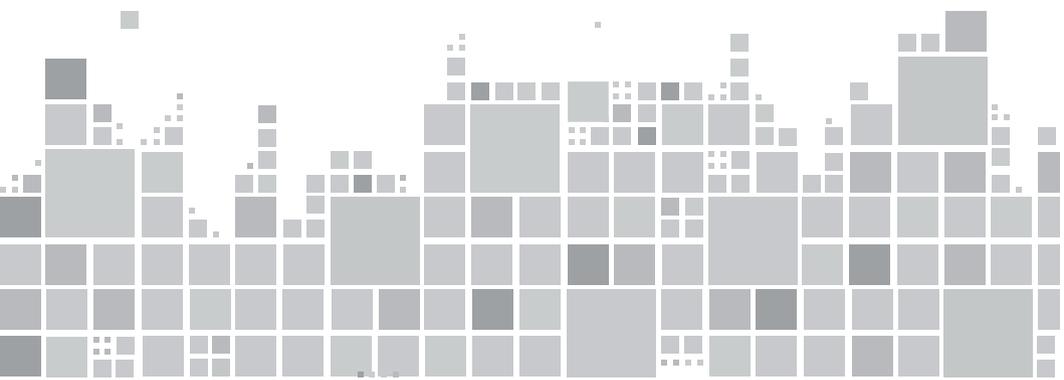


Brasil e China nas relações internacionais

temas e debates



Marcos Costa Lima
Organizador



Série Livro-Texto



Marcos Costa Lima
Organizador

Brasil e China nas relações internacionais: temas e debates

Recife
2021



Universidade Federal de Pernambuco

Reitor: Alfredo Macedo Gomes

Vice-Reitor: Moacyr Cunha de Araújo Filho



Pró-Reitoria de Graduação

Pró-Reitora: Magna do Carmo Silva

Diretora: Fernanda Maria Ribeiro de Alencar

Editora UFPE

Diretor: Junot Cornélio Matos

Vice-Diretor: Diogo Cesar Fernandes

Editor: Artur Almeida de Ataíde

Comitê de avaliação

Adriana Soares de Moura Carneiro, Ana Célia Oliveira dos Santos, Andressa Suely Saturnino de Oliveira, Arquimedes José de Araújo Paschoal, Assis Leão da Silva, Ayalla Camila Bezerra dos Santos, Chiara Natercia Franca Araujo, Deyvylan Araujo Reis, Djailton Cunha, Flavio Santiago, Hyana Kamila Ferreira de Oliveira, Isabel Cristina Pereira de Oliveira, Jaqueline Moura da Silva, Jorge Correia Neto, Keyla Brandão Costa, Luciana Pimentel Fernandes de Melo, Márcia Lopes Reis, Márcio Campos Oliveira, Márcio Vilar França Lima, Maria Aparecida Silva Furtado, Maria da Conceição Andrade, Michela Caroline Macêdo, Rodrigo Gayger Amaro, Rosa Maria Oliveira Teixeira de Vasconcelos, Shirleide Pereira da Silva Cruz, Tânia Valéria de Oliveira Custódio, Waldireny Caldas Rocha

Editoração

Revisão de Texto: Jonas Torresan Marcelino

Projeto Gráfico: Diogo Cesar Fernandes | Gabriel Santana

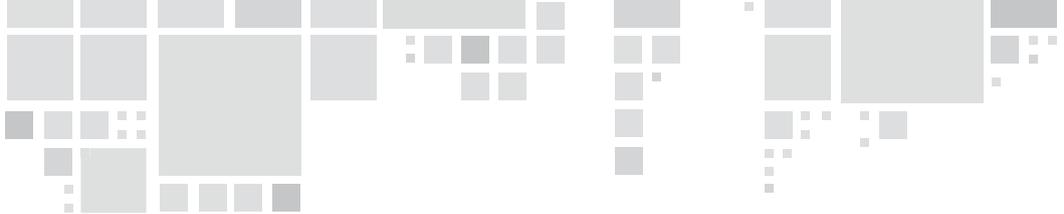
Diagramação: Denise Simões

Catálogo na fonte

Biblioteca Kalina Ligia França da Silva, CRB4-1408

B823	Brasil e China nas relações internacionais [recurso eletrônico] : temas e debates / organizador : Marcos Costa Lima. – Recife : Ed. UFPE, 2021. (Série Livro-Texto) Vários autores. Inclui referências. ISBN 978-65-5962-088-3 (online) 1. Relações internacionais. 2. Relações econômicas internacionais. 3. Países em desenvolvimento – Relações exteriores. 4. Brasil – Relações exteriores. 5. China – Relações exteriores. I. Lima, Marcos Costa (Org.). II. Título da série.	
327	CDD (23.ed.)	UFPE (BC2022-011)





SÉRIE LIVRO-TEXTO

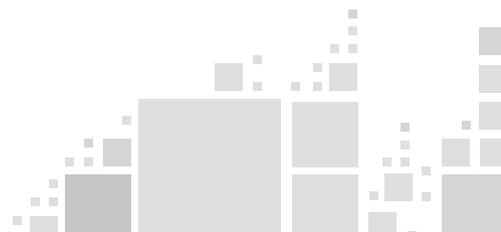
A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pautada pelos princípios da democracia, da transparência, da qualidade e do compromisso social, assume a Educação Superior como um bem público e um direito de todas e todos. Nesse sentido, estimula a melhoria das condições do trabalho docente, a inserção de metodologias de ensino inovadoras e a articulação dos conhecimentos teóricos e práticos nas diferentes áreas do saber como instrumentos de promoção de uma formação científica, humanística e artística que prepare nossos estudantes para a intervenção na realidade, segundo o compromisso com o desenvolvimento integral e sustentável, a equidade e a justiça social. Assim, a UFPE, por intermédio da Pró-Reitoria de Graduação e da Editora UFPE, oferta à comunidade acadêmica e à sociedade mais uma seleção da Série Livro-Texto, com o objetivo de contribuir para a formação da biblioteca básica do estudante de graduação e para a divulgação do conhecimento produzido pelos docentes desta Universidade. Os 34 livros selecionados para esta coleção, que contemplam diferentes áreas do saber, foram aprovados segundo as condições estabelecidas no Edital 14/2021 (Edital simplificado de incentivo à produção e publicação de livros digitais Prograd/ Editora UFPE) e representam o esforço de discentes (de graduação e pós-graduação) e servidores (docentes e técnicos) e da gestão da Universidade em prol da produção, sistematização e divulgação do conhecimento, um de seus principais objetivos.

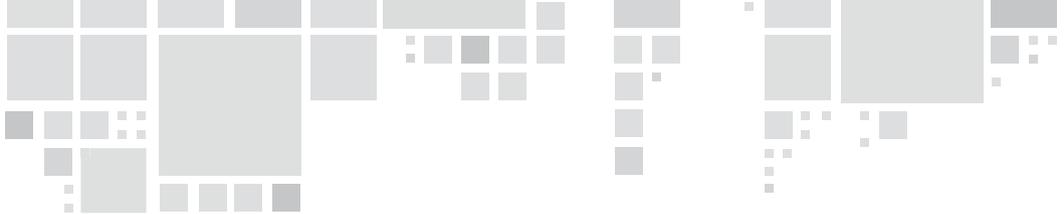
Alfredo Macedo Gomes – Reitor da UFPE

Moacyr Cunha Araújo Filho – Vice-Reitor da UFPE

Magna do Carmo Silva – Pró-Reitora de Graduação (Prograd)

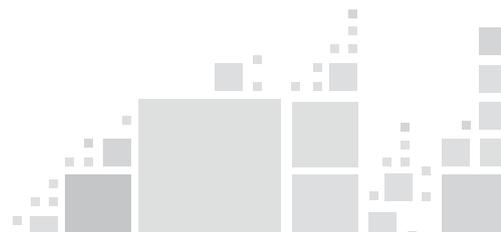
Fernanda Maria Ribeiro de Alencar – Diretora da Prograd





CONTEÚDO

Apresentação 7

- 1 O debate do planejamento e o caráter de classe do Estado: experiências de China e Brasil 15**
Joyce Helena Ferreira da Silva
 - 2 O Brasil como ator internacional no Início do século XXI: uma interpretação desenvolvimentista 43**
Gustavo de Andrade Rocha
Maria de Jesus de Britto Leite
 - 3 Desenvolvimento e energia renovável na China contemporânea: trajetória e lições a partir das energias eólica e solar fotovoltaica 67**
Renan Cabral da Silva
 - 4 A estratégia chinesa no setor energético para o continente africano: o caso angolano em evidência 90**
João Ricardo Cumarú
 - 5 África, Oceano Índico e política externa da China no século XXI 118**
Renan Holanda Montenegro
Marcos Costa Lima
- 

- 6** **Concepções chinesas sobre governança global:**
Identificando traços a partir do engajamento frente à
responsabilidade de proteger **150**

Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro

- 7** **“Mulheres: uma força que vai decidir**
o sucesso ou fracasso da Revolução” (Mao Zedong):
a perspectiva feminista na China dos séculos XX e
XXI **167**

Christine Rufino Dabat

Mariana Yante B. Pereira

Autores 194



APRESENTAÇÃO

BRASIL E CHINA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: TEMAS E DEBATES

Marcos Costa Lima

O que alguns analistas convencionaram chamar de “economia-mundo” ou sistema-mundo” surgiu e se desenvolveu a partir da Europa, com início no “longo século XVI” (BRAUDEL, 1987; ARRIGHI, 1994; WALLERSTEIN, 2011). Foi nesse espaço-tempo onde germinaram dois elementos fundamentais do mundo em que vivemos hoje: o alargamento dos circuitos de produção e consumo de mercadorias; e a consolidação do Estado como principal forma de organização política. Trocando em miúdos, o que entendemos por “relações internacionais” atualmente se refere, basicamente, a um complexo tecido social de alcance generalizado que resultou da amalgamação entre o modo de produção capitalista e o Estado territorial soberano. Daí porque uma forma mais precisa de nomear o “sistema internacional” – isto é, o locus de interação de diversos agentes (individuais ou corporativos), incluindo aqueles não-estatais, que atuam para além das fronteiras – é através da noção de “sistema interestatal capitalista” (FIORI, 2008).

Obviamente, isso não nos permite afirmar que inexistiam relações entre diferentes povos antes disso. Basta assinalar que, por muito tempo, o comércio internacional ao longo do Oceano Índico foi muito mais pujante e bem regulamentado do que os intercâmbios realizados no continente europeu. Se, por um lado, a narrativa convencional oferecida pelos mais variados manuais introdutórios situa os tratados de Vestefália (1648) como o marco fundador do moderno sistema de Estados, por outro, não se pode ignorar que “durante séculos, os comerciantes europeus foram obrigados a operar aceitando estruturas locais de autoridade política na África e na Ásia, e sob as regras e normas que davam suporte a elas” (STUENKEL, 2018, p. 43). A bem da verdade, a ordem erigida sob os escombros da Guerra dos 30 anos tinha pouco ou nenhum sentido prático para além da Europa: “na extremidade oposta da massa territorial eurásiana, a China ocupava o centro de sua própria ordem hierárquica e teoricamente universal”, enquanto nos vastos territórios ocupados pela expansão árabe “imperava o conceito islâmico de ordem universal, com sua própria visão de um único governo sancionado por Deus, unindo e pacificando o mundo” (KISSINGER, 2015, p. 13).

