

# PARCEIROS ESTRATÉGICOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

**RICARDO DATHEIN**  
organizador

ÁSIA, ÁFRICA E EUROPA

VOLUME 2

**ANDRÉ MOREIRA CUNHA**

**EDUARDO MALDONADO FILHO**

**FELIPE MACHADO**

**FLÁVIO BENEVETT FLIGENSPAN**

**GUSTAVO MEIRA CARNEIRO**

**HELENA LOBATO DA JORNADA**

**MARCO AURÉLIO CHAVES CEPIK**

**PAULO GILBERTO FAGUNDES VISENTINI**

**PEDRO DOS SANTOS DE BORBA**

China

## Segurança, Política Externa e Relações Bilaterais com o Brasil

*Marco Cepik*

*Helena Jornada\**

*Felipe Machado*

*Pedro Borba*

### I Contexto Político e Desafios de Segurança

Embora a civilização chinesa seja famosa por sua cultura milenar, a atual forma de governo que rege o país completou recentemente apenas seis décadas. A República Popular da China (RPC), como vista hoje, é fruto da Segunda Revolução Chinesa, quando, sob o comando de Mao Zedong, os revolucionários derrotaram os nacionalistas do partido Kuomintang e fundaram, em 1949, a RPC. Desde então, a organização e o planejamento das principais diretrizes políticas e econômicas chinesas têm girado em torno do Partido Comunista Chinês (PCC), organização política que emergiu da revolução como protagonista principal na estrutura política da China.

Num processo seguido de reformas desde a fundação da República, as principais linhas do enorme crescimento econômico chinês começaram a ser traçadas no fim da década de 1970 e durante a década de 1980, quando, sob a liderança de Deng Xiaoping, foram implantadas reformas de cunho modernizador, as quais permitiram ao país acesso às tecnologias e ao capital provenientes do Ocidente. Esse novo ambiente advindo das reformas facilitou também a ascensão de novos grupos políticos dentro do partido. No início dos anos 1990 chega ao poder, então, uma nova geração de políticos. Um grupo pós-período de reformas assume o governo e se fortalece nos quadros do partido. Esse grupo comandado por Jiang Zemin, conheci-

---

\* A autora é membro do Serviço Exterior Brasileiro desde 02/07/2010. Este trabalho foi produzido antes dessa data e quaisquer opiniões nele expressas são de caráter pessoal e não refletem aquelas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

do como a “facção de Xangai”, se coloca em todos os níveis de tomadas de decisão. A presença e influência do grupo de Zemin nas mais altas esferas do governo e do partido não impediram, porém, a ascensão do atual presidente, Hu Jintao – não membro da “facção de Xangai” –, ao comando dos principais cargos políticos do Estado, do partido e das forças armadas.

A China, portanto, possui um sistema de governo semipresidencial, centrado em torno do Partido Comunista. O PCC influencia em todas as esferas de tomada de decisão, incumbindo-se da formulação de estratégias para desenvolvimento econômico, política externa e assuntos militares do país. No topo da hierarquia do partido encontra-se o Congresso Nacional do Partido, organizado uma vez a cada cinco anos por convocação do Comitê Central. As funções e poderes do Congresso são ouvir e examinar os relatórios do Comitê Central, discutir e decidir sobre as questões mais relevantes ao partido e eleger o Comitê Central, que, por sua vez, representará o poder do Congresso quando este não estiver em sessão.

Na RPC, o chefe de Estado é o presidente da República, que, assim como o vice-presidente, é eleito pelo Congresso Nacional do Povo (CNP) – legislativo unicameral – para um mandato de cinco anos, podendo no máximo cumprir dois mandatos consecutivos. O órgão de base da política chinesa é o Congresso Nacional do Povo, que agrega 2.989 delegados eleitos por províncias, municípios, regiões autônomas e pelas forças armadas – com mandato de seis anos. Como suas reuniões são esporádicas, seu papel legislativo acaba sendo muito restrito. Não obstante, o CNP realiza eleições indiretas para cargos dirigentes da estrutura Estado-partido e gera, por meio de suas reuniões anuais, a percepção de unidade nacional e coesão política que legitima essa estrutura.

O Conselho de Estado da China, também conhecido como Governo Central do Povo, é o mais alto órgão do executivo e da administração nesse país. Cabe a ele definir o orçamento nacional e os pacotes econômicos, seguindo as diretrizes passadas pelo partido. O Conselho é composto pelo *premier*, *vice-premiers*, ministros, conselheiros de Estado, auditor-geral e pelo secretário-geral. O *premier* é indicado pelo presidente para um mandato de cinco anos, necessitando da aprovação do CNP. Por fim, a Comissão Militar Central do Estado (CMC), mais alta entidade militar, tem como responsabilidade o comando das forças armadas do país. Eleitos para mandatos de cinco anos, a Comissão difere dos demais organismos políticos do Estado, pois permite a reeleição sem limitações de vezes.

A administração pública na RPC está dividida em vinte e duas províncias, quatro municipalidades sob controle direto do governo central, cinco regiões autônomas e duas regiões administrativas especiais. As províncias correspondem a subdivisões regionais do poder central, via de regra, organizadas em torno do PCC. Os quatro municípios especiais (Pe-

quim, Xangai, Chongqing e Tientsin/Tianjin) foram destacados de suas províncias por sua relevância política, econômica e/ou sociodemográfica, passando ao controle do Conselho de Estado e da presidência. A última das municipalidades a adquirir esse *status* foi Chongqing, a cidade mais populosa da RPC, com mais 30 milhões de habitantes, formalmente separada da província de Sichuan em 1997.

