



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## COOPERAÇÃO SUL-SUL E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO COMO DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO PLANO DE AÇÃO CONJUNTA BRASIL-CHINA

**ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE**

Professor adjunto do curso de Relações Internacionais UEPB

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP

E-mail: alexccleite@gmail.com

### Resumo

No ano de 2009, em uma visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, foi apresentado pelo então presidente brasileiro e o presidente da República Popular da China, Hu Jintao, o Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014. Trata-se de um plano ambicioso, denso e amplo, que parte do macro para o micro, buscando fundamentar e organizar a relação entre Brasil e China no cenário internacional, focado na cooperação entre as nações e na coordenação de suas ações em temas de interesse mútuo em âmbito local, regional e global. O texto do Plano de Ação Conjunta segue as diretrizes de política externa brasileira, contudo, privilegia a relação bilateral entre Brasil e China, dentro de um cenário global político e econômico incerto. O artigo ora apresentado tem como objetivo visualizar, à luz do texto do Plano de Ação Conjunta, estratégias e ações direcionadas à cooperação entre as nações que tem como núcleo o desenvolvimento mútuo. O plano segue, na sua concepção uma proposta de cooperação Sul-Sul, de modo bilateral, onde o desenvolvimento é resultado da integração das ações políticas e econômicas das nações ordenadas de forma estratégicas.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul-Sul, Relações Brasil-China, Plano de Ação Conjunta Brasil-China.



## Abstract

In 2009, during a visit of President Luiz Inacio Lula da Silva to China, was proposed by the Brazilian president and the president of the People's Republic of China, Hu Jintao, Joint Plan on Action between the Government of the Republic of Brazil and Government of the People's Republic of China, 2010-2014, also called The Two-Sides. This is an ambitious, dense and wide plan, that part of the macro to the micro, seeking substantiate and organize the relationship between Brazil and China in the international arena, focused on cooperation among nations and the coordination of their actions on issues of interest mutual locally, regionally and globally. The text of the The Two Sides follows the guidelines of Brazilian foreign policy, however, focuses on the bilateral relationship between Brazil and China. The article presented here aims to visualize, through the text of the The Two Sides, strategies and actions directed toward cooperation among nations whose core is the mutual development. The plan follows in its design a proposal for south-south cooperation, bilaterally, where development is a result of the integration of political and economic actions of nations ordered so strategic.

**Keywords:** South-South Cooperation, Brazil-China relationship, The Two-Sides.

## Resumen

En 2009, durante una visita del entonces presidente Luiz Inacio Lula da Silva a China, se firmó entre el presidente brasileño y el presidente de la República Popular de China, Hu Jintao, Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República del Brasil y el Gobierno de la República Popular de China, 2010-2014. Se trata de un ambicioso, denso y amplio, que parte de la macro a la micro apoyo, buscar y organizar la relación entre Brasil y China en el ámbito internacional, centrado en la cooperación entre las naciones y la coordinación de sus acciones en temas de interés mutua a nivel local, regional y mundial. El texto del Plan de Acción Conjunta sigue los lineamientos de la política exterior brasileña, sin embargo, se centra en la relación bilateral entre Brasil y China en un escenario político y económico mundial incierto. El artículo que aquí se presenta tiene como objetivo visualizar, a través del texto del Plan de Acción Conjunta, estrategias y acciones encaminadas a la cooperación entre las naciones cuyo núcleo mutuo desarrollo. El plan sigue en su diseño una propuesta de cooperación sur-sur, de forma bilateral, donde el desarrollo es el resultado de la integración de las acciones políticas y económicas de las naciones ordenadas tan estratégico.

**Palabras-clave:** Cooperación Sur-Sur, China y Brasil Relaciones, Plan de Acción Conjunto entre Brasil y China.



## Introdução

No ano de 2009, em uma visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, foi assinado (simbolicamente) entre o presidente brasileiro e o presidente da República Popular da China, Hu Jintao, o PLANO DE AÇÃO CONJUNTA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2010-2014<sup>1</sup>. Trata-se de um plano ambicioso, denso e amplo, que parte do macro para o micro, buscando fundamentar e organizar a relação entre Brasil e China no cenário internacional, focado na cooperação entre as nações e na coordenação de suas ações em temas de interesse mútuo em âmbito local, regional e global. O texto do Plano de Ação Conjunta segue as diretrizes de política externa brasileira, contudo, privilegia a relação bilateral entre Brasil e China, dentro de um cenário global político e econômico incerto.

O artigo ora apresentado tem como objetivo visualizar, à luz do texto do Plano de Ação Conjunta, estratégias e ações direcionadas à cooperação entre Brasil e China tendo como núcleo o desenvolvimento mútuo. Para tanto, o artigo encontra-se sistematizado da seguinte maneira: o primeiro tópico trata da cooperação Sul-Sul e do desenvolvimento enquanto diretrizes da política externa brasileira, considerando que tais diretrizes são levadas em conta quando tal plano foi idealizado, constituído e finalmente assinado pelos representantes máximos das nações. O tópico supracitado passa brevemente pela constituição das principais diretrizes de política externa brasileira, partindo do pressuposto que há uma continuidade da constituição de tais diretrizes desde a Política Externa Independente. Em seguida, são tratados os temas da cooperação Sul-Sul e a relação Brasil-China na política externa do governo Lula.

O segundo tópico traz uma leitura de texto principal do Plano de Ação Conjunta, convergindo para os artigos essenciais para a cooperação e para o desenvolvimento integrado das nações, aqui fechados nos pontos políticos e econômicos da ação conjunta de Brasil e China. Por fim, segue-se uma seção que trata das perspectivas da parceria Brasil-China à luz do texto do Plano e da proposta assinada por ambas as nações, para concluir com as considerações finais.

### 1. **Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento como Diretrizes da Política Externa Brasileira**

O tópico que se inicia tem o intuito de apresentar brevemente a relação dos princípios de política externa estabelecidos na formulação da Política Externa Independente e como tais princípios, a despeito das mais diversas alterações na conjuntura internacional, foram mantidos perpassando os governos até o governo Lula, ponto histórico final desse artigo. Para tanto, divide-se o tópico em três subtópicos, a saber: um primeiro item que retrata os princípios básicos da política externa independente; o tópico seguinte trata da cooperação Sul-Sul e da proposta de desenvolvimento integrado e por fim, um item que brevemente expõem a situação atual das relações entre Brasil e China. A exposição, da forma como distribuída, tem a intenção de abrir caminho para a exposição dos principais pontos do Plano de Ação Conjunta Brasil-China, cujo foco centra-se nas questões relacionadas na cooperação e na proposta de desenvolvimento. Posteriormente, faz-se uma análise

1. A primeira versão do texto foi divulgada pelo MRE em 2009, sendo que o tratado foi assinado e ratificado pelos dois países em abril de 2010.



do que representa o Plano de ação Conjunta nas relações Brasil-China e o que se pode esperar dessa normatização das relações entre as nações supracitadas.

### **1.1 As diretrizes de Política Externa Brasileira: do paradigma da PEI ao governo Lula.**

A literatura que trata do histórico da PEB e de sua evolução aos longos dos últimos cinquenta anos reconhece que houve uma ruptura quando foi idealizada a Política Externa Independente – PEI – no governo de Jânio Quadros. Parte-se aqui do pressuposto que ao idealizar a reestruturação dos paradigmas de política externa, o governo de Jânio Quadros dá início a uma nova fase de (re) construção dos princípios basilares de PEB. Esta reformulação nos paradigmas de PEB é, sobretudo, processual e evolutiva, adequando-se ao cenário nacional e internacional.

Torna-se claro aos condutores e formuladores de política externa que o desenvolvimento brasileiro não poderia mais ser subordinado ou alinhado, restrito a influência de uma potência contida num cenário de bipolaridade.

Dos princípios básicos constam como *clausula pétrea* da condução das relações internacionais do Brasil com o mundo a autonomia e a universalização<sup>2</sup>. Segundo Oliveira (2005), o cenário mundial do período havia tornado improvável a guerra em larga escala devido ao equilíbrio atômico entre EUA e URSS.

A reformulação iniciada em Jânio Quadros teve continuidade sob os auspícios de João Goulart. Araújo Castro, em seu discurso de posse, apresentou com clareza e transparência os princípios fundamentais da PEI, a saber: (i) o respeito ao direito de cada povo à independência e ao desenvolvimento; (ii) o direito a liberdade dos estados ao estabelecer relações entre si, sem discriminação de qualquer natureza; (iii) autodeterminação dos estados e não intervenção; (iv) reconhecimento das comunidades e organizações jurídicas internacionais, como imposição da interdependência técnica, econômica e cultural; (v) defesa intransigente da paz, desarmamento e proibições das armas atômicas (CERVO E BUENO, 2012; OLIVEIRA, 2005).

O objetivo de apresentar, resumidamente, em sua origem, os princípios básicos da Política Externa Independente, deve-se ao pressuposto presente nesse artigo de que a PEB, a partir da idealização de tais princípios, as relações do Brasil com o exterior, passa a considerá-los como paradigma de política externa. Os governos seguintes, incluindo o período dos governos militares<sup>3</sup> e o governo de Collor, a despeito de eventuais ajustes e mudanças de programa, desencadeados por alterações no cenário internacional, originadas por distintos agentes primários de mudanças, tais como a percepção política e ideológica do presidente e seu staff burocrático e/ou um choque externo (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007)<sup>4</sup> não desviaram a PEB dos princípios traçados na proposta da Política Externa Independente.

<sup>2</sup> Deve-se deixar claro que a ruptura bem como a definição de novos paradigmas de política externa brasileira estão condicionados por mudanças na conjuntura internacional diante do qual o Brasil busca uma alteração da sua posição de dependência e alinhamento perante a política externa norte-americana.

<sup>3</sup> Ao longo do período de governos militares observa-se oscilações na condução da política externa, inclusive momentos que ensaiavam o retorno a um alinhamento à proposta norte-americana, contudo, as diretrizes da PEB não foram alteradas ou substituídas.

<sup>4</sup> A análise dos autores do texto citado é inspirado em modelo formulado e apresentado por HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.



Dentre as diretrizes da política externa brasileira observa-se como constante a busca pelo desenvolvimento. Cada governo, a seu modo, apresentava a sociedade brasileira e internacional seu modo de alcançar o desenvolvimento, mas tal objetivo em momento algum deixou de figurar no primeiro escalão de metas da política nacional. Universalização, ampliação das relações internacionais do Brasil, integração regional e novas formas de cooperação, respeito à autonomia e soberania das nações e maior participação na agenda internacional passam a ser a forma de condução da política externa brasileira.

Adicionalmente, concorda-se aqui com o argumento sustentado por Vigevani e Cepaluni (2007), conforme abaixo transcrito:

“Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política (SOARES DE LIMA, 2005; LAFER, 2001b; PT, 2002, p. 6)” (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007: 275).

## **1.2 Cooperação Sul-Sul como diretriz estratégica da Política Externa Brasileira**

Dentre as diretrizes universalistas adotadas pelo Brasil observa-se sua busca pelo posto de potência regional sul-americana, posição essa que vem sendo defendida e praticada, com maior esforço, a partir de 2003, com o governo do presidente Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010).

Em suas linhas gerais, a política externa, colocada em prática com o governo de Lula da Silva, centra-se em estratégias para reforçar a atuação e projeção internacional do país, assegurando o papel de potência regional a fim de alcançar uma maior posição de independência e soberania junto às grandes potências, como os Estados Unidos e os países da União Europeia.

Considerando seu objetivo de inserção internacional soberana, vislumbrando uma maior co-participação na agenda internacional e liderança regional, o Brasil tem investido em uma política externa preocupada com o estabelecimento de arranjos cooperativos de geometria variável, que visam atenuar as assimetrias e o unilateralismo. A estratégia diplomática identifica-se pela potencialização da cooperação internacional, assegurando antigas alianças e instituindo novos parceiros políticos e econômicos, notadamente com países cuja perspectiva de ação conjunta em organismos internacionais tende a abrir novos e maiores espaços para a interlocução e para intervenção na constituição da agenda mundial do futuro. O estabelecimento de relações dessa natureza tem garantido ao país uma posição mais sólida e ativa na ordem internacional emergente.

É nesse sentido, que a Cooperação Sul-Sul pode ser compreendida como um instrumento da política externa brasileira, uma alternativa multilateral para introduzir os interesses nacionais no



Sistema Internacional. Dentre os últimos governantes nacionais, Lula foi aquele que mais esforços engendrou na direção de uma atualização e universalização das propostas de cooperação e integração regional. Em todos os momentos, seja nas ações seja nos discursos, o objetivo do desenvolvimento integrado e sustentado, de nações com objetivos similares tem sido ressaltado.

A cooperação de natureza Sul-Sul<sup>5</sup> deve ser entendida como uma parceria entre países em desenvolvimento, que compartilham percepções e graus de desenvolvimento semelhantes. Trata-se do interesse desses Estados em participar de ações para catalisar e promover mudanças na estrutura do Sistema Internacional, lidando não só com temas de caráter político e econômico, mas também com assuntos que dizem respeito às questões humanitárias e estratégico-militares.

Desta forma, os países do Sul passam a se articular numa coalizão focada na discussão de temas de seu interesse, especialmente o desenvolvimento econômico e a promoção da cooperação internacional. Em 1964, a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) avançou esse debate, quando os países em desenvolvimento passaram a ter um fórum para deliberar sobre as assimetrias mundiais, reivindicando uma nova ordem econômica que permitisse o desenvolvimento de todos (BECARD, 2008)<sup>6</sup>.

A Cooperação Sul-Sul pode ser exemplificada como um mecanismo para discussão e defesa conjunta de interesses relativamente mútuos entre esses países ante aos desenvolvidos nos fóruns multilaterais. Países buscam uma alternativa onde seja possível ganhos simultâneos não simétricos considerando os participantes do jogo internacional. Ainda, a possibilidade de contrabalancear a hegemonia e a construção de alianças de geometria variável torna-se útil quando se considera o objetivo de desenvolvimento nacional.

Diante do ponto de vista acima, a opção pela Cooperação Sul-Sul apresenta-se como um importante instrumento na configuração do Sistema Internacional após a Guerra Fria, desempenhando um papel de redefinição na lógica de poder das relações interestatais.

A política externa brasileira, a partir de 2003, intensifica seu comprometimento com essa ideia. O comprometimento fica perceptível no discurso de posse do ex-presidente Lula e nas suas ações em direção de uma maior integração e cooperação com os países do Sul.

Contudo, conforme ressaltam Lima (2005) e Lima e Hirst (2006), o desejo brasileiro em retomar a cooperação Sul-Sul como instrumento de posicionamento e inserção na agenda prioritária internacional, deve ser reinterpretado considerando um novo cenário que acrescenta pelo menos duas mudanças diante ao cenário dos governos de Collor e Fernando Henrique Cardoso, a saber: a adesão do país aos princípios “universalistas” da democracia e a aceleração do processo de globalização, que acentuou o grau de interdependência do país em relação às demais nações.

Para Brasil e China (entre outras nações em desenvolvimento), a Cooperação Sul-Sul tem-se mostrado numa forma eficaz de contrapor-se às medidas unilaterais das grandes potências além

5 As origens da Cooperação Sul-Sul remetem à ordem bipolar e aos processos de descolonização. O diálogo entre esses países intensificou-se com a formação do Movimento dos Não Alinhados, criado na Conferência de Bandung, em 1955. O intuito do grupo era colocar em foco o debate Norte e Sul, que fora deixado de lado diante do confronto ideológico entre Leste e Oeste.

6 Documento do MRE (2007), conforme citado nas referências.



de atenuar o desequilíbrio existente entre os Estados dos Hemisférios Norte e Sul. Objetiva-se, ao fazer uso de tal artifício político, uma globalização mais justa e equânime, introduzindo temas de interesse específico de países emergentes na agenda internacional, reduzindo a majoritariedade dos interesses dos países centrais.

### 1.3 As relações internacionais entre Brasil e China no Governo Lula

A política externa do governo Lula, tem buscado retomar o universalismo da diplomacia brasileira, bem como a defesa multilateralismo nas relações internacionais. Do ponto de vista da política externa brasileira e da ação na arena internacional, ambos os princípios citados constituem-se caros à tradição diplomática do país. Nesse período, a diplomacia brasileira, capitaneada pela figura do presidente da república, buscou por parceiros estratégicos e não economizou esforços em privilegiar a América do Sul na agenda diplomática. Ainda, constituem pontos basilares das diretrizes de política externa brasileira assegurar a continuidade de princípios universalistas tais como o pacifismo, a autodeterminação e a não-intervenção (AMORIM, 2005) e (CERVO E BUENO, 2012)<sup>7</sup>.

Autores tais como Paulo Roberto de Almeida (2002) e Shiguenoli Miyamoto (2011) concordam no que existia na condução da política externa do governo Lula um viés oriundo da ideologia inerente à figura presidencial, à burocracia que o assessorava e da sua base partidária. Shiguenoli (2011: 129) inicia seu texto da seguinte maneira:

“Dos oito anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (1º 01.2003 a 1º 01.2011), e de suas políticas públicas, pode-se dizer tudo, menos que foram monótonos. Uma delas, a política externa, segundo os críticos e a oposição ao governo, nada mais foi do que controversa e ruidosa. Na perspectiva de outros, como o ex-chanceler Celso Amorim (1º 01.2011) e os demais co-responsáveis pela condução da mesma, a política externa foi ativa e altiva.”

Já Almeida (2002) alertava para a influência da ideologia partidária originária do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo Almeida (2002: 229), “o programa fundacional do PT previa uma “política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial.” Segundo a percepção e avaliação apresentada pelo autor supracitado, não era de se esperar comportamento diferenciado do governo Lula no que concerne à sua missão perante o sistema internacional. A busca por novas parcerias, por uma inserção soberana e mais equânime faz parte não somente de um projeto de governo, mas de uma concepção presente na base ideológica partidária e notadamente contaminada pelas percepções do próprio presidente.

Ricupero (2010), além de ressaltar o viés partidário, também destaca que em alguns momentos houve excesso de foco na busca de um maior protagonismo por parte da condução da política externa brasileira. Porém, quando se trata de fóruns preferenciais de ação da política externa brasileira (os chamados foros Sul-Sul) no período Lula, o mesmo autor ressalta que no que tange a novas

7 Vale também conferir o Balanço da política externa brasileira conforme divulgada pelo Itamaraty. Fonte: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balancode-politica-externa-2003-2010>.



parcerias e ao fortalecimento de parcerias então relegadas a segundo plano, o governo obteve resultado positivo.

“Os esforços de articular agrupamentos diplomáticos inéditos com a Rússia, a Índia e a China (Brics) ou com a Índia e a África do Sul (Ibas) oferecem a vantagem do fato consumado: pelo próprio peso específico, sem qualquer necessidade de delegação dos outros, o Brasil tornou-se efetivamente o representante da América Latina nesses grupos. Não por acaso eles reúnem os membros permanentes do Conselho de Segurança (China e Rússia) e os aspirantes a essa posição que têm em comum a circunstância de não serem aliados dos Estados Unidos na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Seria uma espécie de clube dos “candidatos naturais” ao reconhecimento de um status internacional mais elevado em cada um dos três continentes: Índia (Ásia), África do Sul (África) e Brasil (América Latina). Os foros Sul-Sul servem para realçar que o Brasil é o ator mais “global” entre os latino-americanos, muitos dos quais confinados a uma diplomacia meramente regional. (RICUPERO, 2010: 43)”

A busca de cooperações Sul-Sul pelos países emergentes é facilitada pelo fato de compartilharem uma série de características e desafios comuns. Nos últimos anos verificou-se uma explosão da participação de Estados em desenvolvimento na constituição de uma agenda internacional, em questões essenciais e decisivas nos organismos internacionais, mesmo diante de obstáculos e constrangimentos internos e, notadamente externos, devido sobretudo a uma relação assimétrica de poder entre as nações envolvidas<sup>8</sup>.

Oliveira (2012) ressalta em seu texto que trata da parceria estratégica na dimensão política entre Brasil e China, que tal relação não é recente. Efetivamente, data da década de 70, principalmente nos marcos temporais do retorno da República Popular da China à ONU, da recuperação do assento no CSONU em 1971 e posteriormente, a visita do então presidente norte-americano Nixon à China em 1972, a mudança “radical” da política brasileira em relação à China. Mais detidamente, no que concerne ao governo Lula no seu esforço de aproximação e de reforçar o sistema de cooperação Sul-Sul, é reconhecido a necessidade de se ampliar relações com diferentes países e polos regionais.

Ao vislumbrar que a China teria um papel relevante na política e na economia mundial, criou-se uma expectativa positiva no estreitamento dessa relação, principalmente com os efeitos da ascensão chinesa e com os percalços do capitalismo em escala mundial<sup>9</sup>. Na visão de Cunha (2011), o avanço chinês, sua ascensão à condição de potência e a contestação a uma hegemonia econômica norte-americana, abriu grandes perspectivas para os países emergentes.

O que se pode observar é que nas relações entre Brasil e China houve um significativo estreitamento. Muito disso deve-se ao fato de que para a China as potências emergentes, tal como o Brasil, “constituem em uma plataforma para construir poder e influência combinando esforços juntos a potências do Sul” (OLIVEIRA, 2012: 109). Seu objetivo com isso é alterar as regras do jogo internacional numa direção que privilegie o multilateralismo. Já para o Brasil, “as potências emergentes são uma expressão do interesse para associar-se com atores determinantes no cenário internacional”

8 Recomenda-se a leitura do argumento construído por Wallace (2009), essencialmente no que diz respeito a participação brasileira nos grandes temas e debates de caráter multilateral.

9 No ano de 2009, a China transformou-se no principal parceiro comercial do Brasil, papel antes ocupado pelos EUA.





(OLIVEIRA, 2012: 109), criando assim condições favoráveis para seu reconhecimento regional e para seus objetivos de desenvolvimento a nível global.

Passa-se, no tópico seguinte, para uma descrição/análise geral do Plano de Ação Conjunta, para no momento posterior, iniciar as reflexões sobre as perspectivas da relação entre Brasil e China à luz do texto do Plano de Ação Conjunta. Finaliza-se essa transição com uma citação de um trecho presente em Oliveira (2012: 110), que alerta para a relevância da tentativa dos governos de Brasil e China em alinhar uma parceria estratégica, nos moldes da cooperação Sul-Sul.

“O Plano de Ação Conjunta que os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hu Jintao assinaram em abril de 2010 visa dar caráter institucional à relação entre Brasil e China, com o estabelecimento de metas e criação de mecanismos permanentes de consulta e coordenação entre os dois países. Esta perspectiva corresponde plenamente à estratégia brasileira de negociação de seu espaço no Sistema Internacional e está baseada no princípio de que, apesar de suas assimetrias e diferenças, os países emergentes do Sul apresentam a similaridade de contarem com um sistema de comércio que privilegia os interesses dos países do norte e que, conseqüentemente, é necessária uma ação conjunta para tentar ampliar as possibilidades do Sul. Daí então a atual ênfase brasileira na constituição de coalizões ou a importância da parceria com a República Popular da China, seja sob o signo de Cooperação Sul-Sul, de Parceria Estratégica ou de Potências Emergentes (OLIVEIRA, 2012: 110).”

#### **1.4 O Plano de Ação Conjunta: cooperação e desenvolvimento integrado entre Brasil e China.**

No ano de 2009, quando da visita oficial do então presidente Luiz Inácio Lula Da Silva à China de Hu Jintao, foi apresentado o PLANO DE AÇÃO CONJUNTA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2010-2014 (MRE, 2010), doravante Plano de Ação Conjunta. A apresentação final do texto, assinado por ambos os presidentes e acordado com as casas legislativas deu-se em abril de 2010.

Sua motivação, além de estreitar e organizar o modelo de integração e cooperação entre Brasil e China, consistia também em fornecer orientações estratégicas e abrangentes para o desenvolvimento da parceria estratégica bilateral e de cooperação em áreas relevantes dados os interesses de ambas as nações.

Seu foco encontra-se no planejamento, estruturação e normatização das estratégias e ações direcionadas ao desenvolvimento abrangente e aprofundadas da parceria estratégica Brasil-China, buscando intensificar a cooperação amigável, mútua e benéfica, sustentados nos princípios de igualdade, pragmatismo e obtenção de resultados positivos para as partes (MRE, 2010).

O Plano de Ação Conjunta define um esforço de planejamento estratégico e ações para o período contido entre os anos de 2010 a 2014, constituindo-se assim uma espécie de plano quinquenal de parceria entre Brasil e China. Contudo, engana-se quem supõem ser o Plano de Ação Conjunta um mero documento de intenções assinado em uma visita oficial. O plano, além da ordem temporal, define objetivos, metas concretas e orientações para os cinco anos subsequentes à imediata assinatura do mesmo e aprovação nos órgãos legislativos internos.



A condução, coordenação, acompanhamento e, eventualmente, revisão das metas e ações do plano ficaram a cargo da COMISSÃO SINO-BRASILEIRA DE ALTO NÍVEL DE CONCERTAÇÃO E COOPERAÇÃO - COSBAN<sup>10</sup>. O documento estabelece que a COSBAN deve realizar reuniões a cada 2 anos. Já as subcomissões, segundo o cronograma proposto, devem realizar reuniões anuais, havendo a possibilidade de reuniões de periodicidade menor, à medida que os assuntos e temas da agenda requisitem maior atenção. As reuniões são definidas de acordo com as áreas de interesse e instituições envolvidas. Das subcomissões citadas (vide nota), a subcomissão econômico-financeira Brasil-China recebe a incumbência de realizar reuniões anuais específicas aos pontos focais prioritários do Plano de Ação Conjunta com o fito de monitorar, revisar e avaliar a implementação das ações. Por fim, ainda no que concerne às subcomissões, estão previstas trocas de visitas permanentes de acordo com a necessidade de cada responsável por subcomissão.

Ainda no que tange a parte geral do texto do Plano, cabe destacar que o plano consiste em um reconhecimento da efetividade da cooperação bilateral. Inserido no propósito de reforçar e expandir a cooperação Sul-Sul, tem-se aqui a percepção de que para além da participação em grandes fóruns multilaterais (G-20, IBAS e BRIC) como reza as diretrizes de política externa brasileira, a estrutura e institucionalização de acordos bilaterais favorecem as partes envolvidas e a operacionalização de tal acordo.

Os objetivos gerais apresentados no texto corroboram com a afirmação acima. “os objetivos do plano apresentam-se como discurso político-estratégico, buscando fortalecer o sistema de consultas políticas sobre temas bilaterais e multilaterais de interesse mútuo” (MRE, 2010). Ainda consta no texto, no trecho relativo aos objetivos gerais do Plano de Ação Conjunta: (i) o discurso políticos dos países signatários deve destacar-se pela confiança, igualdade como base de sustentação da parceira estratégica; (ii) aprofundar relações bilaterais em áreas específicas conforme constam do plano (principalmente no discursos e ações nos principais fóruns políticos mundiais e nas relações

10 A COSBAN é constituída por subcomissões, as quais serão citadas em nota para que não se perca o foco do texto. Todas as subcomissões constam no documento oficial do MRE (2010). São as seguintes: **Subcomissão Política Brasil:** Ministério das Relações Exteriores, Diretor-Geral do Departamento de Ásia e Oceania China: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Diretor-Geral do Departamento da América Latina e Caribe; **Subcomissão Econômico-Comercial Brasil:** Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, Diretor-Geral do Departamento Econômico, e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretário de Comércio Exterior China: Ministério do Comércio, Vice-Diretor-Geral do Departamento de América e Oceania; **Subcomissão de Energia e Mineração Brasil:** Ministério de Minas e Energia, Assessor-Chefe de Assuntos Internacionais China: Comissão de Reforma e Desenvolvimento Nacional (NDRC), Diretor-Geral do Departamento de Capital Estrangeiro e Investimento Externo; **Subcomissão Econômico-Financeira Brasil:** Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais, e Ministério das Relações Exteriores, Diretor-Geral do Departamento de Assuntos Financeiros Internacionais China: Ministério das Finanças, Diretor-Geral do Departamento de Cooperação Externa; **Subcomissão de Agricultura Brasil:** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, Diretor-Geral do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias China: Ministério da Agricultura, Vice-Diretor-Geral do Departamento de Cooperação Internacional; **Subcomissão de Supervisão da Qualidade, Inspeção e Quarentena Brasil:** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil (MAPA), Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, Diretor-Geral do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias China: Administração-Geral de Supervisão da Qualidade, Inspeção e Quarentena (AQSIQ), Vice-Diretor-Geral do Departamento de Cooperação Internacional; **Subcomissão de Indústria e Tecnologia da Informação Brasil:** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretário de Tecnologia Industrial China: Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação, Vice-Diretor-Geral do Departamento de Cooperação Internacional; **Subcomissão de Cooperação Espacial Brasil:** Ministério de Ciência e Tecnologia, Agência Espacial Brasileira (AEB), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) China: Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação (MIIT), Administração Estatal para Ciência, Tecnologia e Indústria para Defesa Nacional (SASTIND) e Administração Espacial Nacional da China (CNSA); **Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasil:** Ministério de Ciência e Tecnologia e Ministério das Relações Exteriores, Diretor-Geral do Departamento de Ciência e Tecnologia China: Ministério de Ciência e Tecnologia, Vice-Diretor para Cooperação Internacional do MOST; **Subcomissão Cultural Brasil:** Ministério da Cultura, Diretor de Relações Internacionais China: Ministério da Cultura, Vice-Diretor-Geral do Escritório de Relações Culturais Exteriores; **Subcomissão de Educação Brasil:** Ministério da Educação, Assessor-Chefe de Assuntos Internacionais China: Ministério da Educação, Vice-Diretor-Geral do Departamento de Cooperação e Intercâmbios Internacionais.



econômicas entre as nações); (iii) aprimorar a coordenação entre as partes em prol de uma cooperação, principalmente em seus mecanismos institucionais; (iv) estabelecimento de metas precisas e objetivas para as áreas de cooperação; (v) monitorar os organismos envolvidos com as metas; e (vi) fomentar o intercâmbio de experiências nacionais como forma de aprendizado para as nações (MRE, 2010).

Destaca-se nesse ponto que como o objetivo desse artigo é tratar a cooperação e o desenvolvimento integrado para e entre as nações, um recorte tanto descritivo quanto analítico será feito com o intuito de permanecer detidamente no assunto proposto. Portanto, foca-se nos artigos que objetivamente envolvem em seus textos gerais a proposta de cooperação bilateral e os projetos que são orientados para o desenvolvimento integrado de Brasil e China, considerando os ambientes doméstico e internacional.

No que diz respeito à coordenação política, observa-se um grande esforço e interesse em fortalecer o discurso coordenado e em sintonia na ONU e na OMC. Na atuação no G20, observa-se no texto uma fidelidade a uma melhor coordenação bilateral à luz da decisão dos líderes na cúpula de Pittsburgh (setembro de 2009) designando o G20 como o principal fórum para cooperação econômica internacional. Acredita-se que todo esse esforço tenha como motivação intensificar a força do G2 e do BRIC na cena política e econômica internacional.

Assim sendo, as partes envolvidas concordaram em acentuar e intensificar sua participação, diálogo e cooperação em questões multilaterais, tendo como foco o desenvolvimento pacífico, num cenário internacional incerto e competitivo.

Tendo em vista a necessidade de salvaguardar seus interesses legítimos – foco no desenvolvimento – foram eleitos temas de maior abrangência e relevância: (i) a reforma da ONU e do CSONU; (ii) a ação coordenada das nações em direção de uma governança econômica global e de uma reforma das instituições econômicas/financeiras internacionais; (iii) gestão da crise financeira internacional (causas, consequências e futuro); (iv) atenção as negociações iniciadas na Rodada de Doha da OMC; (v) questões envolvendo mudanças climáticas e proteção ambiental; (vi) temas da agenda de segurança, tais como controle de armas, desarmamento, não-proliferação, conflitos regionais, segurança alimentar e segurança energética; (vii) metas de desenvolvimento do milênio das NU e financiamento para o desenvolvimento.

Observa-se que tais metas apresentam-se como ousadas e amplas, abarcando praticamente toda a agenda ativa dos fóruns internacionais (excluindo os temas emergenciais). Para a consecução dos objetivos apresentados, Brasil e China apostam na cooperação na troca de informações das participações em organizações internacionais buscando, sobretudo maior alinhamento político.

Para finalizar a descrição do contorno político do Plano, a despeito da distância geográfica entre as nações, tem lugar de destaque a integração regional, sendo essa vista com bons olhos por ambos.

De forma que ambas as partes se comprometem a trocar informações a respeito da evolução das relações políticas e econômicas nas suas regiões (detalhe para as disputas estratégicas territo-



riais e a relação de poder entre china e países da sua região, além da preocupação norte-americana em balancear poder e capacidade de influencia na região da Ásia<sup>11</sup>).

A descrição da retórica contida no Plano tem a finalidade de demonstrar que existe um esforço integrado entre Brasil e China em aprofundar a cooperação entre as nações. É uma cooperação bilateral que se enquadra no modelo de cooperação Sul-Sul, visto que além dos seus objetivos de desenvolvimento nacional, procura-se reduzir os obstáculos colocados pelos países desenvolvidos. A cooperação Sul-Sul é um mecanismo prioritário para os países emergentes. Suas facetas políticas e econômica (financeira) são suas preeminências, contudo suas heterogeneidades são seus maiores obstáculos.

O texto agora dirige seu foco para a observação do que está exposto nos artigos 5 e 7 que tratam respectivamente das áreas econômico-comercial e econômico-financeira, devido ao seu impacto nas políticas nacionais de desenvolvimento. Sublinha-se que o objetivo máximo de Brasil e China é atingir níveis de desenvolvimento que garantam, num primeiro momento estabilidade e, posteriormente, ascensão no sistema internacional<sup>12</sup> (LEITE, 2011). Ressalta-se que com a escolha dos artigos acima citados, em momento algum há por parte do autor a desconsideração e desmerecimento dos demais artigos constituintes do documento.

No artigo 5 que trata da área econômica financeira, observa-se a preocupação de Brasil e China diante do cenário econômico global, em especial quando o problema é a crise financeira que assolou e ressonou nas principais nações desenvolvidas. A repercussão da crise, a juízo das duas nações, poderia acarretar em redução dos fluxos comerciais com os parceiros tradicionais e, por conseguinte, afetar o crescimento das economias, que ao fim e ao cabo, obstaculiza o desenvolvimento de Brasil e China que tem significativa dependência das suas receitas de exportação. Diante desse cenário, os países reafirmam que a cooperação econômica e comercial é um componente importante da Parceria Estratégica Brasil-China e comprometem-se a tomar medidas concretas e efetivas para promover o desenvolvimento, em bases sólidas, das relações bilaterais econômicas e comerciais<sup>13</sup> (MRE, 2010).

De acordo com o documento (MRE, 2010 – artigo 5), considerando a proposta de cooperação Sul-Sul, focado no desenvolvimento integrado das nações, no âmbito doméstico e externo, há um reconhecimento da importância da vertente de comércio para as nações e para alcançar o objetivo de desenvolvimento mútuo, cooperado e integrado.

Para tanto, são ressaltados no documento o intuito em diversificar e promover o crescimento do comércio e dos investimentos. Ambas as nações mostram-se centradas em resolver disputas comerciais através de consultas e diálogo conduzidos de forma amistosa. Da mesma forma, Brasil e China apresentam-se contrárias ao protecionismo, sob qualquer forma, e comprometem-se em empenhar-se no sentido de alcançar conclusão da rodada de negociações de Doha que proporcione aos países em desenvolvimento uma participação mais ativa e altiva nos principais fóruns e orga-

11 Para maiores informações a respeito indica-se a pesquisa a respeito do Pivot EUA para Ásia.

12 Segundo Leite (2011) desenvolvimento para os governantes chineses é questão de segurança.

13 Cabe lembrar que o Brasil reconheceu o status de economia de mercado da China no Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China assinado em 12 de novembro de 2004.



nizações multilaterais. Tem destaque no documento e na ação dos condutores de política externa de Brasil e China a “promoção do comércio global e o desenvolvimento econômico sustentável em particular, do G-20”.

Por fim, o artigo 5, concede distinção a alguns pontos fundamentais para a área comercial, a saber: (i) agricultura, buscando identificar prioridades de investimento e de comércio bilaterais; (ii) cooperar com as comunidades empresariais, recebendo posição de destaque o Conselho Empresarial Brasil-China – CEBC; e (iii) intensificar a coordenação e a cooperação no âmbito da Organização Mundial de Comércio. Consta do texto que a cooperação bilateral entre Brasil e China “ajudará os países a superar a crise e promoverá a cooperação regional e inter-regional”, bem como, proporciona uma melhor coordenação “de posições em outros fóruns multilaterais e internacionais com vistas a adotar regras internacionais e a implementar uma reforma das instituições econômicas e financeiras internacionais, conducente a um comércio global mais sólido e a um desenvolvimento econômico sustentável. (MRE, 2010 – artigo 5)”

Já no que diz respeito a área econômico-financeira<sup>14</sup> (MRE, 2010 – artigo 7), o pano de fundo permanece o mesmo, sendo que é continuamente sublinhado o caráter interdependente das relações econômicas, especialmente, em sua faceta financeira. O texto retrata o cenário da seguinte maneira:

“No âmbito da globalização econômica, a estreita comunicação e a cooperação em política macroeconômica, bem como nas áreas fiscal e financeira, entre o Brasil e a China são instrumentos importantes para garantir o crescimento econômico estável em ambos os países e em todo o mundo. Assim, as duas Partes decidiram ampliar a agenda atual do Diálogo Financeiro Brasil-China para incluir o diálogo e a cooperação em políticas macroeconômicas, coordenação de posições em assuntos financeiros e econômicos multilaterais, cooperação financeira e monetária e outros assuntos econômicos e financeiros. Em consequência, acordam mudar o nome e a estrutura do “Diálogo Financeiro Brasil-China” para “Subcomissão Econômico-Financeira Brasil-China”. A subcomissão trabalhará no âmbito da COSBAN e a ela se reportará, reunindo-se uma vez ao ano, alternadamente, nos dois países (MRE, 2010 – artigo 7).”

Busca-se aqui trazer os pontos mais relevantes do artigo 7 para a cooperação bilateral e com foco no desenvolvimento integrado. Chama atenção no texto o interesse das nações em intensificar o diálogo sobre políticas macroeconômicas entre os dois países<sup>15</sup>. Para tanto, Brasil e China acordaram em discutir e trocar informações sobre assuntos relacionados a políticas fiscal, impositiva e monetária e sobre estratégias de desenvolvimento econômico.

Ficou ainda acordado no Plano de Ação Conjunta, especificamente no artigo 7, que aos países não olvidariam esforços em intensificar a cooperação política e promover o desenvolvimento sustentável de suas economias, no intuito de fortalecer a cooperação em foros multilaterais eco-

14 O documento distingue a área econômica em duas partes. A primeira (o artigo 5) diz respeito às medidas, metas e instrumentos relacionados à política comercial, inclusive a ação das nações nos organismos e fóruns internacionais que tratam desse tema. Já o artigo 7 foca em questões de macroeconomia aplicada, ou seja, a condução por parte dos países signatários de políticas monetária, fiscal e cambial, entre outras. Contudo, entende-se que o cenário internacional e a crise, mais recentemente, constituem-se em pano de fundo para a definição de ações, metas e decisões em ambas as nações envolvidas.

15 Fica a dúvida a respeito da condução da política cambial por parte da China, que adotou nos últimos anos modelo bem distinto do modelo praticado pelo Banco Central Brasileiro.



nômicos e financeiros, buscando uma coordenação frequente de posições em fóruns econômicos multilaterais (incluindo G-20 e BRIC, bem como em organizações econômicas multilaterais como FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros bancos de desenvolvimento regionais).

Por fim, dentre outros pontos de ordem mais operacional, o artigo 7 mostra o interesse e a vontade de Brasil e China, de forma integrada, em intensificar a cooperação com vistas à superação da crise financeira e à reforma do sistema financeiro internacional, considerada pelos países do “eixo” Sul-Sul, como essencial para reduzir a instabilidade no cenário econômico mundial. O objetivo bem definido é aumentar a representatividade e a voz dos países emergentes e dos países em desenvolvimento de forma cooperada e harmônica para o estabelecimento de um sistema financeiro internacional igualitário, justo, abrangente e ordenado.

Brevemente, faz-se menção ao artigo 10 que trata da cooperação nas áreas de indústria e tecnologia da informação. É fato que esse foi um setor bastante afetado diante da retração econômica resultante da crise financeira global. Nesse sentido, o artigo 10 busca estabelecer formas de cooperação que minorem os efeitos dessa crise e que permita um reforço na cooperação técnica entre os dois países. O escopo da cooperação prevê troca de informações e experiências, mas inclui, o que tem destacada relevância, políticas direcionadas ao financiamento da inovação e na promoção de pesquisas conjuntas realizadas por institutos localizados no Brasil e na China, na forma de parceria direcionada à pesquisa (MRE, 2010 – artigo 10).

Diante do exposto no tópico acima, observa-se no Plano de Ação Conjunta uma proposta bem ordenada, ampla e ousada, porém encaminhada, por parte de Brasil e China no sentido da cooperação, nos moldes da cooperação Sul-Sul, buscando, sobretudo o desenvolvimento integrado, confiando na efetividade das propostas, metas, objetivos e ações como forma de inserção internacional em melhor condição do que a existente enquanto vigora uma relação diferenciada entre países do Norte e países do Sul. A seguir, esboça-se uma breve análise do que foi descrito e retirado do texto, tendo como objetivo, vislumbrar o que se pode esperar da parceria entre Brasil e China.

## **2. O que esperar da relação Brasil-China dentro da perspectiva do Plano de Ação Conjunta**

Está longe de ser uma unanimidade entre os pesquisadores que tratam as relações entre Brasil e China a concepção de que a parceria entre os países é revestida apenas de benefícios uniformes para ambos os lados. Há quem suporte o argumento que o Brasil obtém ganhos significativos no plano internacional, principalmente, quando se diz respeito às suas aspirações políticas de participar mais ativamente da composição e decisão da agenda internacional (grandes fóruns internacionais, CSONU entre outros). Há, por outro lado, quem enxergue desafios para o Brasil diante de um parceiro que ao mesmo tempo é um grande competidor no mercado internacional. Por fim, há quem sustente que mediante a cooperação, os interesses seriam equalizados e os países repartiriam os ganhos obtidos na esfera internacional e alcançariam seus propósitos no ambiente doméstico. Não é a proposta desse artigo debruçar-se sobre as discussões a respeito dos benefícios ou malefícios de



uma relação aproximada com a China, mas sim, vislumbrar, tendo como referência o Plano de Ação Conjunta, o que se pode esperar dessa relação estratégica existente entre Brasil e China.

O que se pode afirmar de fato é que no ano de 2013 o Brasil completará 39 anos do estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China (BECARD, 2011) e (OLIVEIRA, 2010).

“Ainda que, em 1974, o Brasil estivesse sob uma ditadura militar e a China sofresse ainda os radicalismos da Revolução Cultural, ambos os governos enfatizaram as profundas diferenças entre si, ressaltando no entanto a possibilidade de uma ação conjunta no sistema internacional que permitisse atingir objetivos comuns (OLIVEIRA, 2010: 88)”.

Oliveira (2010) defende a concepção de que a parceria existente entre Brasil e China concentra-se em dois nítidos campos de atuação, a saber: (i) no cenário político internacional, coordenando estratégias de alianças que favoreçam o processo de inserção nos fóruns multilaterais e (ii) na cooperação de caráter mais científico-tecnológico, na tentativa de reduzir a distância ainda existente entre as nações centrais e aquelas em desenvolvimento. Já quando o assunto é comércio internacional e relações econômicas comerciais, a parceria não apresenta, ainda hoje, clareza quanto a definição e como se dará a cooperação. Os motivos são diversos, mas, ressalta-se aqui as questões da tipologia dos produtos exportados pela China e seu impacto no setor industrial brasileiro (especialmente manufaturados) e a demanda chinesa por produtos agrícolas que, até o momento vem dando fôlego às exportações brasileiras e sustentando um resultado positivo (nessa conta) para o Brasil. Por ora, o saldo positivo brasileiro constitui-se em um conforto temporário, mas o movimento chinês é de expansão das suas vendas de produtos manufaturados de maior envergadura, o que coloca em risco a defesa do setor produtivo nacional<sup>16</sup>.

As evidências apresentadas por Cunha (2011), ocupadas com a dimensão comercial das relações sino-brasileiras, sugerem que houve uma intensificação do comércio entre as duas nações, contudo, alertam também para o risco de uma tendência a uma especialização regressiva por parte do Brasil e a maior vinculação entre o ciclo de negócios brasileiro com o chinês<sup>17</sup>. “No caso do Brasil, a demanda chinesa por matérias-primas gerou um ciclo de expansão nos preços desses produtos, o que, por sua vez, criou um ambiente propício à aceleração no crescimento com melhoria na situação fiscal e externa das economias com o perfil de complementaridade à China” (CUNHA, 2011: 26). Entretanto, duas observações são importantes. A primeira dela é que o Brasil vem obtendo resultados positivos devido a uma forte demanda chinesa, especialmente de produtos agrícolas e primários (insumos). A segunda é que não se deve desconsiderar o aprendizado histórico e abrir mão de uma estrutura produtiva complexa, integrada e competitiva (conforme a existente no Brasil) apoiando-se em resultados temporários do fluxo de comércio.

16 Há uma pesquisa em andamento, de responsabilidade do autor desse artigo, que está obtendo dados quantitativos e qualitativos que indicam forte entrada e concorrência de produtos chineses no setor de máquinas e equipamentos. O estudo citado deverá ser divulgado e publicado ainda no ano de 2013. O autor desse artigo participou ainda de pesquisa realizada no âmbito da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG que trata da mesma temática, obtendo resultados preliminares significativos.

17 Dados disponíveis em Cunha (2011).



Ainda parcialmente, tende-se aqui a concordar com Oliveira (2010) em seu primeiro ponto destacado, o ganho político da relação de cooperação e integração entre Brasil e China. Os desenvolvimentos científico-tecnológicos demandam tempo para apresentar seus resultados, logo cabe prudência na avaliação. E faz-se coro às observações de Cunha (2011), a respeito, principalmente, do risco à base produtiva nacional.

Becard (2008) e mais especificamente Becard (2011) trazem uma contribuição relevante no que tange à postura da política externa brasileira do governo Lula. Segundo a autora, a partir de 2003, observa-se uma “relação madura” entre Brasil e China, destacando que,

“o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) remodelou a política externa brasileira de modo que esta pudesse colaborar para a construção de uma identidade de país continental, com ênfase na integração regional como nova forma de inserção internacional e na diversificação de parcerias com vistas à transformação do país em ‘global trader e player’. O reforço da imagem do Brasil como país emergente levou a diplomacia brasileira a dar prioridade à busca de mercados em diferentes regiões do globo, enfatizando-se o universalismo como princípio fundamental da política externa. Justificou-se, dessa forma, a aproximação e reativação das relações com a China (BECARD, 2011: 37)”.

Becard (2011) ressalta que há um fluxo de investimentos chineses no Brasil e que há uma maior concertação no que diz respeito aos objetivos políticos de ambas as partes. Porém, assim como os demais textos da literatura e pesquisadores da área (IPEA, 2011), observa desafios para o Brasil, sobretudo, a depender das oscilações (ou estabilidade) da conjuntura econômica global.

A este respeito, Barbosa e Camargo (2008) observam que há um grupo de interesses comuns entre Brasil e China para reforçar a cooperação entre ambos. Porém, grande parte desses interesses diz respeito à agenda política internacional. O desafio da política externa brasileira é não cair na “armadilha” de realizar uma troca que envolva os ganhos políticos em detrimento da sua política econômica e, notadamente ressaltada pelos autores, da sua estrutura produtiva industrial. Tudo indica que na formulação do Plano de Ação Conjunta esses alertas foram levados em consideração. São justamente os artigos 5 e 7 que estabelecem os contornos dessas ações políticas-econômicas. Quando se observa os tópicos específicos, pode-se observar que o Brasil esforça-se em tentar proteger o setor produtivo nacional de eventos que constituam em movimentos de concorrência predatória ou desleal.

Severino Cabral (CABRAL, 2000) procurou em seu texto reconhecer a relevância da parceria entre Brasil e China, ponto esse consoante na literatura. Deu distinção ao relevante trabalho realizado pela diplomacia brasileira que originaram em um número significativo de ações conjuntas realizadas entre as nações, culminando, na elaboração e assinatura do Plano de Ação Conjunta<sup>18</sup>.

O que se observa, diante da literatura de referência e de outras leituras pertinentes ao tema, é que o Plano de Ação Conjunta é pensado no sentido de sistematizar as relações entre Brasil e China.

18 Observa-se que Cabral (2000) não trata do Plano de Ação Conjunta, que efetivamente é assinado dez anos depois, mas em seu texto, há delineações do que a diplomacia nacional estava construindo para formatar suas relações mais próximas com a República Popular da China.





É fato, que o mesmo, constitui-se em uma proposta ampla, densa e ousada, mas que ao mesmo tempo, situa as relações entre Brasil e China no centro da agenda de política externa brasileira. Há um esforço organizado em fazer com que os ganhos políticos chegam aos frutos desejados da arena internacional, especialmente, na participação mais ativa e no protagonismo do Brasil. Não são deixados de lado as diretrizes da política externa brasileira, muito menos o objetivo de alcançar um novo patamar de desenvolvimento. Contudo, a mesma literatura alerta para as “armadilhas” e desafios dessa relação, que envolvem questões econômicas, especialmente comerciais, que colocam em risco a estrutura produtiva industrial brasileira.

## Considerações Finais

Esse artigo teve como objetivo uma leitura da relação recente entre Brasil e China por intermédio do texto do Plano de Ação Conjunta. O Plano de Ação Conjunta constitui-se em um esforço de sistematização, organização, definição de metas e instrumentalização de uma proposta de cooperação bilateral focada no objetivo de desenvolvimento integrada entre as nações signatárias. Sob o signo de uma cooperação Sul-Sul, Brasil e China, dentro de suas perspectivas e possibilidades de atuação no sistema internacional, concebem, via Plano de Ação Conjunta, uma proposta de ascensão internacional caracterizada por uma postura mais soberana, e especialmente no caso do Brasil, buscando um protagonismo mais ativo nos fóruns multilaterais e na constituição de uma agenda mais equânime e inclusive no que tange a temas de interesse mútuo das nações em desenvolvimento.

Observou-se então as diretrizes de política externa brasileira, onde foi possível verificar uma tendência à continuidade diante da idealização realizada pela Política Externa Independente. No governo Lula, período no qual foi assinado o Plano de Ação Conjunta, pode-se perceber um reforço na busca por parceiros que se adequassem nos moldes da cooperação Sul-Sul. Destaca-se que o multilateralismo é a bandeira defendida pelo Brasil e, que na visão dos autores consultados, acordos bilaterais não inviabilizam nem descartam a diretriz de universalismo e multilateralismo.

Considerando que o objetivo da cooperação entre Brasil e China, além de uma inserção política mais ativa, destina-se aos desafios do desenvolvimento, em patamar superior, mais inclusive e determinado nos objetivos domésticos, observa-se no Plano de Ação Conjunta muito cuidado e critério em suas proposições, metas e modelo de condução (reuniões frequentes, acordos, alinhamento, basicamente definido nas reuniões da COSBAN e suas subcomissões).

Contudo, não é unanimidade entre os estudos utilizados, que as relações entre Brasil e China figuram podem ser classificadas como “céu de brigadeiro”. Há desafios a serem enfrentados. Pois ao mesmo tempo em que vem se observando ganhos políticos importantes, não se tem a mesma percepção sobre os futuros dos ganhos econômicos. Esse é um dos pontos tratados pelo Plano de Ação Conjunta, coordenar ações políticas, alinhar ações, mas há também um relativo cuidado com as possíveis repercussões econômicas na aproximação com a China. Certo é que há um fluxo de investimento chinês direcionado ao Brasil, há parcerias estratégicas em geração de inovação e nas



áreas de ciência e tecnologia, há, conjuntamente, um resultado positivo nas transações comerciais entre os dois países, porém, existe o risco de redução da competitividade do complexo produtivo-industrial brasileiro diante de uma investida de exportadores de mercadorias chinesas que estão para alcançar o mercado brasileiro. Reitera-se aqui que em termos políticos a cooperação concebida no Plano de Ação Conjunta é positiva e cria boas expectativas para ambas as nações. Cabe agora, aguardar o ano de 2014 para que se possa fazer um balanço do que foi efetivamente realizado e quais os reais resultados para o Brasil e para a China.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2002) A Política Externa do novo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – retrospecto histórico e avaliação programática. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol. 45, n.2. pp. 229-239.

AMORIM, Celso. (2005) Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPISA*, N. 4, março.

BECARD, Danielly Silva Ramos. (2008) O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004). Brasília: FUNAG.

BECARD, Danielly Silva Ramos. (2011) O Que Esperar das Relações Brasil – China? *Revista de Sociologia e Política*. vol. 19, n. suplementar – DOSSIÊ “CHINA: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEGURANÇA INTERNACIONAL”, Nov, pp. 31-44.

CABRAL, Severino. Encontro entre Brasil e China: cooperação para o século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol. 43, n1, pp. 24-42.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. (2012) História da Política Exterior do Brasil. 4ª ed, Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

CUNHA, André Moreira. (2011) A China e o Brasil na Nova Ordem Internacional. *Revista de Sociologia e Política*. vol. 19, n. suplementar – DOSSIÊ “CHINA: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEGURANÇA INTERNACIONAL”, Nov, pp. 9-29.

HIRST, Monica. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1687.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1687.pdf)> Acesso em: 20/09/12.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS – IPEA. (2011) As Relações Bilaterais Brasil – China: A Ascensão da China no Sistema Mundial e os desafios para o Brasil. *Comunicados do IPEA*, n. 85, abril de 2011.

LEITE, Alexandre César Cunha. (2011). O projeto de desenvolvimento econômico chinês - 1978-2008: a singularidade de seus fatores políticos e econômicos. Tese de Doutorado em Ciências Sociais/Relações Internacionais. PUCSP.



LIMA, Maria Regina Soares de. (2005) A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59, jan./jul.

LIMA, Maria Regina Soares de, HIRST, Mônica. (2006) Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2007) Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006). Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático/Fundação Alexandre de Gusmão.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2010) Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014. Publicado oficialmente em 15/04/2010. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/15/plano-de-acao-conjunta-entre-o-governo-da>>

MIYAMOTO, Shiguenoli. (2011) A Política Externa do Governo Lula: aspirações e dificuldades. *Ideas*, n.03, 2º semestre, pp. 119-131.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2005) *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2010). Brasil e China: uma nova aliança não escrita? *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 53 (2), pp. 88-106.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2012). Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica. Belo Horizonte: Fino Traço.

RICUPERO, Rubens. (2010). À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. *Novos Estudos Cebrap*, n. 87, pp. 35-58.

VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel. (2007) A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 02, julho/dezembro, pp. 273-335.

WALACE, Ferreira. (2009) Política Externa do Governo Lula: coalizões como alternativa multilateral. *Revista Debates*, Porto Alegre, V. 3, N. 1, pp.100-125.

## **Outras fontes**

BARBOSA, Alexandre Freitas, MENDES, Ricardo Camargo. (2008) A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira. *Nueva Sociedad*. Número especial em português, pp. 33-54

JAGUARIBE, Anna. (2011) Brasil e China na Reorganização das Relações Econômicas Internacionais: Desafios e Oportunidades. FUNAG – Seminários Funag-Ibrach, pp.1-13. Disponível em: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br).

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2004). Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 47 (1), pp. 7-30.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2006) O Brasil e a Ásia. IN: OLIVEIRA, Henrique Altemani de. LESSA, Antônio Carlos. (orgs.). *Relações internacionais do Brasil*, Volume 1. Editora Saraiva. São Paulo. pp. 169-210.