Julgo importante fazer tais ressalvas à guisa de introdução, já que o livro que o(a) leitor(a) tem em mãos investiga a atuação internacional contemporânea de dois Estados que, resta claro, não tiveram qualquer participação na criação do “sistema interestatal capitalista”, mas sim foram integrados a ele de maneira forçada, e como se sabe, a um altíssimo custo. China e Brasil tornaram-se membros de fato desse sistema de forma tardia, quando as potências europeias, os Estados Unidos e o Japão já gozavam de avançados aparatos militares, econômicos e tecnológicos. É sob esse contexto holístico que devemos analisar o espaço ocupado pela China e pelo Brasil nas relações internacionais hodiernamente. Partindo de ângulos analíticos variados, o presente volume busca descortinar alguns aspectos da jornada recente de projeção global dos dois países, comumente referidos como “potências emergentes”¹.

1 Não existe uma definição satisfatória que abarque todas as nuances existentes entre os países que recebem o rótulo de “emergente”. Jordaan (2003), por exemplo, enquadra as potências emergentes como “potências médias de segunda geração”, que têm diferenças marcadas – materiais e comportamentais – com relação às “potências médias de primeira geração”. Para o autor, o Brasil seria um emergente, mas a China, não (entre outras razões, por ser um país nuclearizado). Devido a questões de espaço e escopo, não convém aqui desdobrar os meandros desse debate conceitual. A quem tiver interesse na discussão, ver os trabalhos de Hurrell (2006) e Destradi (2010). Aqui, entendemos que China e Brasil são “emergentes” pelo simples de fato de terem sido alçados à condição de “potência” só muito recentemente.

É bem verdade que China e Brasil possuem trajetórias históricas marcadamente distintas. De um lado, temos um autêntico Estado-Civilização, maiúsculo em diversos sentidos e amplamente reconhecido desde tempos remotos como um “gigante adormecido” (PEYREFITTE, 1975). Com efeito, os dados do conhecido estudo de Angus Maddison (2007) mostram que, à época da eclosão da Revolução Industrial, a China era, de longe, muito mais rica que o Reino Unido. De fato, China e Índia correspondiam, juntas, por praticamente metade de toda a economia mundial no início do século XIX. A própria história da formação e consolidação do Império Chinês, cuja primeira unificação sob a Dinastia Qin remonta a 221 a.C., demonstra com clareza o abismo que existia entre este gigante asiático e a Europa, que passou por um longo interregno de instabilidade e descentralização após a queda do Império Romano, no quarto final do século V.

Com um Estado relativamente organizado, dotado de uma capacidade única de tributação e munido de um corpo de funcionários públicos treinados nos clássicos confucionistas, os chineses desenvolveram sua própria versão do excepcionalismo, observável na composição de uma ordem regional fortemente sinocêntrica, representada pela noção de Tianxia (天下) – *All Under Heaven*, na tradução utilizada em língua inglesa (COSTA LIMA, 2018). A China esteve na dianteira mesmo em relação ao progresso técnico, chegando a patrocinar grandes expedições marítimas décadas antes da expansão mercantilista tocada pelos europeus no Atlântico Sul. Ainda no início do século XV, o almirante Zheng He liderou uma frota de 20 mil homens para o Mar Vermelho e a costa oriental da África (STUENKEL, 2018). Essas expedições, contudo, tinham muito mais o objetivo de ampliar o reconhecimento ao sistema Tianxia do que propriamente subjugar populações estrangeiras. Como assinala Kissinger (2011, p. 35): “Povos vizinhos, acreditavam os chineses, se beneficiavam do contato com a China e a civilização, desde que reconhecessem a soberania do governo chinês. Se não, eram bárbaros. A subserviência ao imperador e a observância de rituais imperiais eram o cerne da cultura”.

Por sua vez, o Brasil foi, literalmente, uma criação executada de fora para dentro. Como bem apontam algumas conhecidas obras sobre nossa história, “a ocupação econômica das terras americanas constitui um episódio da expansão comercial da Europa” (FURTADO, 1986, p. 5), e o interesse-mor das potências europeias estava restrito quase que exclusivamente ao comércio, “e daí o relativo desprezo

por estes territórios primitivos e vazios que formam a América; e inversamente, o prestígio do Oriente, onde não faltava objeto para atividades mercantis” (PRADO JÚNIOR, 1995, p. 15). Sob esse pano de fundo, a ampla variedade de grupos étnicos nativos que habitavam o território onde hoje se localiza o Brasil foi praticamente devastada, no que configura um dos primeiros genocídios que se tem notícia (MIGNOLO, 2017). Ao longo da colonização, um fluxo brutal pelo Atlântico Sul de povos africanos escravizados não nos deixa ter dúvidas que o Brasil foi uma nação forjada sob o signo da violência.

Não à toa, a riquíssima produção intelectual que se formou sob o rótulo do “pensamento social brasileiro” teve por objeto quase exclusivo de reflexão as idiosincrasias da nossa formação nacional. No que consiste a nação brasileira? Como ela se divide em classes, etnias e culturas? Como argamassá-las em um mesmo conjunto histórico? Qual o lugar do Brasil no mundo? Eis algumas das temáticas que renderam vários clássicos da Ciência Social tupiniquim. Em sua dissecação da vida cotidiana e privada, Gilberto Freyre (1973) examinou o patrimonialismo familiar e a moral permissiva que deram lastro a uma suposta boa convivência entre diferentes grupos sociais, estabelecendo o que veio a ser conhecido como o “mito da democracia racial”. Por outro lado, Sérgio Buarque de Holanda (1995) conferiu maior peso analítico às estruturas agrárias permeadas pela escravidão, que deram vazão a uma socialização urbana fortemente personalista e oligárquica. Roger Bastide e Florestan Fernandes (1959) também foram incisivos em desmistificar a ideia de que houve alguma “acomodação” dos negros na transição da antiga ordem senhorial/servil para a sociedade capitalista/competitiva baseada no trabalho livre.

Foi com o desafio de administrar um mosaico social complexo e único que o Estado brasileiro se desgarrou das amarras metropolitanas, tendo sua independência formalizada no primeiro quarto do século XIX – episódio que, assim como o próprio “descobrimento”, guarda relação direta com a dinâmica competitiva das grandes potências europeias. Foi também no desenrolar do século XIX que, após anos de isolamento, a China viu sua desvantagem militar se transformar em vulnerabilidade incontornável. Em 1842, depois de sofrer décadas de pressão das potências ocidentais e ser destroçada na 1ª Guerra do Ópio, o país assinou o Tratado de Nanquim, o primeiro dos chamados “tratados desiguais”. Até a revolução comunista de 1949, os chineses viveram, literalmente, “um século de humilhação”, rótulo atribuído por eles próprios para descrever esse período. Os dois países, portanto, a despeito das diferentes trajetórias históricas,

enfrentaram – e enfrentam – constrangimentos similares no que diz respeito à inserção tardia no capitalismo global, mesmo com as circunstâncias particulares ao nível doméstico e regional.

Há uma conhecida literatura que se debruça sobre as vicissitudes da trajetória econômica do Brasil, na qual é possível encontrar trabalhos seminais sobre as veredas do nosso projeto desenvolvimentista e os obstáculos que não nos permitem vencer a condição de periferia dependente (FURTADO, 1967; MARINI, 1973; DOS SANTOS, 2015). Outrossim, é possível encontrar farto material que explica o incrível desenvolvimento econômico protagonizado recentemente pela China, uma história de sucesso sem precedentes se comparada com qualquer outra experiência nacional dentro do sistema interestatal capitalista (MEDEIROS, 2013). Sendo assim, o presente volume não se dedica exatamente a essas questões, muito embora elas sejam objeto de reflexão dos capítulos iniciais. Em suma, este livro tenciona lançar luz a determinados aspectos relacionados à jornada internacional desses dois importantes representantes do chamado Sul Global.

No primeiro capítulo, partindo da constatação que o planejamento econômico tem centralidade na superação das condições de subdesenvolvimento e que o Estado exerce papel fundamental nesse contexto, Joyce Helena Ferreira da Silva coloca em perspectiva os êxitos e limites do capitalismo de Estado brasileiro e da planificação socialista chinesa. O período analisado compreende a década de 1950 até este início de século XXI.

No segundo capítulo, Gustavo de Andrade Rocha e Maria de Jesus de Brito Leite oferecem uma interpretação desenvolvimentista para avaliar o Brasil enquanto ator internacional no presente século, refletindo sobre os motivos de o país ter frustrado as expectativas de “subir a escada” do desenvolvimento. Isso porque o mundo testemunhou com otimismo a combinação de crescimento, melhoria de indicadores sociais, e uma política externa ativista, elementos que levaram o Brasil a transcender seu papel na política internacional.

O terceiro capítulo também remete aos desafios enfrentados pelos países emergentes no que tange ao desenvolvimento. Em especial, o texto de Renan Cabral da Silva traz à tona uma importante reflexão sobre a grave crise ambiental que ameaça a existência humana e a necessidade de se reestruturar as bases energéticas que sustentam o ritmo da economia internacional. Nesse diapasão, o capítulo refaz a impressionante trajetória recente da China no setor energético, orientada a balancear um crescimento econômico intenso com as demandas por soluções ambientalmente responsáveis.

Analogamente, o quarto capítulo posiciona a questão energética como elemento central de análise. Nele, João Ricardo Cumarú, através de um estudo de caso sobre a presença chinesa em Angola e a relevância do petróleo nesse relacionamento, busca descortinar os diferentes fatores explicativos que nos permitem compreender os interesses do gigante asiático no continente africano e a dinâmica geopolítica que se delineaia ao fundo. Assim, o texto se debruça sobre dados referentes a fluxos comerciais, investimentos, segurança e cooperação.

O quinto capítulo, de autoria de Renan Holanda Montenegro e Marcos Costa Lima, também traz uma análise sobre as relações sino-africanas. Especificamente, sob as lentes sobrepostas da segurança e da economia, investiga-se a centralidade do Oceano Índico dentro das ambições da China no século XXI e a relevância do continente africano nesse cenário, em particular a porção oriental. O litoral leste da África compõe um trecho estratégico da Rota da Seda Marítima, parte integrante do principal empreendimento de política externa da China na atualidade: a Iniciativa Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative*).

No sexto capítulo, Mikelli Marzzini Ribeiro busca demonstrar como a agenda da política externa chinesa para a governança global é refletida no engajamento frente a normas internacionais. Para tanto, foca-se na ação da China sobre a Responsabilidade de Proteger (R2P). Empregando uma abordagem qualitativa, o texto identifica as diretrizes estabelecidas por Pequim para moldar a referida norma a partir de dois aspectos: multilateralismo interestatal e gerenciamento das grandes potências.

No sétimo e último capítulo, Christine Dabat e Mariana Yante trazem à ribalta uma importante reflexão sobre a perspectiva feminista na China dos séculos XX e XXI. Trata-se de temática desafiadora e necessária, haja vista que a própria definição de feminismo e a periodização do movimento tem sofrido flutuações curiosas nos tempos atuais. Delinear o que se entende sob tal designação no movimento revolucionário chinês é, então, tarefa fundamental.

Por fim, e em tempo, gostaria de salientar que este livro não seria possível sem o trabalho coletivo e altivo desenvolvido por docentes e pesquisadores(as) do Instituto de Estudos da Ásia (IEÁSIA) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D&R), ligados à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Há vários anos, os dois grupos vêm se empenhando em analisar e interpretar os variados desafios que se apresentam ao Sul Global, sempre partindo de

uma chave crítica, sensível às perspectivas e cosmovisões oriundas da periferia. Estabelecer pontes entre a Ásia e a América Latina, a China e o Brasil, constitui parte fundamental dessa empreitada. Sigamos, pois.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1994.
- BASTIDE, Roger; FERNANDS, Florestan. **Branco e Negro em São Paulo: Ensaio Sociológico sobre Aspectos da Formação, Manifestações Atuais e Efeitos do Preconceito de Cor na Sociedade Paulistana**. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959
- BRAUDEL, Fernand. **A Dinâmica do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- COSTA LIMA, Marcos. A Nova Teoria das Relações Internacionais Chinesa e a Ascensão do País: O Conceito de Tianxia. In: VADELL, Javier (Org.). **A Expansão Econômica e Geopolítica da China no Século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018.
- DESTRADE, Sandra. Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership. **Review of International Studies**, v. 36, n. 04, 2010.
- DOS SANTOS, Theotônio. **Teoria da Dependência: Balanço e Perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2015.
- FIORI, José Luís. O Sistema Interestatal Capitalista no Início do Século XXI. In: FIORI, José Luis; SERRANO, Franklin; MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **O Mito do Colapso do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande e Senzala: Formação da Família Brasileira sob o Regime da Economia Patriarcal**. 16ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 21ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.
- _____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1967.

- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HURRELL, Andrew. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers? **International Affairs**, v. 82, n. 01, 2003.
- JORDAAN, Eduard. The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers. **Politikon: South African Journal of Political Studies**, v. 30, n. 1, 2003.
- KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.
- _____. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- MADDISON, Angus. **Contours of the World Economy, 1-2030 AD: Essays in Macro-Economic History**. New York: Oxford University Press, 2007.
- MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la Dependencia**. México: Ediciones Era, 1973.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Padrões de Investimento, Mudança Institucional e Transformação Estrutural na Economia Chinesa. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Brasília: CGEE, 2013.
- MIGNOLO, Walter D. Interview - Walter Mignolo/Part 2: Key Concepts. **E-International Relations**, Jan 21, 2017. Disponível em: < <https://www.e-ir.info/pdf/67501> >. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.
- PEYREFITTE, Alain. **Quando a China Despertar... O Mundo Tremerá**. Lisboa: Parceria, 1975
- PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 42ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- STUENKEL, Oliver. **O Mundo Pós-Occidental: Potências Emergentes e a Nova Ordem Global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century**. Berkeley, LA, London: University of California Press, 2011.



1. O DEBATE DO PLANEJAMENTO E O CARÁTER DE CLASSE DO ESTADO: EXPERIÊNCIAS DE CHINA E BRASIL

Joyce Helena Ferreira da Silva

1.1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado como indutor do desenvolvimento econômico é tema de intenso debate entre diferentes doutrinas econômicas. Dentro da heterodoxia liberal, keynesianos compreendem que é possível que o Estado seja capaz de reverter as instabilidades dos ciclos econômicos. Aquele agiria como um elemento de estabilização através da manipulação da política econômica para objetivos como a expansão da demanda agregada, do nível de investimento e, conseqüentemente, o alcance do pleno emprego. Tais aspectos, entretanto, na nossa leitura, estão dentro do que Jan Tinbergen (1986) considera uma “política quantitativa”, de menor capilaridade em termos de mudanças estruturais e aplicadas com maior frequência pelos diferentes governos.

Em sua “Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro”, Keynes (1983) deixa nítido que, para ele, os principais problemas da

economia capitalista, em sua gestão liberal clássica, são “sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas” (p. 253). Entretanto, estas deficiências não devem conduzir a uma apropriação, por parte do Estado, dos meios de produção.

Neste sentido, o economista britânico não era favorável à promoção do planejamento centralizado aos moldes socialistas, entendendo que tal configuração afeta a liberdade (enquanto categoria liberal) ou os valores estabelecidos, que ele concebe como “tradições generalizadas da sociedade”:

[...] uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que **permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada**. Mas, fora disso, **não se vê nenhuma razão evidente que justifique um socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica de uma nação**. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade (KEYNES, 1983, p. 256, grifo nosso).

Cabe reportar, ainda em termos de introdução, a um tópico considerado como matéria fundamental da ciência econômica, que reitera a necessidade de sua existência enquanto área do conhecimento, a saber, o manejo do “problema da escassez”. Presente nos manuais introdutórios, o paradoxo da escassez indica que as necessidades humanas são ilimitadas, enquanto que os recursos para satisfazer a estes imperativos são limitados. Diante disto, a ciência econômica tentaria resolver esta questão, indicando a melhor forma de alocar tais recursos, de modo “racional” e “eficiente”.

Para a ortodoxia, o sistema de preços seria o mecanismo mais adequado para promover uma mobilização ótima de recursos, perante o problema supracitado. Considerando pressupostos como informação perfeita e simétrica, pleno deslocamento/mobilidade de capital e força de trabalho e concorrência perfeita, entende-se que, no mercado, oferta e demanda seriam capazes de um auto ajuste indutor do equilíbrio e, conseqüentemente, da melhor destinação dos insuficientes recursos disponíveis.

A economia neoclássica, portanto, compreende que nenhuma firma tem, individualmente, poder para influenciar a formação de preços, estando os agentes econômicos, pois, sujeitos a um mecanismo automático. Em tal cenário, famílias e empresas possuem perfeito conhecimento de eventos passados, presentes e futuros, os quais são centrais para suas tomadas de decisão. Entretanto, pode-se observar uma série de elementos que não estão disponíveis na realidade-concreta. Em um modelo desta natureza, estão ausentes relações sociais de fundamental importância e predominantes no sistema capitalista contemporâneo, tais como: concentração e centralização de capital; rivalidade entre empresas; indisponibilidade de tecnologia de forma simétrica e retenção de informações e liquidez por grupos privilegiados (SHAIKH, 2006).

Joan Robinson (1979, p. 323, grifo nosso) assinala que o sistema de mercado pode apresentar resultado eficiente na instância micro-econômica, enquanto não se pode afirmar o mesmo para a totalidade da sociedade. No âmbito das firmas, o alcance da eficiência se dá através da necessidade de se minimizar custos em termos estritamente monetários. Desde um ponto de vista global, entretanto, a argumentação neoclássica de que “o mercado gera a alocação eficiente de recursos escassos entre usos alternativos está sujeita à principal objeção de que **os preços monetários constituem uma forma imperfeita de avaliar o benefício para a sociedade em termos dos usos a que podem ser postos os meios produtivos**”.

Uma economia socialista deveria operar de modo diverso dos modelos brevemente descritos – divergindo tanto em relação ao arquétipo centrado no Estado, mas com predominância do setor privado, via keynesiana; quanto ao sistema de preços e equilíbrio automático, neoliberal. Em uma leitura marxista, a economia estaria subordinada às “regras estabelecidas que indicam a direção dos valores de uso ao longo do processo de reprodução material da comunidade”. De tal modo que, “a economia socialista em Marx é necessariamente uma economia planificada, e não espontânea ou descentralizada como a economia de mercado idealizada por economistas” (ALMEIDA, LOPES, ROSA, 2016, p. 157).

Este texto toma como perspectiva a noção de que o planejamento econômico tem centralidade na superação das condições de subdesenvolvimento, mas que encontra severos limites dentro das relações estritamente capitalistas. Através do Estado, se tem uma alocação mais racional do capital disponível e da força de trabalho, em comparação ao mecanismo de mercado. O Estado é o agente capaz

de direcionar o investimento para o objetivo concreto do crescimento da produção, sendo também o condutor de uma distribuição menos desigual do produto social, majoritariamente formado pelo esforço coletivo da classe trabalhadora. Entretanto, esta instituição, nos parâmetros do capitalismo, está necessariamente subordinada à estrutura de classes vigente e ao direcionamento através dos interesses do segmento dominante. Diante de tais parâmetros, esta pesquisa deve colocar em análise os êxitos e limites do instrumento de planejamento econômico em dois modelos: (i) a planificação socialista chinesa e (ii) o capitalismo de Estado brasileiro, apontando para a maior viabilidade do primeiro em relação ao último.

O primeiro tópico, após esta introdução, procura caracterizar um modelo clássico de planejamento. Nesta tarefa, serão utilizados diversos autores que traçam as orientações basilares de um processo de acumulação de caráter socialista. A partir disto, apresenta-se a metáfora de um “grande fiador”, na seção que trata da concepção de “capitalismo de Estado”. Esta instituição é colocada como um grande tomador de risco e garantidor das condições básicas de valorização de capital, especialmente por ser tomado como um agente de classe. Finalmente, após as iniciativas teóricas descritas, serão avaliadas as experiências de China e Brasil na utilização do planejamento dados determinados contextos superestruturais. A relação de subordinação entre política e economia aparece como elemento central na diferenciação entre os dois casos em avaliação.

1.2 DA PROPORCIONALIDADE VIOLADA À PROPORCIONALIDADE PERMANENTE: FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO SOCIALISTA

Um dos elementos basilares de uma formação econômica de caráter socialista é a unificação dos objetivos condutores do processo de acumulação em um plano. O mesmo seria condição necessária, mas não suficiente, como tentaremos demonstrar ao longo deste texto. A fim de romper com a contradição central capitalista, a saber, a propriedade privada dos meios de produção, o socialismo orienta-se pela propriedade social dos meios de produção.

Deriva disto, portanto, a necessidade do desenvolvimento planejado, capaz de permitir a proporcionalidade dos meios de produção e da força de trabalho entre os diferentes ramos da economia, de modo ex ante. Desta forma, a acumulação socialista deve irromper

com a ausência de proporcionalidade da anarquia da produção inerente ao sistema capitalista (ACADEMIA DE CIÊNCIAS DA URSS, 1961).

A planificação precisa impelir a produção a um ritmo crescente. Tal processo terá como pavimento a já mencionada noção de proporcionalidade, garantida através dos seguintes pressupostos: (i) crescimento acelerado e proporcional nos diferentes setores da economia e desenvolvimento de todos estes ramos; (ii) proporcionalidade entre produção e consumo; (iii) correta correlação entre a quantidade de quadros e sua exigência pela economia nacional; (iv) uma distribuição geográfica racional da produção socialista, bem como a especialização e cooperação entre as diferentes regiões (Ibidem).

Associe-se a isto a centralidade do crescimento da produção de bens de capital, os quais servem de lastro para a elevação da capacidade produtiva dos bens de consumo - que vão, em última instância, satisfazer as necessidades ilimitadas do povo. Ainda em termos de proporções, a indústria de máquinas e equipamentos deve ter um compasso mais elevado do que sua correspondente de bens de consumo. Como no caso concreto da URSS: entre 1925 e 1958, os bens de capital cresceram cerca de 104 vezes, enquanto que bens de consumo, 19,8 vezes (Ibidem).

Uma crescente taxa de acumulação está intrinsecamente relacionada com uma expansão mais acelerada do setor de máquinas e equipamentos em comparação com o setor de bens de consumo (ROBINSON, 1979). O que Marx concebe como um esquema de "reprodução ampliada" no sistema capitalista também deve estar presente nas preocupações da planificação socialista, a fim de que se obtenha um ritmo crescente de também neste novo regime de acumulação.

A diferença central consiste em que o livre-mercado não é capaz de eliminar falhas de alocação e o aparecimento de capacidade ociosa, especialmente em momentos de crise. Na esfera do planejamento centralizado, seria possível "forçar" a produção no departamento 1 a partir do deslocamento consciente de investimentos para este setor específico. Portanto, "sendo crescente a razão entre o número de máquinas no setor de máquinas e o seu número total, acelera-se a acumulação, isto é, o crescimento proporcional de ano para ano do estoque total é, a cada ano, maior que no anterior" (Ibidem, p. 328).

A respeito do desenvolvimento proporcional no âmbito de uma economia socialista, Stalin (1953, p. 64) argumenta que se trata de uma configuração diferente do parâmetro capitalista, mas que não

pode escapar de suas leis inerentes, tendo em vista que as leis econômicas do modo de produção anterior permanecerão presentes na estrutura socialista, sendo redirecionadas, de forma consciente, nesta nova sociedade. Assim, alguns elementos teóricos do planejamento econômico podem não se concretizar na vida material, tendo em vista que “a lei do desenvolvimento harmonioso da economia nacional”:

[...] surgiu em contraposição à lei da concorrência e da anarquia da produção no capitalismo. Surgiu à base da socialização dos meios de produção, depois que a lei da concorrência e da anarquia da produção perdeu sua força. Ela entrou em vigor porque a economia nacional-socialista, unicamente pode ser realizada à base da lei econômica do desenvolvimento harmonioso da economia nacional. Isto significa que a lei do desenvolvimento harmonioso da economia nacional dá a possibilidade aos nossos órgãos de planificação de planificar corretamente a produção social. [...] Para converter esta possibilidade em realidade, é preciso estudar esta lei econômica, é preciso dominá-la, é preciso aprender a aplicá-la com pleno conhecimento de causa, é preciso traçar planos que reflitam plenamente as exigências dessa lei. Não se pode dizer que nossos planos anuais e quinquenais refletem plenamente as exigências desta lei econômica.

Este trecho é significativo, tendo em vista que demonstra que nem sempre o que foi determinado no plano será cumprido de modo exato. Por isto, mais do que o estabelecimento de metas, o planejamento inicial deve passar por periódicas revisões, a fim de que possa se adequar à realidade-concreta. Também é relevante apontar que os parâmetros definidos nesta seção estão delimitados ao plano teórico, sendo as diferentes experiências de planejamento adaptáveis às condições materiais e históricas da realidade em questão.

Dentre os elementos centrais presentes em um efetivo planejamento socialista Cottrell e Cockshott (1993) propõem: (i) um conjunto de metas e resultados que absorvam informações sobre as preferências do consumidor e o custo relativo dos bens de produção; (ii) observação da viabilidade do conjunto resultante das metas de produção bruta, tendo em vista a restrição da oferta de trabalho e do capital fixo - antes do encaminhamento destas intenções para as unidades de produção; (iii) um sistema de monitoramento, recompensas e sanções, a fim de que esteja garantido que as unidades produtivas dispersas sejam capazes de cumprir seu objetivo final. Na tabela abaixo, são selecionados alguns pontos que integram os modelos

clássicos de planejamento, com base em diversos autores, inclusive não-marxistas.

TABELA 1: Elementos fundamentais dos modelos clássicos de planejamento

Brus (1972)	<ul style="list-style-type: none">- Tomada de decisão centralizada.- Natureza hierárquica dos planos e verticalização entre as diferentes partes do aparelho econômico.- Predominância do cálculo em termos físicos.
Grossman (1963)	<ul style="list-style-type: none">- Firmas individuais produzem e empregam recursos de acordo com as instruções de instituições superiores.- Natureza hierárquica da economia.- Garantir a consistência dos planos.
Kornai (1992)	<ul style="list-style-type: none">- Poder indivisível do partido marxista-leninista e predominância desta ideologia.- Posição dominante de propriedade estatal ou semi-estatal.
Ellman (2014)	<ul style="list-style-type: none">- Propriedade estatal dos meios de produção.- Sistema mono-hierárquico.- Papel subordinado de dinheiro, lucro, preços e bancos.

FONTE: Elaboração própria com base em Ellman (2014)

Tinbergen (1986, p. 127) define planificação como sendo “decisões de produção centralizada”. O planejamento faz parte de uma tentativa de intensa mudança estrutural, que o autor concebe como “reforma”¹. Em sentido mais amplo, a estratégia tem como base a promoção de “cálculos preparatórios sobre os níveis mais desejáveis de produção como as próprias decisões, com o controle de sua execução”. Neste caso, “os números computados devem se basear nas “necessidades reais” da economia, definidas de uma ou de outra forma” não podendo ser “deixados à mercê da “anarquia” do sistema individualista de produção” (Ibidem, p. 263).

Em Lange (1986), assim como para a Academia de Ciências da URSS (1961) e para Robinson (1979), a administração da indústria de bens de capital é um dos grandes motores dinâmicos na superação das condições de subdesenvolvimento. O autor polonês (1986, p. 53) indica que uma economia subdesenvolvida é aquela em que “o acervo de capital disponível de bens de capital não é suficiente para dar emprego à totalidade da força de trabalho disponível utilizando as modernas técnicas de produção”. Portanto, deve ser enfatizada, novamente, a relevância de se expandir a indústria de máquinas e equipamentos, pois, segundo ele: “é só pelo desenvolvimento

1 Tinbergen (1986, p. 125) define “reforma” como “mudanças nas bases”, sendo um tipo de política de “amplas consequências”.

das indústrias de meios de produção que a capacidade produtiva da economia pode ser elevada” (p. 40).

Adicione-se a este ponto a questão agrícola, onde “os tipos de propriedade feudal excluem os pequenos camponeses do acesso à terra ou onde a produção camponesa de base individual é substituída pelo sistema capitalista de grandes plantações” (Ibidem, p. 53). Em síntese, podemos escorar o conceito de subdesenvolvimento em dois pilares, a saber: (i) deficiência em termos de bens de capital e, na questão agrária, (ii) problema da concentração de terra (SILVA, 2017).

Oskar Lange (Ibidem, p. 39) argumenta que a essência da planificação, “consiste em assegurar um montante de investimento produtivo que seja suficiente para propiciar uma elevação da renda nacional que supere de forma substancial o crescimento populacional, de modo que a renda per capita aumente”. Garantir um montante de investimento produtivo suficiente para promover o incremento da renda per capita e orientar estas inversões para os canais que assegurem rapidamente o crescimento do que Lange chama de “poderio produtivo da economia nacional” são, portanto, as duas tarefas balizadoras do planejamento (SILVA, 2017).

Finalmente, o autor alerta para o problema do capital monopolista instalado em países subdesenvolvidos, os quais acabam criando reservas de lucratividade para empresas estrangeiras (SILVA, 2017). Neste cenário, a expropriação do excedente criado localmente promove uma deterioração da capacidade de ampliação de investimentos, elemento fundamental na alocação de recursos, em especial, para elevação da produção de bens de capital:

O capital estrangeiro chega aos países subdesenvolvidos dentro de condições coloniais ou semicoloniais, isto é, **trata esses países como reservas protegidas para a exploração monopolística. Os lucros monopolísticos conseguidos dessa maneira não são, em geral, reinvestidos de forma que leve ao progresso econômico dos países subdesenvolvidos.** A maior parte do lucro do capital estrangeiro é retirada dos países subdesenvolvidos e utilizada para o desenvolvimento econômico dos países-metrópoles, ou então investidas de maneira que não criam concorrência às indústrias básicas de propriedade dos mesmos grupos monopolistas. Como se trata, em geral, de indústrias pesadas, o capital que é reinvestido nos países subdesenvolvidos é investido em indústria de bens de consumo e na produção de matérias-primas e gêneros alimentícios de primeira necessidade (LANGE, 1986, p. 55, grifo nosso).

Observe-se que a questão da concentração e centralização de capital aparece na leitura de Lange e de muitos outros pensadores marxistas com bastante relevo. Como apontado na introdução deste texto, o mesmo não se pode observar em relação aos pressupostos neoclássicos, os quais compreendem uma economia funcionando através da estrutura de concorrência perfeita. Diante deste paradigma, a eficiência do mercado é dada pelo ajuste automático em uma situação em que as firmas são “tomadoras de preço”, o que não é verdadeiro diante da existência dos grandes oligopólios, por exemplo.

No caso do planejamento socialista, o que seria definido como “eficiência”? Para Robinson (1979, p. 323), “um plano eficiente seria aquele que implica, com dado tempo de trabalho e dados recursos físicos, não ser possível produzir qualquer quantidade a mais de uma coisa sem produzir menos de uma outra”. Chegaríamos, portanto, a um “ótimo de Pareto”, mas por meios diferentes. A figura abaixo sintetiza as principais características, presentes nos diversos autores apresentados, de um modelo geral de planificação socialista.



FIGURA 1: Síntese das características de um modelo geral de planificação socialista
 FONTE: Elaboração própria

Enquanto elementos dominantes, são indicados uma (i) estrutura de decisão centralizada que, apesar da (ii) verticalização, está em constante revisão e articulação com a esfera local. Tal dinâmica permite a viabilidade do plano, dadas as condições materiais concretas. (iii) Predominância de propriedade estatal, especialmente em relação aos setores mais estratégicos. Uma relação de (iv) proporcionalidade entre (a) meios de produção e força de trabalho, em direção a uma plena utilização dos recursos (redução de capacidade ociosa e mão de obra desocupada); (b) entre os diferentes setores da economia e, finalmente, (c) na relação entre produção e consumo, para satisfação das necessidades da população. (v) Subordinação do cálculo monetário ao cálculo em termos de produção física. (vi) Predominância de investimento produtivo e (vii) ênfase na promoção da indústria de bens de capital. (viii) Crescimento da renda nacional.

Esta seção é insuficiