo maior parceiro comercial do Canadá – após os EUA – e seu terceiro maior mercado

---

<sup>(258)</sup> Apesar das economias do México e do Brasil se caracterizarem pela produção de bens industriais de sofisticação assemelhadas, têm elas relacionamentos diferentes com a China. A economia mexicana não possui um amplo setor exportador de matérias-primas – exceto o petróleo, quase todo direcionado aos EUA – e, por esse motivo, não se beneficiou das altas de preços das *commodities*, que estiveram na raiz das impressionantes taxas de crescimento das exportações brasileiras para a China. Por outro lado, os EUA constituem mercado exportador vital para o México, muito mais do que para o Brasil, o que significa que a concorrência dos produtos manufaturados chineses naquele mercado lhe é mais danosa do que para o Brasil.

<sup>(259)</sup> O Canadá e Austrália, à semelhança do Brasil, possuem economias que associam setores primários eficientes e competitivos (soja, carnes, celulose, ferro, no caso do Brasil; lã, trigo e ferro, no caso da Austrália; pescados, trigo, celulose, no caso do Canadá) com setores industriais de certa sofisticação (tanto o Brasil quanto o Canadá produzem jatos regionais).

importador, após os EUA e Japão. Assim como o Brasil, o Canadá tem visto expandir substancialmente seu comércio com a China desde 2000, embora esse acréscimo – da ordem de 140% - resulte desproporcionalmente do crescimento das exportações chinesas (161%), relativamente ao das canadenses (78%), do que resulta um persistente e crescente déficit comercial do Canadá<sup>(260)</sup>. Essas cifras, que pareceriam demonstrar o fracasso comercial do Canadá em suas relações comerciais com a China, na verdade, requerem análise mais sofisticada. Por um lado, como ocorre com o Brasil, mais da metade das importações canadenses consistem em máquinas e equipamentos e insumos industriais. Insumos industriais e bens de capital - com ênfase em equipamentos eletrônicos e mecânicos - responderam por 44,8% de todas as importações canadenses da China em 2004, contra apenas 19,5% em 1993. As importações de bens de consumo chineses, sobretudo brinquedos, têxteis e sapatos, embora substanciais, espelham apenas impossibilidade de um país como o Canadá - com elevados salários - competir com produção intensiva em mão de obra de um país como a China<sup>(261)</sup>.

Esses resultados, entretanto, são compensados pelo relativo êxito canadense em diversificar e sofisticar sua pauta exportadora. Diferentemente do Brasil, que tem visto, desde 1990, a participação de produtos básicos crescer dentro de sua pauta exportadora à China, o Canadá tem reduzido a participação dessa categoria de produtos como proporção de suas exportações à China, conforme estudo do Departamento de Estatísticas do Governo canadense<sup>(262)</sup>. Segundo dados daquele estudo, até 1992, os produtos agrícolas – essencialmente trigo - respondiam por 60% das exportações canadenses totais a China, cifra que caiu para 15%, em 2004. Em contraste, os insumos industriais e produtos florestais viram sua participação crescer, dentro da pauta canadense, de 15% e 7,5%, em 1992, para 45% e 24%, em 2004. Mesmo no campo dos produtos básicos, o Canadá tem conseguido, em paralelo com o declínio das exportações de trigo, expandir fortemente desde 1990 suas exportações de produtos de maior valor agregado,

---

<sup>(260)</sup> O comércio sino-canadense passou de C\$ 15,0 bilhões em 2000 para C\$ 36,1 bilhões em 2005. Nesse período, as exportações canadenses aumentaram de C\$ 3,7 para C\$ 6,6 bilhões, enquanto as chinesas de C\$ 11,3 bilhões para C\$ 29,5 bilhões. O déficit comercial canadense, por conseguinte, cresceu de C\$ 7,6 bilhões em 2000 para C\$ 22,9 bilhões em 2005. O câmbio médio CAD/USD foi de 0,67 para 1 em 2000 e 0,83 para 1 em 2005.

<sup>(261)</sup> Em 2003, por exemplo, 50% das importações de calçados e 40% das de produtos de couro totais do Canadá se originaram na China.

<sup>(262)</sup> ROY, Francine. *Canada's Trade with China*, Statistics Canada, Ottawa, junho de 2004.

como peixes e crustáceos, aproveitando-se da crescente sofisticação do padrão alimentar dos chineses.

Diferentemente do que acontece no Brasil, os industriais canadenses, já naturalmente impelidos a se adaptarem às condições de funcionamento da economia dos EUA, encaram com maior naturalidade os desafios permanentes da reestruturação e adaptação impostos pela globalização. Para amplos setores empresariais no Canadá, a crescente “explosão” das exportações chinesas de produtos manufaturados não representa uma ameaça de fundo, embora alguns setores específicos, como a indústria de autopeças ou moveleira, demonstrem inquietação com a concorrência chinesa. As oportunidades de empregos em outros ramos de atividade econômica, decorrentes do crescimento da economia canadense, possivelmente ajudam a explicar a postura menos “passional” e mais objetiva da sociedade canadense frente ao fenômeno chinês.

O crescimento de 11% nas exportações canadenses de serviços para o mercado chinês entre 1998 e 2001, quando atingiram C\$ 757 milhões (ou US\$ 480 milhões), explica o otimismo das autoridades canadenses. Diversos conglomerados canadenses já atuam no mercado chinês, com grande sucesso. Os investimentos chineses no Canadá, após anos estacionados em torno dos US\$ 250 milhões, saltaram para US\$ 1 bilhão, em 2005. Os investimentos canadenses na China, por sua vez, totalizaram US\$ 667 milhões em 2002, abrangendo setores tais como aeroespacial, biotecnologia, educação, serviços financeiros, tecnologia da informação, atividades industriais e recursos naturais.

Esses resultados alvissareiros explicam-se pela prioridade atribuída pelo Governo e grandes conglomerados canadenses ao mercado chinês. Durante o mandato do Primeiro Ministro Jean-Chrétien, entre 1993 e 2004, conferiu-se alta prioridade às relações sino-canadenses. Chrétien visitou a China um total de seis vezes, liderando missões comerciais do *Team Canada*, compostas de dezenas de altos funcionários governamentais e centenas de empresas canadenses<sup>(263)</sup>. Hoje, o Canadá mantém na China sua terceira maior embaixada, acompanhada de consulados em capitais provinciais de grande importância: Xangai, Guangzhou (Cantão) e Chongqing. Essa rede diplomática e consular é complementada por quatro escritórios regionais mantidos pela

---

<sup>(263)</sup> Entre 1983 e 2005, registrou-se um total de oito visitas de Chefes de Governo canadense à China, a primeira de Pierre Trudeau (1983), a segunda de Brian Mulroney (1986), as seis seguintes de Jean Chrétien (1994, 1996, 1998, 2001 [duas vezes], e 2003; e a última, de Paul Martin).

Câmara de Comércio Canadá-China, em quatro centros regionais adicionais: Qingdao, Chengdu, Shenzhen, e Shenyang, bem como por um escritório de promoção comercial oficial do Canadá em Pequim, o Export Development Canada. Na área cultural e acadêmica, o Canadá possui importantes vínculos com a China, oferecendo bolsas de estudos para estudantes de pós-graduação chineses e canadenses interessados em realizar pesquisas sobre os dois países, e promovendo o Canadá como destino importante para atividades educacionais e de treinamento, o que fez da China sua maior fonte de estudantes estrangeiros.

**O caso Austrália:** As relações da Austrália com a China apresentam características semelhantes às do Canadá com a China. Para a Austrália, a China é um parceiro até mais significativo, pois é o segundo maior destino para suas exportações e sua primeira fonte de importações. O nível de comércio é semelhante ao mantido pelo Canadá com a China, tendo atingido em 2005 o montante de A\$ 41,3 bilhões (US \$ 30,2 bilhões) <sup>(264)</sup>. A Austrália é fornecedor tradicional e expressivo de insumos industriais e matérias-primas para a indústria de transformação chinesa. Cerca de dois terços das exportações australianas para a China são compostas de produtos básicos, principalmente minério de ferro (37%), minérios de cobre, estanho, manganês e outros (10%) e lã (7%). Paralelamente, em anos recentes, houve crescimento significativo nas exportações australianas de manufaturados, como máquinas e aparelhos elétricos e equipamentos de telecomunicações. Do lado das importações, no caso da Austrália, impera um quadro semelhante ao brasileiro ou canadense: as exportações chinesas são diversificadas e essencialmente compostas de manufaturados, a começar pelos têxteis (13,9%), computadores (10,7%), equipamentos de telecomunicações (5,6%) e brinquedos (5,2%). A China é atualmente o 22º maior destino para investimentos australianos (A\$ 1,2 bilhão ou US\$ 950 milhões), concentrados na área manufatureira, no extrativismo mineral e em serviços financeiros, jurídicos e de educação. A China ocupa, por seu turno, o posto de 17º maior investidor na Austrália, onde concentra seus investimentos em projetos associados sobretudo à mineração e energia.

---

<sup>(264)</sup> O comércio sino-australiano cresceu a uma taxa anual média de 20% entre 2000 e 2005, tendo atingido A\$ 41,3 bilhões em 2005. O comércio é tradicionalmente desfavorável à Austrália, que registrou um déficit comercial de A\$ 5,1 bilhões em 2005, como resultado de exportações no valor de 18,1 bilhões à China e importações de A\$ 23,2 bilhões da China. O câmbio médio A\$/US\$ foi de 0,60 para 1 em 2000 e 0,76 para 1 em 2005.

Na área de serviços, o quadro é mais favorável à Austrália, que se tem beneficiado do aumento real da renda da população chinesa e de uma abertura controlada da China nesse setor. Em anos recentes, empresas australianas de grande porte – bancos, firmas de advocacia e empresas de seguro – têm expandido sua presença no mercado chinês, acompanhadas por pequenas empresas australianas que conquistaram nichos de mercado nas áreas de serviços de engenharia e arquitetura, mineração e agroindústria. Como resultado, a China foi, em 2004, o sexto maior mercado para essas exportações australianas. Assim como ocorre com o Canadá, a China é atualmente o país que mais envia estudantes para a Austrália, e é a quinta maior fonte de turistas estrangeiros para aquele país. Prevêem as autoridades australianas que o número de turistas chineses em visita à Austrália se eleve a um milhão em 2013.

É crescente a convicção dentro da sociedade australiana de que a China é um parceiro “inevitável”. Embora persistam inquietações de setores industriais quanto ao potencial de danos que a competitividade da indústria chinesa possa causar a certos setores da indústria nacional – temor também existente no Canadá –, o consenso empresarial é de que a Austrália não tem opção senão encontrar um *modus vivendi* com o enorme vizinho ao norte. Foi nesse espírito que o Governo australiano, depois de amplas consultas internas que levaram à concessão à China do *status* de economia de mercado, patrocinou o lançamento, em 2005, de negociações bilaterais para um acordo abrangente e ambicioso de livre comércio com a China.

### **7.7 - Intensificação do engajamento brasileiro na China**

A experiência da Austrália e do Canadá na China apresenta valiosas lições com vistas à adoção pelo Brasil de política compatível com nossa crescente presença nos cenários político e econômico mundiais. Serviria, ainda, para modernizar nossa atuação institucional político-diplomática e econômico-comercial junto ao nosso terceiro maior parceiro comercial. A constituição, ano passado, da “Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível” pretende dar rumo mais consistente e estratégico à multifacetada cooperação entre os dois países. Trata-se apenas, no entanto, de um modesto passo para aumentar a presença institucional brasileira na China. Como afirma o Embaixador Castro Neves, “é revelador que a estrutura diplomática brasileira em toda a China seja inferior àquela que temos no Chile, Paraguai ou na

Colômbia. Embora se trate de países extremamente relevantes para o Brasil, apresentam desafio incomparavelmente menor, em termos de compreensão de sua realidade interna, além de perspectivas menores também, em termos de comércio, atração de investimentos e cooperação em alta tecnologia<sup>(265)</sup>. Apesar de a China ser o primeiro parceiro comercial e político brasileiro na Ásia, a Embaixada do Brasil em Pequim conta com lotação nitidamente inferior àquela em Tóquio.

Qualquer decisão do Brasil de estabelecer uma presença de maior relevo na China, corolário natural do desejo de diversificar sua presença comercial para além do setor de *commodities*, envolveria diversas medidas, algumas de caráter logístico, outras ligadas à necessidade de dar maior peso político à atuação brasileira no país, como vêm fazendo, por exemplo, Canadá e Austrália. Uma visão de longo prazo dessas relações, compatível com o caráter estratégico de nossa parceria, exigiria ainda desenvolver iniciativas tendentes a fazer surgir no Brasil especialistas em temas chineses e em divulgar melhor na China a realidade brasileira.

Do ponto de vista institucional, não basta expandir a rede diplomática e consular. É preciso dotá-la dos meios necessários. A Embaixada em Pequim poderia ver minorada a atual barreira cultural e linguística à sua atuação eficiente junto ao centro de decisões políticas e econômicas da China, mediante a contratação de pessoal com habilitações específicas para servir no Posto. Isto incluiria funcionários sino-brasileiros treinados em língua chinesa, assim como de especialistas chineses, do setor privado, em temas como agricultura, energia, ciência e tecnologia e política interna. Essa estrutura permitiria à Embaixada prescindir gradualmente de funcionários governamentais chineses, de lealdade incerta, como aliás recomendado pela própria Embaixada<sup>(266)</sup>. Seria importante igualmente habilitar a Missão a atuar com maior desenvoltura na área educacional e cultural, como fazem México e Espanha, por meio de importantes centros culturais em Pequim. Dado o crescente interesse de estudantes e profissionais chineses pela língua portuguesa, poder-se-ia estabelecer em Pequim um “Centro de Estudos Brasileiros”.

Fora de Pequim, seria prioritário fortalecer o Consulado Geral em Xangai, dotando-o de estrutura de promoção comercial compatível com a importância comercial e financeira daquela jurisdição, que caminha rapidamente para se

---

<sup>(265)</sup> Apêndice F - Entrevista com Luiz Augusto de Castro Neves, p. F 8 e 9.

<sup>(266)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de fevereiro de 2005.

tornar o principal centro financeiro da Ásia. Vale igualmente para aquela repartição a recomendação de contratação de funcionários sino-brasileiros e especialistas chineses em áreas como ciência e tecnologia e investimentos. Igualmente necessário seria abrir uma repartição consular na cidade de Guangzhou (Cantão), fazendo uso de permissão concedida há dez anos pelo governo chinês para que o Brasil tenha presença oficial na província de Guangdong, a mais rica do país e coincidentemente a que concentra a maior parte dos brasileiros – cerca de 1.500 – que residem na China. Tal passo, já implementado pelo México e em vias de sê-lo pelo Peru, seria justificável, ainda, pelas expressivas dimensões da economia do Sul da China, macrorregião formada pelas províncias de Guangdong, Fujian, Jiangxi, Hunan, Guangxi, Guizhou e Hainan, com uma população total de 234 milhões e PIB coletivo de US\$ 555 bilhões <sup>(267)</sup>.

O fortalecimento da presença brasileira nas três principais cidades chinesas – Pequim, Xangai e Cantão — embora necessário, tampouco seria suficiente para assegurar uma cobertura adequada dos interesses brasileiros na China, sobretudo na área comercial. Como observa o ex-Secretário-Geral do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), há importante trabalho a ser feito pela própria comunidade empresarial brasileira, a qual, segundo ele, “não tem tradição de investir em relacionamentos institucionais no exterior.” O próprio CEBC, reconhece ele, não tem uma presença física na China, nem existe Câmara de Comércio bilateral que possa atuar nesse sentido <sup>(268)</sup>. Ao contrário de setores empresariais norte-americanos, que mantêm presença naquele país e fazem intenso *lobby* junto ao Governo chinês, os empresários brasileiros, mesmo aqueles com fortes interesses na China, não estão presentes institucionalmente no país. Os exemplos do Canadá e da Austrália sugerem a importância de dispormos de centros brasileiros de negócios em pontos estratégicos da China. Somente assim, poder-se-ia gerar, segundo o ex-Secretário-Geral do Conselho Empresarial Brasil-China, um “movimento autossustentado de aproximação empresarial com a China” <sup>(269)</sup>. Tais centros empresariais poderiam ser sediados em importantes cidades chinesas, enquanto não houvesse a perspectiva de instalação de consulados brasileiros,

<sup>(267)</sup> Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de julho de 2006.

<sup>(268)</sup> Existem hoje quase duas dezenas de associações de amizade ou organizações sediadas no Brasil que se intitulam “câmaras de comércio Brasil-China”. Infelizmente, na maior parte das vezes, agem como pouco mais do que agenciadores de vistos e não têm credibilidade ou atuação séria no ramo de promoção comercial ou organização de missões empresariais.

<sup>(269)</sup> Apêndice N - Entrevista com Renato Amorim, p N 11.

e deveriam, idealmente, resultar de uma associação entre a comunidade empresarial e o Governo brasileiro, seja por meio da “Associação de Promoção de Exportações e Investimentos” (APEX), órgão ligado ao MDIC, seja via o Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty. Esses centros não demandariam grandes investimentos, pois se constituiriam, pelo menos inicialmente, de pequenos escritórios com dois ou três funcionários chineses ligados aos setores comerciais das repartições em Pequim, Xangai e eventualmente Cantão. Para o CEBC, sem um investimento institucional dessa natureza, “não é realista esperar que empresas brasileiras possam ampliar seus negócios na China para além das áreas tradicionais já exploradas, em *commodities*”<sup>(270)</sup>.

Como elemento complementar de uma estratégia de aumento da visibilidade do Brasil, caberia expandir a divulgação cultural e a construção de uma imagem mais positiva do país na China. O limitado conhecimento que a população chinesa tem do Brasil – incluindo-se mesmo empresários, estudiosos e pesquisadores – recomenda um esforço mais ambicioso de projeção de uma imagem moderna do Brasil na China. A imagem geralmente prevalecente do Brasil é associada ao futebol e ao samba. O respeito que em outras épocas a população chinesa tinha pelo Brasil – sobretudo nos anos setenta e oitenta, quando o nível de desenvolvimento econômico brasileiro era sensivelmente superior ao chinês – diminuiu significativamente em tempos recentes, na medida em que a China avançou rapidamente em direção a uma economia moderna. A relutância de importantes setores da sociedade chinesa em associar o Brasil a conquistas tecnológicas e alta tecnologia – apesar da reputação de nosso país em certos setores avançados, como a indústria aeronáutica, hidrelétrica e bioenergia – constitui um sério obstáculo ao esforço de sofisticação da pauta exportadora brasileira para a China, como descobriu a Embraer, em suas primeiras tentativas de vender jatos regionais na China.

Ademais do estabelecimento de um “Centro de Estudos Brasileiros” em Pequim, seria fundamental expandir a rede brasileira de leitores e núcleos de estudos brasileiros em entidades educacionais para além da Universidade de Pequim, onde um núcleo desse tipo foi criado durante a visita presidencial de 2004. O estabelecimento no Brasil de um “Centro de Estudos Chineses”, ligado a alguma universidade importante e dedicado a estudar aquele país sob a ótica do interesse nacional, ajudaria a constituir uma massa crítica na

---

<sup>(270)</sup> Apêndice N - Entrevista com Renato Amorim, p N 11.

área acadêmica brasileira em relação a estudos sino-brasileiros, etapa indispensável para a geração de conhecimentos em profundidade sobre a realidade e potencialidades da China. Complementarmente, cumpre haver presença cultural e acadêmica brasileira mais intensa na China. Atualmente, o quadro é pouco alentador, tanto na área de divulgação cultural quanto na de intercâmbio acadêmico. São extremamente reduzidos os contingentes de estudantes brasileiros cursando universidades chinesas e, em sentido inverso, igualmente limitado o número de estudantes chineses no Brasil <sup>(271)</sup>.

---

<sup>(271)</sup> O Núcleo de Estudos Brasileiros na Universidade de Pequim vem perdendo consistência e já começam a se multiplicar indícios de “dificuldades crescentes em abrir leitorados nas universidades mais prestigiosas da China, especialmente as que já contam com pessoal capacitado em português”, que muitas vezes preferem estabelecer vínculos acadêmicos com o ativo Instituto Português do Oriente, sediado em Macau.

## Conclusão

Passada quase uma década e meia do seu estabelecimento e à luz das inúmeras transformações estruturais ocorridas nas economias e nos cenários de política interna e externa brasileiros e chineses, propôs-se este trabalho traçar um balanço das realizações, problemas e desafios associados à evolução histórica da “Parceria Estratégica” sino-brasileira. É certo que não se alteraram as motivações fundamentais que presidiram seu lançamento há treze anos. De sua parte, o Brasil continua a reconhecer a China como um país política e economicamente em ascensão na Ásia, aliás muito mais significativo hoje do que no passado. De forma análoga, a China vê no Brasil seu maior parceiro comercial na América Latina, além de importante interlocutor em questões multilaterais e internacionais.

Por outro lado, não há como ignorar que acontecimentos internacionais ocorridos na última década e meia, como o esgotamento da era bipolar e a aceleração da “globalização” econômica mundial, alteraram os pesos relativos do Brasil e China no cenário internacional, bem como o foco de suas respectivas políticas externas. Sob o impacto dessas mudanças, a China evoluiu do *status* de uma potência regional, ainda que nuclear, com atuação geográfica limitada, para se transformar numa potência de alcance global, capaz de projetar seu poder econômico e político para além de suas fronteiras regionais, e de tecer uma rede de “alianças” com países emergentes da Ásia Central, África, América Latina e Ásia<sup>(272)</sup>. O Brasil, por sua

---

<sup>(272)</sup> A China é o pivô central de vários foros regionais: os Foros de Cooperação Sino-Africano e

vez, concentrou sua política externa, ao longo desse período, na diplomacia multilateral econômica e no relacionamento com a América do Sul, sobretudo na consolidação do Mercosul, embora tenha buscado estabelecer relações privilegiadas com economias emergentes fora de sua área de ação tradicional, entre as quais a China e a Índia.

As transformações por que passaram a China e o Brasil nesses anos não poderiam deixar de afetar significativamente o relacionamento bilateral. No Capítulo 2, examinou-se o caráter “experimental” e “tentativo” da Parceria estabelecida em 1993, quando nem China nem Brasil haviam desenvolvido de maneira plena o conceito de “parceria estratégica” no contexto de suas respectivas políticas externas. Desde o início da abertura econômica, em 1979, a política externa chinesa passara a dedicar crescente atenção ao mundo ocidental, de onde proviriam os investimentos e a tecnologias necessárias ao desenvolvimento econômico da China. Dentro desse cenário maior, a atenção dedicada ao Brasil, no início dos anos noventa, parece ter surgido de motivações conjunturais, ligadas ao isolamento político do regime chinês resultante sobretudo do episódio de *Tiananmen*. O Brasil teria sido valorizado subitamente aos olhos chineses pelo fato de seu peso específico, política e economicamente, representar alternativa externa relevante, no momento em que as portas do Ocidente lhe eram fechadas. Do lado brasileiro, segundo depoimentos dos principais atores diplomáticos envolvidos na relação sino-brasileira, o impulso inicial em direção à Parceria tampouco resultara de uma percepção clara da existência de um interesse fundamental de longo prazo. A Parceria encampou, na verdade, certos objetivos de cooperação setorial que, embora de inegável relevância, não podiam substituir-se a uma visão de longo prazo, de engajamento e interação com a China.

O Capítulo 3 descreveu o impacto adverso dessa ausência de bases sólidas sobre a consolidação da Parceria entre 1994 e 1999, período que corresponde ao seu primeiro ciclo de vida. Embora existissem setores de cooperação em que os interesses convergiam, como no caso do “Programa Sino-Brasileiro de Satélites de Recursos Terrestres”, na segunda metade dos anos noventa as prioridades passaram a divergir. Do lado chinês, prevaleciam o interesse em garantir acesso a matérias-primas minerais e agrícolas, indispensáveis ao desenvolvimento de sua indústria pesada, e a necessidade

---

Organização de Cooperação de Xangai e Foro de Cooperação Econômico-Comercial China-Caribe. No plano econômico, mantém um acordo de livre comércio com a ASEAN que reforça sua atuação política e econômica naquela região.

de enriquecer e melhorar o padrão alimentar de sua população. Do lado brasileiro, o prioridade estava em participar de projetos comerciais, em particular projetos hidrelétricos de grande porte na China, especialmente a Usina de Três Gargantas. Esse descompasso de interesses agravou-se, pelo menos do lado brasileiro, com a frustração dessas expectativas do setor privado brasileiro, que se revelaram excessivamente ambiciosas.

Essas dificuldades, de certa forma naturais, à luz da pouca familiaridade recíproca que tinham importantes segmentos econômicos e políticos de cada país com suas contrapartes, chinesas ou brasileiras, se somariam a novas orientações de política externa, que se fariam sentir nos dois países, e que viriam reduzir o grau de atenção e de esforços a serem despendidos na aproximação bilateral. No caso brasileiro, as prioridades mais candentes da segunda metade da década de noventa se dirigiram à integração econômica regional com a América Latina e, em particular, à construção do Mercosul, bem como ao acompanhamento das negociações comerciais na esfera da OMC e iniciativas de negociação de acordos de livre comércio com a União Europeia e com as Américas (ALCA). Do lado chinês, o fim dos anos de ‘bloqueio’ político e econômico ocidental após *Tiananmen*, bem como a melhoria das relações chinesas com seus vizinhos imediatos, abririam-lhe novos horizontes de atuação. Pôde assim a China reconstruir relações comerciais e políticas de peso, inclusive “parcerias estratégicas” com países ocidentais como França e Alemanha, com a Rússia – igualmente alvo de iniciativa semelhante –, além de com o Japão, a Coreia do Sul e o Sudeste Asiático.

Ao se iniciar a década de 2000, a Parceria Estratégica sino-brasileira entra em novo ciclo. Deixa-se de lado o foco até então quase exclusivo em cooperação científica e tecnológica e projetos econômico-comerciais setoriais. A Parceria bilateral recobra dinamismo a partir de uma bem delimitada complementaridade econômica, diversa daquela que havia vigorado entre os dois países nos anos oitenta. Em contraste com a China daqueles anos – ainda uma exportadora de *commodities* e mercado expressivo para insumos industriais e manufaturas brasileiras –, a China do final dos anos noventa constituirá importante base de produção e exportação de produtos manufaturados e, em sentido inverso, grande importadora de produtos primários necessários ao funcionamento de seu pujante parque fabril.

Esta realidade se reflete, já a partir do ano 2000, numa retomada do fluxo do comércio bilateral, após período de declínio no final dos anos noventa. Viu-se então uma expansão contínua, acelerada e consistente das exportações

brasileiras de *commodities* agrícolas e minerais para a China, sobretudo de minério de ferro e soja em grão, transformando aquele país, em poucos anos, num dos principais mercados externos do Brasil, atrás somente dos EUA e da Argentina<sup>(273)</sup>. Sob o impacto da crescente relevância econômica que a China passara a ter para o Brasil, ressurgiu o interesse empresarial brasileiro naquele país, desalentado desde as frustrações de meados dos anos noventa. A crescente concentração da pauta exportadora brasileira para a China em torno de produtos básicos – e a da pauta importadora chinesa de produtos brasileiros em produtos manufaturados – não impediria que fossem exploradas por empresários nacionais, com pleno apoio do Governo brasileiro, oportunidades comerciais fora do âmbito estritamente primário. Exemplos dessa tendência foram os esforços para introduzir carne de frango e bovina brasileira no mercado chinês, como também o foi o empenho da Embraer em vender lá suas aeronaves regionais. Reforça-se assim a presença de grandes empresas brasileiras na China, até então limitadas essencialmente à Embraco, fabricante de compressores de Santa Catarina, e estabelecida na China desde 1995. Entre os novos atores empresariais brasileiros na China figuram ainda Weg, Petrobrás, Banco do Brasil e Banco Itaú, que encontraram no mercado chinês e asiático novo horizonte para a internacionalização de suas operações.

A esta retomada comercial viria se juntar, a partir de 2003, a perspectiva de uma reaproximação geopolítica, em decorrência dos esforços do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, recém-eleito, de estabelecer um arco de alianças estratégicas com as principais potências emergentes – China, Índia, Rússia e África do Sul. Essa “aliança Sul-Sul” permitiria àqueles países atuar conjunta e concertadamente na busca de uma ordem econômica e política internacional “multipolar”, na qual fosse assegurado aos países do “Sul” um grau de influência compatível com seu crescente peso no cenário internacional. No contexto da constituição dessa ampla aliança, o fortalecimento do relacionamento político Brasil-China era componente naturalmente prioritário. O discurso chinês consistentemente favorável à “multipolaridade” sempre servira de base para uma fluida cooperação entre Brasil e China em temas da agenda política internacional. A defesa chinesa do fortalecimento do sistema multilateral levou

---

<sup>(273)</sup> Em quatro anos, a China passou de décimo-segundo para terceiro maior mercado importador do Brasil. A crescente importância da China como parceiro comercial constituiu um fenômeno que não se restringiu nem ao Brasil nem à própria América Latina. Na América do Sul, sob o impacto dessas mesmas tendências, a China viria a se tornar rapidamente, nesse mesmo período, importante mercado para as exportações do Chile, Argentina, Uruguai e Peru.

o Governo Lula a se empenhar em buscar na China um importante parceiro na campanha de valorização do papel dos países em desenvolvimento nos dois principais foros multilaterais: na ONU, mediante reforma do seu Conselho de Segurança, e na OMC, mediante a constituição do G-20.

Conforme assinalado no Capítulo 5, foi a conjugação desses dois elementos – um revigorado e dinâmico relacionamento comercial sino-brasileiro e a perspectiva de uma aliança geopolítica que fortalecesse o Brasil na busca de uma inserção mais proeminente na atual ordem política internacional – que motivou a valorização da China dentro da política externa do Governo Lula. A prioridade concedida à China chegaria a seu apogeu em 2004, com a visita presidencial à China, a primeira de um presidente brasileiro àquele país em quase dez anos. Tratava-se de consolidar os ganhos econômicos do Brasil com a Parceria, não só através da abertura adicional do mercado chinês a produtos brasileiros, como carnes e aviões, como também, e sobretudo, por meio de um esperado impulso aos investimentos chineses no Brasil, particularmente na área de infraestrutura. Repetir-se-ia assim, com variações, a experiência dos anos noventa, quando a falta de encomendas domésticas para projetos de infraestrutura levaria as grandes empreiteiras brasileiras a competir por projetos na China. Em meados dos anos 2000, a dificuldade estrutural do Estado brasileiro em financiar projetos imposteráveis de infraestrutura domésticos levou-nos a ver nas empreiteiras e grandes conglomerados chineses a aparente solução para a carência de capital nacional para aqueles investimentos, necessários à retomada do crescimento econômico brasileiro.

A visita do Presidente Hu Jintao ao Brasil, em novembro de 2004, deveria sinalizar a consolidação desse renovado compromisso com uma Parceria Estratégica entre duas potências que experimentam a realidade da globalização. Sintomática da complexidade dos desafios à frente dos dois parceiros, entretanto, a visita coincidiu com uma nova reviravolta na dinâmica do fluxo comercial bilateral prevalecente desde 2000. O novo surto de exportações chinesas de manufaturados para o Brasil e a relativa perda de dinamismo das exportações brasileiras para a China iriam reduzir, em setores sensíveis do empresariado nacional, a base de apoio à intensificação da Parceria Estratégica. Antes vista sobretudo como um mercado inesgotável para exportações brasileiras, a China passou a representar, já no final de 2004, um perigoso concorrente industrial para limitados – porém atuantes – setores do empresariado brasileiro. Essa reversão de atitudes pode ser

explicada por uma conjunção de fatores adversos, do ponto do vista do empresariado brasileiro: (i) persistente ambiente econômico interno desfavorável ao setor produtivo brasileiro <sup>(274)</sup> e (ii) o crescimento acelerado das exportações industriais chinesas. Conjugada a esses dois fatores, a decisão do Governo brasileiro de reconhecer a China como uma “economia de mercado” foi “interpretada” por setores empresariais fragilizados como suscetível de desprotegê-los perante uma “invasão de produtos chineses”, na medida em que aquele reconhecimento dificultaria a condução de futuros processos de defesa comercial contra concorrentes chineses.

Nesse clima político adverso, que na verdade reflete sentimento de vulnerabilidade doméstica e falta de opções, conforme explicita o Capítulo 6, ignorou-se o fato de que parte substancial das exportações chinesas de produtos industriais eram constituídas de insumos utilizados pela indústria nacional para a produção interna e exportação. Assim, diante do aumento das importações de bens de consumo final chineses, os resultantes temores em setores sensíveis da indústria nacional redundaram em seguidos pedidos de proteção ao Governo brasileiro. As queixas desses setores foram encampadas por algumas entidades patronais, como a FIESP, descontentes com a prioridade concedida pela política externa governamental a parcerias com a China e outros países em desenvolvimento. Esses grupos juntaram forças para combater as “concessões excessivas” feitas pelo Governo brasileiro à China e acenaram com o espectro da “desindustrialização” brasileira, como resultado de uma suposta “concorrência desleal” chinesa. Os partidários dessa tese acenavam com o crescente movimento de transferência ou realocização de empresas ou setores industriais brasileiros para a China, ou com a gradual terceirização de parcelas substanciais da indústria nacional em favor de fornecedores na Ásia, e na China em particular. Essa visão alarmista foi exacerbada, de certa forma, pela demora na concretização dos projetos de investimentos no Brasil anunciados pela China, no decorrer de 2004, durante as visitas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China e do presidente Hu Jintao ao Brasil.

A este quadro de crescentes tensões no âmbito comercial, juntou-se, também em 2005, um contencioso político, a partir das visões divergentes

---

<sup>(274)</sup> O setor industrial brasileiro arca com custos ambientais e trabalhistas, nível de juros e carga tributária muito mais altos que seus similares chineses. Como dificuldade adicional, enquanto o câmbio chinês *vis à vis* o dólar norte-americano se manteve inalterado de 1995 a 2005, a moeda brasileira vem se valorizando substancialmente contra o dólar norte-americano desde 2003.

dos dois países em relação à conveniência de se ampliar o Conselho de Segurança da ONU, sobretudo no que tange à categoria de membros permanentes. A resistência da China à proposta de reforma apresentada pelo Grupo dos Quatro, embora ostensivamente baseada em objeções históricas específicas em relação ao Japão, sublinhava a sua falta de disposição de compartilhar com um número maior de parceiros o seu *status* privilegiado de único membro permanente asiático e em desenvolvimento do CSNU. A posição adotada pela China levaria autoridades brasileiras a registrar sua decepção com o “conservadorismo” chinês e surpresa diante da disposição da China de se aliar taticamente aos EUA, para bloquear a reforma do Conselho, medida essa que, se bem-sucedida, poderia contribuir, talvez mais do que qualquer outra iniciativa, para a consolidação do mundo “multipolar”, desde muito preconizado oficialmente pela China<sup>(275)</sup>. O desinteresse da China em se aliar aos demais países emergentes, no sentido de promover alterações de fundo na atual ordem econômica e política internacional, evidencia que aquele país é hoje cada vez mais uma “potência satisfeita” com o *status quo*. Explicita também que a China preferirá, sempre que interesses cruciais seus não sejam atingidos, evitar pendências com as potências ocidentais, sobretudo os EUA, de modo a privilegiar o desenvolvimento de sua economia, que depende fundamentalmente de boas relações comerciais com o Ocidente<sup>(276)</sup>. Nos últimos anos, a China se mostrou igualmente determinada a priorizar, em termos de atuação externa, a manutenção de um espaço regional

---

<sup>(275)</sup> A esse respeito, afirma o Professor Marco Aurélio Garcia que “a postura chinesa de bloquear a reforma do CSNU” representa uma “evidente falta de sintonia política” com o Brasil, embora seja necessário “matizar essa discordância bilateral, já que sabemos a objeção fundamental que a China levantou à reforma do CSNU diz respeito à entrada do Japão como membro permanente do CSNU”. Em todo caso, indicou que “o Brasil talvez tivesse tido uma expectativa de realizar com a China uma cooperação um pouco mais abrangente do que a efetivamente registrada no que diz respeito à articulação nos foros internacionais”. Apêndice O - Entrevista com Marco Aurélio Garcia, p. O 2, 9 e 10.

<sup>(276)</sup> A posição chinesa a respeito de uma aliança entre países em desenvolvimento para combater a hegemonia dos países ricos seria admiravelmente bem resumida pelo atual embaixador chinês no Brasil, Sr. Chen Duqing, o qual afirma que “essa tese de uma aliança dos países emergentes, com a China à frente, contra os EUA, não é a posição da China. Sabemos muito bem que o poder chinês é muito inferior ainda ao dos EUA que, por outro lado, é enorme comprador de produtos chineses. Nosso PIB é ainda inferior ao do Japão e bem inferior ao dos EUA. Não desejamos qualquer inimizade com os EUA; ao contrário, esforçamo-nos constantemente para reduzir ao máximo os atritos. É preciso não confundir a defesa de princípios gerais de política externa (crítica ao hegemonismo, democratização das relações internacionais) com uma política concreta de enfrentamento com as grandes potências”. Apêndice I - Entrevista com Chen Duqing, p. I 3.

de influência na Ásia, onde pretende exercer crescentemente o papel de potência hegemônica. É tal aspiração o que desaconselha o ingresso, como membros permanentes do CSNU, das únicas potências asiáticas que poderiam rivalizar com a China em poder e influência na região: o Japão e Índia. Embora Brasil e China continuem cooperando em muitos temas nos fóruns internacionais, inclusive no âmbito da OMC, através do G-20, e permaneçam comprometidos com a valorização do papel da ONU dentro da presente ordem internacional, os eventos de 2005 induziram representantes brasileiros a observar que a atitude chinesa limitaria a fluidez da cooperação multilateral sino-brasileira e criaria uma “sombra” nas relações entre os dois países.

Ao final de 2005, pouco mais de dezoito meses após a visita do Presidente Lula à China, as relações bilaterais chegariam assim a um novo ponto de inflexão, de ambiguidade e – por que não dizê-lo – de perplexidade, dado o alcance e extensão dos problemas que subitamente se fizeram sentir na condução da Parceria bilateral. As interrogações maiores estavam localizadas no Brasil, mais afetado – tanto positiva como negativamente – pelas consequências inesperadas do crescimento vertiginoso do comércio bilateral a partir do ano 2000. Debatia-se se a China representaria apenas uma “competidora” comercial do Brasil, como alegavam certos setores industriais brasileiros, ou se ela seria, sobretudo, um “mercado” natural para o Brasil, como defendiam o setor agroindustrial e importantes empresas multinacionais brasileiras. Alguns receavam que sua competitividade na área industrial terminaria por deslocar importantes empresas e investimentos do Brasil para a China, condenando significativos setores da indústria nacional à perda de mercados internos e externos para seus concorrentes chineses. Outros afirmariam que a crescente importação de insumos industriais chineses, a baixo custo, poderia ajudar importantes setores da indústria nacional, como os de automóveis, vestuário e eletrodomésticos, a compensar seus altos custos internos e manter sua competitividade nacional e internacional. No âmbito político, as seguidas recusas chinesas a apoiar o ingresso do Brasil como membro permanente no CSNU levaram muitos a questionar a extensão real dos interesses estratégicos em comum.

Como responder às dúvidas acima resumidas? Afinal, nenhum dos dois lados questionava a Parceria Estratégica, enquanto expressão da importância crescente dos vínculos comerciais e do tradicional bom relacionamento político bilateral, sobretudo no contexto da liderança regional e internacional que ambos países exerciam. A instalação formal da “Comissão Sino-Brasileira de Alto

Nível de Concertação”, durante a visita do Vice-Presidente Alencar, em março de 2006, foi gesto decisivo para desfazer a “sombra” sobre o relacionamento, ao “compartimentalizar” o desacordo bilateral em matéria de reforma do Conselho de Segurança da ONU, à semelhança do que o Brasil fizera com a Argentina em relação ao mesmo tema.

Essa disposição expressou-se na esfera comercial, no empenho conjunto em desmontar contenciosos relacionados ao surto de exportações chinesas, sobretudo no setor têxtil e de brinquedos. Lançaram as autoridades competentes mão de soluções setoriais, por meio de acordos de autolimitação de exportações, de modo a evitar a aplicação, pelo Brasil, de medidas de defesa comercial que pudessem gerar inconformidade na China. Além de preservar a Parceria Estratégica, o imperativo de evitar uma escalada das tensões comerciais prendia-se ao desejo brasileiro de preservar seus interesses comerciais de caráter “ofensivo” na China. Em 2006, como visto no Capítulo 4, havia começado a dar frutos o longo esforço para assegurar acesso ao mercado chinês para carnes e aviões brasileiros. Estabeleceu-se assim, ao longo de 2006, um equilíbrio precário entre interesses defensivos e ofensivos, no trato com a China. A autolimitação de exportações chinesas de têxteis e brinquedos, ao trazer um alívio temporário a setores industriais brasileiros “ameaçados”, permitiu conter as fortes pressões dos mesmos em favor da aplicação de restrições severas a produtos chineses – incluindo até as “salvaguardas especiais” previstas no Protocolo de Adesão da China à OMC.

O “precário equilíbrio” referido acima, que foi estabelecido ao longo do último ano, reflete fundamentalmente uma acomodação instável e temporária entre grupos empresariais brasileiros com interesses conflitantes: de um lado, há setores industriais pouco competitivos desejosos de introduzir barreiras protecionistas contra os produtos industriais chineses e, de outro, setores interessados em expandir suas exportações para a China, caso do agronegócio e de grandes empresas multinacionais brasileiras, como a CVRD e a Embraer, entre outras. Dificilmente se resolverão essas tensões, enquanto não se reverter a perda de competitividade da indústria brasileira face à sua concorrente chinesa, que é causada essencialmente por fatores como: sobrevalorização do câmbio, alta carga tributária, mau estado da infraestrutura de transportes, sufocantes e custosas legislações trabalhista e ambiental. Na ausência de correção de tais problemas, é de se prever que continue a aumentar a participação de manufaturados chineses dentro do mercado brasileiro e, conseqüentemente, o sentimento de vulnerabilidade de importantes setores

industriais em relação àquele país<sup>(277)</sup>. Caso isso ocorra, aumentarão as pressões conflitantes em torno da questão da regulamentação efetiva do *status* de “economia de mercado” concedido à China, como demonstra a decisão do Ministério do Desenvolvimento, Comércio e Indústria, tomada em 2006, de iniciar novas investigações antidumping contra produtos chineses, sem uso do critério de “economia de mercado” na metodologia empregada. Afetarão esse debate as inevitáveis pressões da China para que se proceda a esse passo em algum momento futuro, tendo em vista já ter o Governo chinês implementado as obrigações que assumira em troca daquele gesto. Caso o Governo brasileiro adie indefinidamente a aplicação efetiva daquela cláusula, entretanto, correrá o risco de atrair retaliações da parte da China, sem falar na perda de credibilidade, dando margem a interpretações por parte do Governo e empresariado chinês de que o Brasil não seria um “ator confiável”<sup>(278)</sup>.

Quais as alternativas abertas então ao Governo e sociedades brasileiros para redesenhar e reequilibrar o relacionamento bilateral sino-brasileiro? Um natural ponto de partida seria a promoção de um debate mais acurado, realista e sério sobre o efetivo alcance e repercussões para o Brasil do crescimento dos fluxos comerciais sino-brasileiros, deixando de lado a visão muitas vezes “parcial e deturpada”, empregada por setores interessados, desatentos às potencialidades da Parceria Estratégica<sup>(279)</sup>. Seria necessário, inicialmente, vencer diversos mitos, inconscientes ou gerados artificialmente, que dificultam uma verdadeira discussão dos interesses nacionais em jogo na relação brasileira com a China. Há que se reconhecer, como previne o Embaixador Castro Neves, que a relação do Brasil com um país das dimensões da China, na

---

<sup>(277)</sup> Em comentário feito ao Embaixador do Brasil em Pequim no início de 2006, o Presidente da FIESP, embora reconhecesse serem os problemas da indústria brasileira essencialmente internos, ressaltou que, enquanto não se realizassem as reformas econômicas necessárias para destravar a economia brasileira, a indústria nacional continuaria necessitando de proteção contra a China. Apêndice F - Entrevista com Luiz Augusto de Castro Neves, p. F 2.

<sup>(278)</sup> No presente momento, o Brasil espera iniciar embarques de carne de frango para a China, no contexto da decisão chinesa de credenciar, no início de 2006, duas dezenas de frigoríficos brasileiros como aptos a exportar para aquele país. Em igual sentido, contrato assinado pela Embraer com a empresa Hainan Airlines prevê a venda e entrega, nos próximos anos, de 100 aviões ERJ 145 e 190.

<sup>(279)</sup> O ex-Secretário-Executivo do Conselho Empresarial Brasil-China, ao comentar sobre a agressividade do lobby empresarial brasileiro antichinês, chega a mencionar o “sequestro da agenda pública por alguns setores da indústria brasileira preocupados com a defesa de uma agenda política na qual a China aparecia como um ‘bode expiatório’ conveniente”, e sua atuação junto à imprensa, “apresentando seus pontos de vista e se queixando da China muitas vezes com informação parcial e deturpada do relacionamento comercial bilateral.”. Apêndice N - Entrevista com Renato Amorim, p N 3.

medida em que se intensifica, além de nos trazer resultados benéficos em numerosos campos de cooperação, virá acompanhada inevitavelmente de contenciosos e desacordos. As relações com nosso parceiro próximo e vizinho, a Argentina, oferecem exemplo instrutivo. Assim, o fato de aumentarem os contenciosos bilaterais, sobretudo no campo econômico-comercial, longe de constituir um fator de crise, deveria na verdade comprovar o dinamismo e vigor do relacionamento bilateral, como aliás já ocorre com nosso principal parceiro do Mercosul. Valeria aqui recorrer ao próprio conceito de crise, que, na acepção chinesa, significa momento de inflexão e, portanto, de oportunidade.

Dentro dessa perspectiva mais ampla, uma primeira constatação diz respeito ao fato de que a crescente penetração de produtos industriais chineses no mercado brasileiro, como recorda Castro Neves, pode aumentar diretamente a competitividade econômica brasileira. Com efeito, uma parte substancial das importações brasileiras de insumos chineses decorre da substituição de fornecedores tradicionais – como os EUA, Japão e países europeus –, propiciando reduções de custos de produção. Tampouco seria realista ou desejável a opção de restringir tais importações, como observa novamente Castro Neves. Com a globalização e internacionalização do processo produtivo, os insumos usados nas indústrias são provenientes de uma variedade cada vez maior de origens. Nessas condições, o protecionismo clássico, tarifário e não tarifário, deixou de ser um instrumento eficaz de proteção de indústrias nacionais pouco competitivas<sup>(280)</sup>.

Outra face do mesmo processo de adaptação à presente conjuntura econômica internacional se refere ao imperativo registrado por muitas empresas brasileiras de se tornarem “globalizadas”, estabelecendo filiais e unidades produtivas no exterior, inclusive na China, de forma a poder participar de cadeias de produção mundiais. O caminho da “deslocalização” que vem sendo trilhado por empresas como a Weg, Embraco e Embraer, todas instaladas na China, não é exclusivamente um movimento defensivo, motivado unicamente pela busca de uma plataforma de produção, com custos mais baixos do que seria viável no Brasil. Contrariamente às afirmações de alguns setores industriais brasileiros, de que tal processo seria maléfico para a economia brasileira, na medida em que “exportaria” empregos qualificados para o exterior, há que se compreender que a “deslocalização” pode ser, e muitas vezes é, um passo positivo, parte essencial de uma estratégia de longo prazo

<sup>(280)</sup> *Supra* 252.

de “internacionalização” de empresas como a Embraer, Marcopolo e Gerdau. Trata-se de etapa fundamental, dentro do processo de adaptação à “globalização”, para empresas com vocação para se tornarem *global traders*. A presença dessas empresas na China representa apenas uma etapa seguinte, num processo que já levou empresas brasileiras a ganharem presença de destaque na América do Sul e, em alguns setores, nos EUA. Na medida em que a logística de mercados e de abastecimento se vai globalizando, a estratégia de produção e comercialização dessas empresas também segue a mesma lógica.

Desfeitos alguns equívocos que têm dominado o debate sobre o relacionamento sino-brasileiro, como deveriam postar-se o Governo e empresariado nacionais face à Parceria Estratégica? Dada a importância de que se reveste o mercado chinês para o Brasil, seria importante impedir que o quadro de tensões localizadas e conjunturais siga contaminando o relacionamento mais amplo entre os dois países, prejudicando importantes interesses comerciais brasileiros na economia de porte que mais cresce atualmente no mundo. Para tanto, é crucial que haja uma ampla reflexão, da parte do Governo e empresários brasileiros dos setores agrícola, extrativista, industrial e de serviços sobre quais os interesses efetivos do Brasil na China. Tal diagnóstico serviria de base para desenvolver uma estratégia de longo prazo, realista e bem estruturada, efetivamente estratégica, que permita contrapor, aos inevitáveis contenciosos no futuro, avanços em áreas e setores de interesse brasileiro na China.

Tal estratégia deveria começar por uma “agenda positiva”, que abarque projetos e programas capazes de atuar como elementos catalisadores de progressos no relacionamento, como foi, no passado recente, o Programa CBERS. Se ele representou alicerce importante da Parceria Estratégica, trazendo importantes benefícios tecnológicos ao Brasil, hoje se encontra compartimentalizado, exercendo pouca influência sobre outros setores do relacionamento bilateral. Um projeto que poderia devolver dinamismo à cooperação tecnológica pode ser encontrado no campo da bioenergia, tendo por base a experiência do Brasil em álcool combustível. Para a China, o interesse é inegável, como resposta à sua dupla dependência energética: de suprimentos de petróleo estrangeiro e de emprego intensivo do carvão doméstico, infelizmente de grande impacto poluidor. A China já vem ampliando sua produção interna de etanol, e poderá expandi-la, nos próximos anos, a patamares próximos à atual produção brasileira. Seguindo o exemplo brasileiro, ela tenciona estender a mistura do álcool à gasolina nas principais cidades chinesas, como forma de reduzir a emissão de gases estufa e a poluição ambiental.

Outra proposta de tema para uma agenda positiva consistiria no “destravamento” dos obstáculos aos investimentos chineses no Brasil, tanto na área extrativista/siderúrgica quanto na de infraestrutura ferroviária e portuária. Na área de infraestrutura, a mais problemática até este momento, haveria que explorar a possibilidade de encontrar meios para que o retorno financeiro dos eventuais investimentos realizados no Brasil possa ser aplicado no pagamento de matérias-primas e minérios desejados pelas empresas chinesas. Adicionalmente, poder-se-ia encorajar estratégias de atração de investimentos chineses para o setor do agronegócio, em resposta aos antigos e até hoje infrutíferos esforços chineses de aquisição de terras cultiváveis, no contexto de sua estratégia de segurança alimentar. Uma outra opção interessante consistiria em atrair capitais chineses para os diferentes elos da cadeia de produção do agronegócio brasileiro. Incentivar-se-iam “operações casadas”, sobretudo nas diferentes fases da industrialização e processamento de alimentos, infraestrutura e logística de transporte, comercialização e exportação, de modo a tornar mais atraente para a China a importação do produto final brasileiro.

Além de propor novos projetos de cooperação setoriais capazes de “redinamizar” a cooperação científica e tecnológica bilateral, conviria definir o que o Brasil espera de seu relacionamento econômico-comercial com a China. Para tanto, cumpre elaborar estratégia de longo prazo, da qual participariam Governo e empresariado nacionais, para a articulação de metas claras e objetivas de atuação conjunta na China. O Brasil já tem quase assegurado o papel de fornecedor cada vez mais expressivo de matérias-primas minerais e agroindustriais à China, o setor indubitavelmente mais competitivo da economia nacional em anos recentes, responsável por parcela substancial das exportações brasileiras.

O inexorável aumento da demanda chinesa por *commodities* nos próximos anos e as crescentes limitações que enfrentará aquele país se para suprir internamente desses produtos asseguram para Brasil e China a oportunidade histórica para estabelecer uma parceria efetivamente estratégica nesse campo. O Brasil, sobretudo se auxiliado por investimentos chineses, disporia de condições privilegiadas para aumentar cada vez mais sua produção de matérias-primas e alimentos, dirigindo parte substancial delas ao mercado chinês, conforme apontado no parágrafo acima. Nesse sentido, é necessário “aposentar” a crença de que o surgimento de uma parceria nesse sentido subordinaria o Brasil a uma relação “neocolonial” com a China. A transformação do Brasil numa potência exportadora agrícola resulta de longo e laborioso processo de agregação de valor e de qualidade, resultante de

intensos investimentos tecnológicos, e não apenas da exploração de uma eventual vantagem comparativa. Explica-se, dessa forma, a parcial subversão atual da máxima “cepalina”, segundo a qual as relações de troca para produtos agrícolas se deteriorariam inexoravelmente, em benefício de produtos industriais. O agronegócio, tal como praticado hoje no Brasil pelas nossas grandes empresas, é uma atividade industrial tão agregadora de tecnologia quanto muitos processos de manufatura clássicos.

Apesar dos benefícios inegáveis que o crescimento vertiginoso da demanda chinesa por bens alimentícios e matérias-primas trouxe e seguirá trazendo à economia brasileira nos próximos anos, há espaço para que o Brasil explore outras possibilidades comerciais na China, além das propiciadas pelo agronegócio e exportação de matérias-primas. Eventual opção nesse sentido implicará necessariamente a elevação do perfil do engajamento brasileiro na China, o que exigirá, como primeira consequência, expandir a nossa presença institucional naquele país, tanto em termos oficiais quanto empresariais. Hoje, a presença oficial brasileira na China limita-se a uma embaixada com lotação apenas mediana e um consulado de dimensões reduzidas em Xangai, perfazendo um contingente funcional inferior ao que o Brasil mantém em países muito menores, de complexidade inferior e com os quais mantém relacionamento já consolidado. Tal estrutura, herdada de tempos em que a China era um parceiro comercial e político menos relevante, tornou-se hoje claramente inadequada às necessidades brasileiras e se compara desfavoravelmente com a presença que têm na China outros países de dimensões parecidas com as do Brasil. Será pouco realista nutrir expectativas de que o Brasil poderá fazer avançar seus interesses comerciais com um país da importância da China, que é cortejada pelo mundo todo, sem ter, naquele país, estruturas governamentais e empresariais à altura.

Com vistas a colher dados que nos permitam aprimorar e intensificar a presença brasileira na China, bem como identificar elementos que poderiam estar contidos numa estratégia de longo prazo de inserção brasileira naquele país, apresentaram-se, no Capítulo 7, a título de exemplo, as experiências recentes colhidas pela Austrália e Canadá. Esses países pautam suas relações com a China pela ênfase no aproveitamento das oportunidades que se apresentam em nichos pouco explorados, em que padrões de qualidade e a experiência estrangeiras são valorizadas. Por preferirem apostar nas oportunidades abertas pelo crescimento da demanda chinesa em muitas áreas, inclusive industriais, seus empresários, mesmo aqueles de setores que

enfrentam a competição chinesa, vêm resistindo à tentação de adotar um “discurso anti-China”. E isso acontece, apesar de esses países manterem déficits comerciais sensíveis em suas trocas com a China, dela recebendo produtos manufaturados chineses em proporções muito maiores que as destinadas ao Brasil. Essa visão “ofensiva” permitiu, por exemplo, que o Governo australiano encetasse conversações com vistas a negociar um acordo de livre comércio com a China, iniciativa que, no caso brasileiro, seria provavelmente objeto de severas críticas de setores industriais internos. Claramente, caberá ao Governo brasileiro e setores empresariais interessados contribuir para promover um debate nacional, franco e aberto, realmente esclarecedor sobre esse amplo temário, se quiser resistir com êxito às demandas de setores empresariais brasileiros que se sintam lesados.

Um dos proveitos desse debate será a compreensão, pelo setor privado, de suas responsabilidades em ajudar a promover uma relação comercial saudável com a China. A estratégia de inserção empresarial da Austrália e Canadá na China privilegia os setores de investimentos e de serviços. Para incentivar as pequenas e médias empresas de seus países a “descobrirem” o mercado chinês, entidades patronais australianas e canadenses mantêm extensas redes de representações comerciais na China, que cobrem tipicamente mais de uma dezena de cidades e províncias daquele país. O fornecimento, por esses escritórios, de assessoria de investigação de mercados e de avaliação de condições de investimento, em bases regulares, representa um poderoso incentivo às pequenas e médias empresas australianas e canadenses desejosas de ingressar e perseverar no difícil mercado chinês.

O Estado brasileiro também deverá engajar-se na China de modo firme e institucional. No caso de Austrália e Canadá, essas unidades de apoio empresarial são complementadas pela rede oficial de representações diplomáticas, consideravelmente mais ampla que a mantida pelo Brasil. Ambos países possuem ainda bem estruturados e equipados consulados gerais em Xangai, outros consulados na cidade de Guangzhou, capital da província mais avançada e rica da China, Guangdong, bem como, no caso canadense, também no centro industrial de Chongqing<sup>(281)</sup>.

O debate no Brasil sobre o potencial e os desafios de sua relação com a China seria beneficiado pela promoção de laços mais estreitos nas áreas

---

<sup>(281)</sup> A província de Guangdong tem uma população de cerca de 91 milhões e um PIB provincial que alcança US\$ 279 bilhões. Ostenta o maior PIB estadual, a maior produção industrial e detém a maior participação de todas as províncias no comércio exterior da China. Apesar de

acadêmica e cultural. Talvez tão importante quanto reconfigurar a presença física brasileira na China seja a construção de vínculos acadêmicos consistentes entre universidades e institutos de pesquisas brasileiros e chineses, viabilizando o desenvolvimento de pesquisas voltadas para aspectos relevantes desse relacionamento, como fazem Austrália e Canadá. Igualmente positivo seria o estabelecimento de programas de intercâmbio de professores e estudantes, em números significativos, que permitam a capacitação, pelo Brasil, de profissionais aptos a lidar com um país que já é a quarta economia e terceira potência comercial do mundo, e que se estima poderá em breve galgar mais uma posição em cada uma dessas duas listas. A multiplicação do número de estudantes brasileiros familiarizados com a cultura chinesa, e de chineses com a do Brasil, seria de grande importância não apenas para o recrutamento de pessoal apto a trabalhar em empresas ou representações oficiais brasileiras na China, como também encorajaria um maior diálogo entre as duas culturas. Nesse aspecto, o Brasil ainda se encontra muito aquém dos níveis de ensino em chinês existentes na Austrália e no Canadá, que enviam à China, e dela recebem, milhares de estudantes anualmente.

Resta finalmente um último desafio a ser vencido para a melhor defesa dos interesses brasileiros na China. Trata-se da imagem projetada por nosso país para largas parcelas da população chinesa. Ela é geralmente associada exclusivamente a futebol, samba e certo exotismo tropical, o que desencoraja a conscientização por chineses das conquistas tecnológicas desenvolvidas pelo Brasil em anos recentes. Apesar de nosso país ter firmado inegável reputação internacional em setores tecnológicos relativamente avançados, como a indústria aeronáutica, hidrelétrica e bioenergia, há uma tendência muito forte da população chinesa, inclusive de seus integrantes mais bem informados, de associar qualidade tecnológica unicamente aos países ocidentais mais desenvolvidos – como os EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Canadá – e, no resto do mundo, ao Japão, Coreia do Sul e Austrália. A manutenção desses estereótipos associados ao Brasil chegou a constituir sério obstáculo às pretensões da Embraer de vender jatos regionais na China, dado o ceticismo demonstrado inicialmente por representantes governamentais chineses em

---

deter o direito de estabelecer um consulado geral em Guangzhou (Cantão) desde a década de noventa, no contexto de negociação bilateral que permitiu à China abrir consulado no Rio de Janeiro, o Governo brasileiro até o final de 2006 não havia feito uso dessa prerrogativa. Já possuem consulados gerais naquela cidade 9 países europeus, 10 países asiáticos e, do continente americano, os EUA, Canadá, México, Cuba, bem como, a partir deste ano, o Peru. Telegrama da Embaixada do Brasil em Pequim de julho de 2006.

relação à capacitação técnica da Embraer para fabricar jatos com qualidade equivalente à dos produzidos pelo Canadá. Dentre as medidas que poderiam ser implementadas para difundir uma imagem mais atualizada e completa do Brasil, poderiam estar a realização de feiras e mostras tecnológicas na China, bem como a reativação de programa de incentivo às visitas de formadores de opinião e importantes jornalistas chineses ao Brasil, além da já referida promoção de maior intercâmbio acadêmico e cultural entre os dois países.

As sugestões elencadas acima não pretendem esgotar o leque de opções disponíveis ao Brasil para fortalecer seus vínculos políticos, econômicos, comerciais, científico-tecnológicos e culturais com a China. Elas demonstram, entretanto, o quão modestas são as ferramentas de que o Brasil atualmente dispõe para ocupar espaços vitais em um país em franco e contínuo crescimento. É revelador, por exemplo, que a estrutura diplomática do Brasil em toda a China seja inferior ao dispositivo que possui no Chile, Paraguai ou na Colômbia. A realização, em toda história do relacionamento oficial sino-brasileiro, de apenas quatro visitas presidenciais brasileiras àquele país, com espaçamento cada vez maior<sup>(282)</sup>, não se coaduna com a importância e relevância que a China tem hoje no cenário internacional e na economia brasileira.