As regiões autônomas (Guangxi, Mongólia Interior, Tibete, Xinjiang e Ningxia) possuem um regime diferenciado em virtude das diferenças socio-culturais e políticas existentes entre essas populações periféricas e o núcleo estatal sediado na costa leste do país. Por razões históricas, essas regiões têm uma integração precária à República Popular, existindo diversos movimentos emancipacionistas de base étnica, cultural e religiosa. Em Guangxi (extremo-sul, fronteira com o Vietnã), concentra-se o povo Zhuang, o segundo maior grupo étnico, com 1,37% do total demográfico da RPC; na Mongólia Interior (norte, fronteira com a Mongólia), concentra-se a população mongol, historicamente hostil ao povo chinês Han; no Tibete (sudeste, fronteira com o Nepal e Bangladesh), há uma minoria budista que tem lutado há décadas por sua independência política, sendo reprimida pela força; em Xinjiang (noroeste, fronteira com o Cazaquistão), concentra-se a população muçulmana e turcófona, de etnia Uighur, que foi protagonista de atritos contra o governo central em julho de 2009; em Ningxia (centro-norte), há forte presença de muçulmanos sinófonos, de etnia Hui.

Por fim, as regiões administrativas especiais (SAR, na sigla anglo-saxônica) têm uma penetração muito mais reduzida do PCC, que basicamente se restringe a questões de defesa e relações exteriores. São duas as regiões que desfrutaram dessa autonomia alargada: Hong Kong (cuja soberania foi transferida pelo Reino Unido em 1997) e Macau (cujo desligamento de Portugal se deu em 1999). A adesão de áreas plenamente capitalistas e liberais à República Popular se deu com base no princípio de “um país, dois sistemas”, estipulado por Deng Xiaoping já na década de 1980.

A política chinesa vem sofrendo uma transformação gradual em sua dinâmica Estado-partido desde as reformas de Xiaoping. A partir de então, tem-se buscado enfraquecer a organização em torno do líder forte, legada do maoísmo, e integrar quadros qualificados do partido, garantir um regime meritocrático de serviço público e efetivar linhas estáveis de ordenamento burocrático. A Constituição de 1982 da RPC fixou os mandatos em cinco anos e os limitou à reeleição única, abolindo assim os mandatos vitalícios. Em 1997, o XV Congresso do PCC estabeleceu a aposentadoria compulsória após 70 anos de idade. A partir de 2006, os quadros que exercerem funções de chefia, seja no partido ou no Estado, por dois mandatos sem obterem promoção também deverão ser aposentados.

O Politburo do PCC constitui-se no órgão-chave para as decisões estratégicas no país. Composto atualmente por nove membros, o Politburo está encarregado dos caminhos de longo prazo, enquanto o Secretariado-Geral do Partido fica incumbido da condução cotidiana da organização. O atual chefe de Estado da China, Hu Jintao, acopla as funções de secretário-geral do partido (2002), presidente do Estado (2003) e chefe da Comissão Militar Central (2004). Paralelamente, o Conselho de Estado – encarregado da administração estatal e das políticas públicas – é atualmente presidido por Wen Jiabao (por indicação do presidente), sendo desmembrado em 29 órgãos com *status* de ministério.

Atualmente, a política interna chinesa está dividida entre a influência de duas principais facções dentro do PCC. De um lado, existe a facção que ascendeu ao poder e que é baseada na figura do ex-presidente Jiang Zemin, conhecida como a facção de Xangai – porque muitos dos envolvidos graduaram-se na Universidade de Xangai. Esse grupo ajudou a promover um crescimento econômico acelerado voltado para o desenvolvimento da região costeira da China, selou constitucionalmente as leis que passaram a regular a propriedade privada, promoveu a aceitação do empresariado no quadro do partido, bem como iniciou o processo de modernização das forças armadas. Apesar de estar fora da cena política desde 2005, o ex-presidente Zemin ainda consegue nomear membros de sua facção em postos mais altos de poder, tais como Wu Bangguo (presidente do CNP), Li Changchun, He Guoqiang, Zhou Yongkang, Hui Liangyu, Wang Qishan (ambos vice-premiers).

Por outro lado, tem-se a facção ligada ao presidente Hu Jintao. Com o discurso proferido na abertura do 17º Congresso Nacional do Partido, Hu enfatizou que tem interesse em aumentar a democracia dentro do partido, supervisionando os quadros partidários, criando mecanismos para combater a corrupção; além disso, ele apresenta um ponto bem oposto ao da facção de Xangai, qual seja, reduzir as disparidades entre a costa e o interior do país. Dessa forma, o grupo do presidente encontra seu suporte nos membros de nível intermediário do partido, assim como na Liga da Juventude Comunista (LJC).

Aparentemente, Hu está buscando aumentar seu controle sobre as forças armadas. Após o início do seu segundo mandato, o presidente tratou de nomear novos Comandantes das Regiões Militares. Além do mais, em setembro de 2009, quando da 4ª Sessão do Plenário do 17º Comitê Central do PCC, era esperado que se confirmasse – com a nomeação de Xi Jinping, atual vice-presidente do país, para o cargo de vice-presidente da CMC - o nome de Xi como certo na sucessão presidencial. Tal expectativa existia devido ao fato de ele ter seguido exatamente os passos de Hu na preparação para o cargo de secretário-geral do partido. Contudo, Xi –

pertencente a uma ala mais neutra do partido e filho de um veterano da revolução - não foi nomeado para a CMC, deixando o presidente Hu como o único civil na Comissão.