O momento histórico atual – ao trazer a China para o centro de um importante debate nacional sobre que rumos imprimir ao futuro desenvolvimento brasileiro, em cenário caracterizado pela “globalização” – oferece uma oportunidade preciosa para que o Governo e a sociedade brasileiras se debrucem sobre o tema da China e lancem um novo olhar sobre a Parceria Estratégica. Vencido o primeiro passo, o reconhecimento de que a China caminha para se tornar o principal polo econômico e político na região que mais cresce hoje no mundo, é inescapável a conclusão de que o Brasil terá de ampliar consideravelmente seu esforço institucional diplomático-empresarial naquele país, bem como definir uma estratégia efetiva de relacionamento com a principal potência emergente da Ásia. Tal esforço, que ainda não foi realizado pelo Brasil em qualquer outro país fora de seu entorno geográfico mais próximo, exigirá custos materiais significativos. É inadiável, no entanto, sob pena de correremos o risco, crescente, de perder a posição de importância estratégica, política e comercial conquistada junto ao Governo e sociedade chinesas nesses últimos treze anos.

Pequim, 7 de janeiro de 2007

---

<sup>(282)</sup> Realizaram visitas oficiais à China os Presidente João Figueiredo, em 1984, José Sarney, em 1988, Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e Luiz Inácio Lula da Silva, em 2004.



## Epílogo

Passados pouco mais de três anos desde que foi escrito este trabalho, em 2006, o desenrolar dos acontecimentos confirmam amplamente sua tese central de que o Brasil necessita, mais do que nunca, consolidar e aperfeiçoar seu relacionamento com a China. Se tal imperativo já era claro no início dos anos 2000, quando se iniciou a intensificação das trocas comerciais bilaterais, o que dizer do momento atual? A China transformou-se hoje na segunda maior economia do mundo, na maior exportadora mundial e certamente no mais promissor e dinâmico mercado para exportações minerais, energéticas e agropecuárias brasileiras.

Até 2006, a despeito do impressionante aumento no volume do comércio entre os dois países, alguns setores influentes no Brasil ainda questionavam a relevância da Parceria Estratégica Sino-Brasileira. Para alguns, as divergências surgidas no trato de temas cruciais da agenda internacional, como a reforma do CSNU, eram motivo de desencanto. Para outros, sobretudo setores empresariais brasileiros, o aumento do comércio com a China seria neutralizado por uma pauta comercial bilateral que reservava ao Brasil papel de mero fornecedor de matérias-primas à potência asiática.

Hoje, sob impacto de uma aguda crise financeira internacional, a importância da China – econômica, financeira e política – tornou-se incontestável. Embora muitos estudiosos já estivessem convencidos anos atrás de que o mundo caminhava em direção a um “século da China”, a recente

crise acelerou esse processo. Enfraqueceu as potências ocidentais, cujas economias dão mostras de esgotamento e cujas sociedades parecem fadadas a sofrer um longo período de baixo crescimento econômico. A China, em contraste, bafejada pela crise, se consolida cada vez mais como um dos principais polos dinâmicos da economia mundial. Diante dessa impressionante trajetória, as implicações são óbvias. A China será, no futuro, um parceiro comercial ainda mais crucial para o Brasil do que foi nos últimos anos. Mais: poderá ser também uma fonte vital de investimentos para a economia brasileira, sobretudo em projetos de infraestrutura, cuja melhoria será fundamental para garantir a futura competitividade internacional da economia brasileira.

Os últimos dois anos parecem ter marcado um divisor de águas nesse processo. Em 2009, a China ultrapassou os EUA, pela primeira vez, como maior mercado para exportações do Brasil. Foi também nesse ano que a China despontou como uma fonte de importantes investimentos diretos para o Brasil, sobretudo no setor de energia. Finalmente, foi nesse período, marcado pela crescente fragilidade dos países desenvolvidos, que a China passou a favorecer uma relação mais estreita com os chamados “grandes países emergentes” - Brasil, Índia, Rússia e África do Sul - vistos como parceiros políticos e econômicos de grande peso para o século XXI. É sintomático dessa tendência o maior entusiasmo com o qual a China passou a encarar a iniciativa BRIC em 2009 e 2010 em contraste com a recepção tépida conferida a essa iniciativa em anos anteriores. Após hesitações iniciais, a China também passou a atuar em importantes negociações internacionais ao lado de Brasil e Índia, como na reunião de meio ambiente em Copenhague, deslocando as tradicionais potências européias do papel de principais protagonistas dessas negociações.

### **Comércio bilateral**

Analisemos inicialmente o aguçamento da relevância comercial da China para o Brasil. A transformação daquele país em parceiro comercial fundamental do nosso país – já evidente em 2006 – só fez aprofundar-se, suplantando mercados antes considerados insubstituíveis, como os EUA. Entre 2007 e 2009, o comércio bilateral cresceu em 30%, passando de USD 23,4 bilhões para USD 36,1 bilhões, enquanto no mesmo período as trocas Brasil-EUA encolhiam 20%, reduzindo-se de USD 43,8 para USD 35,6 bilhões. No mesmo período, enquanto as exportações brasileiras para a China dobravam,

passando de USD 10,7 para 20,2 bilhões, as exportações brasileiras para os EUA reduziam-se em quase 40%, caindo de USD 25 para 15,6 bilhões. Em 2009, num passo absolutamente surpreendente, o tamanho das trocas comerciais entre Brasil e China ultrapassaram, pela primeira vez na história brasileira, o comércio do Brasil com os EUA<sup>(283)</sup>, conforme demonstra o quadro estatístico abaixo:

**Tabela 20 - Brasil: Intercâmbio Comercial com a China e EUA (2007-2009)**

	2007	2008	2009
Exportações para China	10.748,80	16.403,0	20.190,8
Variação (%)	27,9	52,6	23,9
Part. (%) no total	6,7	8,3	13,2
Exportações para EUA	25.065,0	27.423,0	15.601,6
Variação (%)	2,2	9,4	-43,1
Part. (%) no total	15,6	13,9	10,2
Importações da China	12.621,3	20.044,5	15.911,1
Variação (%)	58,0	58,8	- 20,6
Part. (%) no total	10,5	11,6	12,5
Importações dos EUA	18.723,3	25.628,0	20.028,2
Variação (%)	27,7	36,9	- 21,9
Part. (%) no total	15,5	14,8	15,7
Comércio bilateral Brasil-China	23.370,1	36.447,5	36.102,0
Comércio bilateral Brasil-EUA	43.788,3	53.051,0	35.629,8

Fonte: MDIC/SECEX (Valores em US milhões F.O.B.)

O mesmo “declínio relativo” vem se produzindo no comércio Brasil-União Europeia. Embora a união aduaneira europeia continue a representar de longe o maior mercado individual do Brasil, a corrente de comércio brasileiro com a China vem crescendo a taxas muito mais altas. Em 2007, por exemplo, o valor das exportações brasileiras à China eram apenas 25%

<sup>(283)</sup> As cifras publicadas pelo MDIC referentes ao comércio bilateral Brasil-China e Brasil-EUA em 2010 apenas confirmam o fenômeno verificado em 2009. Segundo elas, entre janeiro e abril, o comércio bilateral Brasil-China atingiu USD 14,1 bilhões, cifra novamente superior a registrada pelo comércio bilateral Brasil-EUA: USD 13,5 bilhões. Igualmente como em 2009, as exportações brasileiras à China (USD 7,18 bilhões) novamente ultrapassaram aquelas destinadas aos EUA: USD 5,84 bilhões.

das exportações brasileiras à UE; em 2009, entretanto, as exportações à China já representavam 60% das exportações à UE.

O desenvolvimento extraordinário da corrente comercial Brasil-China já foi analisado pormenorizadamente nos Capítulos 4 e 6 deste trabalho e sua estrutura não parece ter se alterado substancialmente desde 2006; por isso, importa nesse segmento apenas realçar que, enquanto o “apetite” chinês por insumos brasileiros segue cada vez maior, até pela concentração cada vez maior da produção industrial mundial na China, as economias dos EUA e Europa, em fortes dificuldades, deverão diminuir proporcionalmente sua participação no comércio exterior brasileiro, pelo menos nos próximos anos.

### **Desafios comerciais**

Os impressionantes resultados recentes no comércio Brasil-China não significam que não restem desafios a vencer, sobretudo da ótica dos interesses brasileiros. Persistem obstáculos à diversificação da pauta exportadora brasileira à China, inclusive no que tange aos projetos identificados no Capítulo 4 relativos à inserção da carne e aeronaves brasileiras no mercado chinês.

No caso do “*joint-venture*” Harbin Embraer Aircraft Industry Company (HEAI), o projeto EMBRAER na China continua a enfrentar dificuldades. Estabelecida em 2003 com a tarefa de montar os jatos de passageiros de pequeno-médio porte, a HEAI vem sofrendo com a perda de atratividade econômica do modelo ERJ-145, considerado excessivamente “pequeno” para o mercado chinês. O contrato assinado em 2006 para a venda de 50 ERJ à Hainan Airlines, que parecia ser a solução para as dificuldades recentes da HEAI, não vem sendo cumprido na sua integralidade (foram vendidas até o momento apenas 12 unidades). Atualmente, examina-se a possibilidade de ajustar a encomenda para somente 24 ERJ-145, o que reduziria a carteira de pedidos novos a apenas 13 aeronaves. Por outro lado, as vendas do modelo E-190, pelo qual se interessam várias empresas aéreas chinesas, inclusive a “Hainan”, vem sendo dificultada, na prática, pela resistência das autoridades chinesas em aprovarem licenças de importação, presumivelmente para favorecer o ARJ 21, jato chinês similar ao E-190, atualmente em desenvolvimento.

No caso da vendas de carnes brasileiras à China, os progressos têm sido palpáveis, embora não tão intensos como se desejaria. A dificuldade maior é a resistência de setores do Governo chinês – sobretudo a AQSIQ – em cumprirem prazos acordados para análises sanitárias referentes a produtos

brasileiros cuja exportação à China já foi autorizada por protocolos específicos. Soma-se a essa tática dilatória a insistência chinesa em condicionar qualquer abertura de seu mercado de carnes a concessões recíprocas brasileiras em setores agropecuários de seu interesse, ainda que de pouca expressão. Assim, ao longo de 2009 e 2010, para viabilizar avanços nas exportações brasileiras de carne suína e bovina brasileira à China, foram acordadas autorizações recíprocas de exportação de carne suína brasileira em troca de pescado chinês, de carne bovina brasileira em troca de carne de frango termoprocessada chinesa, e de cítricos brasileiros em troca de peras chinesas.<sup>(284)</sup>

Não obstante esses problemas, já se registraram avanços práticos importantes no acesso brasileiro ao mercado de carne de frango continental, contando o Brasil hoje com 25 plantas autorizadas a exportar à China. Segundo dados de 2008, o Brasil foi o segundo maior exportador à China/Hong Kong, após os EUA, embora as exportações à China continental (USD 38 milhões) sejam diminutas face ao montante destinado a Hong Kong (USD 588 milhões). No setor de carne bovina, em que o Brasil é o maior exportador mundial, a penetração na China continental segue pequena (USD 3,1 milhões, contra USD 478 milhões exportados a Hong Kong). Finalmente, no que se refere ao mercado chinês para carne suína, o maior do mundo, o Brasil, apesar de não ter nenhuma estabelecimento habilitado ainda a fornecer essa carne oficialmente à China continental, exportou USD 54 milhões em 2009 (contra USD 222 milhões para Hong Kong).<sup>(285)</sup>

As aparentes anomalias entre as quantidades de carne exportadas à China e à Hong Kong explicam-se pelo fato deste último representar, na prática, um “ponto de entrada informal” para carne brasileira dirigida ao consumidor chinês continental. Face à extrema abertura de Hong Kong, sobretudo se comparado ao protegido mercado continental, muitos exportadores brasileiros preferiram centrar seus esforços naquela região especial, deixando em segundo plano o burocrático e arredo mercado continental. Espera-se que o recente reconhecimento chinês de várias regiões brasileiras como livres de febre aftosa abra novas portas para exportações diretas de carne bovina brasileira à China continental.

Apesar de difícil, o mercado chinês será de crescente importância para o Brasil. Segundo previsões da FAO/OCDE, a China registrará os maiores aumentos mundiais no consumo de carne (32%) entre 2009 e 2018. Dada a

<sup>(284)</sup> Despacho telegráfico enviado à Embaixada do Brasil em Pequim em fevereiro de 2010.

<sup>(285)</sup> Despacho telegráfico enviado à Embaixada do Brasil em Pequim em fevereiro de 2010.

escassez na China de terras e água, a FAO prevê que as importações da China continental cresçam 62% nesse período, fazendo do país o maior importador mundial de carne até 2018, com um mercado estimado em 2,5 milhões de toneladas, passando à frente dos EUA e, é importante frisar, da Rússia, hoje o maior mercado estrangeiro para carnes brasileiras.

### **Investimentos**

A relevância econômica da China não reside unicamente na sua importância como mercado importador. Todas as análises apontam para seu enorme potencial como exportador de capitais para investimentos para o Brasil, seja em função de sua capacidade de acumular enormes superávits comerciais, seja em função de suas altas taxas de poupança interna. Até 2004-06, conforme mencionado no Capítulo 7, os fluxos de investimento chineses dirigidos ao Brasil, a despeito do florescente comércio bilateral, eram muito modestos, limitando-se a algumas centenas de milhões de dólares<sup>(286)</sup>, geralmente investidos em umas poucas empresas de eletrodomésticos e produtos eletrônicos. As atenções da China pareciam concentrar-se nos países desenvolvidos. Era no Canadá, Austrália e EUA onde empresas chinesas buscavam adquirir ativos, muitas vezes sem sucesso, como no caso da mineradora Rio Tinto ou a petrolífera Unocal. Também nesse período, grande parte do superávit comercial chinês era empregado na compra de montantes cada vez maiores de títulos do Tesouro norte-americano.

Dúvidas crescentes sobre a saúde financeira dos EUA e de importantes países europeus, cujas situações fiscais deterioraram-se recentemente, desencadeando forte volatilidade no valor do euro e do dólar, são, entre outros, os fatores que levam setores influentes do Governo chinês a reavaliar prioridades de investimento externo em favor do Brasil. Há, ainda, claras motivações estratégicas para uma maior presença chinesa no Brasil. Fortemente capitalizadas, empresas estatais chinesas atuam segundo estratégia traçada pelo Governo central chinês no sentido de

---

<sup>(286)</sup> Dados do Ministério do Comércio Chinês (MOFCOM) indicam que, até o final de 2007, o Brasil havia investido mais na China do que a China no Brasil. Segundo esses dados, investidores brasileiros já haviam estabelecido 431 “joint-ventures” no valor de US\$ 238 milhões na China enquanto investidores chineses haviam estabelecido apenas 94 “joint-ventures” no valor de US\$ 181 milhões no Brasil. Dados do Banco Central brasileiro indicam, ainda, terem sido registrados fluxos de investimentos chineses ao Brasil de apenas US\$ 24 milhões em 2007 e US\$ 38 milhões em 2008.

aportarem em mercados promissores, como o Brasil, pouco afetado pela crise financeira internacional. Buscam também, igualmente por inspiração oficial, garantir à China o suprimento de produtos essenciais para o crescimento econômico da China, como petróleo, grãos e minério de ferro, todos abundantes no Brasil.

A convergência desses fatores parece ter se cristalizado recentemente. O primeiro grande “investimento” chinês no Brasil data de 2009, quando, durante visita do Presidente Lula à China, o Banco de Desenvolvimento da China (BDC), concedeu, com base em garantia brasileiras de fornecimento de petróleo à China por um prazo de dez anos, empréstimo de US\$ 10 bilhões à Petrobrás, elemento importante do plano de capitalização da empresa brasileira, às voltas com o desafio de explorar os campos petrolíferos do pré-sal. Em seguida, diversas empresas estatais chinesas manifestaram interesse em participar dos leilões organizados pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) para concessão dos direitos de exploração na plataforma continental brasileira. A Sinochem, gigantesco conglomerado chinês, adquiriu da norueguesa Statoil, em maio de 2010, por US\$ 3,07 bilhões, 40% do campo de petróleo Peregrino na Bacia de Campos, no maior negócio já realizado pela companhia chinesa no exterior. Ainda na área energética, a estatal China State Grid, maior empresa de eletricidade do mundo, comprou de empresas espanholas, em maio de 2010, sete concessionárias de transmissão de energia no Brasil por US\$ 1,73 bilhão.

Os investimentos chineses parecem prestes a se concretizar também na área siderúrgica, após uma série de dificuldades que obstaculizaram a projetada “*joint-venture*” da Baosteel com a Companhia Vale do Rio Doce no passado. Desta feita, a empresa estatal Wuhan Iron & Steel (Wisco) estuda associar-se à EBX, do empresário brasileiro Eike Batista, para construir siderúrgica no Porto do Açu (RJ), atualmente em fase de estudo de viabilidade. Caso o projeto se concretize, será o maior investimento da China no Brasil e o maior investimento da China em siderúrgica no exterior. Pelo acordo, a Wisco entrará com 70% do investimento previsto de US\$ 4,7 bilhões, ou seja, com US\$ 3,3 bilhões. Em outro negócio associado a Eike Batista, a Wisco já havia adquirido, em 2009, por US\$ 400 milhões, 21,5% do capital da MMX, uma mineradora de ferro brasileira. No mesmo sentido, em março deste ano, a estatal chinesa ECE comprou por US\$ 1,2 bilhão a Itaminas Comércio de Minério, que produz 3 milhões de toneladas de minério de ferro por ano.

## Relacionamento político

A intensificação do relacionamento econômico Brasil-China também encontra eco na arena política. Em 2006, conforme analisado no Capítulo 6, levantavam-se dúvidas, sob impacto de visões opostas sobre a tentativa de reformar o CSNU, sobre a cooperação possível entre os dois países no que se refere a temas importantes da agenda internacional, sobretudo aqueles ligados ao esforço de democratizar o sistema ONU e favorecer a construção de um mundo verdadeiramente multipolar. Mudanças recentes na distribuição do poder mundial, sinalizadas pelo surgimento do conceito dos “grandes países emergentes”, entretanto, deram novo impulso à cooperação multilateral entre esses dois atores.

Novamente, assim como ocorre na área comercial, o catalisador desse processo parece ser a atual crise econômica e financeira internacional que, ao acelerar um processo já em curso de ascensão da China e de outros países emergentes, descortinou novas perspectivas para uma atuação conjunta e coordenada Brasil-China no campo da governança global <sup>(287)</sup>.

O símbolo maior – mas não único – dessa recente convergência na esfera internacional é inegavelmente a iniciativa BRIC, no âmbito do qual Brasil e China, em conjugação com a Índia e a Rússia, atuam em prol de mudanças nas instituições globais de governança financeira. Mantendo uma coordenação estreita no âmbito do BRIC, mas atuando operacionalmente por meio de um reforçado G-20 financeiro, Brasil e China vem tendo voz cada vez mais ativa em foros que representam o âmago do sistema financeiro internacional: o FMI e Banco Mundial. Algo semelhante se passa na esfera ambiental, com Brasil e China se coordenando dentro do agrupamento BASIC para levar aos foros internacionais uma posição comum dos emergentes. Coroou esse esforço o êxito na recente Conferência do Meio Ambiente de Copenhague, cujos entendimentos finais foram acordados essencialmente entre o Grupo BASIC e os EUA, em que pese o tradicional protagonismo europeu.

---

<sup>(287)</sup> A nova realidade internacional trazida pela crise, ao tornarem mais importantes os “países emergentes” e colocar em dúvida a tradicional hegemonia dos países desenvolvidos, estaria, assim, gradualmente erodindo as “velhas certezas” da política externa chinesa, tal como enunciadas na década de noventa por Deng Xiaoping, em sua famosa “Teoria dos 24 caracteres”. Deng, preocupado em assegurar a prioridade absoluta ao desenvolvimento interno, insistia sobre a necessidade de a China recusar o papel de país contestador às grandes potências - como fora a ex-URSS. Para ele, havia que se esperar o momento certo - que previu para 2020 - para a China “sair da sombra” e assumir o papel de importante protagonista na cena internacional.

Diante do quadro descrito acima, a resistência da China em aceitar alterar a configuração do CSNU, que segue congelada segundo padrão oriundo da II Guerra Mundial, não deve obscurecer o rico potencial de cooperação político-estratégico que existe entre os dois países e que só fará expandir nos próximos anos. Mesmo na ausência de uma reforma do CSNU, os novos organismos inovadores que se consolidam no cenário internacional - BRIC, BASIC e G-20 financeiro - certamente acelerarão o processo de mudança do atual sistema de poder internacional em direção ao mundo multipolar que é o resultado natural, embora demorado, do fim da Guerra Fria.

### **Consolidação da presença brasileira na China**

A elevação do perfil brasileiro na China, seja por meio da expansão da Embaixada em Pequim e da rede de consulados brasileiros em grandes metrópoles chinesas, seja por meio da dinamização dos contatos culturais e educacionais, permanece um desafio importante a vencer. Nas áreas governamental e empresarial, avanços recentes sugerem que o tema do desconhecimento recíproco entre as duas sociedades começa a ser atacado de forma mais firme, embora com resultados ainda insuficientes.

Registrem-se inicialmente os avanços dos últimos três anos. A Embaixada do Brasil em Pequim foi reforçada, dando-lhe maior capacidade de gerir a agenda bilateral política e comercial bilateral. O Brasil abriu seu segundo Consulado-Geral na China em Guangzhou, capital da dinâmica e próspera província de Guangdong (Cantão), onde reside a maior comunidade de brasileiros naquele país, antes desatendida. A Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX) abriu um escritório em Pequim, medida que aumentará o apoio a empresários brasileiros interessados prospectar oportunidades de cooperação ou exportação para a China. Finalmente, o Brasil soube se apresentar na Exposição Universal 2010 de Xangai, coração financeiro e industrial da China, com um pavilhão moderno e imponente que abre espaço para a promoção de interesses comerciais brasileiros naquele país.

Foram menos impressionantes os resultados nas áreas acadêmicas e culturais. Persiste a escassez quase absoluta no Brasil de sinólogos e especialistas engajados no estudo de temas relacionados à China. Essa deficiência conduz a uma situação em que os formuladores de opinião e elites brasileiras desconhecem elementos básicos do funcionamento das estruturas

políticas, sociais, empresariais e administrativas da China, país que é hoje fonte de mudanças profundas nos cenários econômico e político internacionais. A perdurar, essa situação colocará o Brasil em forte desvantagem em relação a países como os EUA, Reino Unido, França, Alemanha, Rússia e Índia, que investem pesadamente em recursos humanos especializados na compreensão da realidade chinesa. Também constitui importante lacuna a inexistência de um centro cultural brasileiro que pudesse difundir variadas manifestações culturais brasileiras em Pequim, ajudando a forjar assim uma imagem mais sofisticada e rica do Brasil junto à sociedade chinesa. É preciso seguir o exemplo do Instituto espanhol Cervantes, que já atua com esse tipo de preocupação há diversos anos em Pequim, ou do “Instituto Confúcio”, apoiado pelo Governo chinês, que recém abriu um escritório em São Paulo.

Felizmente, começa-se a se ter hoje no Brasil uma clara percepção do descompasso entre a crescente importância política e econômica da China nesse início do século XXI e nossa parca capacidade de compreensão de como se organizam e se movem as elites políticas e econômicas daquele país. Buscar conhecer em profundidade a China é providência elementar inerente a qualquer esforço sério de elaborar uma estratégia de cooperação e aproximação com a potência asiática. Assim agem os chineses em relação ao Brasil, cujas políticas econômicas, ambientais, sistema político, políticas sociais e de combate à corrupção, estudam em detalhe, dentro da prática chinesa de sempre buscar “aprender do exterior”.

Também nessa área há fatos alentadores e iniciativas promissoras que trazem o potencial de mudar, ou matizar, esse estado de coisas. Importantes jornais e meios de comunicação brasileiros – “O Estado de São Paulo”, a “Folha de São Paulo”, “O Globo”, e a “Bandeirantes” – possuem hoje correspondentes na China, em contraste com a situação há dez ou até cinco anos atrás. Na área acadêmica, em iniciativa alentadora, o recém-criado Instituto Pandiá Calógeras, ligado ao Ministério da Defesa brasileiro, vem mantendo contatos com institutos chineses na área de política internacional e estudos de defesa. Na área diplomática, há que se mencionar o interesse da academia diplomática brasileira, o Instituto Rio Branco - que recentemente tornou o chinês, juntamente com o russo e árabe, língua prioritária - em cooperar com institutos de pesquisa e universidades chinesas. Vale mencionar ainda a inauguração, pelo Presidente Lula, em sua visita à China em 2009, de Centro de Estudos Brasileiros sediado dentro do Instituto de América Latina da Academia de Ciências Sociais da China (CASS). Terá este centro a missão de difundir a cultura e sociedades

brasileiras, por meio da publicação, em chinês, de trabalhos na área de pensamento social e história. O novo instituto junta-se ao outro mais antigo na Universidade de Pequim. Nessa tarefa, será secundado por uma rede de leitorados brasileiros em importantes universidades chinesas.

Não cabe dúvida de que a China – pela sua vasta escala e rica complexidade – assumirá cada vez mais o papel de um “paradigma” da complexa e desafiante realidade que confrontará o Brasil em anos e décadas vindouras. As expectativas de o Brasil superar vulnerabilidades históricas e forjar para si um papel de liderança nos mais variados segmentos da vida internacional serão claramente influenciados – para melhor ou pior – pela nossa capacidade de consolidar uma parceria mutuamente produtiva com a China nos próximos anos.

É com esse sentido de prioridade que a sociedade brasileira deve buscar melhor compreender a China e com ela engajar-se. Os próximos dois ou três anos abrirão uma janela de oportunidade ímpar para intensificar a presença brasileira no que é hoje a maior potência da Ásia. O Brasil pode e deve utilizar a crescente projeção internacional que adquiriu em anos recentes, bem como a forte exposição mediática a que estará sujeito por sediar os dois dos maiores eventos esportivos do mundo (a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016), para alcançar esse objetivo.

Moscú, agosto de 2010



# Bibliografia

## Fontes Documentais

### 1. Documentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

a) Comunicações telegráficas trocadas entre a Embaixada e a SERE entre os anos de 1987 e 2006.

b) Documentos da Secretaria de Estado e da Embaixada em Pequim

“Visita do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Zhao Ziyang, Fundamentos e Objetivos”, Maço preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, novembro de 1985.

“Visita do Primeiro-Ministro da RPC: fundamentos e objetivos”, Maço preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania, do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, novembro de 1985.

“Maço Básico do Posto”, preparado pela Embaixada do Brasil em Pequim, edição de 1991.

“Maço Básico do Posto”, preparado pela Embaixada do Brasil em Pequim, edição de 1993.

“Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros da RPC, Qian Qichen, ao Brasil”, Maço preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, março de 1993.

“Visita do Vice-Primeiro-Ministro da RPC, Zhu Rongji, ao Brasil”, Maço de Trabalho preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, junho de 1993.

“Visita de Estado do Presidente da República Popular da China, Jiang Zemin, ao Brasil”, Maço preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, novembro de 1993.

“Visita do Senhor Ministro de Estado à Pequim”, Maço de Trabalho preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, abril de 1994.

“I Reunião de Chefes de Postos na Ásia e Oceania”, Memória, preparado pela Divisão da Ásia e Oceania II do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, abril de 1994.

“Visita do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, à República Popular da China”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, dezembro de 1995.

“Visita de Estado do Presidente Fernando Henrique Cardoso à República Popular da China”, Maço de Acompanhamento de Compromissos, Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, dezembro de 1995.

“Visita Oficial ao Brasil do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Senhor Li Peng”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, novembro de 1996.

“V Reunião de Consultas Políticas Brasil-RPC”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, março de 1997.

“Visita Oficial do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores à República Popular da China”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, novembro de 1998.

“VII Reunião de Consultas Políticas Brasil-RPC”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, outubro de 1999.

“VIII Reunião de Consultas Políticas Brasil-RPC”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, dezembro de 1999.

“Visita do Senhor Vice-Presidente da República à China”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, dezembro de 1999.

“X Reunião de Consultas Políticas Brasil-RPC”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, novembro de 2001.

“II Reunião de Chefes de Postos na Ásia e Oceania”, Maço de Apoio, preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, maio de 2002.

“II Reunião de Chefes de Postos na Ásia e Oceania”, Maço das Propostas dos Postos, preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, maio de 2002.

“II Reunião de Chefes de Postos na Ásia e Oceania”, Relatório final, preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, maio de 2002.

“XI Reunião de Consultas Políticas Brasil-RPC”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, março de 2002.

“República Popular da China”, Maço Básico preparada pela Embaixada do Brasil em Pequim, Novembro de 2003.

“Visita Oficial do Senhor Ministro de Estado à República Popular da China”, Maço de Referência preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, março de 2004

“Visita Oficial do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à República Popular da China”, Maço preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Confidencial, Brasília, maio de 2004.

“Visita de Estado do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao, ao Brasil”, Maço de Referência, preparado pelo Departamento da Ásia e Oceania do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, novembro de 2004.

## **2. Entrevistas ao Autor**

Sr. Roberto Abdenur, Embaixador do Brasil na China entre 1989 e 1993, em 13 de junho de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item A).

Sr. Sérgio Serra, Diretor do Departamento da Ásia e Oceania entre 1990 e 1996, em 17 de maio de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item B).

Sr. Sérgio Duarte, Embaixador do Brasil na China entre 1996 a 1999, em 25 de janeiro de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item C).

Sra. Vera Machado, Chefe da Divisão da Ásia e Oceania I, entre 1984 a 1986, e Diretora do Departamento da Ásia e Oceania, entre 1996 e 1999,

em 18 de abril de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item D).

Sr. Affonso Celso de Ouro Preto, Embaixador do Brasil na China entre 1996 a 1999, em 14 de fevereiro de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item E).

Sr. Luiz Augusto de Castro Neves, Embaixador do Brasil na China desde 2004, em 26 de outubro de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item F).

Sr. Gao Kexiang, Ministro-Conselheiro da Embaixada da China no Brasil entre 1998 e 2001, em 28 de julho de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item G).

Sr. Jiang Yuande, Embaixador da China no Brasil entre 2002 e 2006, em 31 de maio de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item H).

Sr. Chen Duqing, atual Embaixador da China no Brasil, em 12 de abril de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item I).

Sra. Wu Hongying, Pesquisadora Sênior e Chefe da Divisão de Estudos de América Latina do Centro de Estudos do Terceiro Mundo do Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas (CICIR), em 17 de maio de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item J).

Sr. Ivan Ramalho, Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), em 24 de setembro de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item K).

Sr. José Mauro Couto, Assessor Especial do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio desde 2003, em 16 de agosto de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item L).

Sr. Tomas Zanotto, Vice-Presidente do Departamento de Relações Internacionais da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em 11 de agosto de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item M).

Sr. Renato Amorim, Secretário-Executivo do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) entre 2004 e 2006, em 24 de novembro de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item N).

Prof. Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial do Presidente da República e ex-Assessor Internacional do Partido dos Trabalhadores, em 22 de novembro de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item O).

Sr. Marcos Jank, Presidente do Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), instituto de pesquisas econômicas voltado para as negociações internacionais na área de agricultura, em 6 de setembro de 2006 (transcrição completa da entrevista encontra-se no Apêndice, item P).

## **Fontes Bibliográficas**

### **1. Livros, teses e artigos acadêmicos**

ABREU, Marcelo de Paiva. *China's Emergence in the Global Economy and Brazil*. Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, janeiro de 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A China e seus interesses nacionais: algumas reflexões histórico-sociológicas*. Brasília, junho de 2005.

ASFORA, Carlos Alberto Lopes. *A Cooperação Espacial Brasil - República Popular da China*. Tese apresentada XXXVIII Curso de Altos Estudos do Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

BARBOSA, Alexandre de Freitas e MENDES, Ricardo Camargo. *As Relações Econômicas entre Brasil e China: Uma Parceria Difícil*. Friedrich

Ebert Stiftung FES Briefing Paper, janeiro 2006. Disponível em [www.fes-globalization.org/publications/FES\\_BP\\_Brazil-China-engl.pdf](http://www.fes-globalization.org/publications/FES_BP_Brazil-China-engl.pdf).

CABRAL, Severino. *Encontro entre o Brasil e China: cooperação para o século XXI*, publicado na Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 43, no.1, Brasília, 2000.

DEVLIN, Robert, ESTEVADEORDAL, Antoni e ROGRIGUES-CLARE, Andrés, editores. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank e David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Washington, 2006.

DUARTE, Sérgio Queiroz. *A China contemporânea e seu relacionamento com o Brasil*, publicado em Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, abril-junho 1999.

DUMBAUGH, Kerry e SULLIVAN, Mark. *China's Growing Interest in Latin America*, Congressional Research Service, Washington, April 20, 2004. Disponível em <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RS22119.pdf>.

FUJITA, Edmundo (org.). *O Brasil e a Ásia no século XXI – Ao encontro de novos horizontes*. Brasília. IPRI, 2003.

FUJITA, Edmundo. *O Brasil e a China – uma parceria estratégica modelar*. Revista Política Externa, vol. II, no. 4, 2003.

JANK, Marcos Sawaya e TACCHINARDI, Maria Helena. *Política Comercial, Negociações Internacionais e Internacionalização de Empresas*. Palestra apresentada em *workshop* sobre Internacionalização de Empresas - Desafios e Oportunidades para os Países Emergentes. No departamento de Economia da Universidade de São Paulo, 3 de maio de 2006.

JIANG, Shihue. *A Tale of two Regions: East Asia-Latin American Interactions in a Chinese Perspective*. Institute of Latin American

Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Pequim, 29 de maio de 2006.

JIANG Yuande. *Amplas Perspectivas Econômicas e Comerciais entre China e Brasil*. Palestra proferida no IV Seminário dos Chineses do Ultramar, evento patrocinado pelo Gabinete para Assuntos do Ultramar do Conselho de Estado da China, junho de 2006.

JUBANNY, Florencia e POON, Daniel. *Recent Chinese Engagement in Latin America and the Canadian Perspective*. Canadian Foundation for the Americas, março de 2006. Disponível em [www.focal.ca/pdf/china\\_latam.pdf](http://www.focal.ca/pdf/china_latam.pdf).

LALL, Sanjaya and Weiss, John. *People's Republic of China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002*. Presented at the 2004 Annual Conference of the Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association (LAEBA), Beijing, China, December 3-4, 2004. Disponível em [www.iadb.org/laeba/downloads/WP\\_22\\_2004.pdf](http://www.iadb.org/laeba/downloads/WP_22_2004.pdf).

LAU, Lawrence J. *The Impact of Chinese Accession to the World Trade Organization on the Chinese Economy*. Department of Economics, Stanford University, June 7, 2002. Disponível em [www.stanford.edu/~ljlau/Presentations/Presentations/011028.pdf](http://www.stanford.edu/~ljlau/Presentations/Presentations/011028.pdf).

LENZ, Allen. *China's World Trade and Investment: An Overview*. US-China Economic and Security Review Commission, 2003. Disponível em [www.uscc.gov/researchpapers/2000\\_2003/reports/03\\_oct\\_drallenlenz.htm](http://www.uscc.gov/researchpapers/2000_2003/reports/03_oct_drallenlenz.htm).

LI, Mingde. *Sino-Brazilian Relations, Past, Present and Future*. Palestra apresentada durante o Seminário *O Brasil e a Ásia no século XXI – Ao encontro de novos horizontes*. Brasília, 2003.

MACHADO, Vera Lúcia Barrouin Crivano. *A República Popular da China: Reformas Econômicas e Relacionamento com o Brasil*. Tese apresentada no XIII Curso de Altos Estudos do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1986.

MEDEIROS, Evan and FRAVEL, M Taylor. *China's New Diplomacy*. Foreign Affairs, November/December 2003.

NEGRI, Fernanda. *Concorrência chinesa no mercado brasileiro: possíveis impactos da concessão, para a China do status de economia de mercado*. Boletim de Conjuntura do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, no. 68, março de 2005. Disponível em [www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc\\_68l.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_68l.pdf).

NEGRI, Fernanda. *O Perfil dos Exportadores Industriais Brasileiros para a China*. Texto para Discussão No. 1091. IPEA. Maio de 2005. Disponível em [www.iea.sp.gov.br/.../sysbweb.exe/busca\\_html?alias=sysbibli&exp=%22NEGRI%20%20FERNANDA%20DE%22/autor](http://www.iea.sp.gov.br/.../sysbweb.exe/busca_html?alias=sysbibli&exp=%22NEGRI%20%20FERNANDA%20DE%22/autor).

PEYREFITTE, Alain. *O Império Imóvel – ou o Choque dos Mundos*. Casa Jorge Editorial, 1989.

RIBEIRO, Fernando e POURCHET, Henry. *O Perfil do Comércio Brasil-China*. Revista Brasileira de Comércio Exterior. Numero 79. abril junho de 2004. Disponível em [geein.fclar.unesp.br/reunioes/quinta/arquivos/040705\\_Comercio\\_Brasil\\_China.pdf](http://geein.fclar.unesp.br/reunioes/quinta/arquivos/040705_Comercio_Brasil_China.pdf).

ROETT, Riordan. *Relations between China and Latin America/the Western Hemisphere*. Paper presented to the Subcommittee on the Western Hemisphere, House International Relations Committee, United States Congress, April de 2006. Disponível em <http://internationalrelations.house.gov/archives/109/roe040605.pdf>.

ROY, Francine. *Canada's Trade with China*, Statistics Canada, Ottawa, June 2004. Disponível em [www.statcan.ca/english/research/11-624-MIE/11-624-MIE2004007.pdf](http://www.statcan.ca/english/research/11-624-MIE/11-624-MIE2004007.pdf).

SALES, Mário Queiroz, JANK, Marcos, YAO, Shunli e CARTER, Colin. *Agriculture in Brazil and China: Challenges ad Opportunities*, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, Inter-American Development Bank, 2005. Disponível em [www.iadb.org/laeba/downloads/WP\\_30\\_2004\\_original.pdf](http://www.iadb.org/laeba/downloads/WP_30_2004_original.pdf).

SPENCE, Jonathan. *Em busca da China moderna*. Companhia das Letras, 1996.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *As Nações Unidas na Visão Brasileira e Chinesa: Políticas Externas comparadas (1945-2000)*. Disponível em [www2.mre.gov.br/ipri/Papers/China/3%20-%20Paulo%20Vizentini.op.doc](http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/China/3%20-%20Paulo%20Vizentini.op.doc).

WU, Hongying. *How Real is the So-called China Threat to U.S. Backyard?* Contemporary International Relations Journal, Vol. 15, No. 12, December 2005, Beijing.

YANG, Jiechi. *China-Latin America Relations in the New Century - Infinite Opportunities*. Paper presented during the Seminar *The Emergence for China: Opportunities for Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank. October 1, 2004. Disponível em [www.china-embassy.org/eng/xw/t163627.htm](http://www.china-embassy.org/eng/xw/t163627.htm).

## 2. Fontes em meio eletrônico

**Ministério das Relações Exteriores do Brasil** ([www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)). Múltiplos acessos.

**Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio/Aliceweb** ([alicesweb.desenvolvimento.gov.br](http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br)). Múltiplos acessos.

**Banco Interamericano de Desenvolvimento** ([www.iadb.org](http://www.iadb.org)). Múltiplos acessos.

**Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico** ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)) Múltiplos acessos.

**ICONE** ([www.iconebrasil.com.br](http://www.iconebrasil.com.br)). Múltiplos acessos.

**Conselho Empresarial Brasil-China** ([www.cebc.org.br](http://www.cebc.org.br)). Múltiplos acessos.

**Federação das Indústrias do Estado de São Paulo** ([www.fiesp.com.br](http://www.fiesp.com.br)). Acesso em 30.11.2006.

**Foreign Affairs and International Trade Canada** ([www.international.gc.ca](http://www.international.gc.ca)). Acesso em 30.10.2006.

**Embaixada do Canadá em Pequim** ([www.beijing.gc.ca/beijing/en/navmain/canada/602/index.htm](http://www.beijing.gc.ca/beijing/en/navmain/canada/602/index.htm)). Acesso em 30.10.2006.

**Inter-American Dialogue** ([www.thedialogue.org/publications/oped](http://www.thedialogue.org/publications/oped)). Acesso em 10.11.2006.

**Ministério das Relações Exteriores da Austrália** ([www.dfat.gov.au](http://www.dfat.gov.au)). Acesso em 30.10.2006.

**Austrade** ([www.austrade.gov.au](http://www.austrade.gov.au)). Acesso em 30.10.2006.

### 3. Artigos de jornais

*Brasil busca parceria gigante com os chineses.* **In** Valor Econômico, 26 de dezembro de 2002.

Leo, Sérgio. *Brasil quer incentivar compras chinesas.* **In** Valor Econômico, 11 de agosto de 2003

*2004 e a descoberta da China pelo Brasil.* **In** Valor Econômico, 23 de dezembro de 2003.

Barcellos, Marta. *Parcerias com a China, aposta da Vale e Gradiente.* **In** Valor Econômico, 27 de abril de 2004

Spitscovsky, Jaime. *A Parceria estratégica evolui para o casamento econômico.* **In** Valor Econômico, 21 de maio de 2004.

Landim, Raquel. *Embaixador na China quer intercâmbio maior.* **In** Valor Econômico, 21 de agosto de 2004.

*O Brasil não deve exagerar expectativa com a China.* **In** Valor Econômico, 28 de setembro de 2004.

Malta, Cynthia. *Negócios com chineses estão mais lentos que o previsto*. **In** Valor Econômico, 11 de novembro de 2004.

Leo, Sérgio. *Camex descarta salvaguardas contra a China “por enquanto”*. **In** Valor Econômico, 07 de abril de 2005.

Balthazar, Ricardo e Landim, Raquel. *Indústria importa da China para defender mercado*. **In** Valor Econômico, 09 de maio de 2005.

Scheinkeman, José. *“Custo Brasil” e o “Custo Fiesp”*. **In** Folha de São Paulo, 09 de outubro de 2005.

Ming, Celso. *A ameaça asiática*. **In** Estado de São Paulo, 09 de outubro de 2005.

Jurgenfeld, Vanessa. *Câmbio faz fabricante produzir no exterior* **In** Valor Econômico, 02 de fevereiro de 2006.

Goes, Francisco. *Abimaq prevê queda de vendas em 2006*. **In** Valor Econômico, 08 de fevereiro de 2006.

*Fabricantes de celular adotam o Brasil como plataforma e vendem 227% a mais* **In** Valor Econômico, 14 de fevereiro de 2006.

Jurgenfeld, Vanessa. *Weg reduz custo importando insumo da China* **In** Valor Econômico, 20 de fevereiro de 2006.

Olmos, Marli. *Cummins do Brasil deixa de exportar motores*. **In** Valor Econômico, 23 de fevereiro de 2006.

Landim, Raquel e Salgado, Raquel. *Indústria se protege do câmbio e estrutura produtiva pode mudar*. **In** Valor Econômico, 02 de março de 2006.

*Brasil perde terreno para rival asiático*. **In** Valor Econômico, 13 de março de 2006.

*Transferência da produção ao exterior já preocupa* **In** Valor Econômico, 22 de março de 2006.

*A invasão chinesa de bens de consumo.* **In** Valor Econômico, 17 de abril de 2006.

Camargo Cesar, Marília de. *Estratégia frente à China divide opiniões.* **In** Valor Econômico, 06 de abril de 2006.

Leo, Sergio. *Importação de bens de consumo cresce forte e origem não está apenas na China.* **In** Valor Econômico, 19 de abril de 2006.

Landim, Raquel. *Proteção contra concorrente chinês divide a indústria.* **In** Valor Econômico, 15 de maio de 2006.

Jurgenfeld, Vanessa. *Ásia ganha espaço nos planos da Embraco.* **In** Valor Econômico, 18 de maio de 2006.

Durão, Vera S. *O custo Brasil e o cavalo de Tróia (chinês).* **In** Valor Econômico, 07 de junho de 2006.

Olmos, Marli. *Projeto de motor brasileiro vai para a Ásia.* **In** Valor Econômico, 14 de junho de 2006.

Landim, Raquel. *China substitui Brasil no mercado argentino.* **In** Valor Econômico, 06 de julho de 2006.

Landim, Raquel. *A China já supera o Brasil na América Latina.* **In** Valor Econômico, 07 de agosto de 2006.

Landim, Raquel. *Concorrência chinesa em carros é risco para o futuro.* **In** Valor Econômico, 07 de agosto de 2006.

Santiso, Javier. *Emergência de multinacionais latinas.* **In** Valor Econômico, 09 de agosto de 2006.

Trevisan, Claudia. *Amorim diz estar decepcionado com a China*. **In** Folha de São Paulo, 18 de agosto de 2006.

Ribeiro, Ivo. *CSN compra equipamento chinês para Usina de Arcos*. **In** Valor Econômico, 25 de agosto de 2006.

Landim, Raquel. *Empresário e operário têxtil protestam contra China*. **In** Valor Econômico, 06 de setembro de 2006.

Olmos, Marli. *O Brasil encolhe no mercado global da Volks*. **In** Valor Econômico, 14 de setembro de 2006.

Kahn, Joseph. *China, Shy Giant, Shows Signs of Shedding Its False Modesty* **In New York Times**, 9 de dezembro de 2006.

#### **4. Publicações de Organizações não governamentais e Institutos de Pesquisa especializados**

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *A China passa a exportadora líquida de aço nos últimos meses de 2005. A China terá permissão para entrar no mercado de consumo da América Latina?* Carta da China, Ano 2, número 5. 1 de março de 2005.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *O Governo brasileiro regulamenta salvaguardas específicas contra a China. A China desloca os EUA e a UE no fornecimento de vários produtos ao Brasil*. Carta da China, Ano 2, número 8. 1 de junho de 2005.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *Camex define que negociação precederá ações de defesa comercial contra a China. Industrias da região Sul vão à China em busca de vantagens competitivas*. Carta da China, Ano 2, número 9. 1 de julho de 2005.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *China desvia investimentos de México e Colômbia: Brasil não sofre impactos*. Carta da China, Ano 2, número 10. 11 de agosto de 2005.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *Diretoria do CEBC reúne-se com o Ministro Luiz Fernando Furlan*. Carta da China, Ano 2, número 11. 08 de setembro de 2005.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *Brasil e China não chegam a acordo de restrição voluntária e salvaguardas específicas são regulamentadas*. Carta da China, Ano 2, número 12. 07 de outubro de 2005.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *Matérias-primas: Demanda chinesa impacta preços e tendências de longo prazo*. Carta da China, Ano 2, número 13. 27 de outubro de 2005.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *Calçados: Concorrência reduz exportações brasileiras, mas produtores nacionais mantêm 98% do mercado interno*. Carta da China, Ano 2, número 13. 05 de dezembro de 2005.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *Acordo de restrição voluntária limita importação de 60% dos têxteis chineses. Vice-Presidente da República visita Pequim e Xangai. China Eastern compra cinco jatos da Embraer*. Carta da China, Ano 3, número 16. 30 de março de 2006.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *China substitui importações brasileiras no mercado argentino. Politec produzirá softwares na China*. Carta da China, Ano 3, número 19. 2 de agosto de 2006.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *China aceita limitar exportações de brinquedos para o Brasil. Embraer vende 100 aeronaves a companhia aérea chinesa*. Carta da China, Ano 3, número 20. 21 de setembro de 2006.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *O desempenho comercial do Brasil. Setores industriais substituem pedidos de salvaguardas contra a China*. Carta da China, Ano 3, número 21. 18 de outubro de 2006.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *Indústria automobilística chinesa internacionaliza-se com rapidez e chega à América do Sul*. Carta da China, Ano 3, número 22. 21 de novembro de 2006.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). *Mitos e fatos sobre a economia de mercado na China. Instalação da Cherry no Uruguai será a primeira investida chinesa no mercado de automóveis brasileiro*. Carta da China, Ano 3, número 23. 18 de dezembro de 2006.

Confederação Nacional de Indústrias. *Características e oportunidades do comércio Brasil-China*. Revista Comércio Exterior, Ano 13, número 7/8, 2004.

China Institute of Contemporary International Relations. *Report on China's Latin America Policy*. Contemporary International Relations Journal, Vol. 14, No. 4, April 2004.

Instituto de Economia Agrícola. *Seminário Brasil-China: Preocupação com desafios supera otimismo com oportunidades*. São Paulo. 2 de março de 2005. Disponível em [www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=1869](http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=1869).

## Apêndice

Entrevistas com funcionários governamentais e especialistas brasileiros e chineses envolvidos na formulação e gestão da Parceria Estratégica sino-brasileira:

- A - Entrevista com Roberto Abdenur, Embaixador do Brasil junto à China, 1989-1993.
- B - Entrevista com Sérgio Serra, Diretor do Departamento de Ásia-MRE, 1990-1996.
- C - Entrevista com Sérgio Duarte, Embaixador do Brasil junto à China, 1996-1999.
- D - Entrevista com Vera Machado, Diretora do Departamento de Ásia-MRE, 1996-1999.
- E - Entrevista com Affonso C. de Ouro Preto, Embaixador do Brasil junto à China, 1999-2004.
- F - Entrevista com Luiz A. de Castro Neves, Embaixador do Brasil junto à China, 2004-2008.
- G - Entrevista com Gao Kexiang, Ministro-Conselheiro chinês, 1998 e 2001.
- H - Entrevista com Jiang Yuande, Embaixador da China junto ao Brasil, 2002-2006.

- I - Entrevista com Chen Duqing, Embaixador da China junto ao Brasil, 2006-2009.
- J - Entrevista com Wu Hongying, Diretora da Divisão de América Latina do Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas - CICIR.
- K - Entrevista com Ivan Ramalho, Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC.
- L - Entrevista com o José Mauro Couto, Assessor Especial do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
- M - Entrevista com Tomas Zanotto, Vice-Presidente do Departamento de Relações Internacionais da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP.
- N - Entrevista com Renato Amorim, Diretor da Companhia Vale do Rio Doce e ex-Secretário-Executivo do Conselho Empresarial Brasil-China.
- O - Entrevista com Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial do Presidente da República e ex-Assessor Internacional do Partido dos Trabalhadores.
- P - Entrevista com Marcos Jank, Presidente da UNICA e ex-Presidente do Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais –ICONE.

### **A - Entrevista com o Embaixador Roberto Abdenur**

Local: Entrevista concedida por telefone

Data: 13.6.2006

Nota: Roberto Abdenur foi Embaixador do Brasil em Pequim entre 1989 e 1993, período durante o qual foi gestada e criada a Parceria Estratégica sino-brasileira. Foi, em seguida, Secretário-Geral das Relações Exterior (1993-94), cargo a partir de cujo cargo pôde apoiar os primeiros passos dessa iniciativa sino-brasileira, e, posteriormente, embaixador na Alemanha, Áustria e EUA.

*Embaixador, qual era o panorama das relações bilaterais quando o Sr. chegou a Pequim? Como se deu a construção da Parceria Estratégica Sino-Brasileira, efetivada durante sua gestão à frente da Embaixada em Pequim?*

Cheguei a Pequim no início de 1989, com a missão, que me foi dada pelo então Presidente José Sarney de assegurar o cumprimento dos acordos por ele assinados durante sua visita um ano antes à China (1988), em especial o referente ao Programa Sino-Brasileiro de Satélites de Sensoriamento Remoto (CBERS), que era o acordo mais expressivo dentre aqueles firmados quando estive em Pequim. Pouco depois de eu chegar à China, assumiu o governo Collor no Brasil e começaram a faltar sistematicamente, durante anos a fio, as verbas necessárias para cumprir as obrigações brasileiras comprometidas nesse projeto. Em consequência, o projeto correu perigo em diferentes momentos, nos quais os chineses ameaçaram de nos ejetar do projeto ou cancelar os entendimentos bilaterais sobre a matéria. Creio, assim, que minha maior realização nesse período em Pequim foi conseguir sustentar esse projeto, praticamente, me perdoe a expressão, “no cuspê”. Justamente para facilitar essa tarefa, comecei a defender desde o primeiro momento em que cheguei a Pequim a ideia de que havia um elemento estratégico nas relações Brasil-China e que portanto os chineses deveriam “aguentar os trancos”, ou seja, os reiterados atrasos brasileiros, em nome de uma relação que tenderia a ganhar dimensões cada vez mais estratégicas no longo prazo. No fundo, empreguei a ideia de uma relação estratégica mais como fator de convencimento, para evitar a ruptura do projeto CBERS, do que propriamente porque havia um planejamento brasileiro nesse sentido.

*Como foi o processo de estabelecimento da Parceria Estratégica Sino-Brasileira?*

A primeira referência “oficial” a esse conceito ocorreu durante a visita do Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji ao Brasil, no final de maio de 1993. Nesse momento, entra o aspecto anedótico. Tive a oportunidade de acompanhar Zhu em seus extensos deslocamentos pelo Brasil, que começaram em Manaus e se estenderam a Carajás, Itaipu, São Paulo e Brasília. Durante o voo de Itaipu a São Paulo, aventei a hipótese de que se passasse a utilizar esse conceito da Parceria Estratégica para inspirar a relação Brasil-China. Zhu se interessou pela ideia e, em Brasília, durante encontro com o Presidente Itamar Franco, defendeu-a, tendo sido a ideia bem recebida pelo Presidente Itamar Franco. A partir desse momento, a ideia da parceria foi ganhando fôlego com as visitas que se sucederam, especialmente com a do presidente chinês Jiang Zemin, que a oficializou durante sua visita ao Brasil, em novembro

de 1993, quando eu já não estava mais em Pequim. (Havia deixado a China, pouco depois da visita de Zhu, para assumir a Secretaria Geral em Brasília). Mas há que reconhecer que o uso desse termo pela primeira vez, por uma alta autoridade de um dos dois países, foi fruto dessa “cutucada” minha em Zhu Rongji, e não de uma reflexão política mais profunda, quer da parte dos chineses, quer da nossa parte. É interessante notar que o lançamento de certos “conceitos”, de certas “ideias-força”, são importantes para elevar o patamar das relações bilaterais, pois têm uma capacidade de mobilização e de convencimento, ainda quando estão à frente do estado de evolução das relações bilaterais. No caso da China, essa “jogada” teve o resultado saudável de dar o “pontapé inicial” na construção do que hoje é verdadeiramente uma relação de sentido estratégico para os dois países.

Mas, deixando de lado o aspecto anedótico, não quero dizer com isso que não houvesse um claro interesse dos dois países numa maior aproximação bilateral. Nesse sentido, queria lembrar que tinha havido poucos anos antes, em 1990, uma visita de alto nível chinesa ao Brasil. Essa visita, do então Presidente da China, Yang Shangkun, que permaneceu por 5 ou 6 dias no Brasil, visitando Manaus, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, deu-se cerca de um ano após o episódio de *Tiananmen*, num momento em que a China estava muito isolada, hostilizada, marginalizada pela maior parte dos países ocidentais e ainda em dificuldades com seu entorno regional. Nesse contexto particular, a visita de Yang ao Brasil foi a primeira de um mandatário chinês a um país de maior significado, após *Tiananmen*. Não afirmo que houve de nossa parte uma decisão deliberada de aproveitar esse momento de isolamento da China para alavancar nossas relações, pois a visita de Yang foi na verdade uma iniciativa chinesa, aproveitando convite que lhe havia sido feito dois anos antes pelo Presidente Sarney. Tampouco foi essa visita encarada na época como elemento de construção da parceria estratégica - iniciativa que só veio bem depois. Não obstante, ela foi importante para valorizar o Brasil aos olhos dos chineses, ainda mais por ter sido Yang Shangkun um general e personagem central naquele episódio dramático. Na ótica chinesa, o Brasil revelou-se um amigo fiel por não fechar as portas à China num momento em que o resto do mundo ocidental assim procedia.

O segundo aspecto para o qual desejo chamar sua atenção foi uma etapa admirável da diplomacia chinesa que, sob a liderança de Qian Qichen, procedeu, ao largo de minha estada naquele país, a um extraordinário processo de recomposição de suas relações com seus países vizinhos. Eles melhoraram

suas relações com países do Sudeste Asiático com os quais tinham tido problemas no passado, inclusive por conta das comunidades chinesas que lá estavam estabelecidas, como era o caso da Indonésia, Malásia. Recompuseram-se com o Vietnã, estabeleceram relações diplomáticas com a Coreia do Sul, dando um grande impulso às relações econômicas entre a China e aquele país. Houve a melhoria nas relações com a Índia, com a evolução para uma postura de maior equilíbrio entre a Índia e o Paquistão, evitando ficarem alinhados totalmente com aquele rival da Índia. Melhoraram as relações com o Japão. Na transição da URSS para a Rússia, evoluíram na solução dos problemas de fronteira. Em suma, com quase todos os países da região registraram melhoras notáveis no relacionamento bilateral

Nesse quadro geral, o Brasil figurava claramente no “radar” da diplomacia chinesa, não apenas como o país mais importante da América Latina, mas também como um país importante no próprio cenário internacional. O Brasil não tinha então a projeção e influência externa que tem hoje. Nossa economia não ia bem. Mas o Brasil era obviamente um país importante no mundo, tinha uma política externa própria e independente. Isso foi demonstrado claramente nesse processo de aproximação com a China, que data aliás do início dos anos 1980, com as visitas do Chanceler Guerreiro (1982) e do Presidente Figueiredo (1984). Eu próprio, além de acompanhar aquelas visitas, estive mais tarde na China, ainda em 1984, para negociar um acordo nuclear, que nunca chegou a sair do papel. Embora sejam episódios longínquos, talvez em sua tese você pudesse retratar alguns momentos importantes da relação bilateral e seus primeiros momentos políticos de maior significado, que ocorreram justamente nessa primeira metade dos anos 1980. Posteriormente, em 1988, lançou-se, como disse, o Programa CBERS, que era o eixo fundamental da relação bilateral no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e que é, creio eu, ainda hoje o maior projeto de cooperação em alta tecnologia entre dois países em desenvolvimento. O comércio bilateral na época era limitado; não era inexpressivo mas era modesto. Nos quatro anos que passei no Equador, tinha trabalhado com assuntos de promoção comercial, que envolviam grandes empresas brasileiras, muitas das quais ainda estão naquele país. Ao desembarcar em Pequim, imaginava que teria muito trabalho a fazer nessa área, e fiquei decepcionado ao ver que havia um grande vazio nesse campo. O Brasil não tinha naquela época uma presença comercial forte e não vendia à China; na realidade eram os chineses que nos compravam mercadorias, quase sempre ligadas ao complexo soja e minério de ferro. A China pouco

nos vendia também naquela época. Cheguei a me esforçar para que houvesse, por parte da Petrobrás, algumas compras “spot” de petróleo chinês (tendo em vista que naquela época a China ainda era uma exportadora líquida de petróleo), de modo a diminuir o desequilíbrio na relação comercial bilateral.

*Dado que o Japão ainda era naquela época nosso principal parceiro comercial e que, por outro lado, não parecia haver (ao contrário do que ocorre hoje) uma visão clara sobre a importância, pelo menos economicamente, da China para o Brasil, o que pretendia o governo brasileiro com a parceria estratégica com a China? Até que ponto o anúncio da Parceria Estratégica foi uma iniciativa que aproveitamos para alavancar o CBERS ou uma percepção clara de que a China seria um parceiro importante para nós a longo prazo? Faço esta pergunta porque, na entrevista que tive com o Embaixador Sérgio Serra (Diretor do DAO entre 1990 e 1996), disse-me ele que era difícil convencer outros setores do Governo e empresariado da importância da China e que, no fundo, a Parceria era um projeto só do Itamaraty, sem muito eco no restante do Governo, sobretudo na equipe econômica.*

Quando você fala do Brasil como um ator, até certo ponto vai aí uma expectativa ilusória, pois dentro do Governo sempre há visões distintas. O Itamaraty, até por dever de ofício, tem uma visão de longo prazo, e a área econômica geralmente conserva uma visão de mais curto prazo, como é caso do Ministério da Fazenda e do MDIC. Embora houvesse, naquele período, uma percepção de que a China era um país importante, com amplas possibilidades de progresso e de afirmação no plano internacional, não chegava a haver no Brasil, naquela época seminal de construção da relação bilateral, no começo dos anos 1990, uma reflexão ou discussão profunda sobre o caráter estratégico da China. É verdade que o Itamaraty apostava mais na relação com a China do que outros ministérios, mas não podia entrever, naquele momento, com clareza, o que viria a ocorrer depois, que foi a extraordinária explosão do crescimento econômico e político. Naquele momento, por outro lado, não era ponto pacífico que a China iria continuar crescendo e atraindo investimentos, e alguns questionavam a sustentabilidade daquele processo de crescimento. Assim, ao invés dessa “percepção estratégica” convencional, construída a partir de um planejamento de longo prazo, a construção da relação bilateral naquele momento surgiu a partir de um jogo de percepções recíprocas entre os setores políticos dos dois

Governos, deixando em segundo plano, pelo menos no início, os interesses comerciais. Em 1992, chegamos a buscar alavancar alguns projetos por meio de uma eventual visita do Presidente Collor. Embora ela estivesse totalmente programada, acabou não se realizando, em função da crise final daquele governo.

Nesse ponto, gostaria de abrir um parêntese que pode ser útil, embora não diga respeito à China: Alguns anos depois de deixar a China, fui Embaixador na Alemanha, onde ajudei a tecer e construir a parceria estratégica Brasil-Alemanha. Num primeiro momento, quando abordei os alemães sobre essa ideia de uma parceria estratégica entre nossos dois países, houve considerável resistência ao uso desse termo para caracterizar as relações bilaterais. Depois de muito trabalho, de muito cortejar, de insistir, eu consegui que, numa visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso a Berlim, sua contraparte se comprometesse a usar a palavra “estratégica” numa saudação oral ao Presidente Fernando Henrique Cardoso - mas eles não incluíam essa palavra no texto escrito. Um ano e meio depois, nos últimos momentos de minha estada em Berlim, deu-se uma visita de estado do Chanceler Schröder ao Brasil e nesse momento, enfim, consegui extrair dos alemães toda uma plataforma de plano de trabalho, que foi colocado no papel, consagrando assim, no mais alto nível, a ideia de uma parceria estratégica Brasil-Alemanha. Isso mostra que esse tipo de iniciativa às vezes ocorre mais por impulsos momentâneos e por uma atuação decidida de um chefe de posto, do que propriamente de uma reflexão coletiva de um governo.

*Passando para a motivação chinesa: tenho suscitado junto a alguns interlocutores chineses a indagação sobre o que mais teria atraído os chineses no Brasil. Alguns analistas observam que, naquele momento, a China ainda se encontrava relativamente isolada - enfrentando problemas graves com os EUA e, em grau menor, com a Europa - enquanto que o Brasil era um dos poucos países importantes que se dispunham a estabelecer com ela uma relação importante. Ou seja, haveria uma motivação política chinesa de longo prazo para se aproximar do Brasil. Outra visão comum, não excludente da primeira, e que se apóia naquele interesse específico do Vice - Primeiro Ministro pelo minério de ferro brasileiro, era de que, já naquela época, os chineses viam o Brasil como uma fonte importante de matérias-primas, do mesmo modo*

*como o Japão, nos anos 1970, quisera ter no Brasil uma base para a obtenção de matérias-primas, numa tentativa de diminuir sua dependência em relação à Índia e Austrália.*

Creio que os chineses tinham interesse em ambas as coisas. Quanto ao primeiro aspecto abordado, o Brasil era efetivamente visto no final dos anos 1980 pelos chineses como um parceiro confiável, no contexto daquele relativo isolamento em relação ao Ocidente e de dificuldades com a vizinhança. Essas dificuldades chinesas foram gradualmente superadas a partir do início dos anos 1990. Com relação ao segundo aspecto, confirmo o interesse chinês pelas matérias-primas brasileiras. Um dos projetos discutidos durante minha estada em Pequim dizia respeito às tramitavas chinesas com a CVRD, para estabelecer com ela uma *joint-venture* destinada a abrir uma mina de ferro em Carajás, especificamente para o abastecer a China. Esse projeto acabou não se materializando, mas é indicativo do interesse da China já naquele período por suprir-se de matérias-primas brasileiras. Eu diria que os chineses tinham efetivamente essas duas ordens de considerações:

*O final de sua estada em Pequim e a gestão de seu antecessor coincidiram com um período de muitas propostas e iniciativas bilaterais. Na área energética, houve uma tentativa de vender serviços de construção de hidrelétricas para a China, sobretudo relacionado com o megaprojeto de Três Gargantas. Na área aeronáutica, pensou-se na possibilidade de vender aviões da Embraer à China. Outras ideias não chegaram a ter muitos resultados, como a da cooperação em medicina tradicional chinesa e automação bancária. Já a partir de 1996, segundo depoimento da então Diretora do DAO e do Embaixador em Pequim, Sérgio Duarte, teria havido um esfriamento do interesse brasileiro, ocasionado pela decepção com a derrocada do projeto de participação de empreiteiras brasileiras em Três Gargantas. Dá-se então a saída de algumas empresas que lá estava; o comércio bilateral oscila em função da crise financeira que se abateu sobre o Brasil, e chega-se ao final da década de 1990 num patamar de estagnação. Tenho perguntado a funcionários governamentais chineses como eles veem esse progressivo desengajamento brasileiro da China. Eles tendem a responsabilizar a “impaciência” de empresários brasileiros por esses fatos, comentando que eles geralmente querem resultados num prazo muito curto. Eles*

*observam que se deu um salto no comércio a partir dos anos 2000, e que não se poderia imaginar que uma parceria estratégica produziria resultados imediatos.*

Eu acompanhei o início desse processo, durante o qual chegamos a assinar alguns memorandos de entendimento porque tínhamos efetivamente a expectativa de que empreiteiras brasileiras fossem “pegar” contratos significativos ligados a Três Gargantas. Eu próprio atuei muito nesse sentido. É bom que se diga que essa expectativa foi de certo modo induzida pelos chineses, que mandavam delegações técnicas constantemente ao Brasil, sobretudo para Itaipu. Eu não poderia precisar exatamente os motivos pelos quais essa cooperação não teve mais êxito, uma vez que isso ocorreu num período em que eu já não estava mais em Pequim. Mas o chinês talvez tenha razão em algumas de suas críticas. Há da parte do governo e empresários brasileiros algumas expectativas em relação à China que são muito elevadas e às vezes pouco realistas. É preciso ver a China pelo que ela verdadeiramente é. É preciso acompanhar a mudança do perfil da China e de sua inserção internacional. A evolução da relação bilateral passa hoje por esses elementos de mutualidade na área econômico-comercial que antes não existiam. Talvez haja até uma reversão nos superávits que tradicionalmente vínhamos acumulando em nosso comércio com a China. Podemos até ter contenciosos em questões pontuais com eles, mas nem por isso há que esmorecer na busca do sentido estratégico de nossa relação. O problema é que há no Brasil uma visão “mítica” de que a relação é idílica e sempre será assim. Mas isso não é realista. Mas nem por isso devemos desanimar, quando constatamos dificuldades ou o não preenchimento de certas expectativas.

*Quais os resultados realmente trazidos pela Parceria Estratégica? Se é verdade que o comércio bilateral se expandiu extraordinariamente ao longo da primeira metade dos anos 2000, passando de US\$ 1,5 bilhão para 12 bilhões em 2005, por outro lado nossas exportações são quase totalmente limitadas a matérias-primas para alimentar a máquina industrial chinesa, quadro que dificilmente se modificará no curto ou até médio prazo. As oportunidades de exportação de manufaturados de maior valor agregado para a China, ao contrário, parecem se limitar a alguns poucos nichos ou setores. Ao mesmo tempo, quase não se veem investimentos industriais ou “joint-ventures” brasileiros na China, com*

*exceção de poucas e honrosas exceções, como são os casos da EMBRACO e, mais recentemente, da Embraer. Em outras palavras: queremos aumentar as exportações de manufaturados para a China sem investir em imagem ou em produção local naquele país. No entanto, vemos hoje um “backlash” do empresariado nacional contra a China, sobretudo daqueles que atuam em áreas menos competitivas. Parece que corremos o risco de prejudicar a exportação de produtos de maior valor para a China, como carnes, para protegemos indústrias muitas vezes pouco significativas e relevantes, como as de pequenos fabricantes de pedais de bicicleta e de escovas de cabelo. Parece haver uma dificuldade de pesarmos nossos interesses ofensivos e defensivos em jogo e de elaborarmos uma política realista e de longo prazo para lidar com a China. Como veria essa questão?*

Temos efetivamente dificuldades em colocar em prática uma postura madura, equilibrada e realista, no manejo de temas como esse. O empresariado brasileiro assumiu uma atitude defensiva não só em relação à China, mas também ao Mercosul ou à ALCA. Embora a economia brasileira esteja bem, em termos gerais, existem dificuldades localizadas em alguns setores. Apesar de já existirem certos aumentos de produtividade no Brasil, há setores em que é impossível concorrer com os custos de mão de obra da China. Recentemente, vi num artigo a possibilidade de se reforce a tendência inflacionária nos EUA, em decorrência de aumentos nos salários chineses, sentidos sobretudo em cinco macrorregiões responsáveis por 55% das exportações chinesas. Mesmo com esses aumentos, o custo da mão de obra chinesa ainda seria apenas 4% do custo da mesma mão de obra nos EUA. Isso dá a medida da vantagem comparativa que eles detêm. Essa obviamente é uma grande dificuldade que o Brasil enfrenta, pois não é fácil vender manufaturados para a China, sobretudo porque o Brasil não é, ao contrário da Alemanha, por exemplo, um país com forte tradição na venda de bens de capitais ou produtos altamente sofisticados. O próprio EUA, exceção feita da *Boeings*, é basicamente um fornecedor de matérias-primas para a China. Mas, voltando à relação Brasil-China, é preciso administrar essa relação sem romantismo, sem expectativas exageradas, sem criar mitos sobre a China, mas também sem ir ao extremo de transformar questões comerciais em questões políticas mais graves para a relação estratégica.

*Gostaria de ouvi-lo sobre o CSNU e o posicionamento duro chinês em relação à reforma pretendida pelo G-4, no tocante à composição daquele órgão. Recordo que, dez anos atrás, quando da tentativa anterior de reformar-se o Conselho, por ocasião do 50º aniversário da ONU, a China e o Brasil combateram juntos para inviabilizar o chamado 'quick fix', pelo qual apenas o Japão e Alemanha entrariam como membros permanente do CSNU, sem a presença adicional de países em desenvolvimento. Essa cooperação e o discurso chinês favorável à ampliação da presença desses países no Conselho talvez tenha gerado a crença de que a China se aliaria ao Brasil na atual campanha de alargamento do CSNU, o que não ocorreu. O comportamento chinês parece ter gerado alguns ressentimentos no Brasil. Como é que devemos lidar com essa realidade?*

Embora eu não estivesse mais na China no período de 1994-95, houve, de fato, apoio chinês para a inviabilização do *quick fix*, o que beneficiou o Brasil. Na época em que estive na China, em encontros que tive com altos funcionários de *think tanks* chineses atuando na área de política externa, fiquei muito impressionado com a virulência do sentimento anti-japonês, já então presente. Hoje, com o Japão adotando política cada vez mais nacionalista, nomeando a China diretamente como um sério risco para a segurança nacional, alinhando-se cada vez mais estreitamente aos EUA com referência a Taiwan, é natural que as tensões só tenham aumentado. Tal situação é lamentável e me preocupa imensamente, uma vez que, a continuar esse aumento de tensões, poder-se-ia caminhar para um cenário de conflito internacional que pode gerar consequências graves, talvez até num prazo não muito distante.

Nesse cenário, a postulação do Brasil por um assento permanente no CSNU de certo modo foi vitimizada por uma circunstância estranha à nossa relação bilateral. Não devemos ter a ilusão de que a China iria sobrepor a relação positiva com o Brasil à sua relação conflituosa com o Japão, que encerra temas de extrema sensibilidade para os chineses. É preciso ver essa questão com serenidade. Muitos se surpreenderam com a reação chinesa contrária à proposta do G-4, de reforma do CSNU, mas eu sempre tive presente esse profundo antagonismo da China em relação ao Japão e, em menor escala, em relação à Índia também, que hoje se posiciona como uma aliada estratégica dos EUA, que viabiliza a expansão de seu arsenal nuclear. Esse acordo nuclear EUA-Índia é perverso, já que, embora supostamente

separando as atividades nucleares com fins bélicos daquelas com fins pacíficos, ao prover recursos para o programa civil ele está na verdade indiretamente liberando recursos para a parte bélica. Mas, voltando à reforma do CSNU. A oposição da China à reforma do CSNU, nos moldes que desejamos, não constitui um ato de hostilidade ao nosso país. No Brasil, não se previa a dificuldade estrutural presente, e cada vez mais clara na relação China-Japão.

*Talvez subjacente a esse episódio esteja o reconhecimento de que a Parceria Estratégica dos anos 1990, que era uma relação relativamente equilibrada entre países com poder equivalente no cenário internacional, hoje evoluiu para uma relação assimétrica nos moldes da relação Brasil-EUA, por exemplo, em que ambos parceiros têm interesse numa relação positiva, mas a onde o Brasil não pode mais imaginar ter uma relação de igual para igual com a China. O nosso problema é que a Parceria Estratégica tenha sido apresentada à opinião pública como uma parceria entre países irmãos, com ideários desenvolvimentistas assemelhados, com a mesma expressão política, econômica mundial. Como vê essa questão?*

Acredito que, nos últimos anos, nos habituamos equivocadamente a aferir a desejabilidade de nossa parceria com a China pelo tamanho do superávit comercial que conseguimos estabelecer com ela, que efetivamente foi notável nos últimos anos. Mas não se pode condicionar a validade da Parceria Estratégica à circunstância de que o Brasil tenha para sempre uma relação superavitária com a China. Afirmar isso há poucas semanas, num seminário no Brasil organizado pelo Fórum de Davos, quando fui abordado por jornalistas brasileiros, que me perguntavam como eu via a China de hoje. Disse-lhes que era preciso atualizar nossa visão da China, reconhecendo, por exemplo, que aquele país se apresenta hoje ao mundo como uma grande potência - econômica e política - e não mais como um mero país em desenvolvimento. No entanto, frisei, atualizar nossa percepção da China não significa deixar de considerá-la um parceiro estratégico, muito pelo contrário. Se formos abandonar a ideia de Parceria Estratégica com a China, somente porque nossa relação passa por uma situação momentânea de dificuldades no plano econômico, comercial ou financeiro, então na verdade tão atitude só demonstrará que nunca tivemos uma visão efetivamente estratégica e de longo prazo sobre essa relação. Por outro lado, não é possível dar às costas a China. Não se pode ignorar que a China é hoje um país com projeção cada

vez maior no mundo, tendo já ultrapassado largamente o Japão como nosso principal parceiro comercial na Ásia.

Por isso tudo, ao lidar com a China, precisamos agir com realismo, evitando tanto uma visão exageradamente pessimista quanto, por outro lado, exageradamente romântica ou mítica da relação. Veja bem: o Brasil tem diferentes parcerias estratégicas. Há uma parceria com a Argentina, que consideramos estratégica. Há uma outra com a Alemanha que é claramente assimétrica, pois a Alemanha é um país com economia maior e mais desenvolvida que a nossa, embora com uma projeção política possivelmente menor que a nossa. No caso da China, o problema é que vínhamos nos últimos anos qualificando a relação econômica bilateral como sendo ideal, por ser ela fortemente superavitária para nós, embora reconhecêssemos, há muito tempo, as dificuldades associadas à expansão de nossas exportações para além do setor das *commodities* e às tentativas de venda de produtos manufaturados àquele país. Supúnhamos que viessem investimentos importantes da China para o Brasil, o que ainda não se materializou, muitas vezes devido a problemas nossos. De toda forma, não creio que esses investimentos viessem em larga escala, pelo menos não a curto prazo.

Nos últimos anos, o Brasil tem ganho maior projeção internacional, mas essa projeção se dá em decorrência de nossa capacidade de atuação diplomática, como se vê na OMC, onde lideramos o G-20, por exemplo, e não com base num crescimento econômico vertiginoso, como o vivido pela China. O PIB do Brasil é estimado hoje em cerca de US\$ 790-800 bilhões, ou seja, pouco mais de um terço da cifra chinesa, que gira em torno de US\$ 2,3 bilhões. Concluo que nesses últimos quinze anos, graças ao maior dinamismo da economia chinesa em relação à brasileira, houve o surgimento de uma “defasagem” entre os dois países, no que diz respeito às dimensões de suas economias e, conseqüentemente, de seu poder geopolítico internacional. Por outro lado, mais recentemente, parecemos estar evoluindo de um comércio fortemente superavitário com a China para um comércio que poderá tornar-se deficitário em breve. Nesse contexto, a entrada da China na OMC, em 2001, está se revelando um evento de significado quase tão grande quanto foi, trinta anos antes, sua entrada na ONU e no seu Conselho de Segurança, como membro permanente. No Brasil, não houve a percepção de que, a partir daquele momento, viriam o produtos chineses a desembarcar cada vez mais no Brasil.

Devo mencionar que estive há poucos dias num seminário organizado pela FIESP, em São Paulo, para fazer uma exposição a respeito dos EUA, e pude notar que importantes setores daquela organização estão em “pé de guerra” com a China, sobretudo aqueles ligados a produtos têxteis, calçados, eletrônicos. Reconheço que a situação desses setores não é fácil, mas volto a dizer que, feitas essas ressalvas, e com os necessários ajustes, podemos e devemos continuar a sustentar a ideia da parceria estratégica, mas sem ilusões ou “infantilismos”. Eventualmente, teremos litígios comerciais com a China, inclusive na OMC, como temos com os europeus e norte-americanos, mas devemos ser capazes, como os chineses certamente o serão, de preservar essa relação política positiva, pois a China ainda é um país com o qual temos consideráveis convergências.

Dito isso, reitero que a China de hoje não é mais aquela de 1993. A China de treze anos atrás era um país em desenvolvimento; a China de hoje é uma grande potência que, secundariamente, naquilo que lhe interessa, se apresenta como um país em desenvolvimento, embora com desconforto crescente. Recentemente, tive uma experiência nesse sentido, ao presidir durante um ano o Grupo dos 77 mais China. Houve negociações entre países em desenvolvimento, de um lado, e desenvolvidos/ocidentais, de outro. Ao cabo delas, a China praticamente se desgarrou do G77. Era visível o desconforto da China na sua associação com o G77. Talvez seja diferente em outros foros, mas para mim esse fato foi muito ilustrativo dessa mudança de perfil da China, nesse tipo de negociação. Antes, ela queria “tourear” os países ocidentais; hoje, trata as relações com esses países com muito cuidado, evitando atritos desnecessários com os EUA e os países ocidentais. A China busca preservar sua margem de manobra para defender interesses que lhe sejam cruciais.

*Em todo caso, não parece haver alternativa a um engajamento brasileiro com a China, na medida em que esse país, que já é uma potência econômica mundial de primeira grandeza, tende a ganhar ainda mais poder nas próximas décadas. Ou seja, já que precisamos interagir com ela, melhor que o façamos ao amparo de uma Parceria Estratégica, não?*

Não tenho dúvida de que a Parceria sino-brasileira tem de ser reafirmada e fortalecida. Como já disse, a nossa parceria estratégica não pode estar a

sabor de variações cíclicas ou conjunturais, embora devamos estar conscientes desses fatores estruturais que você bem descreveu. Ou seja, de que a China hoje é uma grande potência, com uma excepcionalmente competitiva indústria de exportação, e com interesses específicos políticos que nem sempre estão em acordo com os nossos, de que é exemplo o episódio da reforma do CSNU. Para o futuro, o que precisamos agora é que o Brasil faça o seu “dever de casa”, ou seja, implemente as reformas necessárias para que nossa economia ganhe maior dinamismo, o que tenderá a tornar nosso intercâmbio bilateral com a China qualitativamente melhor para nós. Não podemos nos queixar de apenas exportar matérias-primas para a China, se a nossa competitividade em produtos manufaturados é prejudicada por dificuldade internas (como o custo Brasil, altos juros, câmbio sobrevalorizado, infraestrutura deficiente) e externas (como a falta de uma promoção efetiva de nossos produtos no exterior).

## **B - Entrevista com o Embaixador Sérgio Serra**

Local: Entrevista concedida por telefone

Data: 17.5.2006

Nota: O embaixador Sérgio Serra foi diretor do departamento da Ásia e Oceania entre 1990 e 1996, período que corresponde não apenas ao estabelecimento da parceria estratégica sino-brasileira, como também aos seus primeiros passos. Posteriormente, foi embaixador brasileiro na Coreia do Sul e Nova Zelândia.

*Sr. Embaixador, gostaria de tentar reconstituir o processo que deu início à Parceria Estratégica, aproveitando sua presença à frente do Departamento de Ásia e Oceania naquele período. Debruçando-me sobre os relatos que o Embaixador Abdenur mandava de Pequim para a SERE, no período 1992-93, não constatei quaisquer registros de que ele tivesse vislumbrado claramente, e defendido já naquele momento, uma parceria estratégica formal entre os dois países, embora ele tivesse a preocupação, já em 1992, de tentar reativar o intercâmbio comercial bilateral e reativar o CBERS, que então andava mal. A primeira vez que vemos a menção à parceria foi durante a visita do Zhu Rongji ao Brasil, em meados de 1993, quando este começa a usar constantemente dessa expressão. Dai, fica a impressão de que essa teria sido uma ideia*

*basicamente chinesa, à qual o Brasil teria aderido. Está correta esta interpretação?*

Quando eu assumi o DAO, em 1990, estávamos às vésperas da visita do então Presidente Yang Shangkun, que nos visitou em maio daquele ano. A China estava posta em “quarentena” por boa parte da comunidade internacional, ou pelo menos pelos países ocidentais. Por isso, os chineses apreciaram muito a confirmação de nosso interesse em ver realizada a visita do presidente Yang ao Brasil, porque naquela época (1990), muitos convites antes estendidos por outros países a altos mandatários chineses visitarem seus países foram cancelados por causa de *Tiananmen*.

Naqueles tempos, não se empregava a expressão parceria estratégica. Considerávamos a China como um potencial parceiro de importância e queríamos que nosso relacionamento fosse além da área meramente comercial. Naquela época, já existia um acordo, assinado durante a visita do presidente Sarney à China em 1988, que dera origem ao programa conjunto de satélites. Achávamos que esse acordo poderia representar um elemento catalisador para o tão desejado “salto qualitativo” nas relações bilaterais, uma vez que esse programa era excepcionalmente ambicioso, pois abriria uma porta para o Brasil numa área de tecnologia de ponta que nós não dominávamos ainda. Também havia outro setor objeto de grande interesse, na área de construção de hidrelétricas, que gerou muito interesse junto às grandes empreiteiras brasileiras, que queriam sobretudo participar da maior obra nesse setor em planejamento na China, a Usina de Três Gargantas.

Você pergunta se a iniciativa da Parceria Estratégica foi chinesa e se essa ideia teria se originado com o Zhu Rongji. Você também comenta que o interesse brasileiro, tal como articulado pela Embaixada em Pequim no período de 1992 e 93, defendia um aprofundamento das relações econômicas e políticas, sem propriamente defender o conceito de uma parceria estratégica ou abrangente. De fato, o comércio bilateral havia caído do pico de US\$ 1,2 bilhão em 1985 para cerca de US\$ 350 milhões em 1991. Ocorre que, se analisarmos a composição desse comércio, veremos que esse primeiro impulso vigoroso nos anos 1980 era devido em grande parte às exportações chinesa de petróleo ao Brasil, já que, naquela época, ao contrário do que sucede hoje, a China tinha excedentes de petróleo para exportar. Só que, em determinado momento, o Brasil parou de comprar

petróleo da China, levando o comércio bilateral a cair fortemente. Em meados dos anos 1980, dependendo da conjuntura, a China às vezes chegava a constituir nosso segundo maior parceiro comercial na Ásia, depois do Japão. Naquela época, o Japão era, disparado, nosso primeiro parceiro comercial na região. No segundo, terceiro e quarto lugares se alternavam China, Taiwan e Coreia do Sul, cujas correntes de comércio conosco mais ou menos se equivaliam. Mas, ao aproximar-se o fim da década de 1980, o comércio com Taiwan e Coreia começou a se descolar daquele que mantínhamos com a China, que passa a ficar nitidamente em quarto lugar.

A visita do Chanceler Qian Qichen ao Brasil, em março de 1993, demonstrou que, já no começo dos anos noventa, os chineses tinham certamente em mente a criação de alguma iniciativa bilateral com o Brasil de maior extensão, embora não necessariamente com a denominação de parceria estratégica. Em sua estada no Brasil, Qian mencionou a importância de ser dado um sentido de longo prazo ao nosso relacionamento, que não podia ser limitado a poucas áreas, mas deveria ser abrangente, abarcando todos os setores. A visita de Qian precedeu em alguns meses e ajudou a preparar a visita seguinte de um alto funcionário chinês ao Brasil, Zhu Rongji, Vice-Primeiro-Ministro e principal formulador de política econômica da China naquele tempo. A visita se revelou extremamente importante.

De nosso lado, a parceria com a China tinha um valor estratégico, porque queríamos ir além de uma relação meramente comercial com aquele país, explorando a possibilidade de intercâmbio na área de cooperação espacial, que foi realmente um marco para nós, assim como na área de venda de serviços e construção de hidrelétricas. Na área espacial, a importância do CBERS era fundamental, pois não havia naquela época, nem creio que tenha havido depois, um projeto de cooperação ‘Sul-Sul’ tão bem sucedido na área de alta tecnologia. Na área de serviços, a partir de 1993, procuramos orientar ao máximo as atenções dos primeiros altos visitantes chineses ao Brasil para esse setor. Levamos o então Chanceler chinês, Qian Qichen, a Itaipu, para convencê-lo da capacidade brasileira de participar do grandioso projeto de Três Gargantas. Pouco depois, durante a visita do Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji ao Brasil, o Embaixador Abdenur, que o acompanhava, aproveitou a oportunidade propiciada por um vôo interno no Brasil para sugerir-lhe que fosse batizado o relacionamento bilateral com o termo “Parceria Estratégica”, proposta que visivelmente agradou àquela autoridade, que a utilizou já em seu próximo discurso. O Itamaraty teve a preocupação,

entretanto, de não dar muita publicidade a esse fato, que poderia “reduzir a importância” da iniciativa, ao dar impressão de que o uso do termo não fora cuidadosamente planejada, pelo menos naqueles exatos termos.

Do lado chinês, creio que, a parte considerações geopolíticas, uma das motivações mais claras nessa aproximação com o Brasil era o interesse de ter no nosso país um parceiro confiável no suprimento de certas matérias-primas de que a China necessitava (e necessitaria crescentemente no futuro) para seu desenvolvimento industrial. Assim, havia um claro interesse dos chineses pelo minério de ferro brasileiro, já que o setor siderúrgico chinês estava se expandido muito rapidamente. É dessa época que datam os primeiros contratos de venda, a longo prazo, de minério brasileiro para a China, assinados pela CVRD. Veja bem que o Zhu Rongji era um Vice-Primeiro-Ministro muito poderoso, uma espécie de “czar” da economia chinesa, mas era sobretudo uma figura de Governo, com atuação limitada às funções executivas. Não ocupava, por exemplo, um dos primeiros cargos em importância dentro da hierarquia do Partido Comunista Chinês.

*O Sr. acha que os interesse comuns geopolíticos na busca de uma nova ordem internacional foram relativamente pouco importantes na decisão de estabelecer a Parceria, ou pelo menos julga que eram subordinados ao interesse econômico mais forte?*

Acho que o tema da multipolaridade é um discurso paralelo à Parceria. A conotação geopolítica dessa relação era mais frisada por nós do que pelos chineses, até porque a China despontava como uma grande potência nesse período, e ter uma “aliança política” com eles era mais vantajoso para nós do que vice-versa. Existiam benefícios estratégicos em termos políticos a serem colhidos pela China e pelo Brasil. Mas é preciso entender que para um país como a China, carente de recursos naturais (como também é o caso do Japão), a questão de assegurar suprimento dessas matérias-primas era e é uma questão vital.

*O Embaixador Abdenur, ao partir de Pequim, considerava ser importante para o Brasil aproximar-se politicamente da China, não somente por já ser ela uma potência econômica em ascensão, como também porque era membro permanente do CSNU. Achava ele que tal aproximação poderia nos ajudar a conseguir, inclusive, o apoio chinês à*

*nossa entrada no CSNU como membro permanente, especialmente importante diante de um quadro político em 1994 e 1995, que parecia favorecer a entrada apenas da Alemanha e Japão.*

É verdade, mas essa preocupação vinha mais do lado brasileiro, conforme você observa muito bem. Essa colocação nos leva ao tema da cooperação sino-brasileira (ou falta de), em matéria de reforma do CSNU. Hoje em dia, a mídia e setores da opinião pública brasileira vocalizam uma certa frustração com a China, afirmando que o Brasil lhe teria concedido *status* de economia de mercado para ter, em troca, o apoio chinês à nossa entrada no CSNU, o que acabou não se configurando, expressando assim uma “traição”. Essa percepção me parece completamente equivocada. Não tenho ilusão de que a China fosse nos apoiar agora nesse pleito, no momento em que uma atitude dessas abriria as portas para o Japão entrar também no CSNU.

Anteriormente, em 1994 e 1995, às vésperas do 50º aniversário da ONU, quando se abriu uma “janela de oportunidade” para fazer-se uma reforma do CSNU, a China foi de fato aliada nossa. Nessa época, tínhamos que a reforma se limitasse à entrada simultânea no CSNU, como novos membros permanentes, do Japão e da Alemanha, com o apoio dos EUA. Essa operação, chamada à época de *quick fix*, deixava a questão de uma melhor representação dos países em desenvolvimento no CSNU para uma segunda etapa, que provavelmente jamais viria, prejudicando assim os interesses do Brasil e de outros “países em desenvolvimento” importantes. Diante dessa perspectiva, o Brasil saiu em campo para obstaculizar esse desfecho e, nessa operação, a China foi importante aliada brasileira. Evidentemente que não interessava à China a entrada do Japão no CSNU e nós lhe oferecemos o pretexto de que ela precisava para poder se opor àquela reforma sem incorrer em muito ônus, argumentando que aquela reforma seria “injusta” e “ilegítima”, pois não contemplava nenhum país em desenvolvimento. A aliança tática Brasil-China nessa oportunidade contribuiu para inviabilizar o *quick fix*, o que era do interesses dos dois, embora não propiciasse condições para uma alternativa que salvasse aquela reforma. Nesse caso específico, a parceria com a China foi efetiva e estratégica, uma vez que os interesses dos dois parceiros coincidiam, algo que não se reproduz hoje.

*Voltando ao processo de estabelecimento da Parceria estratégica, já falamos sobre a importância da visita de Zhu Rongji em meados de*

*1993. Qual seria a importância da visita de Jiang Zemin, Presidente da China, logo depois? O que sua visita agregou ao quadro bilateral?*

Na época, achávamos que havíamos dado um salto qualitativo com aquela visita. Coube afinal ao Jiang Zemin fazer a declaração formal estabelecendo a Parceria Estratégica, no que sintomaticamente foi sua primeira visita oficial enquanto Presidente ao exterior. Não esqueçamos que a China era um dos membros do P-5 e que estava se tornando uma potência importante no cenário internacional. O ato, assim, de criar uma parceria conosco, não tendo a China naquela ocasião qualquer outra parceria estratégica declarada, foi sem dúvida politicamente importante e percebido como tal. Na época, houve inclusive muita curiosidade e até alarme da parte de países ocidentais, que queriam saber o que representava efetivamente essa iniciativa. Recordo-me, especificamente, do interesse do Chefe do Setor Político da Embaixada norte-americana em colher junto ao Itamaraty maiores informações a respeito.

Para nós no Itamaraty, essa declaração de Zhu Rongji foi importante também para nos ajudar a aumentar a prioridade dada pelo restante do Governo brasileiro à relação com a China. Naquele momento, tínhamos um projeto extremamente importante com a China - o CBERS -, que os chineses vinham tocando, mas que não avançava adequadamente por clara incapacidade do governo brasileiro de dotá-lo de financiamento adequado. É preciso recordar que corríamos o risco, conforme alertou muitas vezes o Embaixador Abdenur, de sermos alijados do Programa, caso não encontrássemos os recursos necessários para custear a parte brasileira, que era de um terço do valor total do projeto. O destaque nacional e até internacional obtido com a declaração conjunta de Parceria Estratégica nos permitiu arrancar mais recursos de órgãos financiadores brasileiros, contribuindo para que o CBERS fosse adiante, ainda que com alguns atrasos.

*Em entrevista que o Embaixador Ouro Preto me concedeu (na qualidade de Chefe da Missão brasileira em Pequim, entre 1999 e 2004), ele observou que havia uma atitude no governo Collor de minimizar o Programa CPER, pois ele não se coadunaria com a visão política daquele Governo, mais interessado em cultivar vínculos com as potências ocidentais.*

Essa percepção tem certo fundamento, sim. Tivemos que fazer um enorme esforço para evitar que o Presidente Collor recebesse o Dalai Lama, quando ele esteve no Brasil em 1992, para participar da ECO 92, o que teria causado, caso ocorresse, sérias reações em Pequim. O Dalai Lama acabou tendo uma entrevista com a mãe de Collor, fora do palácio presidencial. Durante o governo Collor, o programa CBERS ficou efetivamente parado por uns dois anos. Não se liberavam verbas para ele. A sua reativação e o próprio lançamento da Parceria Estratégica só ocorreram no Governo Itamar Franco.

*Formalizada a Parceria Estratégica em 1993, como foram os primeiros anos de sua existência, digamos em 1994, 1995 e 1996? Os relatos que colhi junto ao Embaixador designado para Pequim a partir de 1996, Sérgio Duarte, e de sua sucessora no Departamento de Ásia e Oceania, Embaixadora Vera Machado, dão conta de um quadro de poucas realizações e muitas decepções, pelo menos do lado brasileiro.*

No início dessa fase, ainda alimentávamos esperanças. Entretanto, a partir de 1995-96, tivemos uma grande decepção, isso é inegável, com a impossibilidade de nossas empreiteiras participarem no projeto de Três Gargantas. É preciso lembrar que, naquela época, por dificuldades financeiras, não havia planos para construir no Brasil nenhuma grande hidrelétrica. As empreiteiras brasileiras estavam em dificuldades. Algumas, como a Mendes Junior, haviam levado um grande baque no Iraque. Todas viam o projeto de Três Gargantas como sua “salvação”. Interessava-se pelo projeto ainda a filial brasileira da Asea-Braun-Boveri, que esperava vender turbinas aos chineses. Os chineses, depois de alimentar nossas esperanças nesse sentido por longo tempo, resolveram no final realizar o projeto basicamente por conta própria, utilizando suas empresas nacionais. Esse fato gerou enorme frustração no Brasil, tendo em vista que nossas empresas já tinham feito investimentos e aberto escritórios na China para concorrer à participação na obra. A partir daí, houve nítida queda de nosso entusiasmo, pois essa cooperação na área hidrelétrica era, para nós, um dos principais pilares da Parceria Estratégica.

Na mesma época, o comércio bilateral começava a estagnar e depois até cair. É verdade que, naquele momento, o Programa CBERS estava caminhando, com alguns percalços, ainda ligados a questões financeiras nossas, mas numa direção positiva. Mas, no geral, esse tempo foi de frustrações. Em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso fez uma visita à China e aí

começou-se a pensar em outro tipo de projeto, sobretudo *joint-ventures*, como o criado pela EMBRACO. Tentou-se reavivar assim a Parceria, com resultados pouco expressivos, contudo.

*Perguntei ao atual embaixador chinês em Brasília, Chen Duqing, como ele reagia a percepções brasileiras de que a Parceria perdera dinamismo no final dos anos 1990. Ele respondeu que não era razoável esperar que a Parceria desse frutos num prazo muito rápido e deu a entender que o lado brasileiro pecara por uma certa impaciência e visão de curto prazo, concentrando-se em poucos setores e projetos, contrariando a filosofia original daquela iniciativa, que era de expandir a relação bilateral em todos os campos. Argumentou, nesse sentido, que poucos anos depois, a partir de 2000, os frutos começaram a aparecer, através de uma expansão impressionante das exportações brasileiras para a China. Outra observação dele é que o Brasil, no final desse período, concentrou-se muito em questões ligadas à reforma de sua economia e perdeu de certa forma interesse na China. Outras prioridades de política externa, no entender dele, passaram à frente da China, como a integração econômica da América do Sul, por exemplo.*

Esse raciocínio tem alguma base de sustentação. A primeira parte da análise é correta. Não poderíamos esperar que nossos entendimentos políticos resultassem em empreendimentos econômicos em espaço de tempo tão curto. Deveríamos ter compreendido que o “tempo diplomático” é diverso do “tempo empresarial”. Ou seja, que iniciativas negociadas entre governos em matéria comercial às vezes levam tempo para serem encampadas e concretizadas por empresários e mesmo por empresas estatais. Os operadores não são governamentais, e leva tempo para conscientizar o setor privado da importância dessa parceria.

Por outro lado, devemos reconhecer que propusemos muitas frentes de cooperação com a China: em satélites, produtos químicos, transportes, entre outras, mas a conscientização interna no Brasil era difícil; os resultados mais palpáveis acabaram vindo apenas quando o empresariado brasileiro, a partir dos anos 2000, se deu conta de que a China evoluíra de um mercado promissor para um maduro. Um interessante exemplo é o da Embraer. Embora ela tenha estabelecido uma *joint-venture* na China somente em 2002, a gênese desse projeto é muito antiga, datando de 1993 e 1994, quando foi proposta pelo Embaixador Abdenur e ela ainda era estatal.

*Após uma longa lua de mel com a China (2000-2004), durante a qual o crescimento das exportações brasileiras para a China, acrescido do interesse estratégico da política externa brasileira de aproximar-se dos “BRICs”, teria levado líderes políticos e empresariais brasileiros a ressuscitar a retórica da Parceria Estratégica, seguiu-se uma reversão desse quadro: eclosão em 2004-05 de seguidos atritos comerciais; devolução de carregamentos de soja, obstáculos ao acesso brasileiro ao mercado de carne da China; campanha por uma parcela do empresariado brasileiro favorável à imposição de salvaguardas contra exportações chinesas. A esses, se somaram desentendimentos políticos, sobretudo a oposição chinesa à ampliação do CSNU e por tabela a entrada do Brasil naquele órgão. Esse quadro desfavorável levou parcelas significativas do empresariado e opinião pública brasileiras a repensar a utilidade da parceria para o Brasil. Essa oscilação brusca entre movimentos de aproximação e rejeição à China se justifica ou parece sinalizar a dificuldade de elaborar uma política mais consistente, de longo prazo, capaz de conciliar interesses defensivos e ofensivos? Como o Sr. vê essa questão?*

Hoje em dia, estou algo afastado do dia a dia do relacionamento Brasil-China, mas posso dizer que boa parte dos problemas que você aponta são fruto exatamente da expansão - quantitativa e qualitativa - do relacionamento bilateral. Não teríamos contenciosos comerciais, se o comércio não tivesse crescido exponencialmente, como cresceu. Veja - só para ficar na área do comércio - o que ocorre, ou ocorreu ao longo do tempo, nas relações comerciais entre os Estados Unidos e o Japão, por exemplo. E não se pode dizer que não se trate de parceiros estratégicos. E também com o nosso relacionamento econômico-comercial com a Argentina - parceiro estratégico por excelência -, que se expandiu enormemente após a criação do Mercosul. O que é necessário é administrar, com serenidade e criatividade, esses percalços. É claro, contudo, que não se pode evitar que alguns setores se impacientem e “determinem” a morte da parceria, sempre que algum obstáculo (ou ‘solução’) maior surja no relacionamento.

*Olhando para frente, quais deveriam ser, em sua opinião, e dada sua experiência na China, as nossas principais preocupações em relação àquele país, nos próximos anos? Fica-se com a impressão de que o Brasil*

*ainda tem uma presença muito pequena na China, em termos de pessoal diplomático, empresários, atores culturais. Se nós formos considerar que a China será, dentro de 20 ou 30 anos, ou até antes disso, a segunda maior potência econômica do mundo, será que nossa presença lá é suficiente? Será que não temos de encontrar meios de multiplicar os contatos empresariais, culturais, acadêmicos?*

Diante da espantosa rapidez como se está dando o crescimento econômico chinês, tenho de achar que a nossa presença na China é sempre insuficiente. É a tal questão de estar - e não somos só nós - sempre atrás dos acontecimentos. Mas me reconforta saber que, na área diplomática, tivemos a sabedoria de expandir essa presença. A lotação da Embaixada em Pequim é, hoje, bem maior do que à época em que eu estava à frente do DAO. Além disso, criou-se e equipou-se o Consulado em Xangai. A presença empresarial terá tido, igualmente, sua expansão. Porque, se os da primeira “leva” (as empreiteiras) deixaram o mercado, outros atores, imagino, estarão presentes em Pequim, Xangai e outros pólos econômicos chineses, à vista da grande expansão das exportações brasileiras para lá. As áreas cultural e acadêmica, por outro lado, sempre dependerão, para se fazerem presentes, de apoio: até agora houve muitas expectativas, porém pouca realidade.

### **C - Entrevista com o Embaixador Sérgio Duarte**

Local: Ministério das relações Exteriores, Brasília, DF

Data: 25.01.2006

Nota: Sérgio Duarte foi Embaixador do Brasil em Pequim entre 1996 a 1999, período em que se buscou dar sentido concreto à parceria estratégica iniciada em 1993, com resultados não totalmente satisfatórios.

*Sr. Embaixador, quando o Sr. chegou a Pequim, em 1996, qual era o panorama das relações bilaterais sino-brasileiras?*

Creio que o panorama geral era muito bom, no sentido geral. Sempre houve muita boa vontade de parte à parte, sobretudo a partir da formulação de Zhu Rongji, que ocorreu três anos antes de minha chegada. Tanto da parte do governo chinês quanto do brasileiro, sempre houve muito interesse

recíproco, embora a parceria, pelo menos nessa fase, fosse pouco traduzido em projetos específicos. Havia muita retórica de cooperação, mas poucas iniciativas concretas.

A principal iniciativa importante foi sem dúvida a da cooperação em satélites. Quando perguntei ao então Ministro de Estado, Luis Felipe Lampreia, antes de partir para Pequim, sobre minhas principais tarefas na China, disse-me ele que a prioridade mais importante era o prosseguimento e eventual sucesso do Programa, o que dependia de vários fatores. Não só da atitude do Itamaraty, até muito pouco do Itamaraty, mas muito mais da atuação do INPE, do Ministério da Ciência e Tecnologia e de verbas, que tardaram muito. Houve também dificuldades da parte chinesa, atrasos técnicos, sobretudo da parte brasileira, devido a problemas com a câmara fotográfica, que era incumbência nossa, mas o fato é que o Programa acabou dando certo, até depois de minha partida. O lançamento do primeiro satélite nem ocorreu na época de meu sucessor, Embaixador Médicis, e sim na do Embaixador Ouro Preto, em 1999.

Mas o panorama geral era bom, e não ruim. Algo que toldava o ambiente - e me foi suscitado logo de início - foi a questão do voto brasileiro contrário à China na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Em 1996, o Brasil tinha mudado de voto, deixando de se abster, na resolução processual de consideração ou não do tema chinês [moção de não ação apresentada pela China, para anular resolução condenatória patrocinada pelos EUA]. E ao deixar de se abster, os chineses reclamaram, sobretudo porque havia a expectativa de que o Brasil manteria sua tradicional postura de abstenção. Fui procurado especificamente por um Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros, que me ofereceu um jantar, ao final do qual me disse: “Somos amigos, Brasil e China. E a verdade tem de ser dita entre amigos. Não gostamos nada do voto de vocês na CDH”. Como eu tinha ido preparado ao jantar, dei uma explicação oficial, conforme instruções da SERE, mas essa versão não convenceu os chineses. Então contatei o José Gregori, então Secretário de Direitos Humanos, e lhe disse que tínhamos de tomar alguma medida para dissipar esse mal estar. Disse-lhe também que precisávamos mudar aquele voto, voltando à posição original. Em função disso, o Brasil propôs à China um programa de colaboração na área dos direitos humanos, cuja primeira iniciativa foi uma visita do Secretário Gregori à China, em fevereiro de 1998. Depois, a cooperação acabou não indo adiante.

*Na verdade, foi; o Secretário José Gregori acabou voltando à China para nova visita.*

Na segunda visita, eu não estava mais em Pequim. Ele queria ir ao Tibete. E aí foi possível mudar o voto, com a cobertura dada pelo programa de cooperação, que provava que os chineses já não eram “tão maus quanto apreciam”. E até hoje o Brasil não voltou mais a votar contra a China na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Ao contrário, em 2004, parece-me que votamos com os chineses a favor de sua ‘moção de não ação’. Enfim, esse era o panorama das relações: de uma retórica muito positiva; de um programa importante que estava em curso, o dos satélites; de conversações anteriores de cooperação na área de Hidreletricidade, que tinham fracassado; de algumas empresas brasileiras que estavam pretendo aproximar-se do mercado chinês, sobretudo na área de manufaturas menos sofisticadas, como sapatos. Havia uma empresa brasileira de *software* que ficou na China praticamente durante toda a minha gestão. Depois não deu certo, e foram embora. Estava lá também a Mendes Junior, que explorava a possibilidade de vendas de serviços, com base em expectativas em relação ao mercado chinês. O restante do comércio era basicamente de *commodities* e andava em ritmo normal.

*Hoje, está em US\$ 12 bilhões. Embaixador, conversando com alguns observadores que acompanharam as relações naquela época, escutei a seguinte análise: de que, quando houve a proposta chinesa de parceria estratégica, em 1993, a China precisava de aliados geopoliticamente significativos, dado o isolamento da então liderança chinesa, em função de Tiananmen, da postura antichinesa do recém-iniciado Governo Clinton. Que, nesse contexto, o Brasil, por ser o maior país da América Latina, seria um parceiro ideal no estabelecimento de uma rede de alianças informais que permitisse aos chineses fazer frente a uma percebida estratégia de contenção da parte dos EUA, os quais, já nessa época, consideravam a China como o “futuro grande rival”. Diante disso, os chineses teriam uma visão efetivamente de longo prazo. E o lado brasileiro, pela existência de outros projetos mais prioritários (como a confirmação do Mercosul, e a necessidade de preparação para fazer face à Rodada Uruguai da OMC), não se encontrava em condições de reagir com uma visão de longo prazo, motivo por que nos ativemos a interesses de curto prazo.*

Certamente. Aliás, essa é uma atitude tipicamente brasileira. O Brasil é um país imediatista. Não só os planejadores políticos brasileiros, como os empresários também. Investir para colher resultados dentro de 5 ou 10 anos não é atraente, nem para planejador econômico privado, nem para planejador político governamental. Acho que essa visão provavelmente tem muito de verdade. Não é que não soubemos elaborar uma estratégia de longo prazo; é que não temos essa prática, não temos essa visão. De modo geral, queremos sempre as “coisas para agora” e não havia muitas “coisas para agora”, a não ser os satélites e o aumento razoável de comércio. Havia também uma negociação relacionada com a entrada da China para a OMC, que envolveu rebaixas tarifárias para alguns produtos, mas ao final acabamos não tendo aquilo que pleiteávamos da China. Ou seja, pedimos concessões em cerca de 14 produtos, e estas só nos foram concedidas para 3 ou 4 produtos. Acabamos obtendo algumas rebaixas tarifárias para soja e óleo de soja e suco de laranja, mas queríamos muito mais do que reduções para esses produtos, e não as obtivemos. Mas acho que a análise apontada anteriormente é correta. Não tenho dúvida de que os chineses queriam uma aproximação estreita com o Brasil. E não só com o Brasil, mas com outros países também. Havia um parceria importante da China com a França e com a Rússia durante o tempo em que estive na China. E sempre com essa ideia de ter, não digo uma aliança, mas uma espécie de entendimento especial entre países importantes, nucleares, que pudessem de alguma forma ajudá-la a conter a hegemonia norte-americana. E também, por outro lado, com países emergentes, em desenvolvimento, do hemisfério sul, como o Brasil, o maior país da América do Sul. Com a Índia os chineses tinham problemas. Então a aproximação com o Brasil era natural, mas ela não frutificou em termos estratégicos, pelo menos não no meu período em Pequim. Por outro lado, hoje, os chineses precisam muito menos de nós do que antes.

*Na época em que era embaixador na China, nos seus contatos no Brasil com empresários qual, qual o grau de atenção dado à China. Deve ter sido relativamente pequeno, não?*

A atenção dada pelos empresários brasileiros de fato era pequena. As empresas de *commodities* que tinham negócios com a China continuaram a tê-los, até mesmo ampliaram-no, ainda que com pouca interferência governamental, exceto em casos como essa crise mais recente da soja, em

que o governo precisou certificar a qualidade desse produto. Mas de forma geral, o comércio nessa área funcionava sozinho, sobretudo o do minério de ferro. A CVRD, por exemplo, tinha escritórios no Japão e em Xangai. À época, a China era tida basicamente como uma consumidora de produtos primários brasileiros e pouco mais do que isso, essa era a impressão passada pelo empresariado brasileiro da época. Diziam que a China era importante, mas que não tinham como lidar com ela porque teríamos que investir muito nela para lograr resultados. Um dos motivos do fracasso daquele consórcio brasileiro formado para disputar parte dos contratos da hidrelétrica das Três Gargantas - eu ainda não estava lá quando o negócio gorou, mas foi isso o que me disseram, quando cheguei lá, poucos meses depois - foi que os empresários brasileiros se desencantaram e deixaram de ter recursos para financiar a continuação de uma investida. Os chineses, por sua vez, tinham obtido no Brasil, em visitas a Itaipu, por descuido nosso, pelos menos parte das informações de que necessitavam, tinham tomado a decisão política de construir eles próprios tudo o que fosse possível naquela represa, sem recorrer a fontes externas, gastando inclusive mais do que seria necessário, caso “Três Gargantas” fosse feita por empresas estrangeiras, mas arcando com ônus nacional, não internacional. Nossos empresários achavam que estavam gastando demasiado para ter um escritório lá, algo orçado em torno de US\$ 5000, quantia relativamente pequena. Passaram-se os meses, as coisas não foram adiante. Finalmente, deram-se conta de que os chineses haviam conseguido informações que eles, empresários, tinham dado de graça, inadvertidamente, talvez por excesso de entusiasmo. E desistiram.

*Hoje temos um projeto da Embraer na China que guarda algumas semelhanças com esse das hidrelétricas. A Embraer é parceira de uma empresa estatal chinesa, a AVIC II, com a qual fabrica aviões, mas existe uma empresa irmã, a AVIC I, que está desenvolvendo um avião regional próprio. Há suspeita de que a AVIC II esteja transferindo “know how” do projeto Embraer para sua para empresa irmã.*

É isso, é isso que eles querem. Lembro-me de conversas que tinha com colegas de países que estavam realmente investindo na China - como o Canadá, Alemanha, até Espanha - e perguntava como os empresários desses países estavam se relacionando com seus parceiros chineses. E a resposta era mais ou menos esta: estão investindo, mas não estão ganhando dinheiro.

Vão ganhar dentro de algum tempo. O problema é que o empresariado brasileiro não tem cacife para bancar esse tipo de investimentos.

*No período em que o Sr. esteve em Pequim, entre meados de 1996 e meados de 1999, havia a percepção de que o Brasil poderia ser bem sucedido em outros setores, afora o da cooperação em satélites, que é claramente uma prioridade ?*

Sim, na gestão e construção de grandes hidrelétricas. Porém não na de Três Gargantas. A única empresa que ficou foi a Mendes Júnior. A COPEL se candidatou a algumas obras, mas nada conseguiu. A Andrade Gutierrez chegou a fazer algumas estradas no Xinjiang, que cheguei a visitar, mas também saiu da China na época em que lá estive

*A venda de serviços parece algo difícil na China.*

Serviços era a gestão dos empreendimentos. Não era nem a questão da técnica da concretagem de grande represas, que na época tinha atingido uma tecnologia de ponta e consistia no principal trunfo que as três empresas brasileiras consorciadas possuíam em relação a Três Gargantas. Mas o que os chineses queriam era gestão. As três tinham cerca de 20 pessoas na China para essa operação. Essa era a outra vertente de grande interesse nosso, mas que não deu maiores resultados. No final, nem a Mendes Júnior ficou. Ela chegou a tentar outras obras. O sócio dela na China era o PLA, mas no final não encontrou outras possibilidades.

*Se o Sr. tivesse que descrever a relação bilateral como um todo, o Sr. a caracterizaria como?*

Eu diria que, em meados dos anos 1990, [a parceria] era mais constituída de esperança do que de realidades. Não que não houvesse iniciativas concretas em implementação, mas apenas que o resultado final ficou muito aquém da retórica e das expectativas. Dizia-se, por exemplo, que o Brasil seria o celeiro da China, falou-se - mas nada de concreto ocorreu - em se arrendarem grandes extensões de terras no cerrado para os chineses cultivarem grãos. Ao sair do posto em 1999, resumiria as relações sino-brasileiras como sendo constituídas de muitas expectativas, porem de pouca realidade.

## **D - Entrevista com a Embaixadora Vera Machado**

Local: Embaixada do Brasil junto ao Vaticano

Data: 18.4.2006

Nota: A Embaixadora Vera Machado foi Chefe da Divisão da Ásia e Oceania de 1984 a 1986 e Diretora do Departamento da Ásia e Oceania entre 1996 e 1999. Neste último período, sucedendo ao embaixador Serra, acompanhou a fase final do primeiro ciclo da parceria estratégica bilateral que, a grosso modo, correspondeu aos anos noventa.

*Embaixadora, como foi sua experiência à frente da Divisão da Ásia e Oceania I em meados dos anos oitenta no trato dos temas afetos à China? Como caracterizaria àquela época, durante a qual se lançaram as sementes da Parceria Estratégica?*

Em 1985, efetivamente, durante o Governo Sarney, negociaram-se uma série de acordos que construiriam a base do relacionamento bilateral. Na época, havia um grande interesse recíproco do ponto de vista estratégico e político. Brasil e China ostentavam basicamente uma postura comum em vários temas em debate na cena internacional. Naqueles tempos de Guerra Fria, ainda não se falava abertamente de multipolaridade, mas já se cogitava de ampliação de espaços para os países em desenvolvimento. Havia por parte dos chineses um interesse muito amplo em conhecer melhor a experiência brasileira de desenvolvimento, até porque partilhávamos com a China características físicas e desafios comuns. Ou seja, havia por parte dos chineses forte interesse em saber como o Brasil havia estruturado o seu Estado, como procurava implementar políticas de desenvolvimento, porque não podemos esquecer que a China já se encontrava, naquele momento, num processo de modernização econômica, liderada por Deng Xiaoping, que se iniciara em 1979. Então, já desde meados dos anos 1980, começávamos a receber enorme quantidade de visitas e missões de estudos chinesas, interessadas, por exemplo, em saber como funcionava a Zona Franca de Manaus, cujo modelo inspirou, pelo menos parcialmente, as “Zonas Econômicas Especiais” criadas na época pela China. Outro interesse consistia em saber como tinha o Brasil estruturado seu sistema de previdência social, desafio importante para um país egresso de uma economia de comando. Enfim, foi uma série de

experiências brasileiras sobre as quais os chineses se debruçavam, não digo para copiar todas as nossas soluções, mas como fonte de informações e modelos para uma futura adaptação à realidade chinesa, que era muito diferente da brasileira.

Os anos 1980 representaram, portanto, uma fase muito interessante para nós, até porque à época o Brasil tinha uma avanço sobre a China numa série de campos tecnológicos e empatava em termos de comércio - creio até que, em 1984, o Brasil exportava mais do que a China. Em todo caso, o Brasil tinha naquela época certamente um espectro de parceiros comerciais muito mais amplo que a China. A relação era bastante diversificada: havia uma forte vertente comercial (sobretudo a importação pelo Brasil de petróleo chinês, em troca de minério de ferro e produtos siderúrgicos), mas também uma vertente política, e dentro desta, até uma possibilidade de cooperação militar, até porque os chineses imaginavam que um país das dimensões continentais do Brasil tivesse questões de defesa a serem equacionadas, assim como eles tinham: a rivalidade com a URSS, com a Índia, etc. Em resumo, certamente havia uma grande comunidade de interesses tanto no campo multilateral quanto no do desenvolvimento de relações bilaterais.

Quando eu assumi o Departamento da Ásia e Oceania, em meados dos anos 1990, haviam-se passado três anos do estabelecimento da Parceria Estratégica bilateral, publicamente anunciada pelo Primeiro-Ministro Zhu Rongji, em visita ao Brasil em 1993. Confesso ter ficado surpreendida com essa evolução. Como chefe do Departamento da Ásia e Oceania, tendo que dar conteúdo concreto a essa iniciativa, sempre me interroguei a esse respeito, sempre achei que o interesse maior nessa parceria era realmente chinês. A situação internacional já não era mais a de meados dos anos 1980, pois já havia eclodido o episódio de *Tiananmen*, já havia caído o Muro de Berlim, e a China claramente sentia-se desafiada por esses acontecimentos. Por outro lado, havia já nessa época muito claramente - o que não era o caso nos anos 1980 - um avanço chinês em todos os campos, que lhes dava a expectativa de se tornarem uma potência não só regional. Esse projeto chinês de tornar-se uma potência mundial vem já de muito longe, mas começa a ser mais propalado e vislumbrado pelo observador externo a partir do final dos anos 1990. Eu achava muito difícil entender o porquê da Parceria Estratégica, do ponto de vista de um e de outro país. Do ponto de vista chinês, certamente não foi um arroubo, foi algo pensado. É claro que *Tiananmen* deu uma contribuição importante para que os chineses fizessem essa proposta, uma

vez que aquele era ainda um momento de relativo isolamento da China e de retomada cautelosa de seu relacionamento com vários países ocidentais.

Mas a verdade é que, naquela época, havia muito mais problemas que promessas, até porque o comércio não andava bem, tendo caído muito desde os meados dos anos 1980, apesar de momentos de retomada, como em 1992-94, a que se seguiu uma queda nos anos 1998 e 1999. Certamente, de 1996 a 1999, não tínhamos um comércio em expansão, como veio a ocorrer depois. Estávamos no governo Fernando Henrique Cardoso, que deu uma grande atenção à China desde seu início, tendo a China sido mencionada, junto com a Índia e outros grandes países em desenvolvimento, no seu discurso de posse, fato algo esquecido hoje. Pouco após o início de seu governo, houve visitas presidenciais sucessivas à China (1995) e à Índia (1996), mas na época, o que tínhamos dos chineses era basicamente uma promessa de participação brasileira no empreendimento gigantesco de construção da Hidrelétrica de *Três Gargantas*. Não obstante tal promessa, a Eletrobrás já estava preocupada então com a perspectiva de que a eventual participação brasileira naquele projeto viesse a ficar muito aquém do que esperavam as três grandes empreiteiras brasileiras que haviam constituído escritórios de representação em Pequim, com essa finalidade. A Eletrobrás também via com preocupação uma série infindável de visitas que missões chinesas faziam à Hidrelétrica de Itaipu, com intuítos que obviamente iam muito além do mero interesse turístico. Na época, o Projeto CBERS também se encontrava algo emperrado, por dificuldades de negociação de *offset*. Concluindo, havia nesse período, do ponto de vista do setor empresarial brasileiro, um certo desânimo e cansaço, mas sempre conjugado com um interesse difuso e nunca totalmente abandonado de fazer “negócios da China”.

No que se refere ao relacionamento político, do ponto de vista positivo, houve nesse período uma visita presidencial (do Presidente Fernando H. Cardoso), a primeira desde 1988, quando estive na China o Presidente Sarney. Essa visita foi muito boa, com as conversas entre o presidente e suas contrapartes chinesas ocorrendo em clima muito positivo, havendo até certa fascinação da parte dos chineses com a habilidade e brilho do Presidente nos encontros que eu acompanhei. Nesse período, entretanto, também houve, na esfera política, algumas dificuldades sensíveis, de importância para os chineses, que contribuíram para criar um certo mal-estar. A principal delas foi a reversão de uma posição que o Brasil vinha adotando na Comissão de Direitos Humanos, relacionada com as resoluções apresentadas seguidamente pelos EUA, de condenação à

situação dos direitos humanos na China. É preciso entender que, logo que os EUA apresentavam essas resoluções, a China de imediato contra-apresentava uma “moção de não ação” com respeito à resolução norte-americana. Tradicionalmente, o Brasil se abstinha em relação a essas “moções de não ação”, o que era apresentado como expressando um não “apoio” brasileiro à posição norte-americana e conseqüentemente um “apoio” à posição chinesa. Em 1995/1996, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil, pela primeira vez, deixou de apoiar a “moção de não ação” apresentada pelos chineses; e essa atitude foi considerada por Pequim como uma atitude inamistosa. Recebi uma visita do Embaixador chinês em Brasília, durante a qual ele lamentou profundamente a posição brasileira, e apresentou notas de protesto.

Outro contencioso político na mesma época foi uma sentença do Supremo Tribunal Federal, que negou um pedido de extradição apresentado pelo governo chinês de um nacional seu acusado na China de estelionato, e que fugira para o Brasil. A base da sentença foi a tese de que o Brasil não poderia atender o pedido de extradição, porque havia uma quase certeza de que o cidadão chinês, se extraditado, enfrentaria a pena de morte em seu país de origem. Para justificar essa conclusão, a sentença fazia determinadas qualificações a respeito do governo chinês, apresentado como contumaz violador de direitos humanos, considerações essas que foram consideradas insultuosas e calaram muito fundo na China. Pouco depois da sentença, o então embaixador chinês entregou-me uma nota pedindo a reconsideração da sentença, a qual eu não pude aceitar, uma vez que as sentenças do Supremo são irrecorríveis. Pude tomar essa atitude também porque a Nota chinesa rebatia as teses do relator em termos não diria agressivos, mas bastante veementes. Por isso, a Nota chinesa não foi aceita pelo Itamaraty, o que certamente causou considerável mal-estar em Pequim. O embaixador chinês, posteriormente, em tom irônico, não resistiu à tentação de observar que o cidadão chinês continuava fazendo estelionato, só que dessa vez no Brasil.

Mas, voltando à relação como um todo, nessa mesma época de meados dos anos 1990, havíamos chegado a um momento em que, pelo menos em minha percepção, havia a necessidade de definirmos o que era mais importante do ponto de vista do interesse nacional brasileiro: se o Programa CBERS ou se a questão da participação de empreiteiras brasileiras na Usina de Três Gargantas, que de fato acabou ocorrendo de uma maneira menos satisfatória do que o esperado.

No governo Lula, vejo que a prioridade à China também foi uma constante, tendo sido essa prioridade mencionada igualmente no discurso inaugural. Mas é preciso que sejamos realistas. A China hoje avançou muito sob os pontos de vista econômico, comercial e técnico em relação ao início dos anos 1990. Portanto, para ela hoje a política de poder no âmbito internacional é mais importante do que uma parceria estratégica regional, mesmo que essa seja com um país do peso político do Brasil. Se para nós essa parceria tinha e continua tendo um certo significado simbólico, passados todos esses anos é preciso reconhecer que ela ainda carece claramente do conteúdo necessário para uma verdadeira parceria estratégica, o que requereria um entendimento muito mais amplo e profundo do que o existente hoje entre os dois países.

Para explicar as oportunidades perdidas, há que olhar também para dentro. Indubitavelmente, há um despreparo do empresariado brasileiro, ao contrário de seus homólogos de outros países de perfil semelhante ao Brasil. Falta-lhes a capacidade de persistir de maneira sistemática, de perseguir oportunidades no mercado chinês, que são difíceis para todo o mundo, por uma série de fatores, sobretudo chineses. Para nós, há ainda o problema da distância, da língua, da falta de marco legislativo, além de uma visão claramente imediatista.

Com relação aos últimos acontecimentos, parece-me que a postura da China com relação à questão da reforma do CSNU é algo que não esperávamos, talvez por não termos avaliado, de forma tão realista quanto seria necessário, as dificuldades que existem nas relações entre a China e o Japão. Vejo que o Brasil, que foi, nos anos 1980, de fato um parceiro muito importante para a China, servindo-lhe de trampolim para sua afirmação na América Latina, vem perdendo o peso que já teve no passado para a China. Temo que as nossas deficiências no trato com a China, associadas ao projeto chinês de executar uma política de grande potência, levem a uma perda gradativa da importância do relacionamento bilateral. De nossa parte, acho que há muitas dificuldades estruturais a vencer, para que nós possamos de fato competir com eficiência no mercado chinês e termos uma parceria estratégica de fato, em termos econômicos e políticos.

*Questionando o novo Embaixador chinês em Brasília, Chen Duqing, sobre como os chineses viam as relações bilaterais em meados dos anos 1990, ele me disse que, na visão chinesa, o Brasil não havia conseguido dar um enfoque de longo prazo às relações com a China e que havíamos*

*concentrado nossas expectativas quase todas em apenas um dos campos possíveis - a venda de serviços - que era um campo muito estreito. Observou que hoje em dia é a China que se acha em condições de vender tais serviços ao Brasil, e disse que os anos 1990 foram anos em que o Brasil se afastou da China por outras preocupações, tanto internas quanto ligadas à prioridade dada ao Mercosul e à integração econômica na América do Sul, bem como à ênfase nos temas de comércio multilateral e OMC. Como a Sra. reage a essas visões diferentes?*

As observações do Embaixador Chen me parecem muito válidas e pertinentes. Chen Duqing talvez seja o funcionário do governo chinês que mais conhece o Brasil, até porque serviu no Brasil por três vezes e foi um participante ativo nesses acontecimentos. Eu me lembro do Chen negociando comigo, nos anos 1980, os acordos na área cultural, nuclear, de antidumping, que foram muito valorizados pelo governo chinês, porque eles foram os primeiros acordos celebrados nessas áreas, sensíveis para o Brasil, com um país comunista. Até por causa de todas aquelas missões que vinham observar como administrávamos o Brasil, a China tinha uma expectativa de que o Brasil fosse talvez um “companheiro” nesse desenvolvimento acelerado, o que acabamos não podendo realizar, por uma série de razões, dentre elas a falta de um projeto nacional de longo prazo, como os chineses têm.

*Voltando a esse ponto, não pude deixar de notar um forte contraste entre os relatórios preparados pela Embaixador Abdenur, à frente da nossa Embaixada em Pequim em 1992/1993, e o panorama que me foi relatado pelo Embaixador Sérgio Duarte, que atuou à frente da mesma Embaixada, de 1996 a 1999, aliás na mesma época em que a Sra. estava no DAO. Os relatos do Embaixador Abdenur eram extremamente otimistas. Embora reconhecesse dificuldades, ele via muitas alternativas para a aproximação com a China. Ele via aquele país no limiar de uma fase de crescimento muito forte e grandes possibilidades de vendas de serviços brasileiros à China. Já o Embaixador Duarte transmitia um quadro sombrio, em que unicamente o Projeto CBERS parecia ter vingado. Como vê esse quadro?*

Concordo que havia uma série de promessas no tempo do Embaixador Abdenur, que infelizmente não se concretizaram com o tempo. Não digo que

tivesse havido um desvio da atenção brasileira para com a China, como afirma Chen, até porque, nunca chegou a haver propriamente, por parte da política externa brasileira, uma prioridade firme para a China, seja nos anos 1980, seja nos anos 1990. Havia, sim, uma expectativa brasileira em relação a um país importante, um esforço de responder ao interesse do parceiro, de fazer umas primeiras investidas comerciais, mas naqueles anos o governo brasileiro não via como uma prioridade sua o estabelecimento de uma relação forte com a China, a exemplo da que tínhamos com os EUA ou com a União Europeia. A China sempre foi uma vertente adicional, um “*más allá*” de nossa tradicional política externa. Naquela época, não se pode esquecer, o Japão era certamente mais prioritário para nós que a China, dentre os nossos principais parceiros asiáticos. O que os chineses talvez esperassem era que a nossa relação, dada a comunhão de ideias políticas e possibilidades de cooperação em ciência e tecnologia, talvez viesse a ser equiparada em importância às relações que nós tínhamos com esses outros grandes parceiros. E também é verdade que a América Latina, já desde o governo Sarney, começou a atrair fortemente a atenção da política externa brasileira. Afinal, é nesse período que nasce o Mercosul. Mas tampouco vejo como uma prioridade concedida à América do Sul, aos EUA e UE pudesse excluir um interesse maior pela China. A história das relações sino-brasileiras nos anos 1990 poderia ter sido um pouco diferente, mas não foi, por um série de razões, dentre as quais a nossa dificuldade em sustentar uma miríade de iniciativas setoriais em um país distante e remoto. Por outro lado, há que se ter em conta que, ultrapassada a primeira fase da reação internacional ao episódio de *Tiananmen*, e restabelecidas as boas relações da China com as potências ocidentais, o Brasil já passava a concorrer com países de maior peso que nós: os EUA, Japão e as potências europeias - os quais, não devemos esquecer, além de disporem de maiores recursos, se interessavam pela China efetivamente muito mais do que nós.

*Se desejássemos relacionar os objetivos brasileiros nesse período de meados ao final dos anos 1990, quais poderíamos incluir, além do projeto de Três Gargantas ?*

Basicamente, nossos principais interesses eram o projeto CBERS e o da participação de empreiteiras brasileiras na construção da Usina de Três Gargantas. Certamente havia alguns interesses pontuais, mas esses não

chegariam a dar uma substância ao conceito de parceria estratégica. O que havia nos anos do Embaixador Médicis (1993-96) e início do governo Fernando Henrique Cardoso era uma coincidência muito grande de postura e de votos, não só na ONU como em outros organismos internacionais, situação que, aliás, persiste até hoje, em grande medida. Começou quando a China passou a participar do sistema da ONU. Vai ganhando novos contornos, na medida em que a atuação da China vai crescendo; mas a postura dos dois países é fundamentalmente a mesma.

*Muitos analistas consideram que essas relações bilaterais passaram por uma mudança de paradigma a partir dos anos 2000, quando se deu um processo de crescimento fantástico do comércio bilateral, que passou de pouco mais de 1,5 bilhão, em 1999, para US\$ 12,1 bilhões em 2005. A complementaridade econômica entre os dois países somou-se à coincidência de posturas políticas internacionais nos anos 1990.*

Foi efetivamente um processo de crescimento comercial extraordinário. Embora eu já estivesse nessa altura na Embaixada do Brasil em Nova Delhi, sem um foco prioritário na China, creio que esse fenômeno terá sido impulsionado muito mais pelo crescimento da demanda de matérias-primas pela China e de sua busca por fontes seguras de alimentos, do que por uma estratégia brasileira de penetração comercial do mercado chinês.

De toda forma, é interessante observar como a imprensa internacional trata desse fenômeno nos últimos tempos. A impressão é de que a América Latina foi surpreendida por uma torrente de compras da China, disputando a hegemonia sobre a região com os EUA. Não veem que a América latina já estava no mapa da política externa chinesa há muitos anos. E agora, diante da necessidade de alimentar a indústria chinesa com matérias-primas de todo o mundo, é natural que a América Latina seja uma das grandes fontes de suprimento da economia chinesa. Não vejo outro continente com a mesma capacidade de oferta de matéria-prima exportável que tem o nosso. Fala-se muito da África, mas ela sem dúvida tem uma capacidade mais reduzida de oferta que a América do Sul. A China na verdade não está disputando a hegemonia política na América Latina com os EUA. Ela simplesmente precisa das matérias-primas que nós temos, ferro, soja etc.

Do ponto de vista do interesse brasileiro, seria importante atentar para dois fatos. Primeiro: que o movimento de fornecimento à China de produtos

primários não se torne uma corrente de comércio nos moldes tradicionais ‘centro-periferia’, com a China ocupando o papel do centro. Não sei se nós teríamos condições de manter com a China uma relação de troca diferente, exportando produtos de maior valor agregado. Segundo, que não sejam só chineses os nossos compradores, mas que tenhamos a possibilidade de vender lá também. Precisamos ter capacidade de vender na China e competir com os demais países da região e fora da região com produtos agrícolas com valor agregado maior, carnes, por exemplo, e manufaturados.

*Essa evolução do comércio bilateral, que levou a China a passar do 12º lugar (em 2000) para o terceiro (em 2003), dentre os nossos maiores mercados - ou seja, em três anos passar à frente de todos os nosso tradicionais parceiros europeus (Alemanha, França, Espanha, Itália, Holanda), ficando atrás apenas dos EUA e Argentina - parece ter mudado o centro de gravidade da relação bilateral, que deixa de ser prioritariamente política, baseada numa comunhão de pontos de vista coincidentes em relação ao cenário internacional, para uma relação mais comercial, calcada na complementaridade econômica, provavelmente com a China vendo o Brasil menos como um aliado geopolítico e mais como fonte segura de matérias-primas. Concorda com essa análise?*

Na verdade, o relacionamento bilateral sempre teve também, desde os anos 1980, um conteúdo comercial importante. Se examinarmos a pauta das primeiras comissões mistas, veremos o intercâmbio de petróleo por minério de ferro. Isso demonstra o interesse enorme da China, enfim concretizado, de participar da exploração de recursos naturais na Amazônia, ou seja, sempre houve conteúdo econômico na relação. O que não havia antes era uma capacidade da China de importar tanto do Brasil, o que parece ter mudado nos anos 2000. Naquela época, os obstáculos ao aumento de exportações também eram grandes: a distância, a barreira da língua, etc. Naquele momento, e isso é interessante notar, o governo tinha mais capacidade de interferir na pauta comercial, porque havia as grandes empresas estatais. Quando a CVRD começou a exportar para a China, ela era estatal e tinha representantes na Comissão Mista econômico-comercial bilateral, assim como a Petrobrás. Essa capacidade do estado de se fazer diretamente presente em operações comerciais perdeu-se mais

recentemente. Naquela época, essas empresas estavam conscientes do que estava ocorrendo nas relações bilaterais. A iniciativa privada vendia alguns produtos, como o café, mas isso não representava o grosso da pauta comercial.

Quanto à mudança de conteúdo no relacionamento, nos anos 1980 e 1990 a relação era mais equilibrada, inclusive com um forte componente tecnológico, comercial, político e até cultural. Era mais “redondo” o relacionamento. Hoje, apesar de seguirmos partilhando pontos de vistas semelhantes em uma série de temas multilaterais, começam a surgir diferenças, como na questão da ONU, enfraquecendo o lado político dessa relação e acentuando a prevalência do aspecto econômico-comercial.

*Sobre a questão da ONU, é interessante observar que, no passado, sempre houve uma visão comum entre Brasil e China favorável a uma maior multipolaridade e um sistema internacional menos dominado por um ou mais países hegemônicos. No entanto, é irônico que, no atual debate sobre a reforma da ONU, seja tão combatida pela China a iniciativa de ampliar o número de membros permanentes do Conselho - medida que talvez mais contribuísse hoje para impulsionar a multipolaridade. Será que o propalado apoio da China à multipolaridade é coisa de um passado em que ela era fraca perante os EUA e a URSS? Será que hoje, mais poderosa, ela já não vê tantas vantagens em reformar o sistema internacional de poder?*

Os países que almejam a multipolaridade são os países fracos; as potência hegemônicas desejam a concentração de poder. É, no entanto, extraordinário que a China esteja se opondo ao G-4 em território africano, da maneira como está fazendo, através da promessa de apoios financeiros e investimentos, muito embora a relação sino-africana preceda essa questão da reforma do CSNU. Esses investimentos são de muita visibilidade, palácios e congressos, locais de exposição e de feiras, enquanto os japoneses atuam mais na área de assistência técnica, doações, sem o mesmo impacto. É nesse jogo os chineses estão tendo uma receptividade grande por parte dos governos africanos. Vários desses governos têm suas chancelarias construídas pelos chineses. O que constitui mais uma concorrência ao Brasil, num continente em que temos como projeto político ampliar a presença de

nosso país na África. Não que a presença simultânea do Brasil e da China na África sejam excludentes. Temos que fortalecer nossa cooperação com a África pelos meios tradicionais, mas também aproveitando o capital que temos em matéria de simpatia, de música, valorização de raízes afro-brasileiras. Acho que os países africanos esperam mais do Brasil e estão conseguindo com a China parte do que esperam de nós.

### **E - Entrevista com o Embaixador Affonso Celso de Ouro Preto**

Local: Secretaria Geral das Relações Exteriores, Palácio do Itamaraty

Data: 14.02.2006

Nota: Affonso Celso de Ouro Preto foi Embaixador do Brasil em Pequim entre 1999 e 2004, um dos períodos em que o relacionamento bilateral com a China mais atenção recebeu no contexto da política externa brasileira e que marcou o início do segundo ciclo da “Parceria estratégica” bilateral.

*Quando chegou a Pequim, em 1999, qual era o panorama das relações bilaterais sino-brasileiras? Recentemente, entrevistei o Embaixador Duarte, seu antecessor em Pequim (1996-1999). Segundo ele, a relação sino-brasileira havia chegado no final dos anos 1990 a uma relativa estagnação, em decorrência da frustração brasileira causada pelo insucesso de diversas propostas de cooperação que não vingaram, como foi a tentativa de vender serviços, como a construção de represas e hidrelétricas. Ressalte-se que, ao final desse período, o comércio bilateral chegou inclusive a declinar, embora parte desse fenômeno possa ser creditada às crises brasileira e asiática, que então chegavam a seu apogeu.*

Creio que o Embaixador Duarte tem razão. As relações do Brasil com a China, quando eu cheguei a Pequim em 1999, se encontravam num nível que poderíamos chamar de estagnação. Não que as relações fossem ruins; não que tivesse ocorrido qualquer crise entre nós; não que existisse um contencioso comercial. Simplesmente havia uma relativa falta de interesse em todos os níveis. As relações poderiam ser qualificadas de corretas, porém sem maior entusiasmo, sem qualquer consciência de prioridade, sem uma ênfase especial nenhuma.

Nesse quadro havia uma exceção, que era a cooperação na área de satélites. Nos anos 1990, quando nosso representante na China era o Embaixador Abdenur, um grande progresso foi feito no relacionamento bilateral, que levou ao lançamento do primeiro satélite binacional (70% chinês, 30% brasileiro), logo depois de minha chegada, fruto de uma longa negociação, que havia sido “empurrada” pelo Embaixador Abdenur, mas que havia sido esfriada pelo governo Collor, que não acreditou nesse tipo de cooperação, nem parecia dar grande prioridade à China. Então, voltando ao que eu estava dizendo, havia em 1999 uma relativa estagnação, exceto nessa área do lançamento dos satélites Brasil-China, em que havia um progresso constante. Esse projeto deve ser mencionado, até com insistência, pois se trata talvez do maior projeto de cooperação ‘Sul-Sul’. Creio que até agora não houve ainda um projeto entre os dois países tão importante como este, em que as tecnologias de ponta de países como o Brasil e China são somadas para permitir um salto tecnológico. É algo que não só mostrou o nosso prestígio, como se revelou de utilidade prática muito grande, tendo beneficiado ambas as sociedades.

Mas, uma vez feita esta referência ao programa dos satélites, as relações, no fundo, se encontravam estagnadas. No início dos anos 1990, havia ocorrido um momento de calor, quando o então Vice-Primeiro-Ministro e Presidente do Banco Central chinês, Zhu Rongji, em viagem ao Brasil, utilizou a fórmula de “aliança estratégica” para qualificar as relações entre os dois países. Mas, na prática, até o final dos anos 1990, essa “aliança estratégica” era um mero exercício retórico, cujo conteúdo não havia ainda adquirido consistência real.

Para entender melhor esse quadro, talvez fosse interessante dar uma olhada na China como um todo, independentemente de suas relações com o Brasil. Quando o Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji utilizou essa expressão de “aliança estratégica” com o Brasil, a China ainda sofria de um certo isolamento, decorrente, pelo menos em grande parte, do famoso incidente de *Tiananmen*, que teve lugar em 1989 e levou a um “congelamento” de suas relações com seus principais parceiros comerciais e políticos. A China se viu isolada, foi condenada com muita ênfase pela maioria dos países europeus, pelos EUA, e o diálogo naquele momento inicial dos anos 1990 com os países que não a haviam condenado, como o Brasil, era importante. Mas, com o passar dos anos 1990, a lembrança do episódio de Tiananmen se diluiu e o regime chinês se estabilizou. Esse regime, embora ainda condenado

em certos círculos, sobretudo no Ocidente, pouco a pouco ganhou uma certa legitimidade, na medida em que se transformou numa máquina de produzir prosperidade jamais vista no mundo, o que já era perceptível nos anos 90, numa época em que a ideia da “revolução” se diluía cada vez mais na China. A China estava no período da Pós-revolução e da consolidação das reformas econômicas liberalizantes capitaneadas por Deng Xiaoping, que havia sido revolucionário clássico só até os anos 1970.

*Poderíamos então dizer que a importância geopolítica do Brasil estava ligada àquele momento específico que a China vivia na época? Naquele momento, vale lembrar que a China não tinha ainda relações formais com a África do Sul (que mantinha ainda relações diplomáticas com Taiwan), que havia um estremecimento nas relações com a França em função do episódio da venda de fragatas francesas a Taiwan; que a China não mantinha ainda um bom entendimento com a Índia, que continuava a alimentar, durante o governo nacionalista do BJP, veleidades de rivalidade com a China; que a relação com a Rússia era complicada pela desintegração, poucos anos antes da URSS, etc. Poderíamos dizer então que naquele momento o Brasil se sobressaía como um dos poucos países capazes de manter uma relação estratégica com a China?*

Exatamente. O Brasil poderia ser definido no início dos anos 1990, mais precisamente em 1993, quando se cunhou essa expressão, como um parceiro muito especial para a China, pelos motivos que você acaba de enunciar e pelo relativo isolamento que a China enfrentava na época, conforme já mencionei, o que fazia com que as relações com um país como o Brasil fossem plenamente apreciadas por Pequim.

A partir de 1999, data em que cheguei à China, o relacionamento comercial entre os dois países foi se acentuando. Pela sua expansão econômica, que todos nós conhecemos, e que tem sido tão comentada em todas as mídias do mundo, a China se tornou rapidamente, em poucos anos (2003), o terceiro parceiro comercial do Brasil, chegando quase à segunda posição, no período mais agudo da crise argentina (tradicionalmente nosso segundo maior parceiro). A nova pujança econômica da China levou um certo tempo para ser assimilada pelos agentes econômicos e políticos brasileiros. Naquela época, houve um período inicial em que a China ainda era vista com uma certa descrença, mas

depois foi necessário reconhecer que a China tinha se tornado um gigante, conforme já havia sido compreendido em outros países. A partir daí, o Brasil começou a conferir maior importância à China. Mas antes disso, por alguns anos, os contatos entre os dois governos haviam sido muito tênues, com poucas as visitas oficiais brasileiras e poucos acordos assinados. Mas, a partir do início dos anos 2000, reconheceu-se que a China era um gigante econômico do qual o Brasil teria de se aproximar inexoravelmente; e que nosso país era um parceiro especial, era aquilo que dez anos antes, Zhu Rongji havia definido como um parceiro estratégico.

Ocorre paradoxalmente que, no período final dos anos 1990, aquele marcado por uma certa estagnação nas relações sino-brasileiras, a China já se havia consolidado plenamente no cenário internacional. Na segunda metade dos anos 1990, a China, como você disse, resolveu boa parte de seu contencioso com a Rússia, construiu relações melhores com a Índia; conseguiu estabelecer uma relação muito especial com os países da ASEAN; foi tratada com imenso respeito pelas várias administrações norte-americanas, tanto democratas quanto republicanas. Em outras palavras, a China começou a transformar-se numa grande potência, com a autoconfiança de ser um grande país. Nesse mesmo período, o Brasil também cresceu e se desenvolveu, mas num ritmo muito menor. Por esse motivo, aos olhos da China, o Brasil talvez não tenha podido manter, pelo menos em termos relativos, a importância que parecia ter no início dos anos 1990.

No início dos anos 2000, do final do governo de FHC ao início da gestão do Presidente Lula, o governo brasileiro começou a ampliar e multiplicar seus contatos com o governo chinês, através de visitas ministeriais e presidenciais, assinatura de instrumentos e acordos, ou seja, por diversas atitudes que expressavam este renovado interesse brasileiro pela China. Nessa época, começaram a surgir também, pela primeira vez, contenciosos comerciais desconhecidos antes, mas cujo aparecimento é normal quando dois parceiros comerciais começam a defender seus interesses. Estamos acostumados a isso. Vemos isso nas nossas relações com a Argentina. O desejo de cooperar, a consciência de uma importância mútua não impede que ocorram contenciosos comerciais. Aconteceu com a China. Foram contenciosos sobre a exportação de grãos brasileiros, foram às vezes controlados por medidas fitossanitárias, ou pretensamente fitossanitárias. No caso da soja recusada em 2004, creio que houve motivações verdadeiramente

fitossanitárias. Naquele caso, não se pode dizer, em minha opinião, que houve realmente má-fé do lado chinês.

A partir de 2004/5, cresceu também, expressa por certos setores industriais brasileiros, sobretudo pela FIESP, a preocupação diante de uma importação crescente de produtos industriais leves chineses, sobretudo artigos têxteis, que se aceleraram com o fim do Acordo Multifibras no início de 2005, que controlava esse tipo de comércio. Então, começou a haver uma certa “gritaria” no Brasil, à qual se juntou parte da imprensa brasileira, que começou a criticar o governo brasileiro por ter feito concessões à China, em sua opinião exageradas; por ter criado expectativas que não se estavam confirmando; por representar um perigo para a indústria brasileira, ainda que, no comércio com a China, o Brasil continuasse a ter superávits. Em 2005, por exemplo, o superávit do Brasil com a China foi cerca de US\$ 1,5 bilhão. Esse superávit foi menor do que havia sido em anos anteriores, mas ele se manteve em 2005 e vem se mantendo em 2006. Temos então um setor da indústria brasileira protestando veementemente contra o que chama de “invasão” de produtos chineses, quando o nosso comércio continua com amplo saldo comercial com a China.

*Se nós fôssemos analisar a parceria estratégica durante os 13 anos de sua existência, ou seja, de 1993 a 2006, seria lícito dividi-la em dois períodos, no qual os anos 1993-99 caracterizariam uma fase mais política (durante a qual o Brasil era importante para a China, na qualidade de parceiro geopolítico num mundo que lhe era hostil) e o período de 2000 a 2005, como uma fase em que a vertente econômico-comercial da relação bilateral se sobressaiu sobre a política, impulsionada que foi pelo crescimento das exportações brasileiras para uma China sedenta de importações de matérias-primas?*

Certamente, não há a menor dúvida quanto a esse fato, que creio já ter expressado em minhas palavras anteriores. A partir de 2000, ganhando força em 2001 e 2002, tivemos uma explosão econômica no comércio bilateral convivendo com uma importância menor das relações políticas bilaterais. A China certamente trata com grande respeito e admiração o Brasil, em quem confia, mas o Brasil não é um dos parceiros prioritários da China hoje. A China está se tornando uma grande potência regional - não ainda uma superpotência global - e por isso ela tem um amplo leque de parceiros no

mundo dentro do qual o Brasil não tem mais um papel de claro destaque. Como disse antes, houve portanto uma queda relativa de importância política concedida pela China ao Brasil nos anos 2000, que coincidiu com a explosão do intercâmbio econômico.

Talvez possamos dividir cronologicamente a parceria estratégica sino-brasileira em três fases: a primeira em que a China sofreu um relativo processo de isolamento, durante o qual o Brasil foi visto com grande interesse; na segunda etapa, o Brasil se torna sobretudo um parceiro comercial com peso político em declínio para a China. Talvez estejamos chegando a uma terceira etapa, em que as relações políticas e econômicas se tornam mais complexas, pois entram na agenda bilateral fatores como a reforma do CSNU, a proliferação e política nucleares.

*E em direitos humanos?*

No referente aos direitos humanos, creio que o Brasil sempre foi tolerante em relação à China, salvo uma vez, em 1996, quando o Brasil votou contra a “moção de não ação” apresentada pela China, face a uma resolução condenatória dos EUA no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Mas, mesmo nesse caso, o Brasil não condenou a China, como fizeram os países ocidentais, pressionadas por sua opinião pública e ONGs. O Brasil reconheceu que, em matéria de direitos humanos, a China moderna de Deng Xiaoping é muito diferente da China dos anos 1960 e 1970, em que era enorme a violência utilizada pelo sistema político chinês. Hoje ainda existe autoritarismo na China, mas este está muito distante do que vigorava naquela época. Por isso, é conveniente e até necessário julgar a China com mais respeito nessa matéria. A China certamente é um estado autoritário e, ao sê-lo, não deixa de fazer parte de uma certa tradição asiática, emanada do pensamento de Confúcio. Mas a China não é mais um estado totalitário, como foi até a liquidação da “Gangue dos Quatro” em 1977. O fim do período de Mao Zedong e a prisão de sua viúva enterraram um período. A partir dele, a China consolidou um regime autoritário que nada mais tinha da violência extraordinária de etapas anteriores de sua evolução política, notadamente no “Grande Salto Adiante” e a “Revolução Cultural”. Em resumo: a avaliação do estado dos Direitos Humanos na China deve levar em conta esse fator. Se é verdade que a China é um país autoritário, certamente não o é mais do que vários países com os quais mantemos relações cordiais sem tentar condená-

los. Então, creio que a política que o Brasil manteve de precaução na condenação a China correspondia a uma realidade incontornável.

Voltando à dimensão política de nossas relações, o Brasil está sabendo reconhecer o óbvio: a China não é só um gigante econômico e comercial, mas também político, com o qual necessariamente teremos de dialogar. Devemos assim reconhecer que será difícil - não digo impossível, mas difícil - entrar no CSNU ampliado como membro permanente, sem antes realizar uma negociação com a China. Da mesma forma, o encaminhamento nos foros internacionais de temas como política nuclear e desarmamento exigirá também que dialoguemos com a China. Na área comercial, será necessário dialogar com a China na OMC, o que alias já vem sendo feito por intermédio do G-20, criado por iniciativa brasileira há três anos. Ou seja, defrontamo-nos hoje com esse gigante não só comercial mas também político. E isso tem que ser levado sempre em conta nas nossas relações; não podemos isolar o comércio e tratar a China só como um parceiro comercial.

Quando o Brasil aceitou conceder à China o *status* de economia de mercado, o que lhe valeu críticas veementes de uma parte considerável da imprensa nacional, o governo brasileiro estava adotando uma medida que considero acertada, e que vinha a ser simplesmente o Brasil reconhecer a dimensão desse parceiro. O governo brasileiro sabia que estava lidando com um país importante, em relação ao qual era necessário adotar cuidados especiais. Procurou caminhos para o entendimento, sabedor de que barreiras brasileiras aos produtos chineses prejudicariam interesses exportadores brasileiros na China. Naturalmente, devemos defender nossos interesses e creio que temos conseguido fazê-lo. O recente acordo bilateral sobre os produtos têxteis, o “Memorando de Entendimento sobre o Fortalecimento da Cooperação em Comércio e Investimentos”, assinado há uma semana, demonstra justamente como é possível dialogar com a China, que é sempre um parceiro pragmático. Trata-se de saber se certos produtos chineses prejudicam ou não nossos produtores. Então vamos discutir esses pontos, sem nos perdermos num debate filosófico sobre se a China é ou não uma economia de mercado. Reconhecemos esse *status* porque a China é um parceiro vital, com o qual somos obrigados a ter boas relações. A medida que o Brasil cresce, as boas relações com a China são necessárias. Mas será um campo muito difícil, porque estamos lidando com um país cuja dimensão é maior do que a nossa.

*Impressiona a mudança da visão brasileira em relação à China. Entre 2002 e 2004, os agentes econômicos viam a China, via de regra, como um mercado enorme para nossas exportações. Já em 2005, quando se revertem essas expectativas, começam os protestos. Parece ser importante que, ao invés de ficar oscilando entre movimentos de aproximação e rejeição à China, o Brasil tentasse elaborar uma política mais consistente de longo prazo, sem essas flutuações repentinas. Como o Sr. vê essa questão?*

Na verdade, essas flutuações são um elemento da cultura brasileira. É uma constante de nossa cultura passarmos de entusiasmos a depressões repentinamente. De fato, o Brasil passou de uma indiferença, pelo menos do ponto de vista comercial, que se prolongou até o final dos anos 1990, para uma admiração crescente pela China, a partir dos anos 2000, com expectativas talvez um tanto ingênuas, no sentido de que a China seria a solução de todos os nossos males. Era comum ouvir vaticínios como o de que, se cada chinês tomasse um cafezinho por dia, não haveria mais problemas para as exportações brasileiras de café, o que valeria para outros produtos também. Havia um entusiasmo quase ingênuo até que, em 2004, coincidindo com o episódio da soja, entra-se num período de desânimo, com o uso de argumentos no sentido de que só conseguíamos exportar para a China produtos de base, como soja, minério de ferro, suco de laranja e fumo, mas não produtos industriais. Outro argumento é que sofreríamos uma concorrência cada vez mais desleal em nosso próprio mercado, em função do custo reduzido da mão de obra chinesa. O fato é que naquele período passou a se difundir essa visão pessimista.

Eu creio que agora é chegado o momento de evoluir da antiga indiferença, e do otimismo e pessimismo do passado recente, para chegar ao realismo. Claro que teremos uma concorrência grande; claro que vamos ter contenciosos com a China, mas sabemos como nos proteger, podemos usar os mecanismos de defesa comercial consagrados pela OMC. Por outro lado, sabemos que nosso comércio com a China vem aumentando e continuará a aumentar. Se os preços internacionais de minério de ferro e soja atingiram preços elevados no mercado internacional, isso acontecerá em função da demanda chinesa. E ainda que nossas exportações desses produtos não sejam as únicas para aquele mercado, pois competimos com a Austrália, a Argentina, os EUA. É a demanda chinesa que mantém os preços internacionais em alta.

A China é um parceiro inevitável... Creio também que o fato de sermos parceiros comerciais não nos credencia a esperar por milagres. Devemos manter nossos pés no chão, defender nossos interesses comerciais. Repito: esse entendimento sobre têxteis, elaborado ao amparo das regras de comércio multilaterais, mostra perfeitamente o caminho que devemos trilhar, quando um setor da economia brasileira se sentir atingido, como ocorre no cenário internacional. É o que a Argentina faz conosco hoje, é o que os EUA fizeram quando, no passado, se sentiram atingidos por uma exportação japonesa exagerada [referência aos *voluntary restraint agreements* dos anos 1980]. São mecanismos conhecidos que podemos explorar com mais competência.

Mas devemos manter um diálogo político com a China. Não há como entrar no CSNU sem mantermos um bom entendimento com a China. A China é uma potência ascendente, que pode dialogar com firmeza frente aos EUA. O Brasil, que deseja muito legitimamente ser uma potência regional, precisa olhar o exemplo da China. Precisamos estar perto da China; não podemos ignorar a China no terreno político. Assim, o conceito lançado por Zhu Rongji há três anos se torna hoje mais válido que nunca. Devemos estar perto da China. Ainda que a China nos diga não, como acaba de dizer há pouco, de modo indireto, é claro, porque a dificuldade da China, no que se relaciona com o CSNU, diz respeito ao Japão e talvez a outro país também. Mas devemos continuar. Não deve haver, não devemos passar do entusiasmo ao desânimo; deve haver um esforço para manter um bom entendimento com a China.

*Esta questão do CSNU é interessante porque, de certa forma, se considerava no início dos anos 1990 a relação Brasil-China como sendo uma aposta no futuro, no futuro da multipolaridade, após o fim da URSS, e a ascensão simultânea da China e do Brasil. Imaginava-se, assim, que Brasil e China juntos poderiam dar uma contribuição importante à multipolaridade. É curioso que a oposição chinesa à ampliação do CSNU representa na verdade um gesto contra a multipolaridade, uma vez que esta tese levaria àquele foro decisório internacional não só o Japão e Alemanha, como também países em desenvolvimento, como o Brasil, Índia e dois países africanos. Pergunto, assim, se a oposição chinesa à ampliação do CSNU não poderia ser entendida como denotando um “shift” no pensamento chinês. Afinal, a multipolaridade era interessante para a China enquanto ela era relativamente fraca, como nos anos 1970*

*e 1980. Agora, por ter-se tornado uma potência em ascensão, talvez ela anteveja um mundo bipolar pela frente, com ela e os EUA como polos de poder. Como o Sr. vê essa questão?*

Certamente a China vê hoje a multipolaridade de outra maneira; na medida em que ela se coloca acima dos outros países em desenvolvimento de grande porte. Não creio que ela almeje um mundo bipolar no qual ela rivalize com os EUA, pois sabe ela que isso seria contrário aos seus próprios interesses. A China está aspirando, a rigor, a desempenhar o papel de uma grande potência regional na Ásia, reconhecida como tal não só pelos asiáticos como também pelo Ocidente. Ela sabe que, apesar de seu nome - o império do meio - não lhe é possível, pelo menos no futuro previsível, tornar-se uma superpotência mundial. Dito isso, não há dúvidas de que o conceito de multipolaridade, para ela, mudou em relação ao que era no início dos anos 1990. Talvez a China veja a multipolaridade hoje como sendo constituída de vários patamares, com ela no mais alto. Mas ela gostaria que existisse logo abaixo dela um patamar onde houvesse vários estados. Nesse sentido, a China foi capaz de desenvolver, com muita eficiência, relações muito estreitas com potências regionais, como África do Sul, o Brasil, os países da ASEAN. Isso talvez descreveria uma multipolaridade complexa, em que há vários patamares, com ela no mais alto, mais próximo da superpotência norte-americana.

O interesse da China em desenvolver relações estreitas com potências regionais ao redor do mundo é particularmente claro. Nos últimos 5 anos, por exemplo, ela entrou na África, região de onde estava praticamente ausente, e onde, até recentemente, sua principal preocupação era evitar o reconhecimento diplomático de Taiwan. Hoje, esse quadro mudou radicalmente. Há um ambicioso programa chinês de assistência econômica e de cooperação com essa região, vista como fonte importante de matérias-primas e energia. A China também está presente no Oriente Médio. Sua Chancelaria designou, há vários anos, um representante especial para a região. A China está ativa também na América Latina. Houve recentemente, no último número da revista americana *Foreign Affairs* um estudo dedicado à preocupação norte-americana com o progresso chinês na América Latina. Isso mostra como a China, sem se tornar uma superpotência, vem ampliando sua presença em vários lugares do mundo. Então teremos uma multipolaridade em patamares, com a China ocupando um patamar mais alto, e o Brasil e outros países de seu peso, um

ligeiramente abaixo. Não creio, assim, que na cabeça dos líderes chineses estivesse o Brasil ou a África do Sul em pé de igualdade com a China. Eles por sua vez, tratarão os EUA com imenso realismo até que, talvez no anos 2050 ou mais, economia chinesa chegue a nível próximo do patamar dos EUA.

*O Sr. explicou muito bem que houve uma mudança nos pressupostos da parceria estratégica, entre 1993 e o momento atual. Houve um progressivo aumento da importância da relação econômica, uma modificação do quadro geopolítico nessa última década, etc. Então, olhando para frente, quais deveriam ser, em sua opinião, e dada sua experiência na China, as nossas principais preocupações em relação à China nos próximos anos? Fica-se com a impressão de que o Brasil ainda tem uma presença muito pequena na China, em termos de pessoal diplomático, empresários, atores culturais. Se nós formos considerar que a China será, dentro de 20 ou 30 anos, ou até antes disso, a segunda maior potência econômica do mundo, será que nossa presença lá é suficiente? Não teremos de encontrar meios de multiplicar os contatos empresariais, culturais, acadêmicos?*

Certamente que nossa presença na China, em todas essas áreas, ainda é largamente insuficiente. Nossa presença empresarial naquele país se limita a algumas grandes empresas no setor de produtos de base, atividade interessante e importante, que não deve ser olhada com falta de interesse, mas que deve ser aliada a outros setores. É verdade que a sociedade brasileira precisa olhar mais para a China. Precisamos começar aumentando o ensino da língua chinesa no Brasil, que é muito pequeno. Pouca gente fala chinês no Brasil. Tem de haver uma ação cultural mais vigorosa. Está começando a haver. Por exemplo, há um imenso interesse no Brasil pelo cinema contemporâneo chinês, que é, por sinal, de grande qualidade. Mas deve haver um esforço muito maior de todos os setores da sociedade brasileira, da cultura, do comércio, e que tem sido até hoje muito tímido.

Mas alguns passos já foram dados. Hoje temos associações bilaterais. O Brasil caminha na direção certa, apenas em velocidade lenta. Não há mais que convencer parceiros no Brasil, mas que há que convencê-los a se arriscarem mais, a atuarem de forma mais destacada. Mas creio que, nas federações de indústria, no mundo cultural, nas empresas exportadoras brasileiras, há uma consciência de que pôr um pé na China é essencial, mas

as ações são lentas. O Brasil no fundo é uma sociedade conservadora e introvertida. Olhar para fora é algo que se faz muito pouco no Brasil, sobretudo para regiões não tradicionais. Como sabemos, a parcela de nosso comércio exterior em relação ao nosso PIB é muito pequena, muito menor do que no caso da China. A China tem exportações que representam muito mais que 30% de seu PNB. Já no Brasil, apesar do enorme aumento nos últimos anos, essas exportações não passam de 15%. Isso mostra como somos uma sociedade introvertida. Mas a prioridade para a China não é algo que precisa começar; e sim algo que precisa continuar com maior insistência. Creio que aí o MRE tem um trabalho muito especial: o de encorajar os contatos, afastar medos e demônios que aparecem regularmente, como a tese da “mão de obra escrava chinesa que destruiria nossas indústrias”. Há estudos, entretanto, que mantêm a tese de que a ideia de “uma invasão têxtil chinesa” é questionável. O que houve é que, após o fim do Acordo Multifibras, a China passou a ocupar espaços que eram de outros países, sobretudo asiáticos. Ao invés de comprar desses países, nós passamos a comprar da China. Mas as compras total de têxteis do exterior teriam aumentado muito pouco, algo em torno de 4%. Isso mostra que seriam infundados alguns temores em relação ao “monstro” chinês.

É necessário este esforço de tentar divulgar a China, de tentar tornar mais corajosos os agentes econômicos e culturais brasileiros. A cultura brasileira precisa estar mais presente na China. O Brasil é um país que detém uma riqueza cultural extraordinária, que precisa ser difundida. Temos que “vender” nossa cultura na China mais ativamente. O MRE já está fazendo isso mas temos que fazer mais.

*Na esfera política, deixando de lado um pouco a sociedade, como deveriam o Itamaraty e o Governo federal agir politicamente em relação à China?*

Não deveríamos deixar que divergências quanto a alguns temas, tais como a posição chinesa em relação à reforma do Conselho de Segurança da ONU, ou talvez uma política quanto a questões nucleares ou desarmamento, viessem a dificultar o diálogo com a China. Esse diálogo deve continuar, apesar de existirem alguns pontos, as vezes importantes, em que teremos de aguardar ainda algum tempo para nos colocarmos de acordo com a China, ou vice versa. Temos de nos reunir mais, falarmo-nos

mais, trocar ideias e verificar que um leque extremamente amplo dos interesses coincidem. Nem sempre coincidem, como é o caso do CSNU. Provavelmente, no tema de desarmamento nuclear, a China não compartilha as mesmas preocupações que nós. Mas falar com a China, nos aproximarmos dela, mostrar que devemos agir juntos nas Nações Unidas, na OMC, é fundamental. Não se deve dar uma prioridade tal a algumas áreas “bloqueadas”, de modo a impedir um diálogo mais profundo entre os dois países. Essa certamente não é a intenção do Governo chinês e também não deve ser a nossa.

*Sr. Embaixador, algum comentário final?*

Faria apenas o comentário, de cunho pessoal, de que a China é um país maravilhoso. Servir e trabalhar na China é uma grande experiência. Só posso encorajar diplomatas, empresários, pessoas ligadas à cultura, a viajarem, a conhecerem e se estabelecerem na China, porque é um país não só belo e rico culturalmente, mas é onde está o futuro. Já foi um grande país no passado e está voltando a sê-lo novamente. Temos de olhar a China com imenso respeito.

## **F - Entrevista com o Embaixador Luiz Augusto de Castro Neves**

Local: Embaixada do Brasil em Pequim

Data: 26.10.2006

Nota: Luiz Augusto de Castro Neves é atualmente Embaixador do Brasil em Pequim, tendo assumido tal função no final de 2004. Acompanhou, nessa qualidade, o período mais recente da “Parceria estratégica” bilateral, marcado por algumas dificuldades na área comercial e por divergências de opinião entre Brasil e China no tocante ao tema da reforma da ONU.

*Embaixador, qual era o panorama das relações bilaterais quando o Sr. chegou a Pequim? Sua chegada à China, em outubro de 2004, deu-se em momento particularmente interessante, entre a visita do Presidente Lula à China, quatro meses antes, e a do presidente Hu Jintao ao Brasil, que viria a ocorrer em novembro. Como o Sr. Encontrou as relações sino-brasileiras quando aqui chegou?*

Encontrei as relações Brasil-China no seu apogeu mais ostensivo. Se examinarmos as relações bilaterais desde 1992-93, quando se estabeleceu a parceria estratégica, veremos que essas relações se vêm tornando mais intensas, diversificadas e complexas de maneira quase contínua. Tivemos as visitas de Jiang Zemin ao Brasil, no final de 1993, a do Presidente Fernando Henrique Cardoso à China, em 1995, e finalmente atingimos de certa forma um apogeu com as duas visitas emblemáticas em 2004, a do Presidente Lula e ao do Presidente Hu Jintao. Mais recentemente, tivemos outras visitas de alto nível; como a do Vice-Presidente José Alencar, em março de 2006 e, recentemente, a do Presidente da Assembleia nacional Popular da China, Wu Bangguo, ao Brasil. Mas não são apenas as visitas de alto nível que são importantes; o foram também o processo de “densificação” dessa Parceria e o fato de que, em anos recentes, a China se tenha tornado o terceiro mais importante sócio comercial do Brasil. Houve até momentos em que aparentou que poderia vir a ser o segundo maior parceiro comercial do Brasil, e essa hipótese não está descartada, pois nos primeiros nove meses de 2006 nossas exportações para a China aumentaram 35% em relação a igual período de 2005, com um saldo favorável ao Brasil de cerca de US\$ 800 milhões.

*É talvez curioso observar que a visita do Presidente Hu Jintao, ocorrida no final de 2004, que trazia uma expectativa de consolidar ganhos registrados na visita do Presidente Lula, meses antes, acabou de certa forma gerando contrariedade em importantes setores do empresariado brasileiros, em função da concessão pelo Brasil, naquele momento, do “status” de economia de mercado à China. A eclosão, em 2005, de diversos contenciosos comerciais bilaterais, associada a desentendimentos políticos em torno da reforma da ONU, conduziu as relações a um patamar de ambiguidade e de incerteza ao final daquele ano, gerando um debate sobre se a China era parceiro ou concorrente do Brasil. Como vê esse período das relações?*

O Brasil se pretende um ator global, um ator que, inclusive, tem certa tradição em suas relações exteriores desde muitos anos. Todos sabemos que não existem “negócios da China” naquela acepção antiga do termo. Toda relação de um país com outro, na medida em que vai se tornando complexa, relevante e importante para os dois lados, ela abre numerosos e diversificados campos de cooperação, mas, ao mesmo tempo, aumenta a possibilidade, e

torna praticamente inevitáveis realisticamente, os contenciosos, os desacordos. Isso é visível no nosso parceiro próximo e vizinho, a Argentina, que apesar de ser um parceiro extremamente importante nosso, já teve conosco muitos contenciosos. Recentemente, aceitamos deles, após difíceis negociações, uma “Cláusula de Adaptação Competitiva”, que na verdade é um eufemismo para um certo protecionismo argentino, justamente alegando em relação a economia brasileira o que alguns empresários brasileiros alegam em relação à economia chinesa.

Da mesma forma, o Brasil tem contenciosos com os EUA, no que respeita a barreiras no mercado norte-americano a nossas exportações de calçados, açúcar e etanol, aço, suco de laranja, camarões, e outros, bem como com relação à prática de subsídios agrícolas pelos EUA, imposição de direitos compensatórios, temos um impasse atualmente nas negociações de um acordo de livre comércio com a União Europeia. Mas todos esses contenciosos não diminuem a importância da relação com a Argentina, EUA e UE para o Brasil.

Com a China, tivemos em 2004 problemas com carregamentos de soja contaminados por fungicidas e, a partir de 2005 e 2006, negociações visando ao estabelecimentos de mecanismo de autolimitação de exportações chinesas em setores sensíveis da economia brasileira, com vistas a evitar o acionamento dos mecanismos de defesa comercial, sobretudo salvaguardas. O fato de o Brasil ter declarado a China uma “economia de mercado”, seguindo dezenas de outros países que fizeram o mesmo, foi feito dentro de um “pacote negociador” – que tem sido até o momento amplamente vantajoso ao Brasil – e reforçou a “Parceria estratégica”. Mais recentemente, há poucas semanas, foram anunciadas compras de 100 aviões da Embraer por parte da China que deverão montar a US\$ 2,7 bilhões.

*Entrevistei recentemente um vice-presidente de relações internacionais da FIESP, a quem pedi que explicasse o posicionamento da FIESP em relação à China. Ele basicamente afirmou que a proteção às indústrias brasileiras era necessária, em função da má situação de setores da indústria brasileira, causada por problemas ligados ao “custo Brasil”: alta carga tributária, juros reais em níveis proibitivos, câmbio defasado, e custos sociais e ambientais excessivos e altos, e legislações trabalhista e empresarial excessivamente complexas e custosas. Comentei com ele que essas razões nada tinham a ver com a China, mas ele me retrucou que, como a indústria brasileira “tem uma corda no*

*pescoço”, qualquer alívio em matéria de competição com a China ajudaria a sobrevivência do setor. Ou seja, até que ponto a China não estaria virando um bode expiatório para as dificuldades que a indústria brasileira enfrenta como resultado de problemas internos da economia brasileira.*

A sua pergunta já contém os elementos de minha resposta. O comentário desse senhor vai inclusive no mesmo sentido da impressão que colhi quando estive na FIESP, no início de 2006. Naquela ocasião, o Presidente daquela Federação, Paulo Skaf, externou a mesma posição de que, enquanto não se fizerem as reformas econômicas internas necessárias, a indústria brasileira terá de ser protegida porque não consegue competir. Completou ele que a indústria nacional não consegue competir porque o câmbio não lhe é favorável; a taxa de juros seria elevada; os impostos, muito altos; a legislação trabalhista, desfavorável. Concordo com a análise de que muitos desses problemas são efetivamente internos. A legislação trabalhista brasileira inibe o emprego e contribui para a informalidade, que contribui para a formação de favelas, para a criminalidade, etc. É verdade que a China é um bom bode expiatório para nossas dificuldades. De certa forma, ela ajuda também a explicitar as nossas deficiências internas. Se não fizermos essas reformas internas, com China ou sem China, o Brasil irá perder competitividade e vai encolher como nação comerciante e ator importante no comércio internacional. Temos aí o exemplo não apenas da China, como também de outros países asiáticos e, mais recentemente, da Índia, que ostentam taxas de crescimento econômico muito superiores às do Brasil. No futuro, quando a Índia - cuja economia está apenas começando a decolar - se juntar à da China nesse processo de pleno voo, descobriremos que o espaço que restará para o Brasil dentro da economia mundial será muito exíguo, caso não tenhamos, até lá, realizado essas reformas internas.

Quanto aos contenciosos, é verdade que eles existem com a China, com a qual tivemos em 2004 problemas com carregamentos de soja contaminados por fungicidas. Mas também temos contenciosos com os EUA no que respeita a barreiras no mercado norte-americano a nossas exportações de calçados, açúcar e etanol, aço, suco de laranja, camarões, e outros, bem como com relação à prática de subsídios agrícolas pelos EUA, imposição de direitos compensatórios. Temos um impasse atualmente nas negociações de um acordo de livre comércio com a União Europeia. Mas todos esses

contenciosos não diminuem a importância da relação com a Argentina, EUA e União Europeia para o Brasil.

A FIESP e certos setores industriais brasileiros criticaram muito o fato de o Brasil ter declarado a China uma “economia de mercado”, seguindo dezenas de outros países que fizeram o mesmo. Isso foi feito dentro de um “pacote negociador” – que tem sido até o momento amplamente vantajoso ao Brasil – e reforçou a parceria estratégica. Mais recentemente, há poucas semanas, foram anunciadas compras de 100 aviões da Embraer por parte da China, que deverão montar a US\$ 2,7 bilhões.

Assim, o fato de dois países como os nossos terem relações relevantes e importantes, complexas e mutuamente vantajosas não exclui, e até aumenta a possibilidade, de que existam contenciosos localizados e setoriais. O Brasil, por exemplo, não tem problemas comerciais com Tonga ou Tuvalu, mas também, em câmbio, essas relações são negligenciáveis.

*Um aspecto muito lembrado nas relações comerciais sino-brasileiras é que a pauta exportadora brasileira é muito concentrada em “commodities”. Uma resposta frequentemente dada pelo lado chinês a essa “reclamação” brasileira é de que o Brasil não vende à China, é a China que compra do Brasil. Ou seja, que para o Brasil poder vender produtos de maior valor agregado, é necessário termos uma presença e uma estratégia empresarial mais forte e consistente para China, o que não seria necessário se nos contentássemos somente com a exportação de “commodities”. Essa percepção é compartilhada pelo secretário executivo do MDIC, que considera que as empresas brasileiras têm feito pouca promoção de seus produtos na China, e atribui isso a uma preferência dessas empresas por atuar em outros mercados. Pergunto se o Sr. concorda com essa avaliação e, em caso positivo, até que ponto podemos criticar a evolução da pauta exportadora brasileira no sentido de uma concentração em “commodities”, se não temos uma estratégia ampla de promover produtos de maior agregado no mercado chinês.*

A pauta exportadora brasileira reflete o que efetivamente vendemos, e aquilo que o outro parceiro quer comprar. Acredito que não vendamos mais produtos industriais à China porque não somos competitivos nesse tipo de produto. Isso também se aplica em sentido contrário. Compramos cada vez

mais insumos e produtos manufaturados da China, porque os produtos chineses são mais baratos do que os produzidos pelos outros fornecedores tradicionais do Brasil. Embora as importações brasileiras da China tenham aumentado progressivamente nos últimos anos, verifica-se que parte substancial desse aumento decorre da substituição de fornecedores. Comprávamos antes dos EUA, Japão, países europeus; hoje compramos da China, porque seus produtos são mais baratos.

Creio que precisamos, de um lado, fazer um esforço interno para eliminar, ou pelo menos minimizar, o que se convencionou chamar de “custo Brasil” e, por outro, no que respeita à China, tendo em vista sua crescente importância como um parceiro comercial nosso, dedicarmos maior atenção a uma estratégia ofensiva em relação àquele país, da qual faria parte a realização de estudos detalhados para apontarmos os nichos de oportunidades para nós na China e também para criar interesses compartilhados, como uma busca de integração de cadeias produtivas dos dois países. Isso seria facilitado inclusive pelo fato de numerosas empresas brasileiras já estarem aderindo à estratégia do “outsourcing”, passando a produzir na China, a baixo custo, uma série de produtos que as mantêm competitivas não só no mercado brasileiro, como lhes permite aproveitar o crescimento da demanda do mercado mundial. Nessa categoria de empresas estão a Embraco, Embraer, Weg e outras, que estão agregando valor a seus produtos na China.

*Se formos realizar um diagnóstico sobre o atual relacionamento bilateral Brasil-China, poderemos encontrar uma certa perplexidade no ar. Tivemos, nos últimos dois anos, em contraposição ao grande otimismo articulado pelos empresários brasileiros, entre 2000 e 2004, um sentimento de pessimismo, que foi surgindo na medida em que se foi acentuando a concorrência chinesa com o Brasil, na área de comércio industrial. Surgiu um grupo empresarial temeroso da China, e deu-se início a um debate no Brasil sobre se a China era um concorrente ou um parceiro do Brasil. No último ano, com a colaboração dos dois governos, foi possível pôr fim à maior parte dos contenciosos específicos, sobretudo pela limitação de exportações chinesas de certos produtos, fazendo surgir um equilíbrio precário de interesses. Entretanto, tal estratégia não poderá se manter indefinidamente. Qual é o futuro das relações comerciais sino-brasileiras?*

O futuro das relações comerciais sino-brasileiras dependerá fundamentalmente das decisões que tomemos no Brasil e das modalidades de entendimentos que nós definirmos com a parte chinesa na área comercial que seja viável e atraente para os dois lados. Você menciona o entusiasmo, talvez excessivo, do empresariado nacional em relação à China, evidente sobretudo em 2004, ano das visitas presidenciais, quando aparentemente se abriu a possibilidade de “negócios da China”, com ganhos altos para o lado brasileiro. Ora, essa ideia é muito da mentalidade brasileira, que muitas vezes elege um país ou projeto como uma “panaceia”. Tivemos, na visita presidencial brasileira à China em 2004, uma enorme delegação empresarial, com quase 500 integrantes. No entanto, a programação e as atividades que ele realizaram na China não foram compatíveis ou consistentes com uma missão dessa natureza. Muitos não tinham ideia muito precisa de que contrapartes visitar e que produtos oferecer.

Você também menciona o crescimento das importações brasileiras provenientes da China, a partir de 2004, em ritmo maior que o das exportações brasileiras para aquele país. A rigor, esse fato não é negativo em si mesmo. A ideia de que o Brasil precisa sistematicamente ter saldos em seu comércio exterior é oriunda de um pensamento “mercantilista”. O importante é verificarmos o que estamos importando da China. E, nesse particular, a maior parte de nossas importações são de bens intermediários, como componentes eletrônicos, cuja importação é necessária para a fabricação de bens de alto valor agregado no Brasil, inclusive para exportação. E isso é desejável e positivo, bem como natural, nos dias de hoje, caracterizados pela globalização. Hoje, só exporta muito quem importa muito. A não ser os produtores de matérias-primas. Os demais, sobretudo os que têm uma pauta diversificada, são os países de economia aberta, e que importam mais para poderem ser competitivos.

Sobre a questão de nossa pauta ser dominada por *commodities* - o que estabeleceria uma relação do padrão ‘Norte-Sul’ ou “centro-periferia” nessas relações -, é interessante observar que os países que mais exportam *commodities* hoje são os EUA, Canadá, Austrália, que são países desenvolvidos. Esses países, aliás, começaram e se impuseram inicialmente no comércio mundial como exportadores de *commodities*.

Parece-me que falta ao Brasil realizar uma análise cuidadosa de sua competitividade internacional. Essa análise deve ser prioritária, pois vivemos num mundo de interesses econômicos muito mais entrelaçados do que no

passado, num fenômeno que se convencionou chamar de “globalização”. E o processo de globalização nos coloca de frente com perigos, desafios e oportunidades. Por isso, se não conseguirmos aproveitar as oportunidades que esse processo traz consigo - e este é o nosso grande desafio -, a globalização poderá exacerbar as assimetrias entre nós e aqueles países que tenham conseguido encaixar-se bem nesse processo. O custo do fracasso seria a nossa economia ficar cada vez mais periférica e tecnologicamente defasada. Uma das características do processo da globalização é a internacionalização do processo produtivo, onde os insumos usados nas indústrias são provenientes cada vez mais de diversas origens. Ora, o protecionismo clássico, tarifário e não tarifário, deixou de ser, na atual economia globalizada que temos hoje, um instrumento eficaz de proteção das indústrias nacionais incipientes ou pouco competitivas. Na verdade, esse protecionismo muitas vezes representa um “passaporte” seguro para a defasagem tecnológica e para a falta de competitividade.

Olhando para o futuro, acho que teremos de enxergar nossa relação com a China através de uma visão de longo prazo, que procure mapear as potencialidades e limites, e que seja por isso mesmo verdadeiramente estratégica, focada nos próximos 10, 15 e até 20 anos. Essa postura, a bem da verdade, não faz muito parte da nossa personalidade, já que normalmente só nos preocupamos com os próximos três, quatro ou cinco anos. Precisamos mudar esse nosso comportamento, de forma a que, mesmo que não consigamos implementar essas potencialidades no curto prazo, pelo menos caminhemos naquele sentido. O forte da política externa brasileira sempre foi a relativa continuidade das nossas posições internacionais, em que pesem mudanças de retórica ou de ênfase imprimidas por Governos individuais.

*Passando para temas políticos, e olhando para trás, especificamente para o ano de 1993, quando surgiu a “Parceria estratégica”, havia certas expectativas brasileiras de que, por partilharmos muitas posições comuns em foros internacionais, pudéssemos atuar em sintonia com a China, no sentido de facilitar o surgimento de uma nova ordem internacional multipolar, em substituição ao mundo bipolar. Essas expectativas de certa forma ressurgem com a chegada ao poder do Presidente Lula, que defendia um grande arco de alianças “Sul-Sul” com esse propósito. Em 2005, dá-se, entretanto, uma tentativa fracassada de reformar o CSNU, incluindo nele potências regionais médias como*

*Brasil, Índia, Alemanha e Japão. Tal iniciativa foi frustrada, em grande parte, por oposição da China.*

Não sei qual a percepção que o Japão, Índia e Alemanha têm de seu relacionamento com a China. Certamente, em alguns casos, a relevância da parceria que eles têm com a China é mais importante para eles do que é para nós a da que temos com a China. No que respeita às nossas posições nas Nações Unidas e à nossa aspiração a deter um assento permanente no CSNU, após rever todos os documentos publicados e declarações oficiais emitidas pelo Governo chinês sobre o assunto, constato que a China jamais mudou de posição. Não havia nenhuma razão concreta que nos levasse a crer em 2005 que a China viria a apoiar nossa pretensão de ser um membro permanente do CSNU, no âmbito da proposta do G-4. Evidentemente, temos uma série de coincidências em temas multilaterais com a China, o que possibilitou uma cooperação frutífera com aquele país em diversos campos multilaterais. Certamente há discordância em outros temas multilaterais, mas esse quadro é normal. Anatoli Dobrynin, embaixador soviético nos EUA durante a crise dos mísseis em 1962, costumava dizer que o objetivo máximo da política externa de um país é obter de seus parceiros o que ele denominou de um “*fruitful compromise of interests*”, explorando as coincidências e minimizando as discordâncias, de forma a chegar-se a uma solução de compromisso sobre os interesses em jogo, que seja mutuamente satisfatória para as duas partes. E assim é em relação à China. Não precisamos nem devemos abrir mão de nossas aspirações no CSNU, mas precisamos seguir negociando e avaliando, até que se crie uma situação em que os nossos interesses sejam os mais próximos possíveis da visão dos demais países cuja concordância seja fundamental para concretizar essa reforma.

*A oposição da China à reforma do CSNU não seria emblemática de uma transformação mais profunda em seu papel no mundo? Afinal, no passado, a China comportava-se como um país em desenvolvimento interessado em mudanças na ordem internacional. Hoje, ela parece contente com o “status quo”. Diante desse quadro, podemos contar com uma aliança estreita com a China no futuro? Ou o mais provável é que os interesses políticos dos dois países se afastem gradualmente? A evolução da China no sentido de tornar-se uma potência econômica e política, bem como a crescente assimetria entre as dimensões de seu*

*poder político e econômico e o do Brasil, não minarão gradualmente o patrimônio comum de interesses e visões políticas?*

Não há dúvida de que a China hoje é uma potência incomensuravelmente mais relevante no cenário internacional do que era em 1993, sobretudo em termos econômico-comerciais. Nesse sentido, há efetivamente uma assimetria crescente entre o poder e influência política exercidos pelos dois países. Mas examinemos o por que da inserção cada vez maior da China no clube fechado do poder mundial. A China “chegou lá” porque ela é hoje a quarta maior economia do mundo e é um país detentor de armas nucleares. O fato de estar no CSNU é consequência de seu poder efetivo, não a raiz dele. E por que as nações “chegam lá”? Por que são capazes de se desenvolver, de aumentar seu peso econômico, político, científico e tecnológico, de atuar no chamado “concerto das nações”? O Brasil poderá ter um papel mais ou menos atuante no cenário internacional, a partir de uma decisão de termos uma política mais ou menos agressiva, mais ou menos atuante, mas os limites dessa atuação são dados pelos limites da capacidade de atuação do país como um todo. Se o Brasil quiser fazer uma contribuição relevante a paz e segurança internacionais, participando de operações de paz da ONU, ele tem de estar preparado para deslocar tropas para o uso da ONU, em horizonte de tempo preciso; e essas tropas precisam ter um grau de operacionalidade. Se participamos de operações de paz sem esses requisitos, essas atividades podem apenas explicitar os limites de nossa atuação. Por isso, convém examinar se temos condições para exercer esse papel. Aí não basta apenas vontade política, é preciso, para usarmos a linguagem do poker, “ter cacife”. E esse “cacife” obtém-se internamente.

*Mas havia a presunção de que as visões de mundo semelhantes que Brasil e China tinham em posições em comum sobre muitos temas multilaterais, viabilizariam uma aliança estratégica dos países emergentes para a valorização do papel dos países em desenvolvimento nos principais fóruns internacionais, dando concretude assim ao ideal “multipolar”. Dentro dessa estratégia, imaginava o Brasil poder contar com o apoio da China a seu pleito de ingressar no CSNU, o que não correu. Pelo contrário, a China aliou-se tacitamente aos EUA para bloquear com todas as suas forças aquela reforma do CSNU. Que efeitos teria esse fato para o relacionamento político bilateral?*

A China nunca prometeu ou insinuou qualquer tipo de apoio ao pleito brasileiro de vir a ser um dos membros permanente do CSNU. Nunca avançou além da fórmula de que o CSNU precisa ser reformado, de forma a garantir uma maior representatividade dos países em desenvolvimento, e de que o Brasil deveria desempenhar um papel de relevo no sistema internacional, incluindo na ONU. Mas ela nunca apoiou formalmente, no contexto de uma eventual reforma, a ideia de aumentar o número de membros permanentes no CSNU. É importante ressaltar que ela jamais propôs ao Brasil algum *trade-off* para nos apoiar no CSNU. Por outro lado, desde que aqui cheguei, no final de 2004, convenci-me de que a China não favoreceria uma reforma do CSNU nos termos em que estava sendo proposta pelo G-4, de que se contemplassem Brasil, Índia, Alemanha e Japão como novos membros permanentes. Então não há por que ficarmos decepcionados com algo que nunca se anunciou e que não iria ocorrer. Até porque contamos com relativamente pouco apoio entre os principais países da América do Sul.

Com relação à questão da multipolaridade, é importante termos em mente que este conceito não se constrói apenas aumentando-se o número de membros do Conselho de Segurança, ou fazendo com que certos mecanismos decisórios internacionais sejam mais abertos e incorporem maior número de países. Isso é apenas um dos instrumentos. A resistência da China à ampliação do CSNU neste momento, para a inclusão de novas potências regionais, não decorre de uma perda de interesse na multipolaridade. A minha sensação é que a China não quer que se altere a composição do CSNU - que ela própria reconhece ser anacrônica, por refletir a realidade de 1945 -, até que seja definida a estrutura das relações internacionais de uma maneira que não lhe seja agressiva. Fica patente, por exemplo, nas últimas ações norte-americanas, favorecendo explicitamente o Japão e implicitamente a Índia, que os EUA realmente desejam estabelecer uma multipolaridade na Ásia, cercado a China de outros membros permanentes. Por isso, antes de mexer no CSNU, a China irá querer acertar sua relação com o Japão e com a Índia.

*Passando ao tema do estabelecimento de uma nova agenda positiva entre os dois países. A China, de 1993 para cá, transformou-se num ator global muito mais importante do que era há 13 anos. É um país que, muito possivelmente, estará entre as duas maiores potenciais mundiais dentro de dez a quinze anos. O que precisa ser feito para adequar nossa atuação político-diplomática e econômico-comercial, no sentido de*

*traduzir esse reconhecimento da importância da China, em políticas concretas que permitam ao Brasil uma inserção mais promissora nessa nova China?*

A China hoje é uma “realidade”. Já é a quarta economia do mundo. Ao final de 2007, talvez já seja a terceira; e em 2010 ou 2011, já deverá ser a segunda, passando o Japão. Já mencionei anteriormente a necessidade de pensarmos a China estrategicamente, num horizonte de tempo mais extenso. A China marcha para ter uma importância crescente num espaço de tempo muito curto. Em poucos anos, a China estará atrás apenas dos EUA, em importância política e econômica. O Brasil não pode ignorar essa China. Não temos mais uma Guerra Fria; não existem limitações de ordem ideológica para o nosso relacionamento com a China. Temos de estar preparados para nos mantermos à altura daquilo que pode e deve ser a relação entre o Brasil e a China. O que fazer então?

O primeiro ponto é que temos um conhecimento muito precário da China. Até por razões de ordem histórica, o Brasil sempre foi “eurocêntrico” ou “atlântico-cêntrico”. Tendemos também a ser muito conservadores. Embora ninguém possa hoje ignorar a importância das relações bilaterais Brasil-China, a relevância óbvia desse relacionamento ainda não se reflete na importância relativa que a China merece, dentro do leque maior de prioridades estabelecidas, tanto no seio do Governo, quanto no do setor privado. Nosso empresário muitas vezes carece de visão estratégica; ele quer resultados a curto prazo, e sabe que na China é preciso investir-se muito para obtê-los, tanto financeiramente quanto em termos de tempo dedicado. Por isso, muitas vezes prefere dirigir-se a mercados mais “fáceis”. Esse quadro contrasta com a presença empresarial e oficial dos países desenvolvidos na China, ao mesmo tempo ampla, crescente e de qualidade. Os empresários de grandes empresas estrangeiras na China e altos funcionários diplomáticos dos países desenvolvidos lotados na China são altamente qualificados e precisaram lutar para serem enviados à China. O quadro assinalado acima me convence de que temos de rever nossa presença na China, de modo a aprimorá-la e adequá-la à crescente relevância internacional daquele país, bem como à importância crescente da China dentro de nossa economia e comércio exterior. Para isso precisaremos dos meios - financeiros ou não.

Em segundo lugar, temos uma presença na China ainda relativamente reduzida. Apesar de a lotação da Embaixada brasileira em Pequim ter sido

aumentada há poucos anos, ela ainda está muito aquém das necessidades de um relacionamento estratégico que se intensifica e que se torna mais complexo a cada dia. É revelador, por exemplo, que a estrutura diplomática brasileira em toda a China seja inferior àquela que temos no Chile, Paraguai ou na Colômbia. Embora países extremamente relevantes ao Brasil, apresentam desafio incomparavelmente menor em termos de compreensão de sua realidade interna, além de perspectivas incomparavelmente menores em termos de comércio, atração de investimentos e cooperação em alta tecnologia. O Brasil tem uma presença reduzida em Xangai, com um consulado apenas mediano, numa cidade que se transforma a olhos vistos num grande centro financeiro internacional. E, o que é mais grave, não temos qualquer presença oficial na cidade de Cantão, capital da província mais rica da China e onde, coincidentemente, se encontra a maior concentração da comunidade brasileira na China, com 1.700 cidadãos brasileiros.

Em terceiro lugar, há de se montar uma agenda positiva, sobretudo na área econômica. Uma possibilidade é a cooperação no etanol, tema que interessa crescentemente à China, pela sua relativa escassez de petróleo, pelo alto custo dessa *commodity* e pelos problemas ambientais das grandes cidades. Mas existem inúmeras outras oportunidades de atuação a nossa disposição. Na área comercial, é preciso verificar não só a demanda existente no mercado chinês para produtos brasileiros, de forma bem desagregada para descobrir-se eventuais nichos de mercado, bem como verificar a possibilidade de integrar cadeias produtivas nos dois países, para ver em que medida poderemos no Brasil acrescentar valor ao que é produzido na China e para os chineses acrescentarem valor àquilo que é produzido no Brasil. Há espaço, na medida em que o processo produtivo moderno se sofisticava, passando a contar com insumos de várias procedências, ampla gama de possibilidades de complementação industrial entre Brasil e China. Esse fenômeno já começou a acontecer de forma limitada, atendendo a interesses específicos de empresas e viabilizada pela crescente presença de empresas brasileiras na China, como demonstram os casos da Embraer, Weg e Embraco. Vale ressaltar o dado adicional de que, na medida em que conseguirmos uma integração maior entre as duas plataformas produtivas, estaremos criando também interesses compartilhados, que certamente ajudarão muito a diluir eventuais conflitos e contenciosos bilaterais na área comercial.

A China é hoje uma economia tão de mercado quanto a brasileira. É evidente que o nosso reconhecimento oficial da economia chinesa como tendo

tal *status* teve efetivamente uma conotação política predominante, no contexto de um acordo de cooperação comercial entre os dois países, cujos termos foram largamente cumpridos pelo lado chinês. Mas não há dúvidas de que, dentro de poucos anos, a China se tornará uma economia de mercado tanto de fato quanto de direito, e isso terá de ser aceito pelo mundo.

*Essa estratégia que o propõe vai exigir uma presença institucional brasileira na China, não só governamental como empresarial, muito maior do que a existente hoje. Apesar de ser a China o nosso terceiro maior parceiro comercial, não parece ainda ter, dentro da política externa brasileira, uma prioridade efetiva que seja compatível com essa realidade. Isso pode ser medido, inclusive, pelo número reduzido dos integrantes da Embaixada e do Consulado nosso em Xangai, menor do que o número de funcionários disponíveis em repartições diplomáticas e consulares brasileiras em países muito menos expressivos que a China. Há países de economias semelhantes à brasileira - como a Austrália e o Canadá - que mantêm, além dessa presença oficial, via embaixada e diversos consulados, uma rede de escritórios de negócios que dão apoio aos seus empresários na China. O Brasil não poderá imaginar que vá colher frutos de uma relação inovadora com a China, sem fazer um investimento mínimo no país. Diria que precisamos dar maiores meios e estruturar melhor a presença brasileira na China, em termos de fortalecimento da atuação da embaixada, abertura de novos consulados, maior atenção à promoção comercial? Pareceria chegado o momento de “elevar” e dar maior consistência à presença institucional brasileira na China?*

Não tenho a menor dúvida quanto a esse ponto. O tema é efetivamente importante. E, como você bem lembra, a relação comercial Brasil-China não depende só do Itamaraty, nem mesmo apenas do Governo brasileiro. É preciso que os empresários deem mais atenção à China. De certa forma, esse interesse empresarial já está se manifestando, e temos uma crescente presença de empresas brasileiras na China. Elas estão vindo à China, como não poderia deixar de ser, até pela própria cultura empresarial do país, de maneira individual, o que me levou a tentar persuadi-los a organizar aqui na China um foro de empresas brasileira, o Fórum Brasil. Não se trata de um foro binacional, como é o Conselho Empresarial Brasil-China, que congrega as principais empresas dos dois países, com interesses comerciais nos dois mercados

respectivos, e sim de um foro que congrega todas as empresas brasileiras com presença na China. A ideia é repetir a experiência de outras comunidades empresariais estrangeiras na China. As de países como EUA, Alemanha, França e Grã Bretanha, e até mesmo o Canadá e Austrália, são bastante ativas e se comunicam entre si, através de uma malha de contatos, pois é muito importante que eles possam ajudar-se mutuamente. No caso brasileiro, essa ação é tanto mais importante pelo fato de sermos poucos na China. É importante dentro da comunidade somar esforços e trocar informações, como aliás já vem acontecendo. Na primeira reunião do foro, ficaram em evidência diversos problemas que determinadas empresas enfrentavam, e que já haviam sido solucionados por outras empresas. Em tais casos, a experiência de outros foi útil para os recém chegados. Apareceram uma série de áreas onde se revelou possível uma atuação conjunta e troca de experiências.

### **G - Entrevista com o Embaixador Gao Kexiang**

Local: Embaixada do Brasil em Pequim

Data: 28.07.2006

Nota: O diplomata chinês Gao Kexiang especializou-se desde cedo em sua carreira no acompanhamento dos temas afetos ao Brasil. Serviu, ao, longo de sua carreira, por três vezes na Embaixada chinesa em Brasília,. Na última, entre 1996 a 2001, chefiou inicialmente o setor político e, a partir de 1998, atuou como Ministro-Conselheiro. De 2001 a 2003, foi Embaixador chinês em Guiné Bissau e desde agosto de 2006 ocupa a função de Embaixador chinês em Portugal.

*Embaixador, o senhor acompanhou, do lado chinês, as relações oficiais sino-brasileiras praticamente desde seu início. Do alto de sua experiência, como caracterizaria as diferentes fases desse relacionamento bilateral?*

A partir de 1949, após a fundação da “Nova China” por Mao Zedong, nosso país sofreu um período de longo isolamento imposto pelo mundo ocidental. Havia poucos contatos com a América Latina, que era vista como área de influência dos EUA. Por esse motivo, achávamos que só depois de normalizadas as relações sino-norteamericanas é que seria possível estabelecer boas relações com esse continente.

No caso do Brasil, creio que podemos dividir as relações bilaterais em quatro grandes ciclos cronológicos, todos eles com cerca de 10 anos de duração. O primeiro se estende de 1964 até 1974, período em que não há relações nem oficiais, nem extraoficiais. Em 1964, houve um incidente muito desagradável, que foi a prisão dos integrantes de uma missão comercial chinesa no Rio de Janeiro pelo governo militar brasileiro. Os membros dessa missão foram torturados e as verbas oficiais que traziam consigo, confiscadas ilegalmente. Na China, a imagem do Brasil passou a ser de um país com ódio ao comunismo. Essa situação demorou a mudar. O evento chave que mudou tudo se deu em 1971, ano em que a China recuperou seu assento na ONU. A partir daquele momento, o Brasil passou a tomar a iniciativa de tentar uma acomodação e o restabelecimento de relações diplomáticas com a China, o que finalmente ocorreu em 1974, durante o governo Geisel, durante a visita de missão empresarial chinesa ao Brasil. Em meados de 1974, a China já estava pronta a reatar com o Brasil, mas não imaginava que, por inspiração do Chanceler Azeredo da Silveira, o governo brasileiro já se dispusesse a tomar aquele passo. Na ocasião, o Presidente Geisel declarou-nos: “começamos [a nos aproximar da China] depois dos EUA, mas chegamos [às relações diplomáticas] na frente deles”.

O reatamento das relações diplomáticas dá início a um novo ciclo, de aproximação bilateral, que dura de 1974 a 1984. Naquela época, a nossa prioridade com o Brasil era consolidar as relações bilaterais, passo a passo. Dadas as diferenças entre as visões políticas dos dois governos, não tinha a China qualquer veleidade de propor uma cooperação na área multilateral política, como veio a ocorrer depois. Devo dizer que as relações nos primeiros anos não foram fáceis. Havia muito desconhecimento de parte a parte e, do lado brasileiro, havia muito temor ao comunismo, então associado à política imperialista e expansionista da URSS. Foi necessário muita paciência da parte chinesa para lidar com esse “bloqueio” brasileiro. Na época, ficamos sensibilizados com as palavras do Chanceler Silveira, que nos disse “a relação Brasil-China é como um elefante: anda lentamente para frente, às vezes para, depois retoma o caminho, mas dificilmente anda para trás”. Aos poucos, o governo Geisel percebeu que os chineses não eram como os soviéticos, e a China ganhou a confiança do Brasil. Vencidas as dificuldades político-ideológicas, o relacionamento bilateral começou a progredir durante o Governo Figueiredo. Nesse período, foi especialmente importante a visita do Chanceler Guerreiro, a primeira de um alto funcionário brasileiro à China.

Houve também nesse período dois grande marcos: o início das compras de petróleo chinês pelo Brasil, que dá um grande impulso ao relacionamento comercial, e a abertura da China para o exterior, como consequência das reformas de Deng Xiaoping, que alterou a visão que a China tinha do mundo.

Creio ser interessante dar uma visão panorâmica da grande mudança de mentalidade ocorrida entre os chineses, no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, como resultado direto do processo de reformas e abertura ao exterior liderado por Deng Xiaoping. Antes, na época de Mao Zedong, estávamos todos firmemente convencidos de que uma guerra com as potências imperialistas (EUA e URSS) eclodiria a qualquer momento e, por causa disso, tínhamos uma política externa defensiva e radical. Felizmente, essa paranoia bélica foi enterrada junto com Mao. Nos anos 1980, sob a liderança de Deng, passamos a concentrar nossos esforços no desenvolvimento. Aprendemos que ideologia não era tudo; que podíamos ter boas relações com países de sistema político diferente, desde que seguidos os princípios de respeito mútuo e não ingerência nos assuntos internos. Ironicamente, nesse período, nossas relações mais difíceis eram com países comunistas, como a URSS e o Vietnã, e não com países capitalistas.

Em 1984, começou o terceiro ciclo das relações bilaterais, que se estende até 1994, e que pode ser caracterizado por uma intensificação das relações. Naquela época, o Brasil se mostrava fascinado com as reformas econômicas na China, com o espetáculo de um país comunista trilhando um caminho totalmente inovador. A China, por seu turno, interessava-se em acompanhar o processo de democratização do Brasil, em aquilatar qual o êxito daquela política; acompanhar como evoluiriam as relações Brasil-EUA, e descobrir qual seria o papel do Brasil dentro de uma América Latina pós-regimes militares. Esse período se iniciou auspiciosamente com a visita à China, em 1984, do Presidente João Figueiredo, num gesto de alto significado político, pois foi a primeira visita de um Chefe de Governo brasileiro a um país comunista, e para a qual vínhamos trabalhando há dez anos. A paciência chinesa no período de 1974 a 1984 acabou dando frutos. De 1984 a 1992, construiu-se a base para as futuras relações sino-brasileiras. Deixamos para trás o passado de desconfianças; viramos a página. Antes dessa visita, vínhamos tentando, em vão, ampliar as relações para além do espectro comercial. Queríamos, por exemplo, abrir um consulado em São Paulo. Depois do encontro entre Deng e Figueiredo, ficou decidido que os dois países iniciariam relações culturais e que seria facultado à China o direito de abrir um consulado em São Paulo.

Nessa época, começamos a ver o Brasil não apenas como um parceiro potencial, mas como um país com o qual poderíamos efetivamente desenvolver uma aproximação real. Por quê? O fato de o Brasil ter uma economia sofisticada, uma grande população, recursos naturais abundantes, todos esses fatores eram importantes, mas não suficientes em si mesmos para estabelecer uma parceria privilegiada. Afinal, tal parceria requeria também afinidade de pensamento, a disposição de o país ter uma política própria, não subserviente às grandes potências. E foi isso que verificamos no caso do Brasil. Assistimos, por exemplo, ao Presidente Geisel afrontar o Presidente Jimmy Carter e denunciar o acordo militar com os EUA; vimos esse mesmo presidente assinar um acordo nuclear com a Alemanha, a despeito da oposição dos EUA. Ninguém podia duvidar da independência do Brasil. O Brasil não era como a Argentina, ou até o México: tinha voo próprio.

Nesse período de meados dos anos 1980, há duas visitas importantes: a de Zhao Ziyang ao Brasil, então Primeiro Ministro; e a do Presidente José Sarney à China. Zhao Ziyang voltara do Brasil muito bem impressionado e convencido de que o Brasil seria uma potência no futuro. Já durante a visita do Presidente Sarney à China, os dois países deram início ao seu programa espacial, o CBERS. Devo dizer que vivi esse momento pessoalmente. Muita gente na China duvidava de que funcionaria essa cooperação espacial sino-brasileira. Nem no Brasil havia confiança plena nesse projeto. (Funcionários do INPE, na ocasião, me confidenciaram nutrir dúvidas sobre o projeto).

*Por que funcionou o CBERS? Por que foi proposto esse programa?*

Segundo me disseram à época, o Brasil enfrentava problemas para conseguir acesso à alta tecnologia na área espacial de supridores ocidentais, como os EUA ou a França. Apesar da democratização, apesar de o Brasil ter abraçado os “valores ocidentais”, não tinha ganho ainda a confiança daqueles países. A China, por outro lado, enfrentava o mesmo problema de bloqueio tecnológico ocidental. Então, em 1988, os dois países se juntaram para tentar conjuntamente avançar nessa área. Mas essa cooperação não foi fácil. Em 1990 e 1991, o governo Collor, seja por razões ideológicas, seja por má gestão da economia, não liberava verbas para o projeto CBERS, que quase parou. Havia muitas reclamações dos dirigentes chineses da área espacial. Acho que o programa só não foi abandonado pelo lado chinês, porque seria altamente constrangedor para a cúpula governamental reconhecer

que sua cooperação com o Brasil havia fracassado. Mas, depois, a partir de 1993, o Brasil passou a cumprir com os seus compromissos em relação ao CBERS.

*Esse isolamento da China em relação ao mundo ocidental aumentou muito com os incidentes de Tiananmen, em 1989, não?*

É verdade. Esse episódio forçou nossos dirigentes a viajar mais à América Latina do que vinham fazendo antes. Afinal, nesse período, eles só podiam visitar países em desenvolvimento. Yang Shangkun, nosso presidente, visitou o Brasil em 1990; Li Peng, então Primeiro-Ministro, foi ao Brasil em 1992; Zhu Rongji, Vice-Primeiro-Ministro, figura muito importante, visitou o Brasil em meados de 1993. Finalmente, em fins de 1993, o Secretário Geral do Partido, Jiang Zemin, escolheu o Brasil como destino de sua primeira visita oficial ao exterior, na qualidade de Presidente da República recém designado. Essas visitas foram extremamente importantes para impulsionar as relações bilaterais; viabilizaram a criação da Parceria Estratégica, embora nem sempre, principalmente no começo, se processassem sem incidentes.

*Poderíamos dizer então que Brasil e China devem sua parceria estratégica ao isolamento imposto pelo Ocidente à China, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990?*

De certa forma, creio que sim. Naquela época, é preciso ressaltar, poucas pessoas na China tinham noção do relativo avanço do Brasil em muitas áreas. Foi preciso que os dirigentes vissem com seus próprios olhos essa realidade para se convencerem do potencial do Brasil. Assim foi com Zhu Rongji, por exemplo. Em sua visita ao Brasil, conheceu Manaus, Carajás, São Paulo, Itaipu, além de Brasília. Ficou muito impressionado com o projeto Carajás, com Itaipu e com a modernidade de Brasília. Lembro-me de que, depois de visitar Brasília, ele nos perguntou, a nós que trabalhávamos com o Brasil na chancelaria chinesa, o que achávamos do potencial do país. Dissemos que o Brasil tinha conseguido muitos avanços tecnológicos, mas que estes eram ignorados na China. Explicamos que o Brasil detinha um enorme potencial agrícola e que este se concentrava no Centro-Oeste (nessa época, já estávamos começando a abandonar gradualmente a ideia, antes sagrada, da

autossuficiência em produção de alimentos). Foi a conjugação da boa impressão causada em Zhu pela modernidade brasileira com o potencial do Brasil para cooperar com a China no futuro suprimento de *commodities*, que levou Zhu Rongji a defender essa ideia da parceria estratégica.

*E como ocorreu exatamente essa decisão dos dois países de estabelecer uma parceria?*

Zhu Rongji primeiro mencionou essa frase numa palestra que pronunciou em São Paulo, na FIESP, em 31 de maio. Logo em seguida, em 1º de junho, em Brasília, num encontro com o Chanceler interino, Embaixador Luís Felipe Lampreia, Zhu sondou-o sobre a receptividade brasileira a essa proposta de uma parceria bilateral de longo prazo. Lampreia imediatamente assentiu, afirmando que o Brasil também encarava a China sob o prisma de uma relação estratégica. A proposta foi levada então ao Presidente Itamar Franco, que a acolheu entusiasticamente.

Nesse ponto, devo reconhecer que eu e meus colegas, que fazíamos parte da equipe técnica que acompanhou Zhu ao Brasil, ficamos desorientados com tudo isso. Queríamos convencer nossos superiores hierárquicos da importância do Brasil, mas não havíamos formulado ou pensado a fundo nesse conceito de parceria estratégica, até porque a China não tinha então esse tipo de aliança com nenhum outro país. Nessa época, como sabe, as relações com a Europa eram difíceis, e os EUA não queriam uma parceria conosco. Com a Rússia, havia ainda muitas incertezas sobre o rumo que tomaria aquele país, sobretudo no que tangia à China. Só tínhamos naquela época uma aliança clara com o Paquistão, cujo intuito era apenas o de conter a Índia, o que, obviamente, nada tinha a ver com uma parceria multifacetada como a que se propunha entre China e Brasil.

Por outro lado, a visita de Zhu Rongji ao Brasil não fora planejada especificamente para ter alto significado político ou para dar início a uma nova etapa nas relações bilaterais. Na verdade, era uma visita de familiarização com a América Latina, em seguimento a etapas anteriores cumpridas no Canadá e México (onde, lembro-me, nada especial tinha acontecido), a primeira que Zhu fazia ao exterior, pouco depois de eleito membro do Politburo. Na volta à China, soubemos que Zhu fez relato elogioso do Brasil a Jiang Zemin, o que pode ter incutido nele uma vontade de conhecer também o Brasil. O fato é que, no final de 1993, Jiang, que tinha uma visita marcada

para Seattle, teve seu pedido de realizar uma visita oficial aos EUA recusado pelo presidente americano Bill Clinton, que adotara, no início de seu mandato, uma política antagônica em relação à China. Jiang se irritou com essa descortesia norte-americana e resolveu visitar Cuba (inimiga dos EUA) e Brasil (país-líder da América do Sul), para mostrar a Clinton que a China tinha alternativas aos EUA no continente americano. Daí seu interesse de firmar, naquela ocasião, uma Parceria Estratégica com o Brasil, iniciativa que certamente preocuparia os EUA.

*Embaixador, poderia definir qual era o sentido dessa Parceria estratégica, sob a ótica chinesa?*

Uma parceria desse tipo pressupunha vários requisitos. Primeiro, os dois países deveriam ter pesos semelhantes no cenário internacional e visões parecidas sobre a maior parte da agenda internacional. À época, entre os países em desenvolvimento amigos da China, não havia nenhum outro país que pudesse se equiparar nesses quesitos ao Brasil. A Índia poderia vir à mente, mas não tínhamos com ela, no início dos anos 1990, relações suficientemente boas. Em segundo lugar, para uma parceria desse tipo, é preciso haver um interesse continuado e permanente dos dois governos no fortalecimento das relações. Isso existia. O governo chinês desejava uma relação forte com o Brasil desde os anos 1960. Do lado brasileiro, com exceção do governo Collor, todos os governos desde Geisel também deram grande importância às relações. Terceiro, como grandes países em desenvolvimento, Brasil e China têm responsabilidades compartilhadas na consecução da paz e o desenvolvimento mundiais, e por isso precisam ter uma atuação conjunta sobre muitos temas. Em quarto lugar, uma parceria desse tipo também pressupunha existir um amplo potencial para a cooperação em diversos setores: econômico, comercial, científico-tecnológico, etc. Hoje, o conceito da parceria se vulgarizou, e a China passou a ter, nos últimos anos, “parcerias estratégicas” com muitos países. Mas, naquela época, era algo muito especial, quase equiparado às nossas relações com a URSS, Alemanha e outros parceiros chave.

*O senhor afirma que, quando da criação dessa parceria, o lado chinês não tinha propriamente propostas concretas e detalhadas para essa parceria. Não acha que toda essa retórica terá alimentado falsas*

*expectativas no Brasil? Expectativas que, a não serem integralmente cumpridas, poderiam levar a um certo grau de desilusão e inconformidade?*

Nós achávamos que a Parceria havia caminhado bem nos anos 1990. Afinal, o comércio cresceu de cerca de US\$ 580 em 1992 para US\$ 2,3 bilhões em 1997, um aumento de mais de 400%. Sabíamos que empresas brasileiras tinham expectativas de participar mais agressivamente na construção da Usina Hidrelétrica de Três Gargantas. Quando voltei à Embaixada da China em Brasília, em 1996, para assumir um cargo no setor político, uma de minhas primeiras visitas foi ao Chefe da Divisão da Ásia e Oceania I do Itamaraty. Em seu Gabinete, fui surpreendido, entretanto, pelas críticas muito duras que fez ao relacionamento bilateral, o qual, segundo ele, “não trouxera qualquer benefício ao Brasil”, no que depois vim a saber era uma referência ao problema de Três Gargantas. Espantado com o que ouvi, procurei meu embaixador, que também ignorava a extensão desse mal-estar. Passamos então a procurar sistematicamente todas as empresas brasileiras com interesses na China, entre as quais a CVRD, a Mendes Junior, CBPO, etc. para tentar desfazer esse pessimismo.

Pessoalmente, acho que as expectativas dessas empresas no mercado chinês não correspondiam à realidade. As muitas delegações chinesas que foram a Itaipu queriam ganhar experiência, ter uma ideia do que estava envolvido num empreendimento tão grande como aquele. Mas a China não dependia da tecnologia das empreiteiras brasileiras, ao contrário do que estas supunham, por acharem que praticamente construiriam sozinhas Três Gargantas, uma vez que se julgavam as únicas com capacidade para isso. Mas nós tínhamos tecnologia e mão de obra, inclusive treinada, embora talvez não tão avançada quanto a brasileira.

Gradualmente, creio que a Embaixada conseguiu desfazer essa “decepção”. Em seguida, meu Embaixador pediu uma audiência com o Embaixador Seixas Corrêa, então Secretário-Geral, para explicar a situação. Depois, o Brasil conseguiu ganhar, por exemplo, uma licitação para o fornecimento de várias turbinas para aquela usina, um negócio de mais de US\$ 200 milhões à época. Recordo-me que a Comissão Nacional de Reformas e Desenvolvimento (NDRC), órgão chinês responsável pela licitação, chegou a decidir em favor do Brasil, apesar do preço da turbina brasileira ultrapassar o de outras concorrentes, para tentar amenizar aquela situação.

*Nessa mesma época, o Brasil mudou seu voto na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Deixando de lado sua tradicional abstenção, votou, em abril de 1996, contra a tentativa da China de impedir o exame da resolução de inspiração norte-americana e europeia, que condenava a situação dos direitos humanos na China. Como reagiu o Governo chinês a essa situação? Houve um sentimento de traição, por parte do lado chinês?*

Traição propriamente não, mas tivemos um séria decepção. Afinal, todos sabíamos que o sentido daquela resolução não era a de ajudar a melhorar os direitos humanos na China, mas sim o de isolar e humilhar publicamente o governo chinês. Mas, voltando ao voto brasileiro, ficamos de fato surpresos. Eu mesmo cheguei a propor na Embaixada que fizéssemos uma nova gestão junto ao Itamaraty, logo antes da votação em Genebra, mas a nossa capital achou essa providência desnecessária, pois semanas antes o Chanceler Lampreia e o próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso haviam prometido ao Secretário-Geral do partido, Luo Gan (que estava na época em visita ao Brasil) apoio à posição chinesa.

*A que o Governo chinês atribuiu essa mudança brasileira de posição?*

O Governo brasileiro deu várias explicações técnicas para o voto, inclusive por meio do Ministro Rezek, que visitou a China duas semanas depois do ocorrido, mas devo dizer que essas explicações não nos convenceram. Afinal, o Brasil há anos vinha votando pela abstenção. Por que mudar naquele momento? Concluimos que a explicação mais provável era a de que os EUA pressionaram fortemente ao Brasil.

É importante que se saiba que em nenhum momento o Governo chinês pensou em retaliar, em tomar medidas que contrariassem interesses brasileiros, como represália ao voto brasileiro. A relação com o Brasil precisava ser preservada. Novamente, apelamos para a “paciência chinesa”; decidimos pôr em prática um plano de convencimento do Brasil. Passamos a cultivar o Ministério da Justiça, em especial o Secretário de Direitos Humanos, José Gregori, que convencemos a visitar a China. Mantivemos contatos intensos com o Congresso. Não nos limitamos ao Itamaraty. No ano seguinte, colhemos bons resultados, com a decisão do Brasil de voltar à sua tradicional postura de abstenção.

Na mesma época, houve outro pequeno desentendimento político, ocasionado pelo pedido ao Brasil da extradição de um falsário chinês. O Supremo Tribunal Federal negou esse pedido, o que podíamos até compreender, mas o fez em termos muito duros, fazendo acusações infundadas contra o sistema político e judicial chinês. Mas esse episódio também foi rapidamente superado.

*Analistas brasileiros apontam para o fato de, a partir do ano 2000, ter havido um enorme crescimento no comércio bilateral, o que parece ter alterado o centro de gravidade da parceria bilateral, movendo-a mais para a área econômica. Como o senhor vê essa fase das relações bilaterais?*

Na minha visão, há uma quarta fase do relacionamento, que se estende de 1994 a 2004. Nessa época, a relação já estava no “caminho certo”. As relações não se limitavam mais à parte comercial, como no início, e se expandiam para o âmbito cultural. Colhemos também nesse período os primeiros resultados práticos do Programa CBERS, com o lançamento, em 1999, do primeiro satélite do programa. O comércio bilateral de fato se expandiu tremendamente. Mas, do meu ponto de vista, apesar de iniciativas empresariais brasileiras importantes - como a decisão da CVRD de estabelecer *joint-venture* com a Baosteel (para investimentos conjuntos na exploração de minérios e produção de aço) e da Embraer com a AVIC I (para a produção de aviões) -, a maior parte do empresariado brasileiro continuou tímida em sua aproximação com a China. Ao contrário do que acontece na China, onde os empresários, depois de uma ajuda inicial do Governo, saem sozinhos à cata de negócios, os brasileiros demoram a “sair debaixo das barras da saia” do Governo.

*No Brasil, às vezes fazem-se críticas ao comércio bilateral no sentido de que ele espelha uma relação Norte-Sul, com a China exportando manufaturados de alto valor agregado e o Brasil, matérias-primas. Sob essa ótica, o comércio sino-brasileiro seria menos vantajoso para o Brasil do que o comércio que pratica com outras áreas do mundo, em que o componente industrial é maior. Como o senhor reage a essa análise?*

A China importa aquilo que o Brasil oferece em bases competitivas ao mundo. Não há nenhuma resistência à comprar produtos de alto valor agregado do Brasil, como provam as importações de aviões da Embraer e

as de autopeças. O problema, creio eu, é que os empresários brasileiros nem têm um conhecimento acurado da cultura e do modo de fazer negócios na China, nem fizeram um esforço sério e intenso de penetrar no mercado chinês. Desse modo, ficam em desvantagem em relação a países vizinhos, como o Japão, Coreia, Taiwan, Malásia e Tailândia, muito mais familiarizados com nosso país. Por outro lado, a China importa basicamente muitos produtos de alto valor agregado e matérias-primas. Se o Brasil quiser competir no primeiro grupo, terá de enfrentar países como a Alemanha e os EUA. Estará pronto para isso? As vantagens que o Brasil parece ter estão na área agrícola, na área de minérios. De minha parte, recomendaria que, como passo inicial, os empresários brasileiros devem tentar descobrir exatamente quais as áreas em que detêm vantagens e *expertise* única em relação a outros países.

*Pela sua análise da relação bilateral, baseada em ciclos históricos de cerca de dez anos, teremos entrado, em 2004, em um novo ciclo, o quinto? Como se caracteriza esse quinto ciclo*

Creio que em 2004 a relação bilateral já havia amadurecido muito. No período em que vivemos agora, teremos inevitavelmente de nos acostumar a administrar uma relação complexa, na qual os sucessos e êxitos se misturam com algumas dificuldades. Em 2004, o nosso Ministério de Comércio vinha dando enorme importância à concessão, por países estrangeiros, do status de economia de mercado à China. Assim, o Presidente Hu Jintao, em sua visita ao Brasil, insistiu muito nesse tema. Ele foi atendido, mas pergunto-me se essa concessão não terminou trazendo-nos dissabores, ao atemorizar grupos empresariais brasileiros, que passaram a “bradar”, em seguida, contra a “ameaça chinesa”.

No plano político, tivemos o problema da ONU. Nesse ponto, o Brasil não entendeu nossas dificuldades. Não podíamos aceitar a entrada do Japão no Conselho de Segurança. O povo chinês se sentiria humilhado, e o partido correria o risco de enfrentar grande instabilidade política. A posição chinesa não deriva apenas de uma velha “rixa histórica” com o Japão. Nós compreendemos muito bem que o Japão não aceite a ascensão da China no cenário internacional. Vemos o Japão intensificando cada vez mais sua aliança militar com os EUA para “conter” a China. Assistimos ao Japão se aproximando de Taiwan, a qual desejam trazer para um eixo anti-China,

formado por eles e pelos EUA. Nessas condições, como aceitar a entrada do Japão no CSNU?

*Como encarar essas dificuldades, então?*

Os dois lados precisam esforçar-se por estabelecer uma relação estratégica madura. Sabemos que, a longo prazo, ambos os países ganham com a parceria, tanto politicamente - pois, apesar do episódio da ONU, ainda partilhamos muitas posições internacionais em comum -, como na área econômica, em que cada vez fica mais clara complementaridade entre as duas econômicas. No curto prazo, porém, e em algumas temas específicos, poderá haver discordâncias. Na China, já demos prova de nossa “paciência” e capacidade de enxergar a longo prazo, como demonstraram o caso CBERS e CDH. Mas para o Brasil, com seus governos de curta duração e imprensa desabrida, é mais difícil ver as coisas assim.

Por outro lado, e voltando os olhos para nossas duas chancelarias, acho que faltam maiores contatos. Deveríamos intensificar contatos entre vice-ministros, chefes de departamento, chefes de divisão. Deveríamos aproveitar reuniões internacionais para conversar mais. Posso estar errado, mas percebo uma queda nos últimos anos na intensidade dos contatos políticos regulares.

## **H - Entrevista com o Embaixador Jiang Yuande**

Local: Embaixada do Brasil em Pequim

Data: 31.05.2006

Nota: O diplomata chinês Jiang Yuande trabalhou, em diversos momentos de sua carreira, no acompanhamento dos temas afetos ao Brasil. Foi Ministro-Conselheiro e Chefe do Setor Político na Embaixada da China em Brasília entre 1989 e 1992. Posteriormente, na década de noventa, foi embaixador no Cabo Verde e em Angola. Entre 2002 e 2006, foi Embaixador da China no Brasil. Hoje, aposentado, presta serviços de consultoria a empresas brasileiras.

*O senhor trabalhou na Embaixada chinesa em Brasília nos anos que antecederam o estabelecimento da Parceria Estratégica bilateral*

*em 1993. Como descreveria as motivações que levaram a China a propor essa Parceria ao Brasil em 1993?*

Naquela época, havia uma vontade da China de aproximar-se do Brasil pelas similaridades de “experiência desenvolvimentista” que ambos países partilhavam, pela grande expressão da economia brasileira, pela importância do Brasil como um ator político internacional e pelo reconhecimento também das boas perspectivas econômicas que tinha o Brasil pela frente, e de sua capacidade de tornar-se um mercado importante no futuro.

Mas devo reconhecer que nós não tínhamos uma ideia muito clara sobre como implementar na prática essa parceria. Sabíamos que o Brasil viria a ser importante para nós no médio e longo prazos e estávamos prontos a “apostar” nessa parceria como uma iniciativa de longo prazo. E de fato, ao longo dos anos 1990, e mais ainda depois de 2000, foi ficando cada vez mais clara a existência de uma complementaridade importante entre as duas economias. O Brasil detinha importantes reservas de minerais não existentes na China. Possuía grandes extensões territoriais que lhe permitiam aumentar sua produção de grãos de uma forma não viável em outras regiões. A China, por sua vez, possuía um setor industrial extremamente competitivo, e poderia beneficiar-se com o desenvolvimento tecnológico em alguns setores onde o Brasil se encontrava à frente de nós.

*Do lado brasileiro, parece ter havido um grande entusiasmo com a Parceria logo nos seus primeiros anos, de 1993 a 1995. Depois disso, houve uma sensação - vocalizada por formuladores de política externa brasileiros, que atuaram em Pequim e no Brasil com o dossiê China - de que a parceria perdera força. Apesar de o comércio ter aumentado gradualmente ao longo desse período, ele teve altos e baixos. Um dos principais projetos brasileiros, a participação de empreiteiras brasileiras no projeto de Três Gargantas, não foi para frente. Como vê a China esse período das relações.*

De meados ao final dos anos 1990 eu não estava, a rigor, cuidando dos temas afetos ao Brasil (pois passei o período de 1996 a 2002 como embaixador da China em Cabo Verde e Angola) e não saberia analisar exatamente por que razões não progrediu a cooperação sino-brasileira na área de construção de hidrelétricas. Considero, entretanto, que outros

projetos bilaterais foram para frente e tiveram êxito, como o caso do Programa CBERS. Mais recentemente, os dois países passaram a colaborar na área aeroespacial, através do *joint-venture* entre a Embraer e a AVIC II, para fabricar jatos regionais na cidade chinesa de Harbin. Tampouco seria verdade afirmar que o Brasil nada vendera à China que não fossem produtos primários. Por vários anos, houve itens importantes na pauta de exportações brasileiras para a China, tais como automóveis, autopeças e aviões.

*Parece indubitável que, a partir de 2000, sobretudo no período de 2000 a 2004, houve um período excepcional, em termos de ampliação das correntes de comércio, que passaram de menos de US\$ 2 bilhões para mais de US\$ 12 bilhões hoje. Essa pujança atraiu o interesse do empresariado privado brasileiro, que passou verdadeiramente a se interessar pela China, sobretudo aquele atuante na área agroindustrial. Como a o Governo chinês viu esse período.*

Esse período foi realmente muito positivo. Houve um florescimento do comércio e vimos nesse fato a confirmação de que estavam certos nossos prognósticos, feitos no início dos anos 1990, no sentido de que a relação bilateral tinha grande futuro. Nesse período, ocorreu também, conforme já mencionei anteriormente, o estabelecimento da *joint-venture* entre a Embraer e AVIC I, empreendimento esse que tem o potencial de representar hoje o que o CBERS foi no passado.

Marcos importantes desse período foram também as visitas presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva à China, em maio de 2004, e a visita de reciprocidade que lhe fez, logo em seguida, Hu Jintao, em novembro. Nessas visitas, assinamos importantes acordos políticos e econômicos, bem como foram anunciados importantes investimentos.

*Esse quadro extremamente positivo começou a mudar, entretanto, ainda em 2004, com a eclosão da crise da soja, que gerou bastante descontentamento entre exportadores agroindustriais brasileiros, que acusaram a China de “quebra de contratos”, quando ela rechaçou vários carregamentos de soja brasileira dita contaminada, e quando, posteriormente, durante a visita de Hu Jintao ao Brasil, o governo decidiu outorgar “status” de economia de mercado à China. Essa decisão foi*

*muito criticada por setores industriais em São Paulo, que pressionaram o governo brasileiro para não regulamentar essa decisão ou, no caso de fazê-lo, pelo menos “compensar” setores brasileiros atingidos, lançando mão das salvaguardas especiais contra a China permitidas pelo acordo de acesso da China à OMC.*

É verdade que começaram a surgir problemas econômico-comerciais localizados na relação comercial bilateral a partir de 2004. Creio que é natural que assim seja, pois afinal, com o progressivo e constante aumento do comércio bilateral, é inevitável que exportações chinesas desloquem algumas firmas brasileiras de setores que antes dominavam.

Na parte têxtil, creio que os problemas dos setores importantes da indústria brasileira foram satisfatoriamente resolvidos após uma negociação longa mas importante entre o governo brasileiro e o MOFCOM, por meio do qual acordaram quotas e percentuais de aumento para a exportação de determinados produtos chineses ao Brasil. Certamente existem outros setores ainda insatisfeitos.

Os brasileiros devem ter em mente que não só no Brasil mas na China também alguns interesses são prejudicados com o aumento do comércio, sem que o governo chinês se afaste de seu firme propósito de fortalecer a parceria estratégica. Um problema que nos preocupa muito atualmente, por exemplo, é o aumento desmesurado dos preços do minério de ferro que têm sido impostos pela CVRD a importadores chineses. Esses preços estão espremendo a margem de lucratividade das siderúrgicas chinesas, já que estas não tem como repassar tais aumentos a seus consumidores. Chego a temer que importadores chineses, que são livres para importar de onde quiserem, gradualmente se afastem do Brasil para importar mais da Índia e Austrália.

Sobre a questão da soja contaminada, devo dizer que estava à frente da nossa embaixada em Brasília quando essa crise eclodiu. O governo da China não teve como não reagir nesse caso, pois a informação veio a público de que esses carregamentos continham sementes tratadas com fungicidas. Essa notícia foi publicada pela imprensa chinesa que, nos tempos atuais, é bastante atuante e chega inclusive a criticar governos provinciais tidos como negligentes em relação ao bem estar do público. Participei de varias reuniões, no Planalto, no MDIC e no Itamaraty, para solucionar esse problema, o que acabou acontecendo pelos canais técnicos.

*Como avalia o Sr. a questão dos investimentos bilaterais? Houve expectativa muito grande em 2004, durante as visitas dos presidentes Lula à China e Hu Jintao ao Brasil, que o Brasil receberia importantes investimentos chineses, sobretudo na área de a infraestrutura de transportes. Passados dois anos, entretanto, pouco disso se concretizou. Quais foram os obstáculos?*

Devo dizer haver certo desânimo entre investidores chineses que vinham planejando investimentos no Brasil. Os progressos na concretização dos empreendimentos são lentos, sobretudo em relação ao que ocorre em outros países onde esses mesmos investidores tem projetos. Na Angola, por exemplo, os projetos chineses estão avançando rapidamente e já atingem US\$ 4 bilhões.

Qual a razão desse cenário negativo? Fundamentalmente, vejo problemas do lado brasileiro, como, por exemplo, a demora da regulamentação das “Parcerias Público-Privadas” que, inclusive, da forma como foram elaboradas pelo Brasil, não favorece aos interesses chineses, já que persistem dúvidas sobre como garantir o retorno financeiro aos investidores chineses pelos seus investimentos na área de infraestrutura ferroviária e portuária brasileira. Por outro lado, a parte chinesa tem interesse em receber o pagamento pelos seus serviços em matérias-primas, sobretudo soja e minérios. Na minha opinião, só haverá interesse real chinês nesses projetos se algum grande banco estatal brasileiro ou agência oficial não puder servir de ponte, transformando o direito ao retorno financeiro em commodities com as quais os chineses querem ser ressarcidos. Infelizmente, não parece existir nenhum banco ou agência oficial brasileira capaz de desempenhar tal papel.

Além desses problemas estruturais, há outras dificuldades. As condições que acompanham esses projetos PPP são excessivamente rígidas, gerando incertezas nos investidores chineses. Além da própria forma como as PPP foram concebidas, há ainda problemas com as exigências burocráticas ligadas à área ambiental, e ao zoneamento rural industrial e aos altos impostos cobrados. O projeto do Polo Siderúrgico do Maranhão, que envolve uma parceria entre a Baosteel e a CVRD, por exemplo, foi prejudicado pelo fato de que o terreno onde seria construída a usina não era passível de ser transferido ao empreendimento e era, além do mais, destinado ao uso agrícola. Quando se tentou resolver essas dificuldades, parece terem havido problemas política com o estado do Maranhão. Outra dificuldade é a valorização do

real frente ao dólar norte-americano, que exige dos investidores quantias crescentes de dólares para realizar as obras civis associadas aos empreendimentos que seriam realizados no Brasil.

Mas há progressos: a CVRD e a CHALCO estão avançando em seu projeto de mineração de bauxita e alumina no estado do Pará e o projeto da Termelétrica de Candiota vai bem. A Baosteel está estudando a possibilidade de se associar à CSNU para a construção de uma usina de aço avaliada em US\$ 1,5 bilhão no estado do Rio de Janeiro, parte de cuja produção pode ser exportada à China, reduzindo-se a demanda doméstica por minério de ferro, cujos preços internacionais tem subido muito. A própria GASENE, apesar de dificuldade iniciais, agora está caminhando de forma mais firme.

*Olhando para o futuro, o Sr. acha que seremos capazes de vencer essas pressões protecionistas? Há novos projetos bilaterais importantes que possam revitalizar essa relação, ao constituir uma nova agenda positiva?*

Estou convencido de que, se olharmos essa questão a partir de uma perspectiva mais estratégica e de longo prazo, veremos que os setores “prejudicados” pelo aumento do comércio bilateral são visivelmente minoritários e menos expressivos do que aqueles que lucram com essa cooperação. Mesmo em setores brasileiros “perdedores”, como seria supostamente o têxtil, já se reconhecem as possibilidades de cooperação com a China. Há poucos meses, por exemplo, depois da volta do Vice-Presidente José Alencar da China ao Brasil, disse-me ele que seu filho, que dirige a COTEMINAS, o major grupo têxtil brasileiro, está estudando a possibilidade de investir em uma fábrica na China.

Concordo que devemos também impulsionar os velhos projetos em andamento e criar novos projetos inovadores. Temos aí o exemplo da CVRD, que está investindo em dois projetos importantes na China para a extração de carvão metalúrgico (coque) em Shandong e outro de extração de carvão de alta qualidade que, sem ser metalúrgico, pode, ao ser reduzido a um pó fino, ser usado para alimentar altos fornos. Outro exemplo importante é o da Embraer. A *joint-venture*, que firmou um acordo com a AVIC I para construir os jatos regionais EMB 145 tem tido algum sucesso, mas o empreendimento ainda não se encontra totalmente consolidado, uma vez que faltam encomendas para viabilizá-lo a longo prazo.

## I - Entrevista com o Embaixador Chen Duqing

Local: Embaixada do Brasil em Pequim

Data: 12.04.2006

Nota: Chen Duqing esteve envolvido com a relação Brasil-China em diversos períodos de sua carreira. Entre 1992 e 1994, foi Ministro-Conselheiro e Chefe do Setor Político da Embaixada da China em Brasília, época em que se deu início à Parceria Estratégica Sino-Brasileira. De 1998 a 2000, foi Cônsul Geral no Rio de Janeiro e desde abril de 2006 desempenha as funções de Embaixador chinês no Brasil

*Embaixador, o senhor conhece a fundo a história das relações sino-brasileiras. No que se refere à parceria estratégica, como se deu seu surgimento?*

Quando nas conversas que nosso Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji teve em Brasília, em maio de 1993, ele mencionou ao Ministro interino das Relações Exteriores, Embaixador Luís Felipe Lampreia, que deveríamos encarar as relações sino-brasileiros do ponto de vista estratégico. Em entrevistas posteriores, com o Ministro do Planejamento e com o Fernando Henrique Cardoso, na época Ministro da Fazenda, Zhu Rongji repetiu essas ideias, que foram bem acolhidas pelo lado brasileiro. Assim, a ideia chinesa de dar sentido estratégico às relações bilaterais foi retrabalhada pelo então Ministro Lampreia, que a transformou no conceito de uma parceria estratégica. No fundo, as duas ideias se equivalem, apenas o nome dado pelo lado brasileiro é um pouco mais sofisticado.

*De que país partiu o impulso inicial para a constituição da Parceria Estratégica?*

O impulso para a ideia veio simultaneamente dos dois países. Meses depois da visita de Zhu Rongji ao Brasil, a ideia da parceria estratégica foi retomada durante visita ao Brasil do então secretário geral do PCC, Jiang Zemin, em novembro de 1993. A consolidação final desse conceito deu-se durante a visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à China em 1995, quando foi oficialmente adotada. Apesar do sucesso da ideia, a terminologia

“parceria estratégica” é relativamente vaga e abstrata, sendo percebida de diferentes formas por diferentes interlocutores. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da China e posteriormente Vice-Primeiro-Ministro da China, Qian Qichen, disse certa vez, durante uma visita ao Brasil, em resposta a uma pergunta específica sobre o assunto, que, para a China, “parceria estratégica” significava o reconhecimento de que a relação bilateral deveria ser aprofundada e intensificada em todos os sentidos e campos.

É interessante notar que, se hoje esse conceito virou quase um lugar comum, à época era um conceito tão novo que a China não o havia adotado para sua relação com qualquer outro país. O Brasil, foi, assim, o primeiro país a ser reconhecido pela China como um parceiro estratégico, antes mesmo da Rússia. É verdade que o relacionamento China-Rússia foi bem mais denso e estratégico que o sino-brasileiro, até por questões de vizinhança, relacionamento militar, considerações geopolíticas e outras. É igualmente verdade que o relacionamento sino-germânico foi muito mais importante na esfera comercial e propiciou à China oportunidades importantes de recepção de investimentos e absorção de tecnologia, mas nada tira o mérito de o Brasil ter sido o primeiro país a ser considerado um Parceiro Estratégico pela China.

*Para certos especialistas, o interesse da China pelo Brasil, no início dos anos 1990, deveu-se a uma conjuntura difícil, em que a China havia ficado “traumatizada” pelo desmoronamento do império soviético e vivia dificuldades com os países ocidentais, seja em função da ascensão de um presidente norte-americano crítico da China - Clinton -, seja pelo mau estar remanescente na Europa causado pelo episódio Tiananmen. Para tais especialistas, num contexto externo relativamente hostil à China, o Brasil aparecia como um parceiro promissor, sem contenciosos com a China e afinado com ela em muitos temas internacionais. Como o Senhor reage a essa análise?*

Não vejo as coisas dessa maneira. O interesse pelo Brasil não se explica por dificuldades que a China tenha tido com outros países. O fim da URSS em 1991 foi absorvido sem maiores problemas pela China. Tampouco acho apropriado que se fale de uma mentalidade de “cerco” à China naquele momento. É verdade que a relação EUA-China é uma relação vital e que naquele período houve momentos de dificuldades com os norte-americanos, mas não se pode achar que a China buscasse parceiros para conjuntamente

tentar criar um “contrapeso” aos EUA. A retórica chinesa contra o ‘hegemonismo’, que faz parte de nosso tradicional discurso de política externa, não significa que a China se achasse em condições de colocar-se frontalmente contra os EUA, nem é esse nosso objetivo hoje.

O interesse da China na época foi, e ainda é, aproximar-se de países em desenvolvimento de grande porte e líderes em suas regiões: Brasil, Índia, África do Sul, Nigéria, Egito, entre outros. Para a China, o Brasil é um parceiro “ideal”; tem peso econômico grande; não tem, nem jamais teve (à exceção daquele episódio da prisão de diplomatas chineses no Rio de Janeiro em 1964, hoje superado) rivalidade e contenciosos de peso com a China; e partilha com a China posições semelhantes em muitos temas da agenda internacional. Olhando para trás, recordo que, quando o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a China, em 1974, houve grande entusiasmo na China. Pensou-se, já naquela época, num entendimento mais próximo entre os dois países, até de uma certa “aliança natural”. Mas essa expectativa foi obstruída por dificuldades internas brasileiras, de caráter ideológico, que você conhece melhor do que eu, felizmente superadas a partir de 1985, com o Governo Sarney.

*Alguns analistas brasileiros consideram que a Parceria Estratégica estabelecida em 1993 deu relativamente poucos frutos em seus primeiros anos. Sabe-se que empresários brasileiros, que nutriam expectativas de vender serviços de construção de estradas e hidrelétricas à China, frustraram-se nesse período, pois tais negócios acabaram não se concretizando.*

Creio que, efetivamente, em seus primeiros anos, a Parceria Estratégica ficou algo aquém das expectativas. Uma razão para isso é que é natural haver uma certa demora nos resultados. Afinal, o fato dos altos dirigentes estabelecerem a Parceria em determinado momento não significa que os resultados devam ou possam ser imediatos. Os líderes sinalizam qual o interesse mútuo e apontam o “caminho”; cabe aos agentes privados e aos demais interessados passar por esse “caminho”. No caso do Brasil, não se pode ignorar também que os anos seguintes ao estabelecimento da parceria foram anos em que seu país se dedicou muito a questões internas (Plano Real, reformas internas), e sua política externa se concentrou em outras áreas, como o Mercosul e a OMC, o que significou que, na prática, não houve uma “contrapartida” brasileira para a disposição chinesa de dar caráter estratégico

às relações. Não obstante, os resultados concretos começaram a ser colhidos nos anos 2000, com o aumento substancial do comércio bilateral.

Sobre os projetos de vendas de serviços, é interessante notar que não só nos anos 1990, como também nos anos 1980, o Brasil desejava muito vender serviços de construção de infraestruturas à China, numa época em que nosso país tinha péssima infraestrutura e em que, no Brasil, as estradas e portos eram modernos. Hoje, em contraste, quando são os portos e estradas brasileiras que se encontraram em mau estado, é a China que se apresenta como possível financiador da modernização dessa infraestrutura no Brasil.

*De toda a forma, apesar dos resultados iniciais esparsos, o período entre 2000 e 2004 foi marcado pelo enorme aumento do comércio bilateral. A parceria estratégica e a própria prioridade à China, algo que andara em segundo plano no Brasil, de meados dos anos 1990 a 2000, ganhou novo fôlego e alguns setores políticos chegaram a defender a possibilidade de que o Brasil e a China, em companhia de outros países “emergentes”, juntos, alterassem a “geografia do poder mundial”. Como o senhor vê essa questão?*

Essa tese de uma aliança dos países emergentes, com a China à frente, contra os EUA, não é a posição da China. Sabemos muito bem que o poder chinês é muito inferior ainda ao dos EUA e que, por outro lado, ele é enorme comprador de produtos chineses. Nosso PIB é ainda inferior ao do Japão e bem inferior ao dos EUA. Não desejamos qualquer inimizade com os EUA; ao contrário, esforçamo-nos constantemente para reduzir ao mínimo os atritos. É preciso não confundir a defesa de princípios gerais de política externa (crítica ao ‘hegemonismo’, democratização das relações internacionais) com uma política concreta de enfrentamento com as grandes potências.

*Em todo caso, a partir de 2004-05, entramos numa nova fase das relações bilaterais em que, pela primeira vez, começam a surgir atritos entre os dois países, tanto na área política quanto na econômica. Como o Sr. analisa esses acontecimentos e como devemos administrar nossas relações bilaterais no futuro?*

Gostaria de deixar claro que a China não tem dificuldade para apoiar o Brasil para o CSNU. Temos dúvidas em relação à Alemanha, já que sua

entrada como membro permanente elevaria o número de países europeus com esse status para três no total, número exagerado. Esse é o mesmo motivo pelo qual os EUA não apoiam a Alemanha, não propriamente devido à oposição daquele país à Guerra do Iraque, como muitos supõem. Como disse, não temos problema em que o Brasil entre como membro permanente no CSNU, mas temos que ser realistas, será que um pronunciamento público nosso resolveria a questão? Os EUA vão aceitar a entrada do Brasil no CSNU? Até onde sabemos, os norte-americanos só apoiam o Japão e a Índia, não o Brasil. E, mesmo assim, sem veto para esses últimos. Gostaria de recordar que, ao contrário dos EUA, a China apóia uma ampliação substancial do CSNU, com ênfase na entrada de países em desenvolvimento, para contrabalançar a presença dos países ricos. Mas não nos peçam para dar apoio ostensivo agora a essa ampliação; isso não vai ajudar ao Brasil.

Quanto à questão de como vejo as relações sino-brasileiras no futuro, sou muito otimista. Mas temos que ter visão realista, menos romântica. A parceria estratégica tem que ser construída pelos dois lados. Não pode ser uma iniciativa unilateral. Os benefícios acontecerão para ambos os lados. Voltando ao cenário internacional, o Brasil não deve superestimar sua importância em determinadas questões, da mesma forma como não deve tampouco subestimar sua importância em outros foros. Por outro lado, penso que essa parceria não diz respeito só aos nossos dois países. Na qualidade de países em desenvolvimento de grande envergadura, nós temos uma missão internacional da qual não podemos fugir. Representamos os anseios dos países em desenvolvimento, representamos contingentes populacionais expressivos. Uma colaboração entre os dois países nos foros internacionais é importante, como estamos vendo na OMC. Entendemo-nos muito bem na maior parte dos foros internacionais. Essa visão comum, bem como a complementaridade entre nossas economias, é base de nossa parceria.

### **J - Entrevista com a Dra. Wu Hongying**

Local: Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas (CICIR), Pequim

Data: 17.5.2006

Nota: Wu Hongying é Pesquisadora Sênior e Chefe da Divisão de Estudos de América Latina do Centro de Estudos do Terceiro Mundo do Instituto Chinês de Relações Internacionais

Contemporâneas (CICIR), prestigiosa entidade de pesquisas de temas internacionais ligada diretamente ao Conselho de Estado da China, órgão dirigido por um primeiro ministro com funções análogas ao do Poder Executivo em países ocidentais.

*A Senhora poderia enumerar as razões políticas e econômicas que levaram a China a propor o estabelecimento de uma Parceria Estratégica entre China e Brasil em 1993, durante a visita do Vice-Primeiro-Ministro Zhu Rongji ao Brasil?*

O interesse da China pela América Latina em geral, e pelo Brasil em particular, data de muito tempo. O Presidente Mao Zedong, ainda nos anos 1960, já emprestava muita importância à América Latina, dizendo que era necessário ampliar o intercâmbio entre a China e esse continente, mesmo que essas relações, em função das alianças à época dos países latino-americanos com a “República da China” (Taiwan), fossem circunscritas à área comercial. Reconhecemos perfeitamente que, como principal país da América Latina, pelas dimensões de sua economia, população e avanços tecnológicos, o Brasil deve naturalmente ter um papel de destaque na política da China para com essa região.

A aproximação entre os dois países é sumamente natural, uma vez que partilham, não apenas visões de mundo e experiências de desenvolvimento econômicos similares, mas também de características físicas importantes, como o fato de serem ambos países com grandes populações e extensões territoriais. Dizemos muito aqui na China que a Parceria Estratégica Sino-Brasileira une o maior país em desenvolvimento do Leste (China) com o maior país em desenvolvimento do Oeste (Brasil).

Se tiver que relacionar as motivações da China para propor a parceria estratégica ao Brasil, no início dos anos 1990, eu as dividiria em duas categorias: uma econômica; outra social. A motivação econômica deriva da aceleração que se faz sentir no começo dos anos 1990 das forças da globalização, movimento que foi acompanhado por uma política de aceleração das reformas econômicas internas, implementada em 1992, após alguns anos de austeridade econômica e financeira, na esteira do descontrole da inflação no final dos anos 1980. As forças da globalização impunham à China a necessidade de maior intercâmbio com outros países, para encontrar novos mercados e ter acesso a novas fontes de capitais. A segunda

motivação, de ordem política, deriva do fim da Guerra Fria, no início da década de 1990, com a desagregação da URSS e o fim do comunismo na Europa do Leste. Nessa época, havia claros indícios de que o Mundo caminhava da antiga bipolaridade para um novo sistema internacional, calcado na multipolaridade. Essas mudanças trouxeram alguns desafios sérios à China, que perdeu antigos aliados e viu a Rússia passar por um período de desorganização que beirava o caos. Foi nesse período que a China decidiu ampliar seu leque de alianças para fazer novas parcerias.

No caso do Brasil, o surgimento da parceria foi facilitado pela existência, desde os anos 1980, de uma relação intensa entre os dois países, tanto no campo político quanto comercial, que os principais dirigentes chineses sempre souberam cultivar. Deng Xiaoping, por exemplo, já dizia em 1988 que “o século XXI será o século da América Latina e da Ásia-Pacífico”. Jiang Zemin, Presidente da China entre 1993 e 2003, emprestava particular importância ao Brasil. Logo após ele assumir a Presidência, foi formalmente estabelecida a parceria estratégica, numa de suas primeiras visitas ao exterior. Parece-me que, do lado brasileiro, havia igualmente o reconhecimento pelas autoridades governamentais quanto à importância e caráter estratégico das relações sino-brasileiras.

*Em sua opinião, qual das duas motivações contribuiu mais decisivamente para a China propor a parceria? A econômica ou a política?*

Ambas foram importantes mas, se tivesse de escolher, diria que a motivação econômico-comercial parece ter sido preponderante.

*Não obstante, em 1993 o comércio sino-brasileiro apenas começava a recuperar-se de uma longa trajetória de queda, que o fez baixar de US\$ 1,236 bilhão em 1985 para menos da metade disto em 1992: apenas US\$ 576 milhões.*

Sua afirmação é verdadeira. Se nos concentrarmos apenas no curto prazo, talvez a vertente política tivesse sido mais importante naquele período específico de fim de Guerra Fria. Tínhamos a certeza entretanto de que, no médio e longo prazos, a vertente econômico-comercial seria fundamental. A

China nunca duvidou do potencial da relação econômica entre os dois países, dada a existência de necessidades parecidas e experiências compartilhadas em termos de desenvolvimento econômico.

O interesse da China no Brasil decorria também naturalmente de seu interesse em estreitar relações com a América Latina, que considerávamos possuir muito potencial. O Brasil, como a maior potência econômica e política daquela região, tinha de estar naturalmente no cerne da política de aproximação da China com a região. Adicionalmente, como fator adicional de aproximação, podemos citar as visões de mundo semelhantes e, sobretudo, posturas muito parecidas face a uma série de temas que compunham a agenda política internacional, como o apoio ao desenvolvimento, desarmamento, à não intervenção e autodeterminação dos povos, e outros.

*Como se colocava a Parceria Estratégica sino-brasileira no contexto de outras parcerias estabelecidas pela China na época com outros países?*

Essa questão remete aos primórdios da política externa da RPC. Em 1955, na Conferência de Bandung, Zhou Enlai preconizou os cinco princípios de convivência pacífica entre as nações, fossem elas países poderosos ou fracos, grandes ou pequenos: A China possui relações diplomáticas com mais de 160 países, mas seus recursos diplomáticos não são ilimitados. Por esse motivo, havia a necessidade de escolher países prioritários para o desenvolvimento plenos das relações.

Uma primeira prioridade da China foi, e ainda é, o relacionamento com seus principais vizinhos: Índia, Japão, Coreias e os países da ASEAN. Numa outra linha, a China, como potência regional, se viu levada a estabelecer parcerias com países importantes: França, Alemanha e Reino Unido, na Europa; África do Sul, na África; Egito, no Oriente Médio; Indonésia, no sudeste asiático. O caso da Rússia é especial, pois aquele país não somente é o principal vizinho da China, como também é um país estratégico do ponto de vista militar e energético.

Na América Latina, os parceiros estratégicos da China são o Brasil e o México, ficando o Brasil com a primazia sobre o México. A relação com o Brasil tem também uma importante vertente de cooperação entre países em desenvolvimento, dando concretude ao desejo chinês de contribuir para a cooperação ‘Sul-Sul’.

*Já falamos da origem e dos pressupostos da Parceria Estratégica Sino-Brasileira. Na ótica do Brasil, a Parceria viveu, grosso modo, três fases distintas: a primeira, entre 1994 e 1999, que corresponderia aos primeiros anos de sua vigência. Na avaliação de formuladores brasileiros da política brasileira para a China, a fase entre 1994 e 1999 teria sido de resultados aquém das expectativas, com um comportamento irregular e decepcionante do comércio e poucas iniciativas marcantes na relação bilateral. Como a Senhora vê esse período de 1994 a 1999 nas relações bilaterais?*

É preciso ter em mente que, quando os dois países estabeleceram a Parceria Estratégica em 1993, esse ato representou a vontade dos dois países de reforçar as suas relações no médio e longo prazos, e não apenas por interesses imediatos. Realmente, na segunda metade dos anos 1990, houve poucos avanços, que ficaram aquém de nossas expectativas. Imaginávamos que elas cresceriam mais rapidamente do que efetivamente cresceram. Politicamente, não havia um mecanismo de diálogo político de alto nível, o comércio não avançou sistematicamente, e tampouco registraram-se trocas culturais ou acadêmicas frequentes. Talvez devamos procurar as respostas para esse estado de coisas nas situações internas do Brasil e da China, entre meados e fim dos anos 1990.

No caso do Brasil, esse período parece ter sido marcado pela transição de um sistema de substituição de importações, vigente até o governo Collor, para o de uma economia de “livre comércio”, sob os dois governos Fernando Henrique Cardoso, bem como por reformas econômicas internas (privatizações, etc.) que levaram o Brasil a reforçar a opção pelo mercado interno. Por outro lado, os esforços do Brasil na China parecem ter sido canalizados para muito poucos setores, quase que exclusivamente para a venda de serviços.

No caso da China, a segunda metade dos anos 1990 constituiu um momento especial, em que as reformas econômicas foram aprofundadas, passando-se de uma economia ainda fortemente marcada pela economia planificada para uma economia largamente de mercado. Houve pesados esforços para reformar o sistema bancário nacional e o funcionamento do sistema de empresas estatais, com reflexos no quadro social. A década de 1990 foi também um período em que a economia chinesa voltou-se para a atração de investimentos do exterior e em que os dirigentes nacionais deram

menos atenção a questões externas e dedicaram-se mais ao desenvolvimento interno. Por isso, classificamos essa etapa de “experimentação e transformação”.

*A partir de 2000, pelo menos na ótica brasileira, inicia-se uma nova fase, marcada pelo aumento vertiginoso no comércio bilateral, com ênfase no aumento das exportações brasileiras. Essa fase, de grande otimismo, termina com as visitas presidenciais de Lula da Silva à China e de Hu Jintao ao Brasil, ambas em 2004. Como veria a Senhora essa etapa nas relações bilaterais?*

Vejo essa fase das relações como representando a colheita algo tardia dos frutos plantados em 1993. Ela foi marcada por duas datas simbólicas importantes: o ano de 2001, no qual o Presidente Jiang Zemin realizou sua segunda visita à América Latina e ao Brasil, e o ano de 2004 que, como você disse, foi extraordinário, na medida em que nele, de forma inédita, ocorreram duas visitas presidenciais em menos de seis meses: a do Presidente Lula à China em maio e a do Presidente Hu Jintao ao Brasil em novembro. Na China, esta sucessão de visitas forçou setores governamentais e acadêmicos a focalizar mais detidamente nossa relação com o Brasil. Precisamos reconhecer o papel importante desempenhado também pelo Presidente Lula, que visitou a China antes mesmo de ser presidente, em 2001, voltando ao Brasil vivamente impressionado e decidido a fazer da China uma das prioridades de seu Governo, caso ganhasse as eleições de 2002.

Não obstante, creio que o traço principal desse período foi efetivamente o crescimento do comércio bilateral, propiciado pela expansão extremamente rápida da economia chinesa e o correspondente e inesperado aumento de sua demanda por matérias-primas do exterior. É nessa fase que a economia chinesa começa a afetar de maneira mais clara a economia mundial. Chamamos o período de 2000 a 2004 de etapa de desenvolvimento rápido e o período subsequente, de 2004 até hoje, de etapa de desenvolvimento global da economia chinesa. Sabemos que o Brasil, enquanto satisfeito com o aumento de suas exportações para a China, ressentiu-se com a proporção cada vez menor de produtos manufaturados dentro de sua pauta de exportações para a China, havendo quem achasse, no Brasil, que essa pauta reproduzia uma relação ‘Norte-Sul’, com a China ocupando o papel do Norte e o Brasil, o do Sul.

Não obstante, no mesmo período, havia na China quem considerasse a importação em massa de matérias-primas pela China como representando uma ameaça para o país, seja pelo aumento de sua dependência do exterior, seja pelo perigo que representa para o setor agrícola chinês. Da parte do governo chinês, houve nesse período uma certa preocupação com o vultoso déficit chinês no comércio com o Brasil, sobretudo a partir de 2003.

*Como vê o que poderíamos chamar da terceira fase da Parceria, aquela que se inicia logo após as visitas presidenciais de 2004 e se estende até os dias de hoje? No caso brasileiro, esse período foi marcado pela quebra do otimismo generalizado com que o empresariado brasileiro encarava a China até então. Enquanto parte do empresariado brasileiro (sobretudo os setores exportadores e competitivos internacionalmente) manteve seu apoio à Parceria, outra (a representada por industriais de setores poucos competitivos, como eletrônicos, brinquedos e sapatos) sentiu-se ameaçada e passou a exigir a aplicação de salvaguardas contra exportações chinesas. A Sra. considera que estamos prestes a entrar numa fase descendente nas relações bilaterais?*

Não. Ao contrário, creio que as relações sino-brasileiras são atualmente bastante maduras. Nos últimos anos, ficaram consideravelmente mais densas e por isso são encaradas pela China como sendo estratégicas. Encaramos essas relações não só pelo bom nível que atingiram hoje, mas sobretudo pelo grande potencial e promessas que ainda encerram para o futuro. Resumindo, creio que as relações bilaterais estão em seu melhor período. Deixe-me justificar essa afirmação com base em cinco pontos:

1) Na área política, conseguimos construir uma confiança mútua. Os Presidentes Hu Jintao e Luiz Inácio Lula da Silva possuem uma boa relação. As visitas de alto nível, de parte a parte, são muito frequentes. É verdade que surgiram alguns problemas no passado recente, associados à questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU. Mas acho que essas divergências já estão superadas, conforme comprovaria a visita do Vice-Presidente José Alencar, em março passado, e o estabelecimento da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível.

2) Na área comercial, nossas relações nunca foram tão significativas. Em 2005, o comércio bilateral foi de US\$ 15 bilhões, pelas cifras chinesas,

e US\$ 12 bilhões, pelas brasileiras, mais do que todo o comércio da China com a América Latina nos anos 1990. Mais importante é que continua a existir em 2006 forte tendência de crescimento nesse intercâmbio.

3) Na área científico-tecnológica, Brasil e China mantêm uma cooperação exemplar, sobretudo em satélites, que é claramente superior ao que esses países têm com qualquer outro país, sobretudo em desenvolvimento, a ponto de muitos especialistas apontarem o Programa CBERS modelo de cooperação ‘Sul-Sul’ nos dias de hoje. Temos também perspectivas promissoras de cooperação em energias renováveis e em infraestrutura. Todos esses aspectos são fundamentais em nossa Parceria Estratégica.

4) Em termos de agenda internacional, Brasil e China veem de forma semelhante a maior parte das questões globais. Defendem ambos um papel central para a ONU, a necessidade de pôr o desenvolvimento no centro da agenda internacional, etc.

5) A China aprecia e agradece o apoio do Brasil em temas sensíveis, como Taiwan, Tibete, Direitos Humanos e a concessão à China do *status* de economia de mercado.

*Creio que sua análise procede e que, encarando as relações a partir de uma visão de longo prazo, tenhamos efetivamente muito a comemorar. Mas a Sra. certamente reconhece que há outra dinâmica também nessas relações, que é a de curto prazo, e, nessa ótica, há nuvens no horizonte constituídas por expectativas brasileiras de investimentos não cumpridas, temores de uma invasão de produtos baratos chineses e o consequente risco de falência e demissões em indústrias menos competitivas brasileiras.*

Concordo com suas observações, que têm muito de verdade. Mas insisto na tese de que, se temos hoje uma “Parceria estratégica”, é porque no passado fomos capazes de enxergar esse nosso relacionamento por uma ótica de longo prazo. Por outro lado, atritos comerciais entre parceiros importantes são naturais e normais. O Brasil os tem com seus vizinhos, entre os quais a Argentina, e nem por isso pensa em abandonar o Mercosul. A China também tem seus conflitos comerciais ocasionais com os EUA, Europa, etc., mas nem por isso abandona a ideia de ter parcerias construtivas com esses países. Creio que uma outra razão para esses atritos comerciais ocasionais entre Brasil e China é que ambos

países enfrentam problemas parecidos, e precisam encorajar o surgimento de novos setores industriais, que às vezes concorrem entre si.

Outro motivo é que a expansão comercial chinesa e a penetração em terceiros mercados têm sido muito mais repentinas do que imaginávamos. Por esse motivo, é inevitável que exportações chinesas estejam deslocando parcialmente produtores internos em muitos países. Nesse sentido, precisamos reconhecer que a relação comercial bilateral, embora largamente cooperativa e benéfica para ambos os lados, dada a complementaridade econômica entre os dois países, também comporta aspectos de competição. Ou seja, alguns setores ou indústrias menos competitivas no Brasil e na China perderão com o aumento da integração comercial bilateral, mas isso é inevitável: trata-se da globalização. Mas os Governos não podem esquecer que, no geral, a relação ainda é largamente positiva para os dois países.

#### *Como resolver esse problema?*

No curto prazo, não vejo solução satisfatória. Esse fenômeno - do temor interno da “ameaça chinesa” - também existe no México, embora em menor grau que no Brasil. Em recente encontro com acadêmicos mexicanos, pude notar que muitos têm uma visão muito crítica da China, que consideram estar competindo com os produtos mexicanos no mercado norte-americano e no próprio México. Mas julgo mais compreensível esse fenômeno no México - que tem um déficit muito grande conosco - do que no Brasil, que tem acumulado grandes saldos em sua balança comercial com a China desde 2000.

Acho importante ressaltar que esse fenômeno não é limitado ao Brasil, México ou mesmo à América Latina. Temos sentido também os efeitos desse temor empresarial na África, onde também a penetração comercial chinesa é muito rápida e onde a China é acusada de praticar o neocolonialismo. Por que isso ocorre? Acho que é porque o mundo não está preparado para a emergência da China como potência econômica, comercial e política. Na medida em que passar o tempo e o mundo se acostumar com essa nova realidade, acho que diminuirá esse mal-estar. Nesse sentido, o exemplo de nossos vizinhos do sudeste asiático é exemplar. No passado, até o início dos anos 1990, países como a Indonésia, Malásia e Tailândia temiam a China, não só pela perspectiva de serem deslocados do comércio internacional por produtos mais baratos chineses (como é o caso hoje na América Latina), como também pelo temor até de uma ameaça militar da China, motivada por

disputas em torno do mar da China. Hoje, essa fase está totalmente superada. Mais do que como uma ameaça, nossos vizinhos nos veem como um mercado promissor. Exemplo disso foi o acordo de livre comércio assinado há um ano entre a China e os países da ASEAN.

Você menciona também que existe no Brasil o sentimento de que promessas chinesas de investimentos no Brasil não foram cumpridas. Menciona, por exemplo, a questão dos investimentos prometidos para a infraestrutura brasileira. Nesse caso, creio que essa percepção brasileira é fruto de visões diferentes e de mal-entendidos entre os dois países. Com relação ao primeiro aspecto, quando a China estabeleceu uma parceria estratégica com o Brasil, nosso governo sinalizou a importância que concedia à intensificação das relações bilaterais. Mas é preciso entender que, mesmo na China, os agentes econômicos (que fundamentalmente concretizarão esses investimentos e esse aumento de comércio) são independentes do governo e buscam o lucro. Tanto isso é verdade que o Brasil concedeu à China, acertadamente, a designação de economia de mercado.

Temos tido relatos, que não estou em condições de corroborar, de que os lucros que podem ser auferidos no Brasil não são tão altos como em outros países, talvez pelo alto nível de impostos e complexos regulamentos. Por outro lado, com relação ao segundo aspecto, o dos mal-entendidos, verificamos que durante a visita do Presidente Hu Jintao à América latina, em 2004, houve muita distorção de suas palavras. Um caso clássico ocorreu quando, no Congresso Brasileiro, disse que esperava que o comércio entre China e a América Latina chegasse à cifra de US\$ 100 bilhões, até 2020. No entanto, de modo inexplicável, a imprensa latino-americana afirmou equivocadamente que ele prometera que a China investiria US\$ 100 bilhões na região, o que não era verdade.

## **K - Entrevista com o Dr. Ivan Ramalho**

Local: Hotel Westin, Macau

Data: 24.09.2006

Nota: O Dr. Ivan Ramalho, Secretário Executivo do MDIC, tem nos últimos anos acompanhado sistematicamente os temas relacionados com o comércio brasileiro com a China. Inicialmente, como Secretário de Comércio Exterior e, posteriormente, já como Secretário Executivo do MDIC.

*Dr. Ramalho, as relações comerciais sino-brasileiras vêm passando por fase de excepcional crescimento a partir de 2000. Até 2004, parecia existir um consenso, dentro da comunidade empresarial brasileira, favorável à relação com a China, sobretudo por parte do setor do agronegócio, que via e ainda vê naquele país um excepcional mercado. Naquele período, setores industriais brasileiros, menos competitivos em relação aos seus congêneres chineses, como o têxtil e o de brinquedos, não pareciam temer senão marginalmente a competição da China. Esta situação, entretanto, parece ter-se alterado muito, a partir do final de 2004 e início de 2005, quando surgiu um forte movimento empresarial, centrado na FIESP, reivindicando proteção contra exportações chinesas de produtos manufaturados. Como o Senhor analisa essa questão?*

Antes de responder a esta pergunta específica, acho interessante analisar o panorama mais geral das relações comerciais bilaterais. Na primeira metade dos anos 2000, dá-se uma impressionante expansão nas exportações brasileiras para a China, não acompanhada de um aumento correspondente de importações brasileiras da China. Nesses anos, a China passa de um mercado marginal para o terceiro maior mercado para as exportações brasileiras, propiciando o acúmulo, pelo Brasil, de vultosos *superávits*, algo que não havia acontecido antes.

Apenas posteriormente, já em 2003 e 2004, é que as exportações chinesas para o Brasil passam a aumentar expressivamente, coincidindo com o Governo Lula. Nos quatro anos do Governo Lula, as importações brasileiras da China cresceram em US\$ 30 bilhões, ou seja, em 50%, reduzindo nosso *superávit* substancialmente. Mas é preciso compreender que o aumento de nossas importações da China não é em si mesmo um fenômeno ruim. Quando se olha para as estatísticas de importações brasileiras da China e se conclui que essas importações cresceram muito, muitas vezes o leigo não compreende que os itens mais importantes na nossa pauta de importações da China não são bens de consumo final, que concorrem com produtos brasileiros, e sim componentes e insumos de que a indústria brasileira necessita para produzir produtos manufaturados no Brasil, inclusive para exportação.

Por isso, quem tiver o cuidado de pegar a pauta de importação brasileira da China verificará que a grande maioria dos produtos que o Brasil importa daquele país são bens de capital, maquinaria e insumos adquiridos pela própria indústria brasileira para produzir “melhor” e com preços mais baixos dentro

do Brasil e, conseqüentemente, para poder exportar também. Exemplos disso são recentes iniciativas de indústrias brasileiras de comprar máquinas e equipamentos para expandir ou modernizar sua produção, como é o caso de compras de laminadoras chinesas por siderúrgicas brasileiras. Também são importantes as compras de componentes necessários para montar um produto final mais competitivo. São essas as compras que têm o maior crescimento, que são as mais significativas.

Um exemplo excelente de como a compra pelo Brasil de componentes chineses é vital para a indústria brasileira e nos beneficia diretamente é o caso dos aparelhos celulares. Os aparelhos que o Brasil fabrica e exporta tem quase 100% de componentes chineses. Esse item é, aliás, o produto chinês cuja importação mais cresceu pelo Brasil nos últimos anos. Repito que não se trata do produto acabado em si mesmo e sim de componentes de celulares. Graças a essas importações, o Brasil, que há alguns anos era um exportador marginal de celulares, hoje é um exportador importante.

Deixe-me passar-lhe dados a esse respeito. A produção brasileira de celulares é, como todos sabem, concentrada na Zona Franca de Manaus. Em 2004, o Amazonas foi o único estado que apresentou queda em suas exportações, embora o Brasil tenha quebrado, naquele ano, um recorde de exportações. Por que esse fenômeno? Porque houve naquele ano uma redução sensível nas exportações brasileiras de telefones celulares, produto que tem um peso enorme nas exportações daquele estado. Essa redução nas exportações foi motivada pela explosão na demanda interna brasileira de aparelhos celulares, que levou à falta do produto para a exportação. Em 2005, a produção cresceu extraordinariamente, atendendo não somente ao consumo interno, mas propiciando também uma retomada vigorosa na exportação, de modo que o estado do Amazonas, que em 2004 fora o último do “ranking” dos exportadores mais dinâmicos, passou a ser o primeiro. E por que foi possível essa transformação tão rápida? Em virtude da estratégia adotada de importar componentes a preço baixos da China, o que permitiu que montássemos no Brasil um produto final competitivo, que é exportado para os EUA, Argentina e outros países, permitindo não só que agreguemos valor a esses componentes dentro do Brasil, mas que também possamos gerar empregos no Brasil. Sem esses componentes baratos chineses, dificilmente teríamos como exportar celulares a partir do Brasil.

Esse tema é interessante, pois desmistifica a percepção, comum no Brasil, de que unicamente a exportação de produtos finais acabados é desejável.

Embora a China seja hoje um dos maiores exportadores mundiais de bens de consumo de uso final, ela também produz componentes em grande quantidade para o mercado mundial. Ao contrário do que alguns pensam, não é ruim fabricar componentes. Por exemplo, para vender calçados, tem que se fazer muita divulgação, e *design*, enfrentar os modismos do mercado. Quem vende matérias-primas e componentes, abastece a linha de produção de uma indústria no exterior, por meio de contratos estáveis, muitas vezes evitando correr riscos que o fabricante final corre. Ou seja, é uma atividade sólida. Se os chineses vendessem apenas celulares prontos ao Brasil, certamente teriam a possibilidade de vender ocasionalmente partidas importantes desse produto. Ao vender majoritariamente componentes, asseguram um mercado mais estável, pois todo mês a indústria brasileira local precisa se abastecer na China para manter sua produção interna.

Resumindo, os principais produtos importados pelo Brasil da China não são produtos finais que competem com a indústria brasileira e sim majoritariamente insumos para a indústria nacional, como é o caso dos componentes eletrônicos dos quais necessitamos para fabricar internamente aparelhos celulares. Entretanto, dito isso, há inevitavelmente também, ao lado das importações de componentes e insumos, importações brasileiras de produtos finais chineses, que forçosamente concorrem de alguma forma com nossa indústria manufatureira. No caso desse tipo de importação, há sem dúvida alguns setores de nossa indústria de bens de consumo que têm algumas dificuldades em fazer frente à concorrência chinesa em setores específicos.

*Reconstituindo a cronologia da mudança de percepção empresarial em relação à China: temos inicialmente um momento de entusiasmo, durante a visita do Presidente Lula à China em meados de 2004. Ela é sucedida, meses depois, pela visita do Presidente chinês Hu Jintao, que busca insistentemente o reconhecimento brasileiro do status da China como economia de mercado. Embora Hu tenha tido êxito nessa reivindicação, seu atendimento pelo governo brasileiro, sem uma negociação prévia com o setor privado, acabou, paradoxalmente, gerando um forte descontentamento de importantes setores da indústria brasileira, que colocaram o governo brasileiro na defensiva, inaugurando um período de tensões no relacionamento comercial bilateral.*

É verdade que surgiu, no período em que você menciona, um movimento empresarial no Brasil preocupado com o crescimento das exportações chinesas em certos segmentos de bens de consumo da economia nacional. Esses setores, concentrados em áreas como a têxtil, eletroeletrônicos e brinquedos, sempre temeram a competitividade chinesa. Mas até 2003, não tinham motivos de queixas, já que ainda eram pequenas as importações provenientes da China dos produtos que fabricavam. A partir de 2004, entretanto, quando começaram a aumentar significativamente as importações de bens de consumo chineses pelo Brasil, passaram a adotar postura mais crítica. A visita de Hu coincidiu, assim, com esse novo cenário comercial bilateral, em certos aspectos mais sensível do que o que vigorara em anos anteriores.

Quais são os setores mais atingidos? *Grosso modo*, há três grandes setores mais vulneráveis à competição chinesa: o têxtil e confecções, o de brinquedos e o de calçados, embora existam outros setores menores até mais prejudicados, como os fabricantes de escovas de cabelo e de pedivelas, que vêm diminuindo sua produção e, mesmo quando mantêm sua marca, geralmente importam da China os produtos que comercializam. Mas os principais, até em volume de produção e empregos criados no Brasil, são os que mencionei anteriormente. Os produtos desses setores, ditos sensíveis, são efetivamente importados da China, embora o sejam, como disse, em volume bem menor do que o de componentes. Isso não significa que podemos ou devemos ignorar o desafio de protegê-los da concorrência externa, quando as condições assim exigirem. Hoje, existe no Brasil uma preocupação grande com a situação deles, pois muitos analistas acham que se defrontam com uma concorrência muito difícil de ser enfrentada.

A área têxtil é emblemática de um segmento que se considera prejudicado pela concorrência chinesa. É notória a grande competitividade chinesa nesse setor e os efeitos disso em todo o mundo. Eu não tenho aqui cifras precisas, mas parece-me que a China exporta hoje mais de US\$ 100 bilhões de dólares. Face ao crescimento das exportações chinesas para o Brasil no decorrer de 2004 e sobretudo após 2005, quando findou o Acordo Multifibras, propusemos ao governo chinês um acordo pelo qual o setor têxtil chinês autolimitaria suas vendas ao Brasil, a exemplo de acordos similares negociados pela China com os EUA e a UE. Por esse acordo, que contou com a aprovação do setor têxtil brasileiro, passamos a dispor de mecanismo para disciplinar o crescimento da presença do produto chinês no mercado brasileiro, sem recorrer às salvaguardas

especiais ao amparo da OMC, possibilidade que inquietava fortemente a China, pela perspectiva de servir de precedente para outros países. Esse acordo, que durará 3 anos e será monitorado pelos dois governos, é muito positivo para os dois lados. Para o lado chinês, permite manter uma ampla presença no Brasil do seu produto têxtil, com margem de crescimento razoável. Do lado brasileiro, além de evitar a desorganização do mercado, deu alento ao setor têxtil brasileiro, que a partir daquele momento recobrou a confiança para investir na melhora de sua produção.

Outro setor emblemático nessa área foi o de brinquedos, embora aqui esse problema só tivesse surgido depois, pois o setor de brinquedos tinha, já estava há 10 anos, sob o abrigo de um regime de salvaguardas internacionais que começara muitos anos antes. Em 2006 aquelas salvaguardas terminaram e começou-se a debater se o setor poderia requerer salvaguardas específicas contra a China. Salvaguardas gerais não era mais possível, pelas próprias regras da OMC, mas contra a China eram teoricamente possíveis, embora muitos também questionassem se se deveria iniciar uma nova salvaguarda após dez anos desse mesmo regime. Nesse setor, igualmente, propusemos aos chineses um acordo, só que desta vez de indústria da indústria, não mais governamental. Também este acordo pareceu ao governo brasileiro uma iniciativa positiva, pois, ao contrário da salvaguarda, não exclui o produto chinês do mercado brasileiro. E este é um ponto importante, pois não deseja o governo brasileiro tomar iniciativas que excluam de todo o produto estrangeiro de nosso mercado, mas que apenas que evitem a “desorganização do mercado” e o colapso do setor nacional, gerando forte desemprego. Assim, tanto no caso de têxteis quanto no de brinquedos, garante-se a presença dos produtos chineses no mercado brasileiro, ainda que tenham resultado de acordos de natureza diferente, com limitações diferentes, já que no primeiro existem limitações quantitativas às vendas, e no segundo foram negociadas limitações no valor das vendas chinesas, que foram fixadas ao redor de US\$ 90 milhões anuais, que corresponderiam a 40% do mercado brasileiro.

O terceiro grande setor que é, de alguma forma, atingido pela concorrência chinesa, é o dos calçados. Neste setor, o que se percebe nas estatísticas de comércio exterior é que, muito embora tenha havido crescimento nos últimos anos na importação do produto chinês pelo Brasil, a participação deste dentro do mercado brasileiro ainda não é significativo e o volume de sapatos chineses comercializados no Brasil ainda não ameaça os produtores brasileiros. Ou seja, de modo geral, o problema não é tanto a concorrência direta chinesa

dentro do mercado brasileiro, já que o calçado brasileiro ainda é competitivo nacional e até internacionalmente, sobretudo o calçado de couro feminino, que é vendido para dezenas de países. Os chineses ainda não são tão fortes naquele setor em que o Brasil é mais competitivo, que é o calçado feminino de couro, feito em Novo Hamburgo. Ao contrário, a presença do calçado chinês no Brasil ainda é pequena e sobretudo concentrada no segmento esportivo, nos “tênis”, embora mesmo nesse tipo de calçado, que é o “forte” da exportação chinesa, o Brasil também consegue ter marcas que também exportam, como é o caso da Reebok. Então, internamente, não me parece haver um quadro de concorrência tão acirrada com os chineses. O verdadeiro problema que a China representa para o setor calçadista brasileiro é a concorrência em terceiros mercados. Este setor é um dos responsáveis por um dos produtos mais exportados pelo Brasil, o calçado de couro, que sempre foi muito competitivo internacionalmente. Atualmente, entretanto, este setor começa a ser afetado pela concorrência do seu similar chinês, em mercados e países onde antes dominava, como era o caso dos EUA, Argentina, os quais sempre foram mercados importantes para os calçadistas brasileiros.

Como se vê, esses três setores enfrentam situações distintas. No caso do setor calçadista, o que o preocupa é a perda para a China de mercados no exterior. Por isso, não cogita de negociar com os chineses quotas ou limitações de vendas dos produtos destes últimos no Brasil. O que o setor pede ao governo é a manutenção de uma proteção tarifária razoável do produto brasileiro. Ele manifesta sua preocupação com o que considera ser um câmbio sobrevalorizado, embora o setor ainda não se encontre no mesmo estágio de seus congêneres da área têxtil e de brinquedos, que hoje perdem participação no mercado interno para o produto chinês. Tudo isso fica muito claro quando se analisa a relação dele com a Argentina, por exemplo. Quando foram negociadas recentemente restrições voluntárias nas vendas de sapatos brasileiros para aquele mercado, o que os calçadistas brasileiros pediram aos argentinos, em troca, foi que eles evitassem o desvio de comércio em favor de outros produtores, por meio da implantação de uma licença de importação não automática que controlaria as importações de nossos concorrentes, sobretudo da China. Isso, porque não faria sentido que o exportador brasileiro autolimitasse suas vendas à Argentina, procurando ajudar a indústria daquele país, e outros fornecedores se beneficiassem disso. Há, dentro do setor calçadista brasileiro uma preocupação com a enorme produção chinesa de calçados, que é desproporcional à produção dos demais países. A China produz hoje 10 bilhões de pares de calçados,

contra apenas 800 milhões de pares da parte do Brasil, que é o segundo maior exportador mundial. Em outras palavras, para onde irá tanto calçado chinês? Uma parte será consumida internamente, mas sobrarão ainda muito para a exportação, e eventualmente a preços muito baixos. Por outro lado, há que reconhecer que as dificuldades brasileiras com a concorrência chinesa não se devem unicamente aos menores custos chineses de produção. O Brasil tem-se especializado em sapatos sociais de couro, enquanto a China é particularmente competitiva em sapatos esportivos. Ocorre que o setor de calçados é muito influenciado pela moda, e há hoje um crescimento maior da demanda mundial, e brasileira, por sapatos esportivos, especialmente da parte dos adolescentes, parte substancial do mercado. E, apesar de o Brasil já conseguir fabricar alguns desses tênis sob licença, a maior parte deles é fabricado na China, pela Nike e Adidas, por exemplo, que escolheram concentrar naquele país suas principais fábricas, como a Apple faz o Ipod na China.

*Até que ponto a mudança de posicionamento da indústria brasileira frente à China tem relação com o câmbio valorizado que o Brasil tem praticado ultimamente?*

O câmbio tem alguma influência, efetivamente, no caso da competitividade dos produtos brasileiros. É o caso de algumas indústrias brasileiras que, em função do que consideram um câmbio sobrevalorizado brasileiro, pensam em transferir parte de sua produção para a China. A esse fenômeno se agrega o chamado “custo Brasil”. Dizem eles que, no Brasil, incidem sobre a mão de obra encargos sociais de até 103%, contra apenas 20% na China. Afirmam ainda que a carga tributária na China é consideravelmente inferior à que vigora no Brasil. Segundo me contou o Embaixador brasileiro em Pequim, o diretor da Marco Polo, importante fabricante brasileira de ônibus, teria dito recentemente que sua empresa pensava em transferir parte de sua linha de montagem a China com redução de 30% em seus custos.

Vários setores empresariais brasileiros insistem sobre esse ponto. O que tenho dito a eles - e isso não necessariamente lhes agrada - é que em alguns casos, como o dos calçados, a questão da competitividade brasileira não é uma questão de câmbio; trata-se de mudanças de hábito das pessoas, da utilização crescente do tênis esportivo, do fato das principais indústrias internacionais terem feito a opção de basear-se na China, para de lá vender ao mundo todo; até para a Argentina. Por outro lado, é

difícil argumentar que devamos alterar significativamente o câmbio, enquanto o Brasil tiver um superávit tão grande quanto tem hoje, de cerca de US\$ 40 bilhões.

*Voltando à cronologia desse processo de acentuação da preocupação empresarial brasileira com a concorrência chinesa, o Senhor disse que em 2002 e 2003 não percebia maiores preocupação dos empresários brasileiros com a concorrência chinesa. A partir de quando essa preocupação se tornou mais vocal?*

O tema se torna mais “quente”, com grande visibilidade política, a partir da visita do Presidente chinês, Hu Jintao, ao Brasil, em novembro de 2004, época em que já tínhamos um fluxo relativamente grande de comércio com a China, tanto no que diz respeito a exportações quanto a importações. Até 2003, não havia ainda uma grande preocupação do empresariado brasileiro com importações da China. Hoje, em 2006, o tema da defesa comercial, seja no referente à aplicação de medidas *antidumping*, seja no que se refere a salvaguardas, está muito vinculado ao crescimento das importações provenientes da China.

*Seria razoável supor que a visita do Hu Jintao ao Brasil (durante a qual os chineses insistiram muito na concessão pelo Brasil à China do status de “economia de mercado”) acabou tendo o efeito deletério, embora não intencional, de acirrar a preocupação de setores empresariais nacionais com a concorrência chinesa? Ou seja, será que a concessão desse status à China - sem que tivesse havido um debate público sobre o tema e consultas ao setor privado - despertou em importantes parcelas do empresariado nacional o medo de ficar sem um valioso instrumento de proteção comercial, gerando uma reação crítica ao governo brasileiro e à relação com a China?*

Sim, houve de fato a transformação desse tema numa espécie de *cause célèbre*, mas havia razões para tanto, inclusive técnicas, pois, como sabe, a concessão desse *status* à China dificultaria significativamente nossa capacidade de conduzir eventuais investigações *antidumping* contra empresas chinesas. Hoje, a China é reconhecidamente o maior alvo desse tipo de ações por parte de autoridades de defesa comercial brasileiras. O

reconhecimento da China como economia de mercado nos forçaria a utilizar os preços fornecidos pela China para efeito de cômputo de seus preços de venda no mercado interno, facilitando a defesa de empresas suas acusadas de *dumping*. Caso ela continuasse a ser considerada uma economia não de mercado, entretanto, poderíamos continuar usando, como ainda fazemos hoje, terceiros países - geralmente com preços muito mais altos - como parâmetro de cálculo do preço interno, o que facilitaria enormemente a tarefa de encontrar *dumping*. A quase totalidade dos analistas e empresários acham, com razão, que, implementada para a China a cláusula de “economia de mercado”, será muito mais difícil comprovar o *dumping* em exportações chinesas para o Brasil. Ou seja, no momento em que a concessão para a China do status de “economia de mercado” for regulamentada, ainda que se possa concluir positivamente num caso ou em outro a prática de *dumping* por empresas chinesas, na maioria das vezes será muito difícil obter esses resultados, até porque sabemos que a economia chinesa produz a preços mais baixos que a maioria das economias ocidentais, e que vende produtos a preços mais baixos, seja dentro de seu mercado interno, seja para a exportação. Hoje, encontrar *dumping* contra exportadores chineses sempre foi relativamente fácil e cômodo - e por isso é a China o país que mais é alvo de medidas *antidumping* brasileiras - por nos ser facultado o uso de terceiros mercados para efeito de se chegar a um preço “construído” para o produto chinês, o que deixa de existir com a regulamentação do *status* de economia de mercado para a China. É por esse motivo que, em diversos setores empresariais, há hoje uma preocupação extraordinária com esse tema.

*Em outras palavras, o que temeriam parcelas do setor privado é que, com a concessão do status de economia de mercado à China, o governo brasileiro não poderia mais, com relativa facilidade, barrar a entrada de produtos competitivos chineses no mercado brasileiro, mas teria, ao contrário, que provar a real existência de dumping por parte dos exportadores chineses, antes de tomar esse passo.*

Esse raciocínio de fato procede para certos produtos chineses em relação aos quais talvez fosse difícil comprovar o *dumping* chinês, caso se utilizassem as cifras chineses. Por outro lado, é preciso reconhecer que a SECEX tem sido capaz de engendrar um número razoável de aplicações também contra empresas de economia de mercado, como os EUA, contra as quais se comprovou que elas

exportavam a preços mais baixos do que os aplicados em seu mercado interno. Na verdade, essa prática do *dumping* é relativamente comum, pois, em virtude dos volumes do comércio internacional, os exportadores às vezes se veem forçados a dar descontos para entrar em novos mercados. Se formos realizar uma análise técnica rigorosa e documental desses casos, como se faz num processo de defesa comercial, se verificará que o preço de exportação é às vezes menor do que o praticado internamente no mercado do exportador. Isso ocorre não apenas na maior parte das economias ocidentais, como também no próprio Brasil. Isso tudo para explicar que não é de todo impossível que possamos aplicar medidas *antidumping* contra a China, uma vez regulamentado esse dispositivo. Por isso, é que os funcionários técnicos da SECEX já vêm se preparando tecnicamente para essa eventualidade, embora não saibamos quando será formalizado efetivamente o reconhecimento da China como economia de mercado. Nessa viagem à China, nos acompanha, por exemplo, a coordenadora da área técnica responsável por essas investigações no MDIC, para conhecer e se familiarizar com a estrutura de preços e ambiente de produção chineses, informações que nos serão úteis se, no futuro próximo, tivermos de aplicar medidas *antidumping* contra a China, seguindo os trâmites aplicados contra economias de mercado. Isso requererá um procedimento mais trabalhoso, com a vinda de técnicos brasileiros à China, para realizar investigações *in loco*, fazer levantamento de preços, etc.

Mas é preciso que se saiba que essa é uma questão sensível politicamente no Brasil. Sei que a Embaixada realizou um levantamento, que me foi dado pelo Embaixador Castro Neves, pelo qual se concluiu que os chineses já cumpriram, em sua totalidade, as exigências brasileiras que constam do Memorando de Entendimento assinado pelo Ministro Furlan, em 2004, para a regulamentação de *status* referente à China. Mas isso ainda não é reconhecido por muitos setores no Brasil, onde se diz que os chineses estão cumprindo gradualmente aquelas exigências, mas onde se insiste que ainda faltariam alguns itens. Recentemente, com a compra de 100 aviões da Embraer por uma empresa aérea chinesa, vemos que, na verdade, pelo menos nesse item, a China já foi muito além do exigido, que era a compra de 10 aviões adicionais.

*Quais são as perspectivas de esse reconhecimento ser formalizado no curto prazo?*

Embora essa decisão seja formalmente técnica e possa ser tomada no nível da SECEX, na verdade, dada a sensibilidade política do tema, creio que a

formalização dessa concessão terá que ser discutida pelos ministros das áreas envolvidas; e que qualquer decisão provavelmente terá de passar pela CAMEX. Pretendo submeter ao Ministro Furlan os dados que o Embaixador me trouxe sobre o cumprimento, pela China, dos termos do Memorando de Entendimento.

*Percebe-se, na visão empresarial brasileira da China, após 2004, um crescente pessimismo, na medida em que a China é encarada como um mercado viável apenas para o agronegócio, sendo considerada, praticamente pela totalidade dos demais setores empresariais, apenas como um concorrente temível. Com o vê essa questão?*

Sou convidado com frequência por empresários brasileiros para falar sobre a China e o comércio brasileiro com esse país. Nessas oportunidades, tenho procurado chamar atenção para as oportunidades que o crescimento da China proporciona ao Brasil. Hoje, as atenções no Brasil se concentram praticamente só na competitividade chinesa e na ameaça que seus produtos representam para os concorrentes brasileiros, seja internamente no Brasil, seja em terceiros mercados. Não se percebe ainda a devida significação da importação, pela China, de uma gama variada de produtos do exterior. Esquece-se que a China importa mais de US\$ 600 bilhões por ano. A participação brasileira nessa cifra ainda é muito modesta e muito concentrada em produtos básicos. Sabemos que a China é grande importadora de petróleo e matérias-primas. Mas ela é também importadora muito significativa de produtos industriais. O Brasil, que exporta hoje a maior parte de seus produtos manufaturados para seus dois principais mercados, EUA e Argentina, poderia perfeitamente penetrar mais intensamente no mercado chinês desse tipo de produto.

*Este é um tema importante. Eu entrevistei um representante da FIESP e uma coordenadora de programas de exportação da APEX, justamente sobre as perspectivas de uma ampliação de nossas exportações de manufaturados para a China e sobre as atividades de promoção comercial que vinham sendo implementadas com esse objetivo. Mas a reação desses interlocutores foi no sentido de considerar o mercado chinês muito longínquo e difícil.*

E no entanto a China já é, sobretudo se conjugada a Hong Kong, a maior potência comercial do mundo, a única que já passou, em exportações,

a cifra de US\$ 1 trilhão, e a que mais cresce também. Os analistas internacionais consideram que a China, que já importa hoje US\$ 600 bilhões, estará importando em 2010 algo em torno de US\$ 1 trilhão. Temos que ver a equação por esse lado também. É verdade que nosso esforço de promoção comercial na China apenas engatinha, mas o que está em causa não é apenas uma estratégica nesse sentido, e sim a necessidade que tem os empresários brasileiros de mudarem sua mentalidade, deixando de ver a China apenas como um concorrente e sim como uma oportunidade. Se a China efetivamente chegar à cifra de importação de US\$ 1 trilhão em 2010, isso significa que, nos próximos 4 anos, ela estará importando, *grosso modo*, US\$ 100 bilhões adicionais a cada ano. Ainda que parte considerável dessa cifra se refira a matérias-primas - demanda que beneficiará também o Brasil, que hoje fornece prioritariamente esse tipo de produto à China -, há inegavelmente um grande espaço potencial para ampliarmos a presença de produtos industriais e bens de consumo brasileiros naquele mercado. O que se percebe hoje é que indústrias brasileiras vêm fazendo um enorme esforço para aumentar exportações para mercados na América do Sul e Europa, que crescem muito pouco, mas deixando de lado a China, onde são muito maiores as perspectivas de expansão das importações. Então, para aproveitarmos as oportunidades que a China nos brinda, há que ocorrer uma mudança de atitude dos industriais e produtores brasileiros, e não apenas do governo brasileiro. O governo brasileiro vem fazendo sua parte. Foi à China em 2004 o Presidente Lula; em 2006, o Vice-Presidente José Alencar. Visitam regularmente a China vários ministros da área econômica, como o próprio MDIC, o MME, o Chanceler, etc.

*Com a exclusão do agronegócio (onde já existe pleno convencimento da importância da China como um promissor mercado), que tradicionais exportadores brasileiros já teriam montado (ou estariam montando) uma estratégia para melhor ocupar os espaços no mercado chinês abertos pela ampliação das importações chinesas nos próximos anos?*

São efetivamente poucos os setores que estão se preparando nesse sentido. Por que? Porque nesses últimos anos esses setores brasileiros, que são muito competitivos, e que já estão presentes nos EUA, na América do Sul, têm visto suas exportações crescer muito para esses mercados tradicionais. Por outro lado, penetrar na China exigiria, sem dúvida, uma estratégia

cuidadosa e um investimento alto por parte dessas empresas, dada a necessidade de abrir escritórios de representação na China, negociar *joint-ventures*, realizar muitas visitas ao país, proteger-se em matéria de pirataria, etc. Por todos esses motivos, tenho a impressão de que há, da parte da maioria dos setores exportadores brasileiros que são realmente competitivos internacionalmente, uma preferência por manter e até ampliar seu foco em tradicionais parceiros, ou pelo menos desbravar mercados novos considerados mais acessíveis. Nos últimos anos, por exemplo, exportadores brasileiros penetraram numa série de mercados não tradicionais, como a África, América Central e Oriente Médio. Talvez a conjugação dos dois esforços acima tenha impedido ou dificultado o esforço de colocar produtos manufaturados brasileiros na China. Mas creio que espaço para a ampliação das exportações brasileiras de manufaturados para a China existe, e é muito grande, até porque, nessa área, não há barreiras técnicas tão complexas quanto as que restringem a exportação de alguns produtos alimentícios ou remédios, por exemplo. Para produtos industriais geralmente não existe esse tipo de dificuldade. Por isso, pareceria importante que os exportadores passassem a estudar e a identificar setores específicos na área industrial nos quais possam aumentar suas exportações.

*Tradicionalmente, o Brasil tem procurado diversificar e enriquecer sua pauta exportadora para a China. Embora seja ainda pequena a participação da produtos manufaturados nessa pauta, recentemente foi concretizada uma venda de 100 aviões da Embraer para a China. Teria esta operação o potencial de alterar esse quadro, pelo menos por alguns anos? Como vê essa operação?*

De fato, acredito que esse contrato mude significativamente o perfil da pauta exportadora brasileira. Creio que é um exemplo para outros setores da indústria brasileira de que existem oportunidades fora do agronegócio. Se cruzarmos a pauta importadora chinesa com nossa pauta exportadora, sem dúvida descobriremos produtos importados pela China de outras economias, dos quais somos também exportadores competitivos, mas que ainda não vendemos à China. Mesmo o fato de a China produzir o mesmo produto não significa que ela não possa importar um produto similar do Brasil, desde que este tenha qualidade e seja visto como um artigo diferenciado do chinês. O mesmo pode ocorrer até com calçados. Se o *design* brasileiro for de padrão

internacional, como é no caso do sapato feminino de couro, ou das sandálias havaianas, pode surgir até nessa área mercado na China para nossos produtos. O Brasil produz automóveis, mas também os importa, sobretudo se são diferenciados. Os chineses também são assim e não deixarão de importar bens do Brasil, sejam eles confecções ou artigos de couro, desde que tenham qualidade e sejam vistos como inovadores. É por isso que temos de trabalhar para melhorar e sofisticar a imagem do produto brasileiro na China.

*Para finalizar, o senhor concordaria com a avaliação de que, após alguns atritos e desentendimentos localizados na área comercial, em 2005, motivados pelos temores brasileiros de uma invasão de têxteis e brinquedos chineses no mercado brasileiro, ao longo dos últimos meses, o governo e o setor privado brasileiros têm conseguido, mediante negociações com suas contrapartes chinesas, resolver a maior parte desses problemas, logrando defender setores industriais internos atingidos, sem descuidar dos interesses ofensivos do Brasil no mercado chinês?*

É verdade. A estratégia que adotamos foi de negociar com os chineses acordos de autolimitação de vendas, beneficiando primeiramente o setor têxtil brasileiro, e, em seguida, o de brinquedos. Evitamos o recurso, que chegou a ser pedido insistentemente por alguns setores da indústria, às salvaguardas especiais ou às medidas *antidumping* em massa. Por quê? Primeiro porque precisávamos manter um clima de harmonia que facilite os negócios entre os dois países. Se tivéssemos partido para medidas agressivas, sem passarmos por um entendimento com os chineses, poderíamos estar sacrificando a viabilidade de contratos importantes, como foi a da Embraer, bem como as perspectivas de abertura do mercado chinês para carnes brasileiras. Por outro lado, a via da negociação também foi interessante para a indústria brasileira. Por quê? Porque, novamente, um acordo de autolimitação de vendas chinesas para o Brasil entra em vigor quase imediatamente, produzindo um alívio a curto prazo para a indústria brasileira. Em não havendo um acordo desse tipo, a indústria teria de apresentar uma petição solicitando a abertura de investigação com vistas à aplicação de medidas *antidumping*. Nesse caso, a SECEX teria de realizar uma série de procedimentos complexos e demorados, que levam ao redor de um ano, antes de poder impor direitos definitivos contra o produto chinês. Em contraste, os acordos que negociamos com o

governo e setor privado chineses puderam entrar em vigor em um mês apenas. Por isso, se for possível fazer acordos, acho esse resultado melhor. Não só para a indústria brasileira como também para as relações políticas bilaterais.

### **L - Entrevista com o Ministro José Mauro Costa Couto**

Local: Embaixada do Brasil em Pequim

Data: 16.08.2006

Nota: O Ministro José Mauro Couto desempenha a função de Assessor Especial do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio desde 2003. Na condição de principal assessor do Ministro para assuntos asiáticos, notadamente os temas relacionados com a China, o Ministro Couto pôde acompanhar, dessa posição privilegiada, o relacionamento comercial bilateral sino-brasileiro nos últimos 4 anos.

*Ministro, como era o panorama das relações comerciais sino-brasileiras em 2003, quando chegou ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio?*

O Ministro Furlan teve a oportunidade de visitar a China em outubro de 2003, quando participou do I Fórum de Macau. Nessa ocasião, tivemos a oportunidade de perceber, pela primeira vez, a escala do crescimento chinês. Esse foi nosso primeiro *aperçu* do que a China vinha fazendo em termos de desenvolvimento. A partir mais ou menos desse momento é que a China começou a importar quantidades muito grandes de produtos brasileiros, como soja e minério de ferro. O comércio já vinha crescendo desde o ano 2000, mas foi em 2003 que ocorreu o primeiro grande salto de nossas exportações para aquele mercado. A partir desse momento, começamos a examinar mais seriamente a perspectiva de aumentar nossas exportações para a China, apesar de eles estarem exportando cada vez mais mercadorias para nosso mercado. E aí, num primeiro momento, o raciocínio do Ministro Furlan, até talvez por um desvio profissional, num primeiro momento, a tendência dele foi a de defender os interesses da indústria nacional.

Nesse momento, o Itamaraty começou a me passar informações, que considerei interessantes, que demonstravam que a capacidade brasileira de exportar para o mercado chinês seria desproporcionalmente maior do que o interesse dos

chineses pelo mercado brasileiro. Resolvi estudar as estatísticas das importações totais da China e as cotejei com as estatísticas sobre as importações chinesas de produtos que tínhamos capacidade de exportar para a China e que já vínhamos exportando, inclusive para aquele país. Tratava-se, evidentemente, de produtos que continuam sendo importantes em nossa pauta até hoje, ou seja, soja e seus derivados, minério de ferro, carnes de diversos tipos, etc. Comecei então a preparar para o Ministro várias informações sobre a possibilidade de expandirmos nossas exportações para a China. Na verdade, o Ministro não se comoveu. No primeiro despacho que tive com ele, perguntou-me se tinha ideia do contencioso que tínhamos com a China. Respondi que sabia que produtos chineses respondiam por 20% das medidas *antidumping* em vigor no Brasil contra terceiros países. Continuei a preparar informações desse tipo, que devem ter chegado a quatro ou cinco. Ele manteve essa sua posição mesmo durante a visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, quando continuou no papel de defensor da indústria brasileira, até mesmo porque houve aquele “papelão” dos chineses, ao se recusarem a receber carregamentos de soja brasileira destinadas à China.

Nesse momento, na segunda metade de 2004, começou a se aproximar o momento em que visitaria o Brasil o Presidente da China, Hu Jintao, ocasião em que o Ministro começou a mudar perceptivelmente de opinião. Após várias conversas com o Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, percebeu que havia maior possibilidade de expandir nossas exportações para a China, mantendo-as numa curva ascendente, e viu que, de fato, o fluxo de exportações chinesas para nosso mercado era bastante reduzido. Foi nesse momento, já bem próximo da visita de Hu Jintao ao Brasil, que ele chegou à conclusão de que valia a pena ceder, no que referia ao reconhecimento da China como economia de mercado, em troca de uma maior expansão de nossas exportações para aquele país.

*Quais são os produtos cuja expansão nas vendas para a China tanto interessou o Ministro? Naturalmente, não seriam o minério de ferro e soja, que já eram comprados normalmente pelos chineses.*

O que mudou a opinião dele foi a possibilidade de vendermos mais para China os produtos que constam do Memorando de Entendimento pelo qual reconhecemos o *status* de economia de mercado da China, ou seja, aviões da Embraer, carnes bovina e de frango, tecnologia da informatização e setor bancário. E houve então, na véspera da chegada de Hu Jintao ao Brasil, uma reunião da qual participaram diversos ministros e na qual os Ministros

Rodrigues e Furlan se manifestaram favoráveis à concessão daquele *status* à China, em troca, naturalmente, de perspectivas de um maior acesso ao mercado chinês para aqueles produtos que mencionei antes, inclusive como forma de comprovar a real potencialidade da China como mercado efetivo para produtos brasileiros de maior agregação de valor. Achamos que a China tem uma perspectiva de alto crescimento pelo menos por mais 20 anos, que será construído não apenas sobre a base da expansão de suas exportações para o mercado europeu e norte-americano - que são os seus principais parceiros, junto com o Japão -, como também pela sua enorme poupança interna, que faz com que, mesmo que haja problemas com esses mercados, a China poderá crescer por meio de seu mercado interno. Esse aumento do mercado interno chinês, a médio prazo, deverá abrir maiores possibilidades de vendermos produtos manufaturados lá. Por enquanto, porém, somos mais competitivos no mercado chinês em agronegócios.

*E como foi a reação do empresariado brasileiro de forma geral, e da FIESP especificamente, a respeito da concessão à China do status de economia de mercado? Era grande entre eles a preocupação com a concorrência dos manufaturados chineses no Brasil?*

Já havia efetivamente, de maneira muito clara, essa grande preocupação dos industriais de modo geral, e sobretudo da FIESP, com a necessidade de o governo brasileiro “defender” nossa indústria. Eles não concordaram com a decisão do governo brasileiro de conceder o *status* de economia de mercado à China. Mas o Ministro Furlan considerou, à época, que o *trade off* conseguido justificava aquela decisão. Disse ele, naquele momento, que preferia ser lembrado, nessa questão da China, mais como uma pessoa que tentou beneficiar a economia brasileira, ao abrir aquele mercado para produtos brasileiros de maior valor agregado, do que como alguém que deixou passar essa oportunidade, preferindo erigir barreiras às exportações da China.

Foi nesse momento que percebemos no Furlan uma pessoa que estaria mais disposta a compor com a China, desde que os chineses aceitassem naturalmente a importância e competência do Brasil não só em se defender dentro da moldura de regras da OMC, como também em pedir contrapartidas para toda e qualquer concessão adicional que viéssemos a fazer. E vem efetivamente se traduzindo em realidade em todos os acordos que já conseguimos celebrar com a China, no setor têxtil, por exemplo, e que estamos

por conseguir no caso dos setores adicionais, como é o caso das armações de óculos, pedais de bicicletas, etc.

Outra forma de resolver essas dificuldades de concorrência com os chineses em alguns setores específicos seria o emprego de medidas *antidumping*. A solução normal seria o emprego das salvaguardas especiais não têxteis incluídas no Protocolo de Acesso da China à OMC em 2001. Mas como o Governo chinês resiste ao emprego, por seus parceiros, das salvaguardas, consideradas mais sensíveis politicamente do que o emprego de medidas *antidumping*, o Governo brasileiro, para atender às sensibilidades chinesas, poderia tentar sugerir aos setores industriais fragilizados que transfiram seus pedidos de proteção da arena das salvaguardas para a de *antidumping*. Nesse caso, entretanto, surge um problema: nem sempre os produtos chineses que causam problemas no Brasil são vendidos com *dumping* e, conseqüentemente, só seria possível penalizá-los se pudermos seguir não aplicando o *status* da China como economia à China nessas investigações. Se os chineses nos exigem a aplicação estrita dessa dispositivo em futuras investigações *antidumping* realizadas pelo Brasil contra produtos chineses, só nos restaria a aplicação de salvaguardas, medida que todos queremos evitar.

*Na visão de um leigo que assistisse a tudo isso em 2005, é que a concessão do status de economia de mercado parece ter suscitado uma união entre grupos empresariais contrários à abertura com a China, os quais começaram a fazer muito barulho e a criticar o governo brasileiro pela decisão de dar o status de economia de mercado à China. O MDIC foi surpreendido por esse “furor anti-China”, ou esse movimento fora previsto?*

Não creio que tenha havido um movimento “ensaiado” de contestação ao governo. O que ocorreu é que alguns setores, num primeiro momento, usaram os seus porta-vozes para atacar o MDIC, dizendo que o MDIC não estava defendendo à altura os interesses da indústria. Mais importante é que, logo em seguida, foi eleito como Presidente da FIESP o Skaf, que tomou essa bandeira - a da proteção da indústria brasileira contra exportações chinesas - para demonstrar, perante seus correligionários, que ele era um defensor ardoroso dos interesses da indústria. Mas, na realidade, o Skaf não tinha uma ideia muito precisa do que estava fazendo, até porque não é profundo conhecedor dessa matéria de defesa comercial.

*Em entrevista que fiz com o Vice-Presidente de Relações Internacionais da FIESP, Sr. Tomas Zanotto, me disse ele que os problemas da indústria brasileira eram no fundo internos, ligados à questão do custo Brasil (câmbio, impostos, legislação trabalhista e ambiental, etc.), que reduzia sua competitividade. Ou seja, o problema principal da indústria brasileira não seria a China, mas e sim o arcabouço jurídico e econômico brasileiro, que minaria a competitividade de nossa indústria. O senhor acha que a China virou um bode expiatório para os problemas internos de nossa indústria?*

Mais do que virar um bode expiatório, o que creio ter ocorrido, e que de fato ocorreu, é que a China virou a bola da vez do *marketing* do “sindicalismo industrial” brasileiro. Quiseram os líderes desse grupo de alguma forma lograr um tipo exposição junto à indústria, como defensores daquela indústria em dificuldades, mas sem ter, ao mesmo tempo, um adequado conhecimento de causa da questão e sem avaliar corretamente por que o governo teria optado pelo caminho que escolheu [de concessão do *status* de economia de mercado à China]. Na primeira metade de 2005, começou a acumular uma pressão muito forte desses grupos para não implementarmos oficialmente aquela decisão e, além disso adotarmos salvaguardas especiais permitidas pelo protocolo de adesão da China à OMC, contra exportações daquele país para o mercado brasileiro. Argumentavam eles que a indústria brasileira já vinha sendo prejudicada pela concorrência chinesa, o seria ainda mais, depois de concretizada a decisão brasileira de conceder o *status* de economia de mercado, que privava o Brasil de mecanismos de defesa comerciais necessários ao bem estar na nossa economia.

Bem no decorrer desse processo de “lobby” da indústria, tivemos um certa dose de “sorte”, pois a “bolha” de explosão das exportações chinesas de manufaturados para o mercado brasileiro coincidiu com movimento idêntico ocorrido nos EUA e na União Europeia. Na verdade, extinguiu-se pouco tempo antes o Acordo Multifibras e, sem o sistema de quotas estabelecido por ele, e dada a competitividade chinesa, as exportações de têxteis chineses começaram a aumentar assustadoramente por todo o mundo. Felizmente, coube aos EUA e UE, *major players* com grande capacidade de poder, impor um entendimento à China que contivesse, por meio de acordos de quotas, o excesso de exportações daquele país na área têxtil. Quando chegou nossa vez de pedir o mesmo tratamento, já contávamos com o precedente

européu e norte-americano, que nos ajudou em muito. Contávamos com a existência no Brasil de um sistema de comércio exterior informatizado, que nos permitiu monitorar esse aumento de exportações chinesas por setores.

Os partidários da “defesa” da indústria nacional passaram a exercer pressões crescentes para que o Governo brasileiro iniciasse investigações, e eventualmente aplicasse restrições quantitativas, contra exportações chinesas ao amparo do regime de salvaguardas especiais não têxteis que a China aceitou fosse adotado quando aderiu à OMC em 2001. O recurso a essas salvaguardas facilitaria enormemente a tarefa de impor restrições àquele país mas ocorre que, até o momento, nenhum país de maior expressão comercial já impôs esse tipo de salvaguardas contra a China e naturalmente havia a preocupação, no governo brasileiro, do que poderia ocorrer se o Brasil viesse a ser o primeiro país a fazer uso dessa cláusula. Do lado chinês, havia uma preocupação permanente de evitar que viéssemos a lançar mão desse instrumento, não tanto pelos prejuízos que ele viesse causar à indústria chinesa, que não seriam tantos assim, mas pelo efeito de demonstração que ele teria sobre terceiros países, que poderiam se sentir encorajados a seguir no mesmo caminho. E, aí, em consonância com a percepção que o Ministro Furlan já manifestara desde 2004, no sentido de que deveríamos tentar expandir nossas exportações para a China, e não apenas nos preocupar em “barrar” exportações chinesas para nosso mercado, tomou-se a decisão, no âmbito do governo brasileiro, de evitar ao máximo recorrer às salvaguardas especiais, preferindo-se negociar, sempre que possível, instrumentos comerciais que conciliassem os interesses das indústrias dos dois países, como foi feito no final de 2005 e início de 2006, no caso dos têxteis.

A posição do governo brasileiro foi facilitada pelo fato de que os primeiros pedidos que chegaram ao MDIC, de aplicações de restrições quantitativas contra exportações chinesas, ao amparo do regime de salvaguardas especiais não têxteis, não tinham suficiente embasamento, do ponto de vista técnico, para justificar a abertura de investigações. Faltavam, por exemplo, informações importantes nesses pedidos ou, então, alternativamente, as informações que constavam deles frequentemente estavam equivocadas. Em suma, os pedidos careciam de substância e de lastro técnico necessários para que fossem levados adiante e para que pudssemos abrir essas investigações. Por outro lado, o ato de iniciarmos

essas investigações contra os chineses se tornava difícil também na medida em que havíamos oferecido à China uma sinalização de que não pretendíamos implementar tais salvaguardas enquanto não pudéssemos implementar o status de economia de mercado para a China, que havia sido acordado durante a visita ao Brasil de Hu Jintao em 2004.

Nas semanas e meses subsequentes, a indústria conseguiu juntar um grupo de setores que de uma forma ou de outra tinham conseguido juntar indícios e preparar pedidos que tinham substância suficiente para que o MDIC enviasse uma delegação à China, que pudesse transmitir ao governo chinês o recado de que precisávamos aplicar salvaguardas para aqueles setores atingidos (que poderiam ser gerais ou específicas) e que eles não se sentissem preocupados, na medida em que tínhamos a intenção de preservar o máximo possível o bom relacionamento comercial que o Brasil tradicionalmente tinha com a China.

Propusemos como alternativa um acordo bilateral de autolimitação de exportações que tornasse desnecessária a invocação formal de salvaguardas e, nesse contexto, passamos a desenvolver uma série de contatos com eles, com vistas a esse fim. Na verdade, a própria OMC prevê a possibilidade, no caso da China, de que outros países possam estabelecer com ela entendimentos especiais, quando o aumento de exportações chinesas em certas categorias exceder os valores estabelecidos pelo Protocolo de Adesão da China à OMC. Esse acordo permite à China ter uma perspectiva de ampliar sua posição no Brasil na área de têxteis e o Brasil tinha interesse em evitar um crescimento excessivo da presença no mercado brasileiro. O acordo que resultou dessas negociações, firmado no final de 2005, acabou atendendo às preocupações das duas partes, pois segurou o ritmo intenso de aumento de importações chinesas no mercado têxtil brasileiro e ao mesmo tempo deu garantias aos chineses de poderem ampliar, embora gradualmente, sua presença no Brasil. Esse acordo teria validade até 2008, data em que têm fim as salvaguardas específicas que incidem sobre a China no contexto de sua adesão à OMC. Além de “resolver” o problema do setor têxtil brasileiro, esse acordo também vem servindo de “moldura contratual” para que pudéssemos avançar numa composição eventual com a China em outros setores, que foi exatamente o intuito de missão brasileira, liderada pelo Secretario Executivo do MDIC, Ivan Ramalho, que visitou a China em março de 2006, acompanhado o Vice-Presidente José

Alencar. Essa missão tentou compor com o MOFCOM um acordo para que exportadores chineses limitassem suas exportações para o Brasil em alguns produtos, como armações de óculos, pedais de bicicleta, escovas de cabelo. O MDIC está fazendo agora a coleta definitiva dos dados sobre esses setores, para que tenhamos a base técnica necessária para fazer um acordo com os chineses nos moldes daqueles que assinamos na área têxtil. Ou seja, pediremos aos chineses que autolimitem suas vendas ao Brasil nesses setores e eles nos responderão que farão o possível para atender nossas reivindicações. Será um acordo de cavalheiros cuja contrapartida, naturalmente, é o Brasil não lançar mão oficialmente das salvaguardas gerais a que teria direito sob o amparo do Protocolo de Adesão da China à OMC.

Mais recentemente, a FIESP nos convocou para conversar sobre os setores sobre os quais há pressão de exportações chinesas, como é o caso de brinquedos. Nossa reação foi no sentido que compreendíamos os problemas da indústria brasileira, mas que achávamos que idealmente os pedidos de abertura de investigações “migrassem” do escopo de salvaguardas especiais para o de procedimentos *antidumping*, porque essa medida facilitaria nosso trabalho junto à parte chinesa.

*Essas medidas ‘antidumping’ seriam abertas ao amparo do status de economia de mercado concedido à China em 2004 ou seguiriam os procedimentos antigos, pelos quais a China é considerada economia de transição?*

Seriam feitas as investigações com os procedimentos antigos. Ou seja, para todos os efeitos, a China não seria considerada economia de mercado no âmbito desses processos.

*Isso não criaria um problema para nós, já que concedemos oficialmente esse status ao chineses em 2004?*

Não criaria, pois esse recurso a processos *antidumping* é considerado pelos chineses como um “mal menor”, diante da possibilidade de que o Brasil viesse a lançar mão do recurso a salvaguardas especiais, que teria um inegável efeito demonstração e por esse motivo estabeleceria um precedente que outros parceiros comerciais da China, até mais significativos que o Brasil, como os EUA e a Europa, poderiam usar contra a China. A

proposta de “migração” das investigações, das salvaguardas especiais para as medidas *antidumping*, foi de iniciativa, inclusive, do lado chinês, mais precisamente do Ministério do Comércio chinês, que mandou uma delegação ao Brasil há vários meses atrás justamente com essa proposta.

*E o memorando de entendimento que assinamos em 2004 com a China, outorgando-lhe o status de economia de mercado? O MDIC tem uma precisão de quando ele será implementado ouse imagina deixá-lo indefinidamente de lado?*

A perspectiva é que esse documento se torne uma espécie de “lista de compras” nossa em relação ao mercado chinês, mais do que uma reivindicação forte chinesa, na medida em que são os próprios chineses que têm interesse em que o Brasil recorra ao caminho da “migração” das investigações do amparo das salvaguardas especiais para o de medidas *antidumping*, de forma a evitar assim o que chamam da “humilhação” que seria a aplicação das salvaguardas especiais.

*Pelo que se vê, o Brasil vem atuando no sentido de compor-se ao máximo com a China, de forma a preservar os interesses defensivos brasileiros no mercado chinês, sem ao mesmo tempo deixar desprotegidos os setores industriais brasileiros prejudicados pela concorrência chinesa.*

Exatamente. Nossos interesses ofensivos estão contemplados no Memorando de Entendimento a que aludi antes. São eles basicamente: solicitar a preservação de nossa posição de crescente fornecedor de minério de ferro para a China, obter acesso ao carvão de coque chinês, vender unidades adicionais dos aviões da Embraer fabricados em Harbin e eventualmente outros importados do Brasil, ampliar a participação brasileira no setor de carnes e eventualmente a venda ou cooperação na área de informatização bancária.

*No passado, o Brasil tem frequentemente oscilado entre movimentos de aproximação em relação ao mercado chinês, durante os quais chega-se a manifestar certa euforia em relação à potencialidade daquele mercado, e outros períodos de maior descrédito e ceticismo em relação aos ganhos passíveis de serem auferidos pelo Brasil de seu relacionamento*

*com a China. O quadro que o Senhor está descrevendo parece ser um em que o governo e o setor privado brasileiros estão interessados em adotar uma estratégia equilibrada em relação à China, na qual tanto nossos interesses ofensivos quanto defensivos estariam contemplados.*

Efetivamente, não tenho dúvidas de que, nos últimos meses, vem ocorrendo uma progressiva conscientização dos produtores e exportadores brasileiros de que a China precisa ser encarada, num primeiro estágio, como plataforma de produção e reexportação, e, numa segunda fase, como um mercado consumidor. Ou seja, num primeiro momento, o crescimento econômico chinês tende a dar-se pelas exportações, e as empresas brasileiras poderão aproveitar a possibilidade de transferir (*outsource*) parte de sua produção para a China, de modo a reduzir custos e ganhar competitividade no mercado internacional, da mesma forma, alias, como já fazem suas congêneres americanas e européias). Por ora, pelo menos, não consideramos que haja grande potencial para a colocação de produtos manufaturados na China, devido ao consumo ainda baixo da população chinesa e à sua renda per capita ainda relativamente modesta.

*Há quatro anos, quando o Ministro Sérgio Amaral assumiu a pasta do MDIC, foram elencados 7 ou 8 grandes mercados promissores, dentre os quais se encontrava a China, e para os quais se tencionava iniciar uma política agressiva de promoção de exportações de produtos brasileiros não primários.*

Houve um primeiro momento em que diversas missões brasileiras foram à China explorar e verificar *in loco* até que ponto o mercado chinês poderia tornar-se um mercado potencialmente importante para os exportadores de produtos manufaturados brasileiros. Após esse esforço, do qual participou inclusive a APEX, verificou-se que o poder de compra do consumidor médio chinês estava abaixo daquele nível que considerávamos ideal para colhermos resultados concretos a partir de um esforço de promoção comercial. Avaliamos que, nesse estágio de nossa capacidade exportadora, um eventual esforço de promoção comercial nosso na China não traria resultados suficientemente tangíveis para justificar esse esforço, que seria ademais custoso. Como mercado consumidor, não se vislumbra a China hoje como um mercado expressivo nosso, tendo em vista a capacidade exportadora brasileira nesse momento.

## M - Entrevista com o Sr. Tomas Zanotto

Local: Entrevista concedida por telefone

Data: 11.8.2006

Nota: O Sr. Tomas Zanotto, Vice-Presidente do Departamento de Relações Internacionais da FIESP, é responsável pela elaboração da política aplicada à China pela referida entidade, que se tem caracterizado nos últimos anos por uma visão extremamente crítica dos efeitos sobre o setor industrial brasileiro do comércio brasileiro com a China.

*Sr. Zanotto, ao longo dos últimos anos, sobretudo a partir de 2000, cresceram de forma impressionante as exportações brasileiras para a China, que se transformou rapidamente num parceiro comercial chave do Brasil. Num primeiro momento, o setor empresarial industrial brasileiro viu essa tendência com muita tranquilidade. Mais recentemente, entretanto, surge um movimento de contestação a essa visão positiva da China, centrado na FIESP, que parece ter sido catalisado pela concessão de status de economia de mercado à China, durante a visita do presidente chinês Hu Jintao ao Brasil, em novembro de 2004. Eu lhe pediria para explicitar como vê hoje a FIESP o relacionamento comercial com a China.*

Para se avaliar melhor o comércio bilateral sino-brasileiro, é preciso analisar mais detalhadamente os números do comércio do Brasil com a China. Esta análise mostrará que nosso comércio com a China segue um padrão no qual as nossas exportações são compostas quase totalmente de *commodities*; e nossas importações de produtos manufaturados. É diferente da nossa relação com os EUA, por exemplo, onde nossa pauta de exportação é composta majoritariamente de produtos manufaturados. Há portanto, uma diferença qualitativa entre nosso comércio com os EUA e com a China. A FIESP não se opõe a uma política brasileira de aproximação com a China propriamente dita. Quer apenas que se combata a concorrência desleal por parte de exportadores chineses em nosso próprio mercado, que está afetando seriamente algumas indústrias brasileiras. Quando se considera a indústria brasileira de modo geral, ou pelo menos a maior parte dela, quando se medem isoladamente os custos de produção, vê-se que a maioria é competitiva (algumas

realmente não são competitivas, mas a maior parte é). Da porta para fora, ela começa a ser onerada pelo que chamamos de “custo Brasil”, ou seja, uma legislação tributária kafkiana e caríssima, os juros mais extorsivos e caros do mundo, uma taxa de câmbio hoje sobrevalorizada, uma legislação ambiental que, independentemente de seu valor, impõe custos altos à indústria brasileira, etc. A indústria brasileira, assim, tem que concorrer com uma indústria chinesa que goza dos benefícios de uma moeda absurdamente desvalorizada (como atestam analistas internacionais) e de uma das taxas de juros mais baixas do planeta, que não precisa arcar com custos ambientais, e opera com uma legislação trabalhista extremamente liberal, sobretudo se comparada com a brasileira, que mais parece um Código de *Hamurabi*, ou seja, complexa, antiga e pesada.

Mas não afirmamos que a China age mal em fazer bom proveito das vantagens que sua indústria possui em relação à sua congênere brasileira. Esse é o papel dela. Quem, na nossa visão, está encarando todo o comércio entre a China e o Brasil de forma errônea é o Itamaraty. Os chineses são extremamente pragmáticos. Tenho experiência em lidar com eles fora do contexto da FIESP. Se formos a eles e falarmos no nosso desejo de ter com eles uma parceria estratégica, não tenho dúvidas de que concordarão com essa proposta, mas isso não quer dizer que nos darão quaisquer vantagens. Acontece que o Brasil está do outro lado do mundo. A relação comercial estratégica da China é com a ASEAN, com Taiwan, Japão e até os EUA. Estas são relações estratégicas, gostem ou não os chineses desses parceiros. Com o Brasil, os chineses são pragmáticos. Aqueles produtos que compram do Brasil eles seguiriam comprando de qualquer jeito, pois precisam deles. Mas irão adquiri-los quando deles precisarem e pelo preço que lhes interessar também. A China está crescendo a taxas de 10% ao ano e este crescimento está afetando todo mercado mundial de *commodities*, dos quais o Brasil é um grande fornecedor. Para que ter divisas com que adquirir essas *commodities*, a China precisa exportar produtos manufaturados, “custe o que custar”. Assim, é no mínimo ingênua essa visão de relação estratégica que infelizmente o Itamaraty - ou pelo menos uma parte dele - parece nutrir insistentemente. A FIESP não pede que se interrompa a relação bilateral entre os dois países. O que queremos é uma defesa comercial brasileira funcionando como deve. Hoje, infelizmente, para se aplicar instrumentos perfeitamente regulares e legais de acordo com o Protocolo de Adesão da China à OMC (ou seja as salvaguardas especiais), temos que lutar com os chineses e com o governo brasileiro, pois o Itamaraty acha

que se entrarmos com essas salvaguardas, os chineses poderão retaliar contra nós. Mas a verdade é que, com ou sem salvaguardas, os chineses continuarão a comprar nossos produtos, até porque em sua maioria são matérias-primas de que necessitam. O que achamos é que a China está nos dando uma lição de pragmatismo. Se, dentro de um ou dois anos, houver uma recessão internacional e eles precisarem comprar menos minério de ferro, reduzirão tranquilamente suas importações. Não devemos nos iludir com eles. Recentemente, um Embaixador brasileiro, aliás um dos melhores quadros do Itamaraty, e com quem estamos em contato regular, intenso até, recentemente deu declarações afirmando aquilo que todos sabem e que só um pequeno grupo de pessoas no Itamaraty desconhece: “a China não é um parceiro estratégico do Brasil; é um concorrente do Brasil”. Por dizer isso, ele está sendo muito criticado, mas suas palavras refletem apenas a realidade. Só não enxerga quem não quer. Esta é a posição da FIESP. Achamos a China um parceiro fundamental e importante, mas sabemos que precisamos ser mais pragmáticos em relação àquele país. Essa percepção de que os chineses não estariam investindo aqui os US\$ 20 bilhões que teriam prometido, e que não compraram ainda os aviões da Embraer que deveriam ter comprado, só é surpresa para quem está com a visão turvada por visões ideológicas ou esperanças estratégicas, que não existem na realidade.

*Não obstante ser essa a visão da FIESP, há outros setores do empresariado brasileiro que mantêm uma visão diferente sobre a China. O Conselho Empresarial Brasil-China, por exemplo, que congrega grandes empresas brasileiras com interesses na China (como a PETROBRÁS, Banco do Brasil, CVRD, entre outras), tem uma avaliação muito mais positiva dos benefícios que o Brasil poderia alcançar com a China. O Senhor, em sua resposta anterior, afirma que os principais problemas da indústria brasileira estão relacionados com o “custo Brasil”. Até que ponto estas dificuldades não resultariam mais de problemas internos brasileiros do que de problemas causados pela China?*

Sua análise é correta. Por isso, digo que o problema não está na China, e sim no Brasil. Ele é composto de duas vertentes; a primeira diz respeito ao “custo Brasil”, que efetivamente nada tem a ver com a China. A segunda, entretanto, está ligada à China: é uma visão errônea em relação àquele país, que aparentemente

permeia a Secretaria de Comércio Exterior do MDIC e o MRE. Justamente por que nossas indústrias sofrem como esses problemas é que precisamos hoje, mais do que nunca, de uma defesa comercial atuante, pragmática e não ideologizada.

Quanto ao Conselho Empresarial Brasil-China, nós o respeitamos muito, mas a posição dele em relação às dificuldades comerciais que enfrentamos é notória e conhecida. Eu já ouvi de pessoas da CVRD - e também de alguns diplomatas do Itamaraty - que “o Brasil tem que entender que várias indústrias brasileiras, não competitivas, precisam desaparecer”. Reconhecemos que, devido ao processo de “globalização” que atualmente toma conta do mundo, alguns produtos deixarão efetivamente de ser produzidos no Brasil. Mas o que está ocorrendo é uma desindustrialização precoce, em setores que têm em princípio condições reais de concorrer com produtos estrangeiros, mas que sofrem hoje de dificuldades momentâneas.

*No entanto, os problemas que o Senhor aponta, ou seja, as desvantagens que indústrias brasileiras enfrentam vis à vis suas concorrentes chinesas, por conta da questão cambial, custos ambientais baixos etc., não parecem ser matéria passível de tratamento por via de medidas antidumping ou de direitos compensatórios.*

É verdade, mas nossos problemas não se resumem a essas queixas. Há também práticas desleais, no comércio da China com o Brasil, que nos prejudicam. Existe, por exemplo, uma diferença brutal entre os números de saída de produtos chineses com destino ao Brasil e os números contabilizados aqui como importações legais. Esse subfaturamento, ou o recurso ao contrabando, nem sempre é de iniciativa dos chineses; muitas vezes ele é praticado por importadores brasileiros. Mas isso só reforça a necessidade de contarmos com uma secretaria de defesa comercial ágil. Não é que medidas nesse campo irão resolver os problemas de competitividade da indústria brasileira, mas poderão pelo menos ajudar os setores industriais brasileiros onde esse tipo de fraude existe. E o setor ganha fôlego para se segurar até que tempos melhores venham.

*Já que não parece haver base para medidas antidumping, como o Senhor mesmo reconhece, fica-se com a impressão de que a FIESP, para proteger setores sensíveis brasileiros, esteja pedindo que o Brasil recorra hoje a salvaguardas, dirigidas fundamentalmente contra a China, como foi feito em 1997, na área de brinquedos.*

Não; o que defendemos é que o governo brasileiro, por meio do MDIC e do Itamaraty, passe a tratar as relações comerciais com o exterior, de modo geral, e com a China em particular, da mesma forma com que países estrangeiros, e os chineses em particular, lidam com esse tema. Ou seja, o que a FIESP pede é mais pragmatismo: o governo brasileiro não deveria ficar cegado por discursos de parceria estratégica, a ponto de deixar de defender nossa indústria, para obter ganhos ilusórios. O Brasil deve ter parcerias estratégicas com aqueles países que são efetivamente estratégicos para o Brasil, como a Argentina, que está no Mercosul e é nossa vizinha. Mas, com a China, a relação do Brasil tem de se dar em termos realistas e sem romantismos, ou seja, não podemos ficar eternamente pagando um alto preço econômico por essa parceria (aceitando, por exemplo, o desaparecimento de indústrias), em troca de promessas de apoio ou amizade política.

Achamos que a China tem enormes potencialidades, mas representa também dificuldades para nós em certos setores, e defendemos que essas dificuldades sejam tratadas de forma fria, racional e serena. Acho que, daqui a dez ou quinze anos, quando olharmos para trás, nos daremos conta de que os anos 2000 foram os anos do “namoro não correspondido” [do Brasil com a China]. Achamos também que, mesmo que entrássemos com salvaguardas para 200 produtos chineses, eles não cortariam suas compras nem em 1% das *commodities* que hoje adquirem do Brasil, porque esses produtos interessam a eles. No entanto, existe aqui no Brasil, no MRE e no MDIC, uma gigantesca preocupação em não desagradar os chineses. Aliás, só nós temos; eles não.

*Se entendo bem, o que o Senhor está dizendo, no fundo, é que algumas de nossas indústrias não têm competitividade; que a indústria chinesa tem custos muito mais baixos; que nossas indústrias, inclusive por deficiências nossas, estão sendo prejudicadas pelo contrabando, o qual a rigor não decorre de culpa dos chineses. Parece estar afirmando também que, como nos só exportamos commodities para os chineses, que não têm interesse em deixar de comprá-las, então não haveria risco de sofrermos represálias, caso nos decidíssemos a defender nosso mercado, aplicando medidas restritivas contra eles.*

Não exatamente. Não somos radicais. Não é que achemos na FIESP que devemos entrar imediatamente com salvaguardas para uma série de

produtos chineses. O problema é que o governo brasileiro tem atado os próprios pés, ao fazer de tudo para não aplicar restrições contra importações chinesas, mesmo quando a situação as requeira, e essas medidas são absolutamente legais. Veja: a pedido do MDIC, até aceitamos abrir mão de salvaguardas, em prol da aplicação de medidas *antidumping*, que para os chineses são mais palatáveis que as salvaguardas. Mas temos lutado intensamente junto ao governo brasileiro para conseguir a abertura dessas medidas *antidumping*. Estamos convictos de que o recurso a essas medidas, nos casos em que elas sejam comprovadamente necessárias para proteger a indústria brasileira (e esses não passam de 30 a 40 produtos, num universo de 500), não iria necessariamente gerar represálias chinesas.

*Pelo que me consta, o MDIC negociou, no início deste ano, uma série de entendimentos de autolimitação de vendas, por parte dos chineses para o mercado brasileiro, que aliviaram substancialmente os problemas enfrentados por produtores brasileiros de têxteis.*

Na área têxtil, os chineses só fizeram conosco o que já haviam feito com os EUA e com a Europa. No caso dos outros 28 setores que no Brasil enfrentam dificuldades em função de importações crescentes chinesas, eles se recusam a negociar. Eu entendo a posição chinesa. Eles têm com os EUA e a União Europeia um comércio bilateral acima de US\$ 200 bilhões, ao passo que com o Brasil o comércio não passa de US\$ 15 bilhões. É compreensível que não queiram abrir uma exceção para o nosso país, o que poderia suscitar novos pedidos de concessões por parte de europeus e norte-americanos. Afinal, eles são pragmáticos. No caso da reforma do Conselho de Segurança da ONU, igualmente a China voltou atrás do apoio que havia dado à entrada do Brasil como membro permanente naquele órgão (sic). Por quê? Porque eles são pragmáticos e sabem que, deixando entrar o Brasil, deixam entrar também o Japão, que é algo que não querem. Essa relação estratégica que o Itamaraty defende só existe na nossa cabeça.

*Olhando do lado chinês, há quem diga que, durante a visita de Hu Jintao, quando se assinou um memorando de entendimento concedendo status de economia de mercado à China, houve uma negociação entre os dois governos, e nós fizemos uma série de exigências, como compra*

*de aeronaves, acesso ao mercado chinês de carnes - que os chineses, mal ou bem, viriam cumprindo.*

Não é verdade. Na questão da venda de aviões da Embraer, eles estão há muito ‘arrastando os pés’ e só agora, quando há uma ameaça crível de que o Brasil possa impor salvaguardas, é que eles ameaçaram cancelar uma compra que ainda não fizeram. Na questão da carne, igualmente, os chineses cumprem seletivamente e lentamente seus compromissos. Primeiro, há muita dificuldade na aprovação, pelas autoridades sanitárias chinesas, do credenciamento de frigoríficos brasileiros para exportar para a China. Em seguida, depois de conquistado a duras penas esse credenciamento, surgem clientes chineses interessados, mas eles não conseguem obter licenças de importação para o produto brasileiro. O governo em Pequim está simplesmente engavetando as licenças de importação de que precisamos para exportar carne para eles. E o mesmo, é bom que se diga, parece estar acontecendo com a Embraer. Eles engavetam licenças de importação, tanto no caso dos aviões quanto no de carnes. Essa necessidade de ter de passar por Pequim, e negociar caso a caso qualquer importação, é inaceitável, é coisa da época da “Cortina de Ferro”. Então, não é verdade que eles estejam cumprindo corretamente os termos daquele memorando de entendimento. O que ocorre é que, quando muito pressionados por nós, eles derrubam um barreira e aparece outra, por trás da primeira.

Na realidade, eles importam, sem problemas, aquilo que lhes interessa importar: soja, minério de ferro, etc. Sempre que podem, criam dificuldades para a venda na China de produtos de maior valor agregado, como o óleo de soja, e compram cada vez mais o produto em estágio primário. Isso para nós é uma política neocolonialista. Vocês chamem isso como quiserem; de parceria estratégica, por exemplo.

*O senhor parece muito pessimista em relação à possibilidade de conseguirmos alterar a composição da atual pauta de exportações para a China (muito calcada em matérias-primas), de forma a aumentar nossas exportações de produtos de maior valor agregado. É verdade que a China tem uma série de vantagens comparativas, que o senhor mesmo alinhou, em setores como o têxtil, nos quais não parece possível imaginar que tenhamos como penetrar, mas não haveria outras áreas ou nichos em que poderíamos talvez exportar manufaturados para a China?*

Os chineses fizeram muito avanços recentemente, mas também têm seus problemas, um dos quais é criar empregos para os milhões de pessoas que vivem no meio rural e que desejam migrar para as cidades. Eles são conscientes de que precisam gerar empregos para pelo menos parte dessa massa, e estão fazendo o necessário nesse sentido, sobretudo exportando manufaturados de maneira agressiva, mormente enquanto o setor de serviços não atingir um tamanho parecido com o que tem em outros países. A China só importa o que é estritamente necessário. É por isso que, sendo absolutamente franco e conhecendo o tipo de produto manufaturado que o Brasil produz, como automóveis ou alimentos processados, vejo muita dificuldade em podermos entrar e permanecer no mercado chinês vendendo esses produtos. Um exemplo disso é o que se passou com os derivados de soja. Em matéria de poucos anos, resolveram investir numa indústria própria de esmagamento e pararam de comprar o produto já processado de fora. Por isso, repito que não vejo como factível estabelecer um fluxo regular de produtos manufaturados brasileiros para a China.

*Com relação à sua queixa quanto à “escalada tarifária”, não é verdade que ela tende a ficar minimizada, na medida em que a China implementa os compromissos de reduções tarifárias por ela assumidos, quando aderiu à OMC, em 2001? No caso do óleo de soja, por pressões do Brasil, eles aceitaram reduzir a tarifa original (que era de 80%, em 2001) para apenas 9%, em 2007. Ou seja, se é verdade que a China, antes de entrar na OMC, praticava a ‘escalada tarifária’ com facilidade (aliás, não só ela, mas também a União Europeia), hoje, com ela na OMC, já é mais difícil para ela prosseguir com essa política. No entanto, conversando com a ABIOVE, há cerca de dois anos, disseram-me eles que “apesar de o Brasil ter aberto o mercado chinês para o óleo de soja estrangeiro”, quem tende a se beneficiar são os argentinos, os quais, por terem plantado soja perto do mar e por disporem de boas ferrovias, têm custos de escoamento menores que o Brasil, cuja produção vem cada vez mais do interior. Por outro lado, essa política de escalada tarifária tende a diminuir, até por pressões dos EUA e da União Europeia.*

Mas não se trata só de ‘escalada tarifária’. Também há problemas com o regime chinês de licenças de importação, que é pouco transparente, além de ser aberto a manipulação política. Não descarto que, num mercado como

o chinês, composto de 1,3 bilhões de pessoas, possa haver demanda para alguns produtos manufaturados específicos brasileiros, que caiam no gosto chinês. Mas não me parece factível estabelecer com a China uma corrente de comércio permanente e constante, na área de manufaturados, que seja comparável com o fluxo regular de exportações de matérias-primas, por exemplo. O que vejo, na verdade, é o contrário, isto é, hoje, por questões internas, estamos perdendo mercado lá fora para produtos onde o Brasil antes era competitivo. É o caso da calça *jeans*, em que o Brasil, apesar de ser um grande exportador, já começa a sofrer a concorrência da China nos EUA. Mas, não somos “contra a China”. Há muitos setores em que há possibilidade de cooperação. A FIESP só acha que, naqueles casos (que são a exceção, mas que existem) em que estiver ocorrendo uma concorrência desleal chinesa, tal como enquadrada na OMC, então a FIESP quer trabalhar junto com o governo brasileiro para aplicar as *trade remedies* cabíveis. Temos recebido muitas queixas de empresas brasileiras que exportam para a China, a respeito das barreiras não tarifárias que eles aplicam às nossas exportações, ou no caso de requerimento de licenças de importação para a carne brasileira.

*Por outro lado, observamos um movimento muito intenso da parte de outros países, eventualmente concorrentes nossos, que procuram promover pesadamente seus produtos no mercado chinês, através da abertura de escritórios de representação, lobbies, promoção de cultural (como o Ano da Rússia, Ano da Itália, etc.). Vemos esse comportamento não só nos países ditos avançados (como os EUA, Reino Unido, França), como também da parte de países médios “ocidentais” (como a Austrália e Canadá) e inclusive de países em desenvolvimento (como a Malásia e a Tailândia). Esses dois últimos, por exemplo, têm conseguido exportar mais produtos manufaturados e ter uma pauta comercial mais equilibrada com a China. Mas nada vemos de comparável do lado brasileiro. Podemos ser taxativos em dizer que não há maiores possibilidades de negócios se não ocorrer, de nossa parte, um esforço maior de prospecção de negócios? Talvez fosse possível explicar parte de nossas dificuldades, pelo fato de que, na verdade, nós não vendemos produtos à China; é ela que os compra de nós. Pergunto se o senhor não consideraria interessante tentarmos desenvolver uma política de promoção de exportações mais agressiva na China, com maior presença de empresas nossas em feiras internacionais na China, por exemplo. Afinal, parece-me que temos duas*

*opções: uma seria considerar que não somos competitivos no mercado chinês e portanto que só nos restaria a alternativa de adotar uma política defensiva em relação à China. A outra consistiria em tentar averiguar o que poderíamos obter em termos de exportações brasileiras para a China, a fim de tentar contrabalançar o comércio naqueles produtos em que os chineses são mais competitivos. Parece que muitos países estão partindo para a segunda alternativa. É verdade que ela não é fácil de adotar, e que os chineses são negociadores duros; mas parece que estamos num círculo vicioso: nossa limitada presença na área industrial geral na China proporciona poucos negócios e, na falta destes, a presença brasileira não aumenta.*

Talvez esteja certo e falte maior protagonismo nosso no mercado chinês. Esse tema da promoção comercial num país tão distante de nós e com as dimensões da China apresenta muitas complexidades e envolveria custos muito elevados.

*Mas, na área de matérias-primas, a enorme distância entre o Brasil e a China não parece ser impedimento, apesar do custo de frete onerar muito mais o transporte de produtos com valor unitário baixo do que o dos manufaturados. No caso do minério de ferro, supôs-se por muito tempo que não poderíamos pretender vender para a Ásia, devido ao elevado custo do frete, mas esse problema foi resolvido por meio de uma logística especial, com o uso de grandes navios, de frete relativamente menor. Não seria possível empregar soluções criativas para vender também manufaturados à China?*

O boom de crescimento que ocorre na China, com o aumento da produção siderúrgica, criou uma situação inédita, de intensa demanda chinesa por matérias-primas. A situação nesse setor não serve como base para produtos manufaturados. Volto a dizer que a relação com a China encerra enormes potencialidades, com alguns problemas específicos, que têm de ser encarados de forma mais pragmática, caso a caso. Não acho que devamos abandonar de todo uma visão chinesa baseada numa percepção de relacionamento estratégico, mas não creio que os chineses tenham do Brasil essa mesma visão estratégica que nós temos deles. Não vejo em Pequim disposição suficiente para que eles sacrifiquem certas coisas para salvaguardar

o relacionamento com o Brasil. Acho que eles irão defender os interesses deles, caso a caso. De nossa parte, o próprio governo brasileiro parece reconhecer agora que o reconhecimento da China como economia de mercado, concedido em 2004, foi, no mínimo, prematuro, para não dizer equivocado. Achamos que esse tema poderia ter sido discutido no momento atual, com mais calma e tranquilidade, ao invés de ter sido decidido de forma algo precipitada naquela época. Creio que, naquela época, o nosso governo alimentou certas ilusões sobre a China, que hoje vemos não se estarem confirmando. Depois portanto daquela fase meio romântica e ingênua, entramos hoje numa fase mais pragmática do relacionamento, em que começa a haver uma percepção do comportamento real deles, baseada no modo como ela trata efetivamente os interesses da Embraer em seu país, como é processada na prática a questão das licenças de importação para produtos brasileiros. Está nos parecendo que a relação China-Brasil está ficando unilateral, em que os benefícios são maiores para eles.

*Queria lhe perguntar sobre a questão dos investimentos chineses no Brasil. Foi dito que os chineses teriam interesse em fazer investimentos na área de infraestrutura brasileira, em ferrovias e portos, por exemplo, de forma a facilitar o escoamento de matérias-primas do Brasil para a própria China, sobretudo tendo-se em vista que nossa fronteira agrícola está cada vez mais no interior, longe da costa. No entanto, comenta-se muito no Brasil que esses investimentos não estariam ocorrendo. A que o senhor atribui esse fato.*

Os investimentos estão tardando porque os chineses são sóbrios e calculistas. Só empresários não sóbrios fariam investimentos de grande monta em projetos de infraestrutura literalmente no outro lado do mundo, sem contar com um planejamento muito preciso da rentabilidade ou da real necessidade de eles tomarem esse passo. É notório, por exemplo, que o comércio de *commodities* está sujeito a ciclos de maior ou menor procura e demanda. Se eles fizerem esses investimentos açodadamente e, dentro de algum tempo, houver redução na demanda, como ficaria a rentabilidade desses investimentos? Por outro lado, eles ainda conhecem muito pouco o Brasil, sobretudo nossa legislação de investimentos, que é muito complexa. Onde, por exemplo, está havendo aparentemente um grande investimento chinês em infraestrutura é no norte da Argentina, onde um grande empresário chinês,

grande importador de soja, está construindo uma ferrovia em associação com um grande empresário argentino. Nesse caso, o empresário chinês já está importando muita soja da Argentina e está convencido de que terá um retorno rápido para seu investimento.

Eu acho que os chineses irão efetivamente acabar investindo em projetos de infraestrutura no Brasil, mas não com aquela rapidez com que acreditávamos que isso seria feito. Na época da visita do Presidente Hu Jintao, jogou-se no ar uma cifra de investimentos de US\$ 20 bilhões, não sei muito bem com que intuito. Os chineses só irão investir, US\$ 100 milhões que sejam, em infraestrutura no Brasil, quando eles estiverem absolutamente convencidos de que esse investimento é condição *sine qua non* para eles conquistarem um acesso privilegiado a uma mercadoria que precisam ter certeza de que irão necessitar.

## **N - Entrevista com o Sr. Renato Amorim**

Local: Entrevista concedida por telefone

Data: 24.11.2006

Nota: O Sr. Renato Amorim foi Secretário Executivo do Conselho Empresarial Brasil-China durante seus primeiros dois anos de existência. Tal Conselho agrupa as principais empresas brasileiras com interesses na China, inclusive a Petrobrás, Banco do Brasil, Embracer, Embraco, Weg, Cia Vale do Rio Doce, Bolsa de Mercadorias e Futuros, Sadia, Associação Brasileira das Industrias de Óleos Vegetais, entre outras.

*A partir dos anos 2000, a China se tornou um parceiro comercial extremamente importante para o Brasil. Nos últimos anos, tem surgido aparentemente uma divisão entre um setor agroindustrial, que deseja relações mais próximas com a China, e setores industriais brasileiros que a vêem como ameaça. Estes últimos mantêm por vezes o discurso de que o crescimento do comércio agroindustrial brasileiro com aquele país não deve ser feito às custas do sacrifício do setor industrial brasileiro. Como representante de um Conselho empresarial brasileiro, como vê esse debate?*

Não há um conceito de exclusão a ser aplicado entre setores agrícola e primário, de um lado, e industrial, de outro, *vis à vis* o que poderíamos

chamar o “desafio chinês”. Creio que esse é um falso debate. Não existe esta opção excludente, nem devemos pautar nosso debate interno pela interrogação sobre que tipo de economia deveremos manter para atender às necessidades da China. Costumo usar dois exemplos, que considero interessantes, daquilo que o Brasil poderá vir a ser em seu relacionamento com a China. São eles a Austrália e o Canadá. Ambos países têm setores agrícolas e extrativos fortes, comparáveis aos brasileiros, e setores industriais igualmente bem desenvolvidos e com características semelhantes às do Brasil, com a ressalva, no caso do Canadá, do grande benefício de estar vizinho ao maior mercado consumidor do Mundo. É curioso notar que tanto a Austrália quanto o Canadá registram *déficits* comerciais expressivos com a China, sobretudo no caso do Canadá. Nem por isso, entretanto, houve nesses países, nem de longe, algo que se parecesse com a controvérsia associada à concessão do *status* de economia de mercado à China pelo Brasil ou a “celeuma” em torno da “invasão de produtos chineses”. Esses dois temas não ganharam o grau de politização que já está ocorrendo no Brasil e que já ocorre há tempos nos EUA. Por quê? Fundamentalmente, porque esses países já têm, mais do que o Brasil, uma relação madura e de proximidade no desenvolvimento de negócios com a China, sobretudo no que tange ao entrelaçamento econômico. O Canadá tem quatro mil empresas com investimentos na China, o que pesa nesse cálculo. São países que também procuram ter com a China uma visão de longo prazo, dentro do qual aceitam que certos produtos - sobretudo os que dependam de uso intensivo de mão de obra - não possam mais ser fabricados em seus mercados internos, e que há ganhos substantivos para seus consumidores, a partir da decisão de deslocar a produção de bens de menor valor agregado para países de custo baixo como a China. No Brasil, em contraste, há um discurso mal informado sobre uma alegada invasão chinesa, nem sempre baseado em dados completos. Talvez, como elemento que diferencie a percepção empresarial da China a partir do Brasil, de um lado, e do Canadá e Austrália, de outro, nessas questões de competitividade ou aplicação de salvaguardas, esteja o fato de que esses outros países detêm economias mais maduras, em que o relacionamento empresarial/governo também seja mais transparente, e onde a informação circule de forma mais clara.

A grande questão em que precisamos nos concentrar é que a China efetivamente provoca um desafio novo ao Brasil, e que estamos construindo com ela uma relação que não tínhamos na década de noventa. Este processo vem ocorrendo de maneira muito rápida. A China deixa de ser apenas um

grande dinamismo mundial que absorve *commodities*, produtos agrícolas, minerais e energéticos do mundo inteiro - num processo, sem precedentes na história, que eleva os preços desses produtos, que é sustentado e de longo prazo -, o que permite um ganho significativo para as economias emergentes, que temos de considerar. Ao mesmo tempo, surge como uma potência exportadora que cada vez mais coloca um desafio para o Brasil e para os seus demais parceiros comerciais.

Acho importante reiterar que não há qualquer sentido de exclusão entre esses três setores que vão necessariamente se relacionar com a China: agricultura, mineração e energia, indústria, além de, eventualmente, um quarto setor, o de serviços, ainda não muito afetado pela China, mas que representa uma área em que o Brasil poderá se beneficiar do “boom chinês”. Temos uma margem interessante para desenvolver negócios com a China, por exemplo, nas áreas de serviços de construção, de tecnologia da informação, de serviços bancários. Há também boa margem para que venhamos, num segundo momento, a competir com a China nesses setores, como começa a ocorrer, por exemplo, na África, onde empresas de construção civil brasileiras concorrem com suas congêneres chinesas.

*Em meados de 2004, ocorreu a visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, visita essa que parecia abrir muitas perspectivas. Inclusive, durante a mesma, foram assinados uma série de contratos empresariais relacionados com grandes investimentos chineses no Brasil. Mais adiante, ainda naquele mesmo ano, o presidente chinês foi ao Brasil e anunciaram-se novos grandes investimentos. Ao final daquela visita, o Brasil concedeu o “status” de economia de mercado à China, um pleito que vinha sendo apresentado com insistência pelo governo chinês. No entanto, no decorrer de 2005, percebe-se que, ao invés de se estreitar e se desenvolver, o relacionamento entre os dois países é sujeito a uma certa involução, por força de um “lobby” extremamente vocal da parte de setores da indústria brasileira que usaram o tema da economia de mercado como uma “bandeira” para colocar na defensiva o governo brasileiro. Como analisa o Senhor esse movimento de contestação à parceria estratégica, que ocorreu em 2005, em certos setores empresariais?*

O Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) esteve no centro deste debate. Há várias dimensões a considerar nesta questão. A primeira é que a

visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China suscitou um conjunto de expectativas que se revelaram mais tarde excessivamente otimistas e até mesmo ingênuas, provocando um movimento de desilusão e irritação. Vejamos a primeira parte, a das expectativas geradas em 2004. O empresariado brasileiro olhava com muito otimismo para o crescimento do comércio bilateral com a China. O aumento de nossas exportações para aquele mercado, no ano anterior, em 2003, havia sido de 80%, muito explicado pelas exportações de soja e minério de ferro, mas ainda assim um aumento extraordinário - o que gerou a expectativa de que a China seria uma espécie de “panaceia”, capaz de permitir viabilizar a manutenção, pelo Brasil, de altas taxas de crescimento de suas exportações e até de sua própria economia por muito anos.

Quando o Presidente Lula visitou a China, acompanhou-o uma numerosa missão empresarial, composta de 400 a 500 empresários, algo nunca visto antes. Esses empresários convenceram-se, de modo geral, de que a China “salvaria” a economia brasileira, então apenas saindo de uma recessão. Nos meses que antecederam esse evento, tinha havido uma grande celeuma no Brasil em torno da China, que era capa, manchete em todos os jornais, revistas, suscitando grande interesse, mas sem que toda essa atenção midiática fosse acompanhada de um debate estruturado sobre os interesses e projetos efetivos que poderiam ser concretizados pelo Brasil com a China.

Nesse ponto, faço uma crítica. É preciso qualificar a visita do Presidente Lula à China, apontada então como um gigantesco sucesso de política comercial dentro de uma perspectiva mais ampla do que haviam feito outros países com a China. Na ausência de um processo estruturado, organizado e bem articulado de aproximação empresarial com a China, não me parece que a ida, por uma só vez, de tantos empresários brasileiros à China realmente pudesse levar efetivamente à concretização de negócios em uma escala compatível com aquele número. Isso porque, se formos olhar para os últimos dez anos, veremos que essa missão empresarial foi praticamente a única verdadeiramente significativa nas relações bilaterais, a parte uma missão menor, realizada em 2002, chefiada pelo então ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio brasileiro. Não há, no caso brasileiro, ao contrário do que fazem os europeus, um esforço continuado de tentar levar à China um fluxo contínuo de empresários, mesmo que sejam poucos de cada vez. Em 2003, por exemplo, o Chanceler e Primeiro-Ministro alemão foi à China sete vezes, três das quais no contexto de reuniões multilaterais entre Europa e Ásia ou China, mas outras quatro em caráter puramente bilateral, para inaugurar

grandes obras ou projetos sino-alemães, sempre acompanhado de pequenos grupos de 10 a 15 grandes empresários, geralmente fornecedores do projeto a ser inaugurado. No Brasil, em contraste, priorizamos realizar um grande evento, mas sem necessariamente termos um projeto de longo prazo conectado a esse evento. O que poderíamos contrapor ao conceito de uma relação via ações espasmódicas - que é o modelo que caracteriza muito a relação sino-brasileira, no plano comercial nos últimos dez ou quinze anos -, é o conceito do planejamento e execução ordenada de missões e de programas de aproximação, de disseminação de conhecimento, mas nada disso tem ocorrido. Talvez resida nesse ponto uma fragilidade comparativa do Brasil em relação a seus competidores na China. Isso se aplica não só à comparação com países europeus, ou com os EUA e o Japão, mas também em relação à atuação do governo e empresariados do Canadá, Austrália e até Chile. Esses países, muito mais do que nós, “apostam” em programas sustentados de apoio na China, destinado ao pequeno e médio empresário, ou mesmo grande, e não no “grande evento”, que muitas vezes não tem seguimento.

Passemos à segunda parte, a da desilusão. No final de 2004 e início de 2005, começam a aumentar as exportações chinesas e a diminuir proporcionalmente, embora ainda continuassem altas, as taxas de crescimento de nossas exportações para a China, frustrando assim os “otimistas”. Já em novembro de 2004, com a decisão do governo brasileiro de reconhecer a China uma “economia de mercado”, em meio à visita do Presidente Hu Jintao ao Brasil, há uma reação negativa da FIESP, que se dá no mesmo dia do anúncio oficial daquela medida. Nesse momento, começou o que chamo de “sequestro da agenda pública” por alguns setores da indústria brasileira preocupados com a defesa de uma agenda política em que a China aparecia como um “bode expiatório” conveniente. Vimos, desde o final de 2004, e de maneira acentuada no primeiro semestre de 2005, uma movimentação muito grande de setores, sobretudo o têxtil, de calçados e de brinquedos, falando à imprensa, apresentando seus pontos de vista, queixando-se muito da China, muitas vezes com informações parciais e deturpadas. Em fevereiro ou março de 2005, por exemplo, representantes do setor têxtil se declaram alarmados, perante a imprensa brasileira, com o aumento de 113% nas importações de produtos têxteis da China em 2004, fato que diziam configurar uma “invasão chinesa”, que ameaçava especialmente aquele setor.

Uma análise detida das estatísticas comerciais brasileiras naquele ano coloca esse número em perspectiva totalmente diversa. A China exportou ao

Brasil, em 2004, US\$ 250 milhões, o que é uma proporção ínfima (0,7%) da cadeia produtiva têxtil no Brasil, que somara, no mesmo ano, cerca de US\$ 35 bilhões. Naquele mesmo ano em que as importações brasileiras de têxteis chineses aumentaram 113%, e em que se brandiu a “ameaça chinesa”, o Brasil importou mais produtos têxteis da UE do que da China e teve - é interessante notar - um saldo exportador no seu comércio têxtil com o mundo de US\$ 670 milhões.

Haverá setores fragilizados dentro da área têxtil no Brasil? Sim, existem, e é evidente que a China será, nos próximos anos, e cada vez mais, o grande polo de produção têxtil mundial, como também é evidente a constatação de que a China é imbatível no setor de têxteis sintéticos. Em *lingerie* e artigos atléticos com tecidos sintéticos, é impossível concorrer com os chineses. Mas a superioridade chinesa nem sempre é tão clara. Afinal, o Brasil é competitivo nos segmentos de fibra natural, chegando a exportar para a China camisetas de malha e tecidos *blue jeans*, o que indica que o Brasil ainda é competitivo em certos nichos. É interessante notar que esses segmentos investiram muito em tecnologia, em bens de capital, em processos novos de produção, motivo por que conseguiram posicionar-se mais agressivamente no mercado internacional.

Por essa mesma época, em 31 de dezembro de 2004, com o fim do Acordo de Têxteis da OMC, já se previa que a China iria aumentar sua participação no mercado internacional de têxteis. Politicamente, era interessante para o setor têxtil brasileiro levantar uma “bandeira” política que o ajudasse a enfrentar os novos tempos de maior concorrência no setor, e a China era uma excelente desculpa para suas inadequações. Naquela época, lideranças importantes do setor têxtil e calçadista afirmavam que, em decorrência da concessão do *status* de economia de mercado, a China passaria destruir a indústria brasileira. Ora, qualquer pessoa minimamente informada sabe que a concessão desse *status* dificilmente teria tal efeito, pois afetaria unicamente a forma de cálculo de direitos *antidumping* aplicados pelo Brasil. É curioso notar que, em 2004, o total de importações brasileiras provenientes da China sujeitas a direitos *antidumping* não chegava a USD 40 milhões. Mas, para o público leigo e a imprensa, essas declarações causaram grande efeito, impulsionando uma imagem falaciosa e muito mais dramática do que o problema tinha na realidade.

Significa isso que não nos devemos preocupar com a competição chinesa? De forma alguma. Mas é importante que o debate no Brasil seja mais maduro,

seja alimentado por números verdadeiros, e não se restrinja à análise do que ocorre em setores isolados da economia brasileira em seu relacionamento com a China. Em particular, qualquer debate sério sobre este tema teria de levar em consideração aspectos como a experiência de outros países em lidar com a China e a posição que a China ocupa em cadeiras produtivas globais.

Vamos examinar outros setores supostamente muito atingidos pela concorrência chinesa. Primeiro, o de calçados. Neste setor, constatamos um aumento substancial da participação chinesa nas importações brasileiras de calçados entre 2000 e 2004. Nesse período, a parcela chinesa dos calçados importados subiu de 20% para mais de 60%, o que parece representar uma ameaça considerável. Novamente, é preciso colocar esses números em perspectiva. Do total de calçados consumidos no Brasil, apenas 2% são importados. Se a China fornece dois terços de nossas importações de calçados, então ela participa com 1,2% de nosso mercado total. Você poderá me perguntar sobre todos os calçados que vemos sendo vendidos por camelôs, nos centros das grandes cidades. Trata-se de contrabando, de fraude, que tem de ser tratado como tal, seja na esfera policial, seja na de defesa comercial.

Depois de um clima de exagerado otimismo em relação à China em 2004, ano em que se deram essas duas importantes visitas presidenciais, 2005 é o ano em que a China se transforma em uma “vilã” para certos setores empresariais. A China passa a ser caracterizada por esses segmentos como “destruidora de empregos brasileiros”. Ela é tratada como uma força inexorável contra a qual não haveria solução de mercado para setores industriais brasileiros que utilizassem intensivamente mão de obra, justificando, portanto, o recurso às salvaguardas especiais previstas pelo Protocolo de Adesão da China à OMC.

É importante entender por que essas pressões aumentaram tão rapidamente, em tão pouco tempo. Para entender por que e como isso ocorreu, é preciso examinar um fator insuficientemente compreendido, que é a dinâmica interna da entidade que foi a principal porta-voz de uma plataforma “anti-China” dentro do universo empresarial brasileiro, a FIESP. Nos dias anteriores à chegada do Presidente Hu Jintao ao Brasil, a FIESP tinha acabado de passar por uma eleição interna difícil na qual, pela primeira vez, a presidência das suas duas “casas”, a FIESP e a CIESP - normalmente exercida por uma só pessoa - foi dividida entre os dois candidatos, o que estabeleceu um precedente inédito. Nesse contexto, o novo presidente da FIESP, Paulo Skaf, precisava

de um “discurso” que “unificasse” sua base de sustentação dentro dos sindicatos patronais. É nesse contexto de divisão inédita e de fragilização da base de apoio da FIESP que ocorre a busca de um tema que possa unir os empresários, contra um “inimigo comum”, que passa a ser a China, sobretudo depois que o governo lhe concedeu o “*status* de economia de mercado”, sem maiores consultas ou debates internos.

Com essa medida, o governo brasileiro deu à FIESP, de certa forma, uma “bandeira” política. À exceção do Conselho Empresarial Brasil-China, que estava atento ao tema e se mobilizou para levar ao governo as suas posições, o restante do setor privado não foi consultado ou ouvido sobre o tema. Esse comportamento levou o setor privado a acreditar que o governo brasileiro se propunha a trocar essa concessão comercial - reconhecimento da China como economia de mercado - por uma concessão política na área da ONU - apoio ao Brasil no CSNU -, o que constituiu certamente um fator de acirramento dos ânimos empresariais contra o governo.

E aqui se deve perguntar se esse discurso “anti-China” é homogêneo dentro do empresariado brasileiro, e se a maior parte dos empresários brasileiros o partilha. A resposta é não. Embora se tenha procurado “vender” o entendimento de que o setor empresarial como um todo estava seriamente preocupado com a “ameaça chinesa”, os setores que têm uma percepção realista da China são muito mais numerosos do que uma primeira avaliação sugeriria. Intuitivamente, poderíamos imaginar que empresas da área agrícola ou extrativa, como a CVRD e o setor de soja, bem como a Embraer, por estar estabelecida lá, fossem pró-China, em detrimento de setores domésticos industriais. Mas essa divisão é falsa. Empresas industriais brasileiras, como a Embraco, a Weg, que já investem na China, bem como a Tramontina ou Gerdau, que querem lá investir, e até empresas têxteis brasileiras querem ampliar negócios com a China. Este é o caso da Hering, que, de maneira inteligente, terceirizou na China a sua cadeia de produção de tecidos e roupas de menor valor agregado, reservando para o Brasil a parte mais sofisticada e de maior valor agregado da sua produção. Da mesma forma a Santista e a Coteminas estão interessadas em instalar base produtiva dentro da China.

Diante disso tudo, um dos maiores perigos que corremos é o de concluir, a partir de uma visão simplificada, que existe dentro dos setores industriais brasileiros um posicionamento homogêneo e um consenso quanto ao que significa a China e quanto a ser ela uma ameaça ou uma oportunidade. Os setores estão muito longe de qualquer consenso sobre esse tema.

Contra essa tentativa, feita no começo de 2005, de apresentar à opinião pública brasileira, pela imprensa, um “quase consenso de que o Brasil teria muito a perder com a China e que aquele país iria ‘devastar’ nossa indústria”, o Conselho Empresarial China Brasil começou a atuar para mostrar a jornalistas e analistas econômicos as percepções de outros setores empresariais, que apontavam no sentido de conclusões diferentes. Mostramos, por exemplo, que muitas das importações adicionais provenientes da China eram fruto da substituição de fornecedores, e não de um aumento líquido de importações. Enfatizamos que a questão de contrabando, ignorada pela FIESP, era uma questão crucial. Isso levou certos jornalistas a reverem suas opiniões e a publicarem matérias mostrando o outro lado da notícia. Nesse debate, o CEBC procurou difundir a ideia de que nosso relacionamento com a China não tinha apenas tons brancos e negros, e defendeu a necessidade de “bom senso” na administração de nossa agenda de relacionamento com aquele país.

Procuramos mostrar que a China não era necessariamente uma rival temível que iria “destruir” a indústria brasileira, como mostram os casos de algumas empresas como a Weg, Embraco e Embraer, todas na China. Mostramos também que empresas brasileiras, ao se tornarem globalizadas, fatalmente terão de participar de cadeias de produção mundiais, que imporão algum tipo de “deslocalização”. Nesse contexto, investir na China ou na Malásia não é só um movimento defensivo, e sim às vezes parte de uma estratégia de dinamização e geração de competitividade dentro de seu setor.

*Um dos motivos para um certo desencanto e decepção com a China no Brasil, pelo menos dentro do governo brasileiro, tem sido a percepção de que não foram para frente os investimentos chineses que teriam sido prometidos no Brasil desde a visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, em 2004. Qual a situação desses investimentos? É realista esperar um nível substancial de investimentos chineses no Brasil ou tivemos expectativas excessivamente ambiciosas e a China nunca será um investidor importante no Brasil?*

Creio que, a médio prazo, é perfeitamente razoável supor que haverá níveis expressivos de investimentos chineses no Brasil, até porque a China está hoje investindo de maneira mais consistente no exterior. Esses investimentos virão, não só para o Brasil e para a América Latina, como também para a África, Oriente Médio e Ásia. No caso brasileiro, das

promessas feitas em 2004, durante as visitas dos dois presidentes, o que houve foi uma ‘inflação de expectativas’. Havia uma natural preocupação dos dois governos, naquela época, de gerar uma agenda positiva para ‘engrandecer’ as visitas presidenciais. Disso resultou que muitos projetos, anunciados então como certos, não estavam realmente maduros. Essa necessidade de maior detalhamento ocorreu sobretudo do lado chinês, que sentia a necessidade de gerar uma ‘agenda positiva’ para a visita do presidente Hu Jintao ao Brasil. Este é o caso dos projetos referentes à participação chinesa no contexto das Parcerias Público-Privadas, na ampliação da malha ferroviária e portuária brasileira, projetos de infraestrutura ligados ao desejo chinês de melhorar e baratear seu acesso a *commodities* agrícolas e minerais brasileiras. Em contraste, os projetos brasileiros - as associações da CVRD com a CHALCO e a BAOSTEEL, e a da PETROBRÁS com a SINOPEC - já tinham tido estudos prévios de viabilidade e estavam em estágio avançado de implementação. Os projetos chineses, menos.

Qual o quadro hoje? Os projetos empresariais, como a associação CVRD-CHALCO e BAOSTEEL-CSN, estão progredindo. Os projetos na área de infraestrutura, excetuando-se o GASENE, estão, entretanto, quase todos parados. Por quê? Além, da falta de estudos preparatórios e da pressa chinesa, quando daquelas visitas presidenciais, em anunciar como projetos factíveis alguns planos que eram pouco mais do que ideias, não havia uma compreensão muito clara, da parte chinesa, sobre o quadro institucional dentro do qual esses investimentos iriam ocorrer. É preciso ressaltar que o modelo de investimento proposto pelos chineses para o Brasil, na área de infraestrutura, era, de modo geral, muito semelhante ao que podemos chamar do modelo de atuação da China na África. Nesse modelo, empresas chinesas se responsabilizam pelo financiamento total do projeto mas, em compensação, lhes é reservado todo o trabalho de engenharia e construção civil das obras. No caso de ferrovias, os insumos - trilhos, vagões, locomotivas - seriam todos de origem chinesa, como também a mão de obra a ser utilizada. O pagamento, por sua vez, seria em matérias-primas e produtos agrícolas, com preços fixos, algo que não existe em nenhum país minimamente sério. Ora, este é um modelo que poderíamos até qualificar de ‘neocolonialista’ e que obviamente não interessa estrategicamente ao Brasil. Acho que houve uma ‘ducha fria’ aplicada aos chineses, quando autoridades e empresários brasileiros lhes disseram que o Brasil esperava mais da China do que isso, que imaginávamos poder estabelecer com a China uma parceria semelhante à que desenvolvemos com o Japão, nos anos setenta e oitenta do século passado.

Dito isso, creio que os investimentos chineses virão para o Brasil, talvez não com a grandiosidade com que foram anunciados em 2004, mas virão, sobretudo na área mais comercial de exploração de recursos minerais. Alguns deles já estão mesmo sendo implementados, como o projeto da GASENE, o investimento da CVRD e da CHALCO na produção de alumina, a construção da Termelétrica de Candiota. Outros, entretanto, talvez não sejam implementados da maneira como foram planejados inicialmente.

*No final de 2005, como resultado dessas pressões da indústria brasileira, o governo começou a negociar com sua contraparte chinesa entendimentos informais que diminuíssem os surtos de exportações chinesas em certos setores sensíveis da economia brasileira, contribuindo assim para reduzir as pressões para que o Brasil aplicasse restrições abertas a exportações chinesas, tais como as salvaguardas especiais, que poderiam desencadear um processo de retaliação e prejudicar interesses ofensivos brasileiros na China, como na área de carnes e aviões. Em resumo, parece que o que temos hoje é uma fase de contemporização, na qual a eclosão de uma sucessão de pequenas crises é administrada de forma “ad hoc”, evitando-se um choque frontal de interesses, mas sem soluções duradouras. Olhando para o futuro, porém, o Sr. considera que o pior já passou? Estamos em condições de desenvolver uma agenda positiva com a China? Ou, ao contrário, pensa que a relação bilateral continuará a ficar refém de pressões protecionistas internas, na medida em que aumenta a competitividade da China em setores como bens de capital e automóveis?*

Eu sou otimista quanto à possibilidade de construirmos uma agenda positiva com a China. Ela vem sendo construída em termos “ad hoc”, empresa por empresa, mas em termos estruturais, de relações país a país. Nosso êxito dependerá de vários fatores. Em primeiro lugar, ao falarmos da questão da competitividade, é preciso ter em mente que o desafio ‘competitivo’ da indústria brasileira não depende exclusivamente da relação específica do Brasil com a China, como se os problemas de competitividade interna da indústria brasileira não se originassem das condições internas da economia brasileira. A grande razão pela qual vários setores industriais brasileiros estão sendo fragilizados - e você mencionou bem a propósito o setor automotivo - não é a China e sim o “custo Brasil”. A competitividade internacional da indústria brasileira não

será melhorada por medidas protecionistas contra a China, como salvaguardas especiais e recurso intenso a outras medidas de defesa comercial. Se a indústria brasileira quiser ser competitiva em nível internacional, e não voltarmos ao velho modelo de uma indústria tecnologicamente desatualizada protegida por altas tarifas alfandegárias, a única solução viável, a médio prazo, é nos lançarmos dentro do Brasil em reformas que garantam que nossas empresas possam competir agressivamente no mercado internacional.

No curto prazo, acho difícil termos uma solução para esse dilema. A competitividade da indústria chinesa irá aumentar nos próximos anos *vis à vis* sua congênera brasileira, o que poderá motivar novos surtos de pressão protecionista. Certamente assistiremos, nos próximos três a cinco anos, a um movimento crescente, por parte de empresas brasileiras, de substituição, por congêneres chineses, de insumos antes provenientes de outros países ou do próprio país. A indústria chinesa continuará sendo cada vez mais competitiva, por usar insumos chineses mais baratos, e passará a ameaçar exportações brasileiras em terceiros mercados, sobretudo nos de países desenvolvidos como os EUA, onde o Brasil ainda detém uma razoável inserção em certos nichos, como sapatos, móveis, alguns têxteis. Como resultado, nossa indústria tenderá a perder mercados, inclusive na América Latina, o que tenderá a retirar-lhe escala de produção e possivelmente gerará pressões muito fortes por proteção, que lhe permitam compensar internamente as perdas que terão no exterior.

Outra questão que poderá suscitar dificuldades no relacionamento comercial e político entre o Brasil e China é a questão da necessária regulamentação, pelo Brasil, do *status* da China como economia de mercado. Recordo que esse *status* foi anunciado pelo Brasil em 2004, no âmbito de uma negociação específica que redundou num Memorando de Entendimento, cujas principais cláusulas foram cumpridas. Causa estranheza ver alguns órgãos oficiais no Brasil afirmando que os chineses precisam cumprir ainda elementos substanciais contidos naquele. Pelos levantamentos do CEBC, os chineses já cumpriram todas as obrigações a que se submeteram naquele documento. Em alguns casos, como no de compra de aviões, os chineses excederam suas obrigações, comprando cem ao invés de apenas dez unidades. Na área de carnes, já temos 26 frigoríficos brasileiros credenciados a exportar para a China. Na área de coque siderúrgico, o Brasil irá receber o carvão chinês a partir de 2008. Em resumo, os chineses já cumpriram a parte deles, mas o Brasil ainda não cumpriu a sua. E agora começamos a ver o início de

investigações *antidumping* no Brasil contra produtos chineses, nas quais não se pretende adotar a regra de economia de mercado, apesar de o país ter declarado, de forma solene, há mais de dois anos, que pretendia fazê-lo. Ora, essa situação esdrúxula afetará inevitavelmente de forma negativa a nossa credibilidade junto aos chineses, podendo convencê-los de que o Brasil não é um ator confiável.

*Diante desse quadro, o Sr. acredita numa agenda positiva? O que constituiria esta agenda? Há experiências de terceiros países, em sua relação com a China, que podem ser de utilidade para nós no Brasil?*

Acho que setores empresariais brasileiros expressivos começam a entender que esse padrão de relacionamento hostil em relação à China não nos levará a nenhum lugar. Estamos muito presos a uma agenda negativa, a preocupações defensivas. Precisamos articular uma relação mais estruturada e positiva com a China, como alias fazem outros países, alguns dos quais têm tido seus mercados penetrados de forma muito mais acentuada pelos chineses do que o Brasil.

Vejo dois modelos que o Brasil poderia seguir para aprimorar sua política de promoção comercial e de divulgação de seus produtos e empresas dentro da China. Há muitos modelos disponíveis, como os de países médios europeus, mas o que me parece interessante é dirigir nosso olhar para países que tem semelhanças geográficas, culturais e econômicos com o Brasil. Por isso, sugeriria trabalharmos com dois modelos, o Canadá e a Austrália. Há também o caso do Chile, que é um modelo em ascensão, em termos de presença na China, que procura investir na ampliação e aprimoramento de sua rede diplomática na China, mas como este processo ainda está pelo meio, prefiro me concentrar nos outros dois casos.

O Canadá e a Austrália têm óbvias semelhanças com o Brasil. São países grandes, possuem economias diversificadas, com uma distribuição equilibrada entre agricultura, setor extrativo e indústria. Ambos também têm um volume de comércio com a China que, embora superior, não é muito diferente daquele que o Brasil mantém com esse país asiático. O que têm feito o Canadá na China? À semelhança do Brasil, há também uma participação importante de seu setor agrícola e extrativo no comércio bilateral com a China. O Canadá já está há mais tempo engajado na China, especialmente na área de investimentos. Mas o fator que o diferencia realmente do Brasil é o fato de

ter investido nos últimos anos consideráveis recursos e empenho substancial na criação de uma rede de organizações de apoio à presença de suas empresas naquele país, que se tem se revelado eficiente. Para tanto, o Canadá tem, além de uma embaixada em Pequim, três consulados na China (um em Xangai e outros dois em Guangzhou e Chongqing). O Brasil, ao contrário, só tem um consulado na China, em Xangai, o que limita nossa atuação na China basicamente ao eixo Pequim-Xangai.

Além de contar com essa presença oficial, a atuação canadense na China é apoiada, de maneira muito bem estruturada, por instituições empresariais como o Conselho Empresarial Canadá-China, que tem escritórios em uma dezena de cidades chinesas, e que dá um apoio real às empresas, em termos de inteligência comercial, investigação de mercados, avaliação de condições macroeconômicas. Esse apoio dá uma segurança muito grande ao investidor canadense e estimula a entrada da pequena e média empresa canadense no mercado chinês. Essa estrutura, em que os componentes oficial e empresarial atuam juntos, permite à presença empresarial canadense na China uma imensa capilaridade. O Canadá também investe pesadamente em vínculos acadêmicos e empresariais, apresentando seu país como um local ideal para o estudo do inglês e enviando ele próprio milhares de estudantes para estudar na China e desenvolvendo pesquisas acadêmicas importantes sobre a China.

A estrutura que os australianos mantêm na China é muito semelhante à do Canadá. Novamente, encontramos uma grande capilaridade, com a presença de mais de uma dezena de escritórios da *Austrade*, organização oficial de promoção de comércio da Austrália, que se gaba de ter na China sua maior rede de escritórios de promoção comercial no mundo. Assim como no caso do Canadá, a Austrália envia muitos estudantes à China, o que gera posteriormente uma massa crítica de especialistas em assuntos chineses na Austrália, facilitando a atuação das empresas australianas na China, bem como a comunicação e diálogo entre as duas culturas.

O Brasil, em contraste com a Austrália e o Canadá, envia muito poucos estudantes à China e recebe igualmente muito poucos estudantes chineses em seu território. Temos um déficit estrutural brutal nessa área, inclusive em relação a outros países latino-americanos, que começam a investir nessa capacitação. Na área empresarial, a Austrália faz uma defesa veemente - e nesse ponto são até mais assertivos do que os canadenses - dos interesses de suas empresas na China, bem como atua dentro de um projeto ordenado, de longo prazo, de acesso de seus bens e serviços ao mercado chinês.

O fato de tanto a Austrália quanto o Canadá deterem na China extensa rede de escritórios de promoção e divulgação de oportunidades comerciais nos leva à conclusão de que deveríamos imitá-los. Ademais de ampliar nossa rede consular na China, criando um consulado em Guangzhou, deveríamos estabelecer, em diversas outras capitais provinciais da China, centros de negócios, seguindo o modelo alemão de congregar, num só endereço, instituições oficiais que, no caso brasileiro, poderiam ser a EMBRATUR, a APEX, o Conselho Empresarial Brasil-China, entre outras. Essa estrutura tem um preço, é verdade. Se compararmos os números de comércio e de investimentos entre Brasil e China com os das duplas China-Canadá e China-Austrália, será difícil explicar por que os canadenses e australianos podem fazer esse investimento, e o Brasil não.

*E sobre uma agenda positiva nossa com a China, em reconhecimento do fato de que a China é hoje um parceiro comercial fundamental para o Brasil? Como poderemos modernizar e atualizar nossa atuação na China, para que ela acompanhe a importância vital que a China tem hoje no cenário internacional?*

O primeiro desafio consiste em decidir o que o Brasil deseja da China. O primeiro passo reside em reconhecer que a China é um polo de crescente poder econômico e político internacionais, num mundo que caminha, pelo menos no que tange à economia, para uma ‘bipolaridade’ em que haverá uma Ásia liderada pela China e um Ocidente conduzido pelos EUA. Em seguida, a partir dessa definição, temos de criar as estruturas para lidar com a China. Será difícil realisticamente fazer avançar nossos interesses comerciais com um país da importância da China, que cresce como ela cresce, abrindo oportunidades imensas, sem termos estruturas governamentais e empresariais para tanto.

Há aqui dois lados a considerar: o empresarial e o governamental. Sob o aspecto empresarial, é claramente necessário que as empresas brasileiras invistam mais na China, em estruturas institucionais capazes de apoiar as que pretendem desenvolver negócios naquele país, bem como de fazer *lobby* junto ao governo chinês, quando necessário. Um bom exemplo é a *American Soybean Association*, que tem um escritório na China e que vocifera muito toda vez que seus interesses são afetados na China. Nada há de equivalente do lado brasileiro, embora o Brasil exporte quase tanta soja para a China quanto os EUA.

Da mesma maneira, para tentar implementar essa agenda positiva, o Brasil precisa urgentemente começar a criar políticas de capacitação relacionadas com a China, tanto no que se refere a indivíduos quanto a instituições. No que se refere a pessoas, uma primeira providência seria investir no treinamento de brasileiros jovens aptos a falar mandarim, a partir de estudos na China. Esse passo é importante, não só para conhecer a língua chinesa, mas para desenvolver relacionamentos, conhecer a maneira como a ‘academia chinesa’ pensa.

O segundo ponto é desenvolver instituições governamentais e empresariais para lidar com a China. Não há uma tradição muito forte brasileira de investir em relacionamentos institucionais. A própria CEBC não tem uma presença física na China. Mas seria importante criarem-se centros de negócios empresariais por toda a China, gerando assim um movimento autossustentado de aproximação empresarial com a China. O setor privado também precisa fazer sua parte nesse trabalho, isto é, criar instituições e investir numa presença maior na China. Sem essas providências, não é realista esperar que empresas brasileiras possam ampliar seus negócios na China para além das áreas tradicionais já exploradas em *commodities*.

O outro lado do arranjo institucional para o desenvolvimento de negócios com a China é o Governo. Não é possível, numa cidade como Xangai, que cada vez mais se consolida como o novo polo financeiro e industrial da Ásia, o Brasil ter um consulado pequeno sem uma estrutura ampla de apoio a negócios. É compreensível que o MRE não tenha os recursos necessários para desenvolver na China uma estrutura comparável à canadense ou australiana - onde há dezenas de pessoas trabalhando nos setores comerciais de suas Embaixadas ou consulados na China -, mas não podemos continuar à mercê de uma estrutura tão pequena para uma relação comercial que cresce tanto como a sino-brasileira. O mesmo vale em relação à Embaixada do Brasil em Pequim, cujo setor comercial, embora infatigável, é composto de apenas três pessoas: um diplomata e dois funcionários locais. Além de precisarmos ter uma estrutura diplomática e consular maior do que temos atualmente na China, é preciso um esforço oficial maior para estabelecer contatos e vínculos com os governos provinciais, que é onde os negócios ocorrem de fato, de forma a apoiar e legitimar os empresários brasileiros que se aventuram nesses locais.

Outra área importante em que o Brasil precisa investir mais na China é em imagem. É preciso reconhecer que o Brasil, de modo geral, não goza de credibilidade na China como sendo um país com capacidade tecnológica

avançada. A própria Embraer sofreu com isso, quando primeiro se estabeleceu na China, na medida em que os chineses eram céticos em relação à sua capacidade de produzir aviões de qualidade equivalente à dos canadenses. A imagem que os chineses fazem do Brasil é a de um país de futebol, samba e de um certo exotismo tropical. Isso prejudica empresas como a *Politec*, da área de informática, que vêm à China promover a automação bancária. O Brasil tem tecnologia para oferecer à China. O que não há é uma percepção associada ao Brasil de excelência empresarial e industrial. É preciso, portanto, associar qualidade ao nome do país, divulgando junto aos chineses um Brasil que eles não conhecem e mostrando que o Brasil não é só um país de mulatas e de samba, mas também o país da Embraer, da Petrobrás e outras empresas e centros de excelência.

### **O - Entrevista com o Professor Marco Aurélio Garcia**

Local: Entrevista concedida por telefone

Data: 22.11.2006

Nota: O Professor Marco Aurélio Garcia, cientista político, foi por diversos anos Assessor Internacional do Partido dos Trabalhadores e a partir de 2003 atua como Assessor Especial do Presidente da República.

*A aproximação diplomática com a China, defendida pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelo núcleo de política externa do Partido dos Trabalhadores, se deve a razões pragmáticas, ligadas ao crescente poderio econômico e político daquele país e às perspectivas de a China vir a ser um importante mercado para o Brasil ou, alternativamente, se insere num contexto mais ideológico, de aproximação com as potências do Sul, de modo a alterar a “geografia do poder mundial”?*

Na política do Partido dos Trabalhadores e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva de aproximação com a China existiram sem dúvida componentes pragmáticos, componentes esses que foram confirmados posteriormente com a grande expansão do comércio que se verificou desde então e sobretudo com o grande potencial adicional que ainda nos resta explorar. Eu não diria que havia uma afinidade de natureza ideológica entre o ideário do PT, do Presidente Lula e da própria sociedade brasileira com a China, porque, se

dissesse isso, estaria indicando que compartilhávamos afinidades com o modelo de orientação econômica e política da China, que não é o caso. Brasil e China representam dois modelos de organização econômica e política distintos, significativamente diferentes. Mas não creio que a opção que cada país fez de modelo de desenvolvimento político e econômico deva constituir base para a definição das relações políticas que manterão entre eles.

Por outro lado, sempre tivemos em mente as muitas afinidades políticas e econômicas que caracterizavam as visões que ambos países tinham acerca de importantes temas internacionais. Para quem buscava, como nós, no PT, um mundo multipolar, com ênfase em soluções e entendimentos multilaterais, é autoexplicativo o interesse que tínhamos em estreitar nossos laços com países como a China, Índia e a África do Sul. Afinal, são estes os países com os quais poderíamos vir a materializar esse mundo multilateral que desejamos, por meio de uma mudança das relações de força internacionais. No caso da China, esta perspectiva se acoplava a interesses bilaterais de natureza econômica comercial que foram se configurando naqueles anos. Mesmo que a totalidade de nossas expectativas econômicas em relação à China não se tenham materializado, os resultados que colhemos foram importantes. Nesse contexto, a ideia de alterar a “geografia do poder mundial” não tem o significado ideológico que alguns quiseram lhe creditar, e sim o significado político de construir um mundo com mais espaços geopolíticos e até econômicos para os países emergentes, incluindo o Brasil.

*Qual a avaliação da Presidência da República, e do PT de modo geral, sobre as reais identidades de visão entre a China e o Brasil? Havia efetivamente a ideia de que os dois países pudessem atuar de forma aliada nos principais foros internacionais?*

De modo geral, sim. Passados alguns anos, entretanto, vemos um quadro um tanto quanto matizado, pois em alguns foros essa esperada interação positiva se realizou, mas em outros, não. O caso mais evidente de uma falta de sintonia política se revelou na questão da reforma da ONU e, dentro dela, a de seu Conselho de Segurança. Mas, mesmo em relação a essa questão, temos que matizar a discordância bilateral, pois sabemos que a objeção fundamental que a China levantou à reforma do CSNU diz respeito à entrada do Japão como membro permanente do CSNU. Pessoalmente, já ouvi, em várias ocasiões, referências das mais altas autoridades chinesas favoráveis à

presença do Brasil no CSNU, mas sempre com a salvaguarda de que não estariam de acordo com a reforma proposta pelo G-4. A essa posição, sempre retrucamos que a China poderia votar inicialmente a reforma geral do Conselho - que hoje não é mais representativo do concerto das nações no século XXI -, para posteriormente, numa segunda etapa, posicionar-se contra, e até ‘vetar’, a entrada no Conselho de certos países, como o Japão.

Evidentemente, na postura chinesa de bloquear a reforma do CSNU há elementos importantes que remetem à própria natureza da política externa chinesa. Creio que o Brasil talvez tivesse tido uma expectativa de realizar com a China uma cooperação um pouco mais abrangente do que a efetivamente registrada, no que diz respeito à articulação nos foros internacionais. Minha avaliação pessoal é que a China tem revelado uma prudência muito grande no que se refere à sua emergência como um país chave na cena internacional. A China tem sido extremamente cuidadosa em posicionar-se internacionalmente, com muita ênfase na preocupação de não extrapolar a potência real que ela efetivamente tem. A China tem hoje um poderio econômico e político - em função de seu PIB, de sua população, extensão de seu comércio internacional, influência cultural em seu entorno, e outras variáveis - certamente maior do que o expressado por sua diplomacia, pelo menos no âmbito multilateral. Essa característica não me parece uma falha da diplomacia chinesa, e sim uma opção deliberada e compreensível daquele país.

Naturalmente, o fato de não termos conseguido nos coordenar de forma estreita nesse campo afeta as relações bilaterais, já que a coordenação multilateral é elemento importante da relação mais ampla sino-brasileira. Assim, mesmo que nossas relações no plano bilateral sejam boas, fatalmente as relações globais sino-brasileiras ficarão contidas e não atingirão o potencial que se poderia esperar de nossas relações com um país das dimensões internacionais da China.

*Muitos analistas internacionais, sobretudo aqueles sediados em Pequim, consideram que a China vê os próximos 30 anos como uma janela de oportunidade para desenvolver e consolidar sua economia (via globalização) e sua influência política na Ásia. Por não desejar criar instabilidade na região ou para não alimentar percepções de que seria uma potência agressiva, tenderia a China então a adotar uma política externa conservadora, dentro da qual evitaria ao máximo criar atritos com os EUA. Por outro lado, ela claramente deseja estender sua*

*influência na região do leste asiático, de forma a tornar-se a liderança incontestada na área, reeditando, de certa forma, a antiga hegemonia exercida pelo Império do Meio junto aos seus vizinhos. Dentro dessa ótica, parece não interessar à China ter o Japão, e até a Índia, dentro do Conselho de Segurança, em posições de destaque, dando-lhes meios para resistir a essa Pax Sinensis.*

A sua primeira observação me parece acertada, e ela certamente incidirá sobre o tipo de relação que o Brasil terá com a parte ‘Sul’ do mundo. É evidente que na Ásia há pelo menos três potências: China, Índia e Japão. O governo Lula tem procurado manter uma relação equilibrada com as três, mesmo que a ênfase mais recente tenha recaído sobre a China e a Índia. Não vemos problemas em mantermos boas relações com os três países. Com o Japão, inclusive, tivemos recentemente uma reaproximação significativa, embora com características diferentes das de nossa relação com a China. Se a China quisesse ter, com a Argentina ou com a Venezuela, uma relação parelha como a que ela mantém conosco, isso não criaria qualquer problema ao Brasil. Mas, em sentido contrário, não creio que os chineses se satisfariam se o Brasil quisesse ter relações estratégicas com o Japão do mesmo tipo que tem com a China.

Em segundo lugar, há inevitavelmente uma assimetria de poder econômico e político entre o Brasil e a China, que também pesa nesse entendimento sobre seus respectivos papéis na cena internacional. Não me preocupa tanto o fato de a China estar deixando de ser um país em desenvolvimento e caminhando para transformar-se numa superpotência. Isso não nos assusta, pois eles poderiam ter a mesma percepção em relação ao Brasil, ainda que o ritmo de crescimento da economia brasileira não esteja no mesmo patamar do crescimento chinês ou até indiano. O importante é que todos - tanto a China quanto a Índia, Brasil e Rússia - estejamos indo numa certa direção, de assunção de um papel mais relevante na cena internacional. Que um vá mais rápido do que outros, não me parece dado tão fundamental.

Mas há sim um elemento diferenciador entre Brasil e China, que tem seu peso. A China é um país que vai se construir como grande potência, inclusive do ponto de vista militar. Ela tem contenciosos graves na região, o principal dos quais é com Taiwan. Há ainda a difícil situação na Península da Coreia, que poderá inclusive levar o Japão a se rearmar, inclusive nuclearmente. O tema da segurança militar em seu entorno é obviamente uma questão de grande

relevância para a China, que não pode escapar de uma certa “realpolitik”. Em contraste, para a América Latina e o Brasil, o tema “segurança militar” não é preocupante, pois a América do Sul, relativamente a outros continentes, é uma zona de paz. Temos na região apenas dois ou três focos de tensão de fronteira, todos propensos a serem resolvidos por via diplomática. Assim, mesmo que estes dois países - Brasil e China - aspirem à condição de potência internacional, a configuração dessas duas potências será nitidamente diferente. Este dado naturalmente poderá introduzir uma certa dificuldade e representar uma assimetria nas visões de mundo dos dois países.

*Por outro lado, na medida em que cresce o poderio econômico e político chinês, e a China se torna uma grande potência, há a possibilidade de que ela se afaste dos ideais de um país em desenvolvimento. A China é hoje um país fundamentalmente exportador de produtos manufaturados, que precisa, por outro lado, proteger seus agricultores da concorrência de produtores mais baratos. Embora ela pertença ao G-20, seus interesses econômicos concretos a levam para o campo dos países desenvolvidos. A China poderá reexaminar o impacto que uma eventual liberalização poderá ter sobre sua população rural, que gira em torno de 800 milhões de pessoas. Por outro lado, ela certamente estará desejosa de abrir mercados internacionais para as suas manufaturas.*

Creio que continua a existir uma complementaridade econômica fundamental entre os dois países. A China vive hoje, tardiamente, uma revolução industrial muito semelhante à que houve na Inglaterra nos séculos XVIII e XIX, mas com a particularidade de ocorrer, ao contrário de outras industrializações tardias do século XX, no contexto de um processo de intensa globalização da economia mundial. Ela viverá, portanto, problema semelhante ao experimentado pela Inglaterra há dois séculos, de ter de alimentar crescentes contingentes de operários a baixo custo. Na medida em que parte crescente da população deixa o meio rural, passa a viver nas cidades e amplia o mercado consumidor de alimentos, a China se verá forçada a importar crescentes quantidades de alimentos. Isso propicia e continuará a propiciar importantes oportunidades para nós. Por outro lado, o imperativo de criar esses empregos industriais - e lembro-me de ter o presidente George W. Bush mencionado, em encontro com o presidente Lula, que “Hu Jintao precisa criar 25 milhões de empregos por ano” - é

que certamente isso se fará com grandes custos sociais e ambientais, uma vez que a revolução industrial chinesa, que ocorre na ausência de um aparato de proteção social, é muito cruel.

*O fato de a China ter baseado sua estratégia de desenvolvimento econômico na criação de um grande número de empregos em sua indústria exportadora gera tensões internacionais, na medida em que desloca produtores industriais domésticos em países como o Brasil, Argentina e México. Como vê o Senhor o impacto dessas exportações chinesas no Brasil?*

Creio que, no Brasil, o impacto dessas exportações chinesas de manufaturados ainda não é muito significativa, ao contrário do que ocorre em outras partes das Américas. Parece haver uma linha divisória imaginária que ocorre no Panamá. Ao norte dessa linha, o impacto da concorrência chinesa é grande e chega a ser devastador, como no México, por exemplo, em que praticamente pôs fim às *maquiladoras*. Na América do Sul, entretanto, o impacto tem sido menor, não só por que temos em nossa região uma indústria mais competitiva, mas também porque temos podido, com a colaboração da China, evitar surtos de exportações em setores sensíveis. Em termos de comércio, o fato de os Chineses serem altamente dependentes de nossas *commodities* tem-nos permitido até manter com eles saldos comerciais favoráveis ao Brasil. Como os países ao norte do Panamá não são exportadores expressivos de *commodities*, não se beneficiam da demanda chinesa por esses produtos. Recordo que há algum tempo atrás, o presidente Fox, em conversa com o presidente Lula, alertou-o contra a China, dizendo que deveríamos ter cuidado com a China. Isso levou o presidente Lula a afirmar-lhe que, para o Brasil, “a China não é um problema, é uma solução”.

*Não obstante esse fato, parece estar se configurando uma crescente divisão entre setores empresariais que se beneficiam da ligação com a China, como o setor agroindustrial, e aqueles que temem a China, geralmente constituídos de setores industriais menos competitivos. Esses setores contestam fortemente a aproximação com a China e criticam, sobretudo, a iniciativa do governo brasileiro de conceder o “status” de economia de mercado à China.*

Houve efetivamente, no ano passado, esse movimento contestatório, da parte do setor privado, à aproximação com a China. Creio que esse movimento foi acima de tudo motivado por considerações político-ideológicas. O impacto simbólico daquela medida foi muito maior do que qualquer impacto real econômico, até porque nossas exportações continuam se expandindo, e o Brasil continua a ser um os poucos países a manter um saldo comercial com a China. A mesma coisa ocorreu no relacionamento com a Argentina. Há cerca de um ano, nossos empresários se queixaram quando aceitamos restringir nossas exportações para aquele país a determinadas quotas. Passado um ano, verificamos que essas quotas não haviam sido sequer atingidas pelos exportadores brasileiros. A celeuma em torno da concessão do *status* de economia de mercado teve mais razões políticas e ideológicas do que comerciais.

*Como se deu o processo de negociação em torno da concessão do “status” de economia de mercado à China? É muito comum encontrarmos versões na imprensa de que a barganha estabelecida pelo Brasil na ocasião – de que receberíamos concessões chinesas em produtos como carnes e aviões, em troca do reconhecimento – embutiria um compromisso chinês de apoiar o Brasil em seu pleito relativo ao CSNU. Essas mesmas vozes dizem que, como o apoio chinês ao Brasil na ONU não ocorreu, o Brasil teria sido traído pela China. Procede essa versão?*

Presenciei diversos encontros do presidente Lula com o presidente Hu Jintao e posso lhe assegurar que nunca a questão do eventual apoio chinês à candidatura brasileira ao CSNU foi objeto de uma barganha desse tipo. Na realidade, tínhamos interesse em melhorar nossas relações econômicas bilaterais e encorajar maiores fluxos de investimentos chineses para o Brasil, e o reconhecimento daquele *status* foi um gesto que o Governo brasileiro fez para obter esses objetivos, que incluíam a compra de aviões e a realização de investimentos no Brasil. O tema do CSNU foi efetivamente tratado pelo presidente Lula com sua contraparte chinesa, tanto na sua visita à China quanto na do presidente Hu Jintao ao Brasil, mas de forma completamente independente do tema do reconhecimento do *status* da China como economia de mercado. Sobre o CSNU, a posição chinesa, ao longo daqueles encontros, foi a de que a China tinha simpatia pela candidatura brasileira, mas ela precisava ter cuidado com as demais candidaturas e, por esse motivo, ela não poderia anunciar publicamente seu apoio ao Brasil.

Há inclusive, para nós, um dado algo frustrante naquela negociação, na medida em que os investimentos chineses estão demorando a chegar ao Brasil, pelo menos no ritmo que esperávamos. Entendemos que o processo de decisão chinês é lento, mas precisamos de mais resultados. O presidente Lula deseja inclusive enviar essa ‘mensagem’ ao presidente Hu Jintao. O projeto da GASENE, originalmente destinado ao Japão, foi passado à China, mas a concretização dos investimentos ligados a esse projeto é lenta. Outras decisões na área de investimentos que aguardávamos estão sendo ‘estudadas’ pela China, sem definições concretas até o momento. Não me parece que os obstáculos sejam meramente burocráticos. Há uma enorme lentidão, que não pode ser debitada só a dificuldades burocráticas. Essas demoras parecem fazer parte de um ‘estilo de negociar’ dos chineses. Eles mantêm uma relação com o tempo que é diferente da nossa. Nós precisamos de resultados em horizontes razoáveis. O nosso presidente tem uma mandato de quatro anos e depois tem de esforçar-se muito para se reeleger. Na China é diferente; o Partido permanece indefinidamente no poder e os mandatos dos líderes chineses duram em média 10 anos ou mais, como foi o caso de Jiang Zemin (1989-2003). Eles ficam pensando no que ocorrerá em 20 anos. Nós, aqui no Brasil, não temos esse horizonte de previsibilidade.

*Atualmente, o equilíbrio de interesses comerciais brasileiros e chineses parece precário. Com os recentes aumentos das exportações de manufaturados chineses para o Brasil, passaram a “pipocar” crises periódicas, sempre que determinado setor brasileiro se considera ameaçado. No último ano, os governos brasileiro e chinês conseguiram acalmar a maior parte dessas pressões protecionistas, recorrendo a entendimentos “ad hoc”, como o que levou os chineses a autolimitarem suas exportações de têxteis e brinquedos para o Brasil. Olhando para o futuro, parece inevitável o momento em que setores industriais brasileiros perderão fatias de seus atuais mercados internos e externos para os chineses, e em que passarão a ser ineficazes essas soluções “ad hoc” do tipo que vêm sendo empregadas hoje. Na medida em que os manufaturados chineses continuarem a penetrar o mercado brasileiro, como ficará a base política de sustentação dessa aproximação bilateral? Terá de haver o reconhecimento de parte da indústria brasileira de que certos setores terão de se reestruturar e eventualmente desaparecer?*

Não tenho dúvidas de que a indústria brasileira terá de se adaptar a esta nova realidade que, aliás, é fruto da “globalização” econômica por que passa o mundo há quase duas décadas. A necessidade desta reestruturação não é ditada só pelo comportamento da China; a China é apenas a face mais visível deste problema. Aqui aparecem certas incongruências, vindas do setor privado. É muito comum eles acusarem o governo de querer ‘ideologizar’ a política externa brasileira - e a opção pela China é criticada dessa forma. Defendem, em contraposição a esta suposta ‘ideologização’, o livre mercado e o livre comércio. Só que quando este livre comércio começa gerar alterações na estrutura econômica brasileira, como é inevitável que ocorra, e certas perdas são registradas em alguns setores, então começam a criticar e desqualificar justamente a política que defendiam.

Mas, voltando ao tema, é inevitável que haja certa dose de reestruturação e migração de oportunidades para novos setores. O Brasil não é indefeso e seguirá mantendo mecanismos de defesa comercial, que evitarão prejuízos mais acentuados em determinados setores, a partir desse movimento de reestruturação. Acredito que há certo exagero em toda essa campanha de setores industriais que afirmam que a China vai “desindustrializar” o Brasil. Não vi até agora qualquer estudo categorizado que apontasse para efeitos graves em nossas indústrias, a partir do aumento das exportações chinesas para o Brasil. Repito que terá de haver essa reestruturação econômica da indústria brasileira, como houve nos anos noventa, independente da China, até como resultado natural das condições criadas pela globalização. Hoje, fala-se muito na China, mas amanhã os concorrentes poderão ser a Índia, outros países asiáticos, e até mesmo nossos parceiros do Mercosul. Não podemos ficar eternamente em posição defensiva. Voltando ao setor privado, ele tem vocalizado certas críticas à política econômica do atual governo, no sentido de que nosso câmbio estaria sobrevalorizado, que a taxa de juros e a carga tributária estariam excessivamente altas, até com certa razão. Só que eles juntam a esses três fatores, reais, uma ameaça chinesa que acho que não se configura na realidade.

*Em relação à questão controversa da reforma do CSNU, houve, em determinado momento, um temor na China de que esse tema pudesse criar dificuldades para a manutenção da “Parceria Estratégica”, motivo pelo qual o governo e o partido comunista chineses chegaram a mandar delegações ao Brasil para explicar o posicionamento chinês. Em sua opinião, até que ponto essa questão da reforma do CSNU continua sendo uma questão em aberto nas relações bilaterais? Estamos dispostos a*

*‘compartimentalizar’ o tema, deixando-o de lado, ou continuaremos insistindo nesse ponto? Temos o caso da Argentina que, apesar de nossa aliada estratégica, é contrária à candidatura brasileira ao CSNU.*

Não creio que nossa diferença de opinião nessa área venha a ‘envenenar’ as relações bilaterais, embora certamente limite nossa ‘associação’ e nossa atuação conjunta no âmbito internacional. Seria extremamente bem vinda para nós uma eventual disposição da China de se juntar aos outros P-5, como a França, Rússia e o Reino Unido, no apoio ao Brasil. A atitude chinesa, a meu juízo, põe em evidência três questões: sua obsessão em limitar o poder e prestígio do Japão em quanto ator internacional; sua resistência a mudanças do *status quo* internacional e sua disposição em aliar-se aos EUA na manutenção desse *status quo*, algo que, por ir contra a tese da ‘multipolaridade’, que tantos nos uniu, nos causa espécie, cria uma ‘sombra’ nas relações entre os dois países e é um fator limitador óbvio da fluidez da cooperação multilateral sino-brasileira.

*Como o senhor vê o futuro das relações bilaterais? Muitas pessoas são pessimistas, pois consideram que uma relação baseada na exportação de produtos primários e na importação de produtos industriais, como é a nossa relação comercial com a China, não nos é benéfica. Outros respondem que esse raciocínio é ilógico, pois a China importará do Brasil aquilo que ela precisa importar, que são os produtos agroindustriais, e que esse maior vigor nas exportações agroindustriais reflete o fato de que aquele foi o setor que mais avançou competitivamente no Brasil nos últimos anos. Como o senhor vê essa questão?*

Inicialmente, considero que não devemos ter vergonha de exportar produtos agroindustriais, até porque esses produtos correspondem, de modo geral, a padrões sofisticados de produção que conseguimos desenvolver no Brasil, a muito custo. Assim, muito pelo contrário, devemos ter orgulho de nossa capacidade nesse setor estratégico e entender que o Brasil, como potência agrícola - e, em breve, também potência bioenergética - tem duas “cartas” extraordinárias a jogar na cena internacional. Por outro lado, temos um mercado interno suficientemente grande e expressivo para garantir a sobrevivência de nossa indústria nacional, e para capacitá-la a exportar para nossos vizinhos. Nossas exportações para a América Latina são

predominantemente compostas de manufaturas. Nós não iremos perder essa capacitação industrial em função da China.

Naturalmente, teremos que estabelecer uma estratégia para lidar com a China como competidora nossa, assim como teremos de fazer o mesmo com outras economias que venham a aparecer nos próximos anos com essa capacidade. Esse ponto me leva inclusive a sugerir que, após quatro anos de política externa inovadora no primeiro mandato do presidente Lula, talvez tenha chegado a hora de fazer um balanço sobre o que realizamos e traçar cenários para o futuro, tanto relacionados com a política internacional mais ampla, quanto com nosso relacionamento bilateral com determinados países importantes. O relacionamento bilateral que temos hoje com a China mereceria um estudo aprofundado. Precisamos entender melhor as motivações dos chineses e talvez tenhamos também que ser mais “assertivos” e cobrar mais determinadas coisas. Se queremos avançar efetivamente numa relação bilateral com um país como a China, precisamos compreender melhor os anseios e pensamento de nosso parceiro.

A questão da reforma do CSNU mostra o quão importante é entender a visão que os chineses têm do mundo e que tipo de projeção geopolítica eles pretendem estabelecer nos próximos anos. Não podemos interagir bem com eles sem uma noção clara dessas variáveis. Assim como não temos qualquer afinidade ideológica com a China, também não nutrimos qualquer hostilidade ideológica a uma maior aproximação com aquele país. As diferenças ideológicas que temos com a China não afetam em nada nossa relação bilateral. Os problemas que temos com a China hoje são ou de natureza econômico-comercial, amplamente discutidos, ou então são discordâncias “filosóficas”, ligadas às diferentes óticas sob as quais enxergamos nossas respectivas inserções no cenário geopolítico internacional. Na questão da ONU, por exemplo, o problema não consiste em termos percepções diferentes do que está em jogo. Creio, inclusive, que nossas percepções de como a reforma do CSNU afeta o cenário internacional são as mesmas. O que ocorre é que as estratégias de inserção política internacional podem vir a ser diferentes. A China talvez veja a reforma do CSNU e a ascensão do Japão a um cargo naquele órgão como algo que lhe retira poder. Para o Brasil, que não tem relação de “rivalidade” com qualquer país, não há esse tipo de problema.

Esse é um ponto importante. Parece-me cada vez mais claro que a estratégia chinesa de inserção internacional é diferente da nossa, apesar de termos enormes coincidências e pontos de contato em temas da agenda

internacional. Por um lado, há fortes elementos de continuidade na China de hoje, em relação a regimes passados, como o desejo de reerguer o prestígio internacional perdido na época de seu império e restabelecer uma zona de influência em seu entorno. No Brasil, abdicamos, há muito, dos sonhos de sermos uma potência militar e internacional nos moldes do modelo que talvez ainda anime a China. Por outro lado, apesar de nossa política externa ter tido grande continuidade, pela própria dinâmica da política brasileira, a política externa brasileira sofre fortes influências dos diferentes governos que se sucedem.

### **P - Entrevista com o Sr. Marcos Jank**

Local: São Paulo, na sede do ICONE

Data: 6.9.2006

Nota: O Sr. Marcos Jank é Presidente do Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), instituto de pesquisas econômicas voltado para as negociações internacionais na área de agricultura.

*O senhor, ao longo dos últimos anos, sobretudo a partir de 2000, cresceram de forma impressionante as exportações brasileiras para a China, a qual rapidamente se transformou num parceiro comercial chave do Brasil, levando à Parceria Brasil-China, a uma mudança paradigmática. Num primeiro momento, o setor empresarial brasileiro parece ter visto essa tendência com certa euforia, na medida em que a China se configurou como um novo e promissor mercado para a produção agroindustrial brasileira. Num segundo momento, setores industriais brasileiros começaram a contestar o caráter benévolo da relação comercial bilateral, alertando para os prejuízos que o aumento das exportações chinesas de manufaturados estava trazendo à indústria brasileira, fazendo surgir um debate sobre os custos e benefícios de uma maior interação comercial Brasil-China. Qual seria a análise do setor agroindustrial brasileiro sobre o crescimento do comércio brasileiro com a China? Persiste uma avaliação positiva em relação ao mercado chinês? O potencial está só na área de commodities ou haveria possibilidade de aumentar o valor agregado dessas exportações, através de exportação de carnes, por exemplo?*

Vou tentar traçar um panorama do potencial que o ICONE percebe haver na China, tanto para a exportação de produtos agrícolas brasileiros, quanto sobre as perspectivas para o ingresso de investimentos chineses no Brasil, em apoio ao setor agrícola e na melhoria da malha de transportes para essa produção, algo que constitui dado fundamental na manutenção da competitividade internacional desse setor.

No que se refere ao comércio, a China apresenta inegavelmente oportunidades enormes para o setor agroindustrial brasileiro. Hoje, as exportações agroindustriais - basicamente *commodities* - já respondem por cerca de 46% de nossa pauta exportadora para a China. Os outros 54% dizem respeito a produtos manufaturados, divididos em produtos de baixa, média e alta tecnologia. Na parte das *commodities*, sejam elas ligadas ao agronegócio, ou minerais-metals, ou de energia, a China representa uma grande oportunidade para o Brasil, pois não tem recursos naturais suficientes para o seu consumo, sobretudo em termos de alimentos. Ela carece de água, tem uma população crescente e apenas 11% de seu território é apto para a agricultura. Inevitavelmente, a China terá de ser uma grande importadora de alimentos no futuro e se hoje nossa pauta exportadora agrícola é dominada pela soja (que responde por 80% do total), no futuro incluirá menos soja e mais milho, algodão, carnes e lácteos. Há oportunidades muito claras nesses produtos. Aqui no ICONE estamos tentando identificar essas oportunidades. Em recente reunião na Austrália de entidades ligadas ao agronegócio mundial, e de consumidores asiáticos, da qual participou o ICONE, pudemos perceber que outros países asiáticos já estão se preparando para essa realidade. A Austrália, sobretudo, tem hoje, na área do agronegócio, uma visão estratégica da China muito mais elaborada que o Brasil.

Nessa reunião, tivemos acesso a informações importantes sobre a demanda chinesa por produtos agrícolas. Todos os números indicam que será, cada vez mais, um grande comprador do agronegócio. Mas ela comprará produtos agrícolas do exterior só na medida de suas estritas necessidades. Ela não abrirá seu mercado nem um milímetro a mais do que o necessário, e ela terá comportamento cíclico em matéria de aquisição de *commodities*. Quando houver excesso de oferta, ela procurará manipular o mercado, como o fez dois anos atrás, quando, com a desculpa de haver fungicidas na soja brasileira, recusou seis carregamentos do produto, impondo pesados prejuízos às *tradings* brasileiras.

*Como surgiu essa visão da China como um mercado promissor para o agronegócio brasileiro? É uma visão recente ou essa percepção já era antiga?*

A visão da China como um grande mercado potencial para o agronegócio brasileiro surgiu, creio eu, de três fenômenos: primeiro, o processo de crescimento da população urbana chinesa, que passou, nos últimos 20 anos, de 200 para 500 milhões de pessoas, enquanto a população total permaneceu estagnada em cerca de 800 milhões de pessoas. A acelerada urbanização da China, que se dá a uma taxa de 4,1% ao ano (contra o crescimento vegetativo da população, que é da ordem de 0,7% ao ano), significa pessoas saindo da pequena propriedade, onde cultivam para a própria subsistência, para se tornarem operários nas cidades, nas quais se transformam em consumidores de alimentos. Não havendo alimentos suficientes na China para dar conta desse aumento do consumo, uma parte terá de vir do exterior. O segundo fenômeno é o ganho de renda, que se traduz, numa primeira fase, no aumento do consumo alimentar. Em países desenvolvidos, o consumo de alimentos chega a cair com o aumento de renda, mas na China, em fase de desenvolvimento mais atrasado, o consumo de alimentos sobe com a renda. O terceiro fenômeno é o do efeito-graduação, ou seja, a melhoria do padrão de alimentação da população, à medida que sobe a renda, com a migração inicialmente da demanda de grãos e raízes (arroz, feijão, etc.) para carnes e lácteos; posteriormente para produtos já industrializados ou semipreparados, e finalmente para produtos dietéticos, quando se atinge um grau de desenvolvimento em que a obesidade passa a ser um sério problema de saúde. A dieta de uma parte sensível da população da China já está migrando de grãos e raízes para carnes e lácteos. Os dados de consumo de alimentos na China confirmam esse quadro. Na zona urbana da China, o consumo de grãos *per capita* baixou de 130 kg por ano em 1990 para 80 kg em 2004, enquanto o consumo *per capita* de proteína animal aumentou de 37 para 41kg, de frutas frescas de 40 para 58 kg e de leite de 4 para 20 kg. Cada quilo a mais de crescimento no consumo *per capita* de proteínas animais e lácteos, por parte de chineses urbanos, tem um efeito significativo no consumo mundial dessas proteínas, o que apresenta uma oportunidade excelente para o Brasil, que é competitivo nesse setor.

Do ponto de vista temporal, a conscientização da importância da China como mercado potencial para o agronegócio brasileiro se dá já nos anos 2000. A China como um importador líquido de alimentos é um fenômeno

recente. Se pegarmos os dados de comércio da China, veremos que ela só se torna importadora líquida de alimentos nos últimos dois anos. Antes disso, ela era exportadora líquida de alimentos, em decorrência da exportação de frutas e legumes para seus vizinhos. Quando se examina o consumo de soja na China, por exemplo, vê-se que a produção se mantém estável em torno de 15 milhões de toneladas nos últimos 10 anos, com pouca variação, mas que o consumo chinês aumenta de 15 milhões de toneladas em 1997 para 45 milhões em 2005. As importações chinesas desse produto se tornam significativas a partir de 1999, em decorrência do fato de os chineses não terem como produzir mais soja na China. Em 1994, a China não importava quase nenhuma soja. Hoje, ela é o *major player* no mercado.

*Quais os produtos, além de soja, onde há perspectiva de crescimento das exportações brasileiras para a China?*

Ao examinarmos a composição da pauta exportadora do agronegócio brasileiro para a China e Hong Kong, veremos algumas mudanças interessantes. Em 1996, nossas exportações agrícolas para a China eram constituídas basicamente de óleo de soja, mas hoje a participação desse produto na pauta caiu muito, em função da moagem local da soja dentro da China. Veremos que, a partir de 2000, a soja em grão passa a dominar fortemente, inclusive substituindo o óleo de soja. É interessante observar que a carne chegou a deter parcela importante dessa pauta, sobretudo em 1999 e 2000, mas se reduziu desde então.

Para o futuro, creio que o milho tenderá a crescer também. Hoje, o mercado de milho é controlado em 60 % pelos EUA. Mas, como eles estão utilizando o milho crescentemente para fazer etanol, de forma a diminuir a dependência deles em relação ao petróleo importado, volta a surgir um espaço no mercado mundial de milho, que pode ser ocupado pelo Brasil. Numa primeira fase, quem se aproveitou de uma eventual retração norte-americana nesse mercado foi a Argentina, que já é exportadora (o Brasil, em comparação, ainda é importador líquido de milho). Mas, mais adiante, o Brasil tem todas as condições para se transformar num exportador importante de milho. Resumindo, eu vejo inicialmente como produtos com grande mercado na China a soja; depois, milho e algodão. No algodão, também há oportunidades interessantes. Hoje praticamente não exportamos algodão para a China, mas esta tem-se transformado, a partir de 2004, no maior importador

mundial, deixando para trás a Tailândia, Paquistão, Indonésia, Turquia e Bangladesh, que são os demais grandes importadores. Em 2001-02, a China importava pouco mais de 100 mil toneladas. Em 2006, importou quase 4 milhões de toneladas. Hoje, o Brasil é o segundo maior exportador mundial e claramente está bem posicionado para exportar algodão em grandes quantidades para a China no futuro.

*E as perspectivas de o Brasil exportar carnes para a China?*

As tendências que resumi anteriormente, no sentido de a China vir a substituir crescentemente o consumo de grãos por carnes e lácteos, naturalmente milita fortemente a favor de que, no médio prazo, a China se transforme em uma forte compradora desses produtos. Mas, a curto prazo, é possível que ela resista a esse fenômeno, tendendo a produzir localmente as carnes de que necessita. É provável que ela tente fazer do Brasil mais um fornecedor de grãos. É o que a China faz hoje com soja, reservando para si a tarefa de transformar a soja bruta em óleo de soja. É provável que ela tente fazer o mesmo com o milho, reservando para si a produção de carne de aves. A China fará o possível para produzir as carnes de que necessita localmente, sobretudo no caso de aves e suínos. Por isso, creio que a exportação de milho e de algodão crescerá antes da de carnes e aves. No caso de carne bovina, essa operação é mais complicada. Eles terão de importar, mas talvez prefiram importar da Austrália. Creio que, na área de carnes, sempre teremos uma relação difícil com a China, embora ache que, em algum momento, penetraremos aquele mercado.

*Em sua opinião, seria possível argumentar que, com a entrada da China na OMC, e a redução da proteção relativa que a escalada tarifária dava até 2001 à China, no campo das carnes, aumenta a competitividade da carne brasileira vis à vis o similar nacional chinês?*

Na verdade, é preciso entender que a carne não é um produto em que, de modo geral, a proteção se dê pela tarifa alfandegária. Se na soja e no milho se pode argumentar que a China vem abrindo seu mercado - que é realmente a tendência atual -, na área das carnes, a relação depende muito mais de normas fitossanitárias. E aí o Ministério das Quarentenas aplica

regras pouco transparentes, e até frágeis sob o aspecto da OMC, que lhe dão um enorme poder de arbitragem. Se não houver uma vontade explícita do governo chinês de comprar carne brasileira, enfrentaremos dificuldades nesse setor. Até hoje, como sabe, nossas exportações de carne para a China - sobretudo de frango - precisam ser intermediadas por Hong Kong, de onde elas são reexportadas, de forma nem sempre muito legal, a compradores na China.

*Mas não poderíamos questionar essas regras pouco transparentes na OMC?*

Nossa experiência nesse tipo de painel não é das mais animadoras. Por outro lado, temos inegavelmente certas deficiências em questões fitossanitárias, que podem ser usadas contra nós. É claro que, se a relação sino-brasileira continuar progredindo, e se houver pressão política de nosso lado, é possível que avancem as exportações brasileiras de carne para a China, inclusive no contexto do memorando de entendimento assinado pelos dois países durante a visita de Hu Jintao, pelo qual a China se compromete a facilitar nosso acesso ao seu mercado nesse setor, em troca do recebimento de *status* de economia de mercado. Nesse sentido, a carne seria uma barganha extremamente relevante, quando da decisão de implementar concretamente o *status* para a China. Mas esse é um tema que só avança com pressões políticas, de que é exemplo a nossa experiência na Rússia.

Voltando à questão do quadro geral, na área de *commodities*, os avanços virão, e virão em etapas, de acordo com as necessidades dos chineses. E eles precisarão comprar cada vez mais *commodities* de nós. Não cabe dúvida, por exemplo, de que, em dez anos, a China será o maior comprador de nossas exportações agropecuárias, posição hoje ocupada pela União Europeia (hoje a China é a segunda maior compradora de produtos agropecuários brasileiros). E o será por suas carências em matéria de terra arável e recursos naturais.

Por outro lado, acho que a disposição da China de comprar cada vez mais produtos agropecuários brasileiros inevitavelmente implicará a necessidade de o Brasil dar à China, em troca, acesso ao nosso mercado de manufaturados. A China não irá “desindustrializar” o Brasil, o qual, mesmo depois de toda a abertura realizada nos últimos anos e sofrendo com a falta de competitividade ocasionada pelo custo Brasil e pelo câmbio desfavorável,

nunca irá deixar de ter uma indústria importante, ainda que essa seja uma indústria dirigida para o mercado brasileiro e regional. Nossa indústria é competitiva interna e regionalmente, na América Latina, e até nos EUA. Mas ela não é competitiva mundialmente. Na área de *commodities*, em contraste, o Brasil tem competitividade internacional. Por isso, quando se diz que o Brasil é um *global trader*, é preciso reconhecer que isso é verdadeiro na área agropecuária, não na industrial. Na área de indústria, tudo depende muito do que será feito dentro do país, mas vejo uma concorrência muito grande da China com a nossa indústria de produtos com uso intensivo do fator trabalho. Certamente, concorrerá pesadamente com a indústria brasileira em setores como vestuário, calçados, ou seja, em produtos que o Brasil, em outros tempos, exportava, mas em relação aos quais hoje a China detém nítidas vantagens competitivas. Não tenho dúvida de que a China provocará danos consideráveis em alguns setores industriais brasileiros, como têxteis e calçados. Os efeitos da concorrência chinesa não serão sentidos em todos os setores. Na área agroindustrial, em contraste, serão enormes as oportunidades.

A questão com a qual nos defrontamos, é saber, sob a ótica da política externa, como poderemos construir uma relação harmônica entre as economias brasileira e chinesa, de modo a conciliar, de um lado, o interesse do agronegócio em ocupar parcela crescente do mercado alimentar chinês e, por outro lado, o interesse em preservar a indústria brasileira - ou a parte dela que atua em setores intensivos em mão de obra - da concorrência chinesa. Parece-me que a solução definitiva para esse dilema - que gerou reações fortes de parte da indústria brasileira no ano passado - ainda está por ser construída. Há ainda um outro desafio para a indústria brasileira, além da concorrência direta do produto chinês no Brasil com o similar nacional. Como o Brasil ainda importa relativamente pouco do exterior, a entrada do produto chinês no Brasil, por mais que tenha aumentado, ainda é relativamente baixa e por isso não tão ameaçadora quanto frequentemente alguns têm alegado. Tenho dito na FIESP até que, o maior problema que nossa indústria tem a recear da China é a perspectiva de o produto chinês deslocar o similar nacional do mercado mundial em áreas e países em que o Brasil já foi, e ainda é até hoje, um fornecedor tradicional: veículos e autopeças, máquinas, têxteis e calçados. Esse me parece o grande problema com o qual nos defrontamos no Brasil. E, para esse desafio, adotar restrições contra a China de nada

serve. Não será com salvaguardas, nem com a aplicação de medidas *antidumping*, que deteremos a China. A única solução consistente e duradoura para essa concorrência consistirá em recompormos a competitividade internacional do Brasil, por meio de reformas internas que reduzam a volatilidade cambial e o custo de capital, e flexibilizem a legislação trabalhista.

No que se refere à questão do agronegócio em si, o desafio da diplomacia brasileira está em construir, a partir de Pequim e Brasília, uma relação com a China em que o comércio possa crescer de maneira harmônica, com a China abrindo espaço para que o Brasil possa ser um fornecedor estratégico de longo prazo de *commodities* e matérias-primas estratégicas. Hoje, vemos surgirem alguns mal-entendidos e decepções, sobretudo a partir de declarações de que a China pretende investir enormes quantias no agronegócio brasileiro, previsões que não estão sendo cumpridas, pelo menos nos montantes prometidos.

Por outro lado, é preciso convencer os chineses a abrir mão de certas ideias fixas que lhe são caras, como a ideia de comprar terras e fazendas no Brasil para a produção de grãos diretamente para a China, ou então a outra ideia de excluir as multinacionais da intermediação das exportações agropecuárias brasileiras para a China. Nenhuma dessas duas ideias dará certo. Chineses comprando fazendas brasileiras não aumentará nossa capacidade produtiva. O que a China precisa fazer é conviver com as multinacionais (que têm uma eficiência enorme nessa intermediação, pois estão nesse mercado há muitos anos) e investir no que é o verdadeiro gargalo de nossa capacidade exportadora, que não é multinacional, nem a fazenda propriamente dita, e sim é a falta de infraestrutura de escoamento da produção até o exterior.

Se a China deseja contribuir para o aumento da produção brasileira de produtos agropecuários, garantindo seu suprimento no futuro, ela poderia, por exemplo, investir em rotas mais eficientes para o transporte dos grãos do Centro-Oeste - principal região produtora do Brasil - até os portos. Hoje, uma parte considerável da soja produzida no Mato Grosso é escoada através de longas distâncias e em estradas precárias até o porto de Paranaguá ou Santos. Como alternativa, a China poderia financiar a construção de uma ferrovia, ligando a região do Sorriso, em Mato Grosso, ao Porto de Itaquí, no Maranhão, por onde já saem navios com minério de ferro para a China. Isso dependeria apenas da construção de um ramal setentrional da Ferrovia

Norte-Sul até a região de Sorriso do Mato Grosso, que é uma região de grande produção de soja, mas que hoje padece de muitas dificuldades para escoar sua produção para o mar. A Ferrovia Norte-Sul passaria a ser a primeira ligação ferroviária entre o Centro-Oeste e o Nordeste. A soja do Centro-Oeste passaria a ser escoada pelo Nordeste, o que é financeira e ambientalmente muito mais vantajoso do que por rodovia até os portos de Santos e Paranaguá. E seria também uma alternativa melhor do que escoar a produção por uma rodovia que atravessasse a Amazônia, opção que envolveria custos ambientais desnecessários. O estabelecimento desse ramal ferroviário poderia fazer parte perfeitamente de uma nova agenda de cooperação com a China, cujo interesse nesses projetos seria garantido pela segurança de que ela viria a ser provavelmente a grande beneficiária do aumento de nossa produção agropecuária.

*Em contraste com uma visão empresarial brasileira rósea da China, que vigorou nos primeiros anos da década de 2000, começa a surgir no empresariado nacional, a partir de 2004, uma visão mais crítica sobre aquele país, resultante em parte da chamada crise da “soja contaminada”, que despertou desconfiças da parte do agronegócio brasileiro, mas sobretudo catalisada pelo temor de parte das indústrias de São Paulo de perderem espaço no mercado nacional para a concorrência chinesa. Como o Sr. vê o surgimento desse movimento contestatório contra a China?*

Essa situação é de certa forma natural e fruto do próprio crescimento do comércio bilateral. Seria impossível que o comércio crescesse sem gerar atritos, que me parecem de dois tipos: um primeiro surge porque, na área de nossa exportação para a China, nossa pauta ainda está concentrada em muito poucos produtos, e a soja foi, em 2004, ‘a bola da vez’. A China recusou a carga de cinco navios, cargas essas que posteriormente foram vendidas na União Europeia, o que mostra que o problema não era de padrão sanitário e sim um problema comercial. Vale repetir que essas cargas não foram jogadas ao mar, nem vendidos a países com padrões mínimos, mas aceita plenamente em Roterdam. Esse episódio criou um enorme mal-estar, até porque veio logo após a visita do Presidente Lula à China. Esse é um lado. O outro é que, como o comércio também cresceu no lado dos produtos manufaturados, aqui no Brasil começou a criar-se um sério temor.

O atrito se cria pelo aumento do comércio, e hoje estamos numa fase em que praticamente só aparece o atrito. Em dez anos, como já disse, a China será o maior cliente do agronegócio brasileiro. O ICONE, em suas pesquisas, está tentando descobrir qual é o *mix* de produtos que a China vai comprar do exterior nessa área em dez anos. Em que setores surgirão oportunidades? Essas pesquisas serão muito úteis, pois nos ajudarão - e também ao Governo brasileiro - a direcionar nossas pressões e nosso trabalho de abertura de mercados para áreas que serão importantes no futuro.

De minha parte, sou muito otimista quanto às oportunidades abertas pela China. Oportunidades que, é bom que se diga, estão sendo abertas sem que haja uma política comercial específica para apoiar o setor em seu esforço de venda à China, porque a parceria estratégica, como você mesmo reconhece, ainda não se traduziu ainda numa real oportunidade de acesso brasileiro a parcelas importantes do mercado chinês, como é a área das carnes. Ou seja, o setor agropecuário brasileiro está conseguindo crescer na China sem ter conseguido traduzir a parceria estratégica em entendimentos fitossanitários satisfatórios com a China. Imagine como poderíamos alavancar ainda mais nossa presença na China, se tivéssemos, por exemplo, um acordo fitossanitário equilibrado, harmônico e eficiente. Você mencionou que estamos aparentemente conseguindo tais resultados, e que hoje 26 estabelecimentos brasileiros já estariam credenciados para exportar frango para a China. Se nossas exportações para a China em carne de aves decolarem, a China poderá substituir a União Europeia, no futuro, como nosso maior mercado para carne de frango. Recentemente, a União Europeia impôs uma série de medidas protecionistas contra o frango brasileiros, que confinaram fortemente nossas exportações. Isso pode abrir um espaço para que a China, no futuro, seja nosso principal comprador de frango, acompanhando a trajetória de outro país, a Rússia, como mercado de crescente importância para o Brasil em suínos e frango.

*Conversando com representante da ABIEC, órgão que representa os produtores de carne bovina, ficou-me a impressão de que estavam pessimistas com o relacionamento com a China, não propriamente por dificuldades fitossanitárias, mas porque o governo chinês estaria dificultando a liberação de licenças de importação para a carne.*

O ICONE não cuida propriamente desse tema, que, junto com a questão fitossanitário, fica a cargo de nossos mantenedores. A China ainda não está no centro das atenções dos produtores de carne bovina, mas certamente estará mais adiante, até porque, se hoje o consumo de carne lá é de 4 ou 5 kg, o aumento de um quilo no consumo chinês *per capita* significaria consumo adicional de mais de 1 milhão de toneladas, que é justamente o valor de tudo o que o Brasil exporta nessa área. Pode haver problemas localizados hoje entre alguns frigoríficos que não conseguem acesso ao mercado chinês. Mas, se olharmos o largo prazo, veremos que sem qualquer sombra de dúvida, o consumo de carnes e lácteos crescerá muito na China. Eles têm boa produção de suínos, mas precisarão importar frango, peixe e boi. O crescimento do consumo de lácteos é especialmente impressionante. Sob a ótica do agronegócio, a China é hoje o maior fenômeno mundial pelo lado da demanda. O maior fenômeno pelo lado da oferta poderá ser o Brasil. Não é ainda. O Brasil precisa corrigir alguns rumos. Mas potencial há. Quais são as grandes regiões mundiais que podem ampliar brutalmente sua produção? Cerrado brasileiro e as terras negras da Ucrânia.





<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>