A próxima mudança política do país deve ocorrer somente em 2012, na realização do 18º Congresso Nacional do Partido, quando Hu, por questões constitucionais, não for mais elegível para o cargo. O principal aspirante à presidência é Xi Jinping, filho de um veterano da revolução que exerce a vice-presidência do país atualmente. Era esperada sua indicação ao cargo de vice-presidente da CMC durante a 4ª Sessão do Plenário do 17º Comitê Central do PCC, o que acabou não ocorrendo. Xi Jinping pertence a uma ala mais neutra do partido e sua ascensão à presidência depende de sua capacidade em inspirar confiança em ambas as facções da organização. Outro provável sucessor de Hu, caso Xi não seja escolhido, poderia ser Li Keqiang. Afilhado político de Hu, Li desenvolveu uma trajetória política muito parecida com o atual presidente, consolidando sua base política na LJC. Li é apontado para ser o sucessor de Wen Jiabao como *premier* (presidente do Conselho de Estado). Os demais membros do Birô Político do CCP, por questões de idade avançada, não poderiam ser candidatos.

As linhas gerais da facção de Hu Jintao se baseiam no legado de Deng Xiaoping, buscando a ascensão pacífica chinesa, equilibrando seu neomercantilismo econômico com medidas de engajamento internacional e harmonização política. Além disso, Hu herda uma situação interna complicada, já que as disparidades regionais e sociais se aprofundaram com os anos de prosperidade sob o comando de Jiang Zemin, incrementando também o êxodo rural, que, dadas as dimensões chinesas, é uma preocupação capital. No plano externo, a campanha norte-americana contra o terrorismo e a crise econômica de 2008 atraíram redobradas atenções à ascensão chinesa, o que é considerado desfavorável pela cúpula do partido. Ademais, a facção de Hu Jintao – ainda que agora hegemônica – enfrenta resistências do grupo político ligado a Jiang Zemin, que, segundo analistas, contaria com a afinidade de seis dos nove membros do Politburo.

O primeiro desafio à segurança chinesa provém dos movimentos separatistas na região do Tibete (que é considerada vital para o amortecimento da ameaça indiana) e de Xinjiang (que é a plataforma de acesso aos recursos energéticos da Ásia Central). As exigências ocidentais a respeito de direitos humanos e democracia têm sido um ponto de estagnação das conversações, o que por vezes ocorre propositalmente.

A questão das minorias étnico-religiosas na China é complexa pelo seu potencial instabilizador, que acabaria por mesclar os dois níveis supracitados com a balança regional de segurança, através de uma militarização do conflito interno. Além disso, um elemento de tensão adicional da região

é o projeto nuclear norte-coreano, que, excetuando seus riscos próprios, serve também como pretexto para um rearmamento dos aliados dos Estados Unidos na região (Japão e Coreia do Sul). A resolução da questão de Taiwan e a estabilização da península da Coreia são consideradas questões candentes para a política de segurança chinesa, visto que representam proteção única ao núcleo econômico, político, étnico e cultural da China.

Um terceiro item da agenda securitária chinesa é a garantia de recursos naturais, especialmente energéticos. O crescimento assombroso da demanda por hidrocarbonetos, superior ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) chinês, fez com que a produção interna se tornasse insuficiente e as fontes externas – em especial da Arábia Saudita e do Irã – aumentassem sua participação. A China importa petróleo desde 1993, sendo atualmente o terceiro maior importador líquido do produto. A fragilidade decorrente dessa dependência ficou evidente com a crise dos piratas somalis no Golfo de Aden (2009), que ameaçou a estabilidade da oferta energética na China. A tentativa de diversificar fontes de energia inclui um aproveitamento progressivo do gás natural, que implicaria uma projeção na Ásia Central (Cazaquistão, Quirguistão e Azerbaijão), assim como um aprofundamento das relações com a Rússia. Uma aposta alternativa é o gás liquefeito, que pode ser importado por mar e não implicaria uma dependência estrita à produção russa. A China vem desenvolvendo infraestrutura apropriada para as duas possibilidades.

Por fim, cabe mencionar o esforço chinês na questão do espaço como questão de segurança nacional, através do desenvolvimento de mísseis balísticos intercontinentais (ICBM's) com poder dissuasório em relação a qualquer potência nuclear. A China tem amadurecido sua capacidade tecnológica voltada à chamada “guerra de quarta geração”, investindo na digitalização de suas forças armadas e em capacidade de defesa cibernética.

Outra questão política interna relevante para a China diz respeito ao seu processo de modernização militar. Iniciado no governo Zemin, o extenso programa de modernização militar chinesa objetiva tornar o país apto a competir pelo domínio militar regional. Dessa forma, mudanças se faziam necessárias na doutrina militar para dar sequência ao projeto. A antiga doutrina chinesa baseada nos recursos humanos mudou seus princípios de defesa do território e de guerra popular para a doutrina de “guerra local com a utilização acurada de aparatos tecnológicos”, focando no grande poder de projeção e na sofisticação do armamento. Assim, foi possível diminuir em quase um terço o número de tropas das forças armadas chinesas, conhecidas como Exército Popular da China. Por outro lado, tem-se investido pesadamente na formação de militares profissionais – educação militar para formar soldados mais bem treinados. Atualmente a construção de modernas capacidades convencionais tem feito o país

investir alto no desenvolvimento de capacidades necessárias para as próximas gerações, tais como informação, energia e armas espaciais.

A tradicional predominância do exército também vem se enfraquecendo nos últimos anos. Por outro lado, desde o período de Zemin, o processo de modernização da marinha está trazendo significantes melhorias para as suas capacidades, especialmente se comparadas com a dos seus vizinhos. O país se move em direção à composição de uma força de aproximadamente 50 submarinos nucleares ou de ataque convencional, além de uma nova frota de navios equipados com radares modernos e armamento antiaéreo e antinaval. Nesse processo de aquisição de tecnologia, é importante ressaltar o papel da Rússia em transferir tecnologia e permitir a produção de armamentos em território chinês, fato que ajuda no desenvolvimento da indústria bélica chinesa.

A modernização da Marinha chinesa se faz necessária para garantir o *status* do país na regional, pois o mar do Sul é local de projeção das marinhas de vários países vizinhos à China. Sendo assim, a falta de capacidades pode deixar a China à mercê da marinha de outros países e pode colocar em perigo o fornecimento externo de sua economia. Além disso, o estreito de Malaca é responsável pelo trânsito de mais de 80% do petróleo importado chinês, e, em caso de uma ameaça externa, a China ainda não seria capaz de assegurar o estreito como um corredor seguro. Na questão referente à sua segurança energética, além das melhorias na marinha do Exército Popular de Libertação (EPL), o país tem tentado diversificar seus parceiros e suas rotas de fornecimento. Gasodutos provenientes da Ásia Central, exploração em conjunto com a Rússia, construção de infraestrutura no Paquistão, compra de concessões para exploração de poços de petróleo, além de um processo interno de utilização crescente de energias limpas têm demonstrado o quão é necessário para China melhorar suas estruturas de fornecimento e geração de energia.

## II Política Externa Chinesa

A política externa chinesa tem dois eixos centrais: (1) assegurar a estabilidade e um ambiente favorável no seu entorno asiático, resolvendo, a bom termo, questões como a reunificação de Taiwan, a soberania dos arquipélagos do mar do Sul da China e o projeto nuclear norte-coreano, de modo a neutralizar a influência de potências extrarregionais; e (2) construir uma ordem internacional multipolar e regionalizada, desautorizando posturas unilaterais e colocando a China na esfera da alta política mundial. Nesse âmbito, cabe salientar alguns pontos-chave: os acordos



internacionais sobre desarmamento e meio-ambiente, o pragmatismo econômico, as relações bilaterais com os EUA e a diplomacia energética.

A China tem sido um dos principais importadores de armas russas e tem aprimorado sua capacidade nuclear de segundo ataque, isto é, a capacidade de sobreviver e responder a um ataque nuclear bem-sucedido. Durante a década de 1990, a RPC negou recorrentes pedidos da Organização das Nações Unidas (ONU) para cooperar com o Registro de Armas Convencionais, alegando que certas medidas comprometiam sua soberania. Outro receio em relação aos regimes internacionais de desarmamento é que eles compliquem as exportações de armas e tecnologia chinesas para países em desenvolvimento, um mercado que a China vê com grande entusiasmo.

Em decorrência dos imperativos do desenvolvimento, a China historicamente também demonstrou pouca disposição em engajar-se nos acordos internacionais referentes às mudanças climáticas, com base em argumentos vinculados a seu desempenho econômico. Os líderes do PCC estimam que as atuais taxas de crescimento da economia chinesa são necessárias para assegurar a incorporação da mão de obra liberada do campo ao setor urbano-industrial, e a justificação com base no subdesenvolvimento chinês eximiu o país de acatar limitantes de emissões durante as negociações de Quioto em 1997. A postura mais flexível de Hu Jintao em relação ao seu antecessor, aliada à maior cobrança internacional em relação à economia chinesa, pode relativizar a intransigência da China nas questões ambientais. Nesse sentido, o encontro em Copenhague (em dezembro de 2009) parece indicar o momento de convergência de Estados Unidos e China em um regime internacional sobre aquecimento global.

Um dos pontos mais salientes da política externa chinesa é a sua expansão acelerada (principalmente na América Latina, África e Oriente Médio) como suporte à internacionalização do capitalismo estatal chinês. Suas relações diplomáticas com países pequenos e grandes são orientadas pela busca de matérias-primas, alimentos, energia e mercados consumidores. Abstraindo o cunho político-ideológico que os Estados Unidos têm empregado em suas relações bilaterais, os chineses tendem a ser mais indiferentes às questões internas de seus interlocutores, e, colocando como condição única para sua diplomacia econômica o não reconhecimento de Taiwan, têm conquistado novos parceiros extrarregionais. Além do interesse natural pelo dinamismo chinês, os países periféricos optam por negociar com a China pela ausência de contrapartidas e cobranças, o que é comum em relação às organizações financeiras internacionais e a muitos países ocidentais. No entanto, a abordagem chinesa também suscita críticas: por um lado, denuncia-se a assimetria em relação à abertura de mercados, que desfavoreceria países setorialmente competitivos, e, por

outro, criticam-se os mecanismos desleais de concorrência, como a mão de obra barata e a desvalorização cambial.

Para complementar o quadro sobre a política externa chinesa, vale mencionar algo de suas relações bilaterais com Estados Unidos, União Europeia (EU), Rússia e Coreia do Norte.

As relações com os Estados Unidos têm sido o vértice mais denso da política externa bilateral chinesa, oscilando entre, de um lado, uma cordialidade e uma cooperação informal e, de outro, uma profunda desconfiança mútua. A China tende a ver com receio as pretensões norte-americanas na política internacional, agravado pela retórica messiânica a respeito de conceitos como direitos humanos e democracia. O papel que os Estados Unidos reivindicam para si no mundo remete os chineses aos cem anos de dominação estrangeira impostos pela Guerra do Ópio em 1842. Os Estados Unidos, por seu turno, não encaram com naturalidade a ascensão chinesa, que desafia sua posição, não só a partir da rivalidade militar e da concorrência econômica, mas também de ideologia política, uma vez que o seu sucesso contradiz a crença liberal-democrática que fundou os EUA. Consciente ou inconscientemente, o fortalecimento da RPC significa para os norte-americanos um desenvolvimento disciplinado e estatizante, o qual contrasta com os preceitos liberais, ainda que pragmaticamente possa ser emulado pelos próprios estadunidenses.

A política externa chinesa tem atuado seletivamente na agenda bilateral com os Estados Unidos. Temas delicados como o déficit comercial norte-americano e os direitos humanos tendem a ser ignorados, evitando-se, particularmente a partir de Hu Jintao, posições mais incisivas; no entanto, os temas que são oportunos à política chinesa proporcionam intensa cooperação, como ocorre com os investimentos diretos estrangeiros e com a “guerra ao terrorismo”, que foi interpretada em Pequim como repressão aos separatismos étnicos. Outro elemento de aparente convergência entre Estados Unidos e China é a questão norte-coreana, na qual ambos integram o Grupo dos 5+1 (com Japão, Coreia do Sul, Rússia e Coreia do Norte).

O ponto mais sensível para a China nas relações com os Estados Unidos é a disposição americana de usar Taiwan como plataforma de projeção político-estratégica no Leste e Sudeste Asiático. Durante o governo Bush, planejava-se a instalação de um escudo de mísseis PAC-3 no Japão e em Taiwan, supostamente para neutralizar a ameaça norte-coreana. A possibilidade foi diversas vezes rechaçada pelo governo continental, que via na medida um retorno injustificável à lógica da Guerra Fria. O retorno dos democratas à Casa Branca parece aliviar as tensões a respeito da ilha, com a substituição da ideia de “competidor estratégico” pela de “parceiro

estratégico”, como defendera Clinton na década de 1990.<sup>1</sup> A China estabeleceu relações diplomáticas com a União Europeia em 1975, relações que amadureceram por meio do EU-China Trade and Cooperation Agreement de 1985. Considerando que a União Europeia é a principal parceira comercial da China – e esta, em contrapartida, consiste no segundo maior parceiro comercial da UE –, as relações sinoeuropeias são essencialmente pautadas por questões comerciais e disputas relacionadas, tais como proteções tarifárias e quotas de importação, bem como outros compromissos comerciais assumidos pela China no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) a partir de 2001. Ainda assim, a RPC vê a UE como um possível contrapeso ao poder americano e, dessa forma, ator importante no processo de multilateralização das relações internacionais, o qual a China tem defendido veementemente. Nesse âmbito, também vêm ocorrendo diálogos mirando a cooperação na área de transferência de tecnologia – principalmente com a Alemanha e a França – e na área de segurança. Nesse último caso, entretanto, o aprofundamento da cooperação tem esbarrado significativamente no embargo de armas que a UE mantém contra a China desde o Incidente de Tian’anmen em 1989. Argumenta-se, nesse sentido, que o fim do embargo – defendido principalmente pela França – proveria a China de uma alternativa à Rússia em seu processo de modernização militar.

Por sua vez, as relações entre China e Rússia têm, desde o colapso da União Soviética (URSS), apreciado um período de maior entendimento, baseado principalmente na desconfiança da dominação norte-americana, pela transferência militar e comércio de recursos naturais. Com a resolução dos conflitos de fronteiras – negociados no âmbito da Organização de Cooperação de Xangai (OCX) –, muitas outras janelas de cooperação começaram a se abrir nas relações sino-russas (e.g. o desenvolvimento de pesquisas conjuntas nas regiões de fronteira na busca por reservas de gás e petróleo). Essa aliança tende a se manter, no mínimo,

---

<sup>1</sup> Ainda que, nos últimos anos, as relações China-Taiwan tenham avançado positivamente – principalmente com a vitória do Kuomintang nas últimas eleições presidenciais de Taiwan e com a aceitação do “Consenso de 1992” por seu presidente atual, Ma Ying-jeou –, o principal ponto de disputa tem sido a desconfiança mútua em termos de segurança. Por um lado, a China possui mísseis balísticos de curto-alcance ao longo de sua costa como constante ameaça a Taiwan; por outro, Taiwan tem investido contundentemente em seu sistema de defesa, tendo os EUA como principal exportador de armamentos. Os EUA, apesar de terem reconhecido o princípio de “uma China”, na década de 1970, continuam atrelados ao Taiwan Relations Act – o qual prevê apoio militar americano em caso de ameaça à segurança de Taiwan –, apoiando o governo de Taipei e exportando armamentos para a ilha. Nesse sentido, Pequim tem repudiado a atuação dos EUA, alegando que Taipei é uma questão interna da China, de forma que a cooperação EUA-Taiwan estaria infringindo a soberania chinesa.

no médio prazo, pois a Rússia passaria a desenvolver um papel importante no fornecimento de novas fontes energéticas de suprimento para a China – reduzindo a dependência do estreito de Malaca –, bem como já desempenha um protagonismo no processo de modernização das Forças Armadas chinesas. Nesse ponto, a importância da transferência de alta tecnologia militar russa, permitindo à China produzir certo número de equipamentos ante uma licença concedida, incluindo a fabricação de Sukhois Su-27 de combate aéreo e submarinos convencionais, aprimora e qualifica a indústria bélica chinesa através dessa transferência de *know-how*.

As relações bilaterais entre China e Coreia do Norte, pelo menos desde a Guerra da Coreia (1951-1953), são sólidas, porém difíceis. O Tratado de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua Sino-Norte-Coreano, firmado em 1961, prevê assistência chinesa para a Coreia do Norte. A Coreia do Norte é relativamente dependente de Pequim, que provê parte de seus suprimentos de alimentos e energia. O interesse chinês em dialogar com Pyongyang é pautado também pela necessidade de evitar o colapso do governo norte-coreano – o que, além de desestabilizar politicamente a península coreana, poderia implicar um enorme fluxo de refugiados na fronteira chinesa – e pela possibilidade de utilizar tal parceria como um tema contra a dominação militar dos EUA na região e contra a ascensão do sistema militar japonês.

Mas as relações sino-norte-coreanas, entretanto, têm esfriado consideravelmente desde o início dos testes de armas nucleares norte-coreanos em outubro de 2006. Na ocasião, a China criticou a atitude norte-coreana e concordou com as sanções impostas pela Resolução 1718, do Conselho de Segurança da ONU. Apesar do importante papel que o país vinha desempenhando no âmbito do Six Party Talks – quadro multilateral que visa à desnuclearização da Coreia do Norte –, Pyongyang realizou, em maio de 2009, novos testes nucleares, provocando reação bastante negativa por parte da comunidade internacional, inclusive da China, cuja incapacidade de influência política sobre o regime de Kim Jong-il ficou pungente. O grande receio da China quanto ao programa nuclear norte-coreano é que ele acabe gerando maior militarização por parte do Japão e da Coreia do Sul ou até o desenvolvimento de armamentos nucleares pelos mesmos. Além de os testes nucleares norte-coreanos poderem levar à escalada de um conflito com a Coreia do Sul – deixando a China, que também mantém relações diplomáticas com Seul, em uma situação delicada –, a perspectiva de haver outro país, fronteiro à China, detentor de armamentos nucleares – especialmente considerando a possibilidade de um futuro colapso do regime de Kim Jong-il – poderia ameaçar gravemente a estabilidade política do Extremo Oriente.

Um último ponto relevante a respeito da política externa chinesa é sua preocupação com os recursos energéticos, pois envolve as relações com a Rússia e com países importantes na Ásia Central, Oriente Médio, África Subsaariana e mesmo América Latina.

A primeira abordagem dos chineses para garantir sua segurança energética é fecundar laços com os países produtores de petróleo, seja através da venda de armas, seja por tratados específicos ou ainda pelo suporte político nas Nações Unidas. Essa abordagem já gerou uma série de desconfortos diplomáticos para a China, pela necessidade de apoiar e/ou vender armas para países como Sudão e Irã. Paralelamente, as estatais chinesas e o governo oferecem linhas de crédito privilegiadas para países exportadores de energia, além de investimentos massivos na infraestrutura do setor. Em fevereiro de 2008, por exemplo, a CNOOC (estatal chinesa) firmou uma *joint-venture* de US\$ 16 bilhões no setor petrolífero iraniano. Por sua vez, os investimentos diretos chineses na África subiram de US\$ 74 milhões para US\$ 519 milhões no breve período 2002-2005.

A segunda abordagem para a segurança energética se baseia na harmonização do Sudeste Asiático, que poderia ser uma fonte mais segura de energia para a China. A exemplo do que ocorre no Golfo de Beibu – onde a normalização das relações com o Vietnã permitiu a exploração de gás natural –, o PCC aposta que a resolução dos litígios do mar do Sul da China (envolvendo China, Malásia, Vietnã, Brunei, Filipinas e Taiwan) poderia potencializar a produção de petróleo e gás nos arquipélagos da região (Spratley, Natuna, Paracel).

Uma abordagem de longo prazo para a segurança energética chinesa envolveria sua projeção na Ásia Central. A animosidade histórica com a Rússia dá sinais de superação – movida pelo comércio, principalmente de armamentos e petróleo, e por necessidades convergentes no plano mundial. Em junho de 2005, o legislativo russo ratificou o tratado que pôs fim aos litígios territoriais entre os dois países, e, concomitantemente, foram iniciadas inspeções conjuntas para exploração energética na fronteira. A confiança mútua entre China e Rússia talvez tenha tido seu ápice com a criação da Organização de Cooperação de Xangai em 2001, que engajou os dois países em uma agenda securitária comum (terrorismo, separatismo e extremismo), além de incluir os países centro-asiáticos (ricos em recursos energéticos) em um único bloco euroasiático.

Por mais que as relações sino-russas sejam boas, não se pode desprender disso garantias reais de oferta energética estável na RPC. As exportações russas são hoje insuficientes e a expansão dessa oferta exigiria a construção de infraestruturas (oleodutos) de alto custo. Apresentada em março de 2003, a proposta de um duto ligando a Sibéria à China (2.400 quilômetros) já foi posta de lado pelos russos; como projeto

alternativo, adotou-se o oleoduto Irkutsk-Perevoznaya para atender a demanda japonesa.

Em termos institucionais, as relações multilaterais da China se dão principalmente no quadro das Nações Unidas e da Cooperação de Xangai. Tendo se tornado Estado-membro da ONU em 1971, a China vem atuando de forma relativamente moderada no âmbito da organização, evitando confrontações intensas e o uso do poder de veto, empregado somente quatro vezes pelo governo de Pequim. Como seria de se esperar, a China se opõe à ambição de outros países asiáticos (Japão e Índia) assumirem assentos permanentes (com poder de veto) no Conselho de Segurança. É significativo, porém, o crescente papel que a China tem desempenhado, recentemente, no quadro das conferências sobre mudanças climáticas da ONU, contestando a tradicional posição de liderança europeia e estabelecendo metas ambiciosas para cortar dramaticamente seus altos índices de emissão de carbono.

Por sua vez, a OCX – que inicialmente servia como intermédio de resolução de conflitos fronteiriços com países do ex-bloco soviético – se tornou um importante pilar da política externa chinesa como contraponto à influência dos EUA na região da Ásia Central à medida que é estabelecida a cooperação dos Estados-membros na área de segurança.

Ainda no governo de Jiang Zemin, a China aderiu, em 2001, à OMC. Desde então, o país tem formalizado uma série de acordos bilaterais na matéria, assim como buscado aproximação com os blocos regionais para aprofundar suas sinergias econômicas regionais. Outras organizações das quais a China participa são a South Asian Association for Regional Co-operation (Saarc) – com *status* de observador desde 2005 –, o Asean + 3 e o recém-criado Bric's, que prevê a cooperação internacional com os emergentes Brasil, Rússia e Índia.

### III Relações Bilaterais com o Brasil

Mesmo que os laços coloniais com Portugal unissem, por séculos, o Brasil e os países asiáticos, a relação entre os dois atores só passou a ser significativa no final do século XX. No final do século XIX, o Brasil assinou acordos de navegação, amizade e comércio com China e Japão, e, no início do século XX, mais precisamente em 1908, passou a receber hordas de imigrantes japoneses. Durante as décadas de 1950 e 1960, as relações do Brasil com o continente asiático se restringiram à interação multilateral para a discussão de temas conjunturais. Foi só na década de 1970 que se pôde voltar a falar de uma política externa brasileira direcionada para a Ásia, especialmente na perspectiva de Cooperação Sul-Sul (Altemani, 2006).

As relações entre Brasil e Ásia se intensificaram a partir dos anos 1990, com a redefinição das orientações gerais da política externa brasileira no fim da Guerra Fria, momento em que aquele continente emergiu internacionalmente. Essas relações se desenvolveram em dois eixos – o político-estratégico e o econômico-comercial –, e ocorreu também a diversificação de atores, já que, até a década de 1970, as relações se restringiam ao Japão. O principal objetivo da política externa, com essa aproximação, era a busca por novos mercados, especialmente para matérias-primas, e a garantia de acesso a insumos industriais e a projetos de cooperação em ciência e tecnologia. Nesse momento, para o Brasil, a Ásia era um parceiro-modelo em termos de desenvolvimento, e a intensificação do relacionamento atendia politicamente os objetivos da política externa brasileira (Altemani, 2006).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a Ásia voltou a figurar como uma das prioridades de política externa, o que foi bastante aprofundado no governo Lula, que já no seu discurso de posse citou a necessidade de aprofundar as relações com China, Índia e Japão. As relações inauguradas a partir de 2003 diferem dos períodos anteriores pela multiplicação de seus eixos de interação, aprofundamento comercial, e convergência de diálogo no Sistema Internacional. Além disso, a política do governo Lula valoriza também regiões pouco lembradas pelo Brasil, como a Ásia Central, onde recentemente houve a realização de visita oficial.

Por mais que seja possível observar avanços no relacionamento bilateral, as relações ainda são pouco profundas, e não há real prioridade por nenhum dos atores na manutenção das relações bilaterais. Isso quer dizer que tanto o Brasil quanto os países asiáticos têm outras prioridades em termos de política externa, devido a questões estratégicas e, até mesmo, geográficas.

Entre as principais iniciativas em conjunto entre Brasil e Ásia, pode-se mencionar o Foro de Cooperação América Latina - Ásia do Leste (Focalal), criado em 1999; o G3, ou Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), criado em 2003; o Bric (Brasil, Rússia, Índia e China), criado em 2009; além da realização de reuniões ministeriais entre representantes da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

As relações entre o Brasil e a República Popular da China se estabeleceram em 1974, durante o Governo Geisel, mas o comércio, especialmente do açúcar, já era realizado anteriormente. Uma aproximação comercial consolidada, porém, ocorreu somente nos anos 1980, e evoluiu ao ponto em que a China é atualmente o principal parceiro comercial do Brasil. Durante a aproximação nos anos 1970, outras questões, além do cunho terceiro-mundista da política externa brasileira, estavam em jogo: a recusa de assinar o Tratado de Não Proliferação por ambos os países; o fato de tanto o Brasil quanto a China repelirem maiores discussões sobre a temática dos direitos humanos; além de que ambos os países discordavam

da “Carta de Roma”, ou seja, da ideia de que países pobres degradavam mais o ambiente (Altemani, 2006).

Além do incremento na área comercial, o principal foco da política externa brasileira para a China é a questão político-estratégica, e importantes iniciativas foram tomadas nesse sentido. Em 1988, foi assinado o acordo para a cooperação em desenvolvimento de tecnologia de sensoriamento remoto (projeto CBERS<sup>2</sup>), que prevê a construção e o lançamento conjuntos de satélites. Essa é uma das parcerias mais bem-sucedidas do Brasil em termos de cooperação científico-tecnológica, renovada duas vezes, em 1995 e em 2004, e o projeto está construindo sua terceira geração de satélites.

Em 1993, foi estabelecida a “parceria estratégica” entre Brasil e China, e um novo período de relacionamento bilateral foi inaugurado. A aproximação com a China inicia um novo período na política externa, que passou a ser pautada pela valorização das relações Sul-Sul e que busca uma estratégia de inserção diferenciada no Sistema Internacional. A partir do final dessa década, inicia-se um processo de incremento nas trocas comerciais entre os dois países, com o Brasil atingindo superávits expressivos até 2007.

Apesar da sua importância, a China só passa a ter lugar de destaque na política externa brasileira a partir do governo Lula. Desde 2003, o presidente já realizou nove viagens oficiais à China, e as relações se intensificaram de forma acentuada, especialmente em três pontos: política comercial, questões estratégicas e, principalmente, cooperação em ciência e tecnologia. Nesse aspecto, além do CBERS, Brasil e China hoje cooperam na construção de aviões, por meio da Embraer. Em 2004, durante visita oficial, o presidente Lula assinou acordos importantes de cooperação entre a Petrobras e a Sinopec, uma das maiores empresas de exploração de petróleo da China, além de outros para a exploração mineral pela Companhia Vale do Rio Doce em território chinês, em parceria com empresas locais.

Durante visita recente realizada à China para comemorar os 35 anos do estabelecimento de relações bilaterais, os presidentes dos dois países avaliaram positivamente a evolução das relações bilaterais. A criação da Parceria Estratégica em 1993, a troca de visitas presidenciais em 2004, a realização da primeira sessão da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban)<sup>3</sup> em 2006, a implementação do Diálogo Estratégico em 2007, e os três encontros bilaterais entre os man-

<sup>2</sup>Para mais informações, acesse o site do Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS) (Brasil. Ministério da Ciência e Tecnologia, 2009).

<sup>3</sup>Para mais informações, acesse a ata final da primeira sessão da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Brasil.Gov., 2006).



datários dos dois países em 2008, demonstram o estreitamento do diálogo e do relacionamento bilaterais. Em 2009, ocorreram importantes encontros de alto nível, por ocasião da Cúpula do G-20, em Londres, e a viagem do vice-presidente da República Popular da China, Xi Jinping, ao Brasil. Novos acordos foram assinados na ocasião dessa visita, entre eles o que prevê a utilização de moedas locais nas transações entre os dois países.

Ainda na ocasião da visita oficial, o presidente Lula falou sobre a inauguração de um escritório da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) em Pequim, sobre a abertura de um Consulado brasileiro em Cantão, sobre os acordos firmados entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Nacional de Desenvolvimento da China e, por fim, sobre o Plano de Ação Conjunta com vistas a orientar as ações nos próximos cinco anos. Será um amplo programa de cooperação, construído com base em consultas entre os governos e os diversos setores da sociedade civil dos dois países. Cabe destacar, também, a cooperação sino-brasileira em organizações multilaterais, como no recém-criado Bric, na OMC e na ONU. Um dos principais pontos de tensão entre as relações bilaterais está na ONU, já que o Brasil reconheceu a China como “economia de mercado” na OMC, em troca do apoio de Pequim a um assento permanente no Conselho de Segurança, o que não foi cumprido pelo governo chinês em função da possível entrada do Japão juntamente com o Brasil.

Um aspecto da relação bilateral que merece ser ressaltado é o reconhecimento de Taiwan como parte da China pelo Brasil, ou do que é chamado de “Política da China Única” (*One China Policy*). Outro ponto dessa relação é a questão da proteção ao meio-ambiente. O discurso dos dois países é bastante expressivo, mas em termos de ações, podemos citar principalmente o acordo para conservação ambiental e a realização de um *workshop* para a conservação de recursos hídricos.

## Referências

ALTEMANI, H. O Brasil e a Ásia. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agenda*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1.

BRASIL.GOV. Ata final da primeira sessão da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação, em 24 de março de 2006. Disponível em: <[http://www.brazil.org.cn/economico/bilateral\\_pt.htm](http://www.brazil.org.cn/economico/bilateral_pt.htm)>. Acesso em: 29 nov. 2009.

DORNELLES JR., A. *O 17º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês: a política da sucessão e as condições da consolidação do Hu Jintao*. 2007.

Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo3.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2009.

GLAISER, B. Chinas policy in the wake of the second DPRK nuclear test. *China Security*, v. 5, n. 2, p. 1-11, 2009. Disponível em: <[http://www.chinasecurity.us/index.php?option=com\\_content&view=article&id=287&Itemid=8](http://www.chinasecurity.us/index.php?option=com_content&view=article&id=287&Itemid=8)>. Acesso em: 29 nov. 2009.

GLOBAL TIMES. *CPC Central Committee closes plenary session*. Sept. 2009. Disponível em: <<http://china.globaltimes.cn/chinanews/2009-09/469409.html>>. Acesso em: 29 nov. 2009.

JANES. *China. Country profiles*, Londres, 2009.

LAN, W. CCP 17th Central Committee Plenum Skips Xi Jinping and Inner-Party Democracy. *China Brief. The Jamestown Foundation*, v. 9, n. 14, p. 2-4, 2009.

QIANG, X. Mainland China's Taiwan policy adjustments. *China Security*, v. 5, n. 1, p.53-64, nov. 2009. Disponível em: <[http://www.chinasecurity.us/index.php?option=com\\_content&view=article&id=223&Itemid=8](http://www.chinasecurity.us/index.php?option=com_content&view=article&id=223&Itemid=8)>. Acesso em: 29 nov. 2009.

## **Sites consultados**

Brasil. Ministério da Ciência e Tecnologia. Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres – CBERS: <<http://www.cbears.inpe.br>>

Brasil. Ministério das Relações Exteriores: <[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)>

China Security: <<http://www.chinasecurity.us>>

China. The Central People's Government of the People's Republic of China: <<http://www.gov.cn>>

Europa: Gateway to the European Union: <[http://europa.eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/index_en.htm)>

Stratfor Global Intelligence: <[www.stratfor.com](http://www.stratfor.com)>

The Jamestown Foundation: <<http://www.jamestown.org/programs/chinabrief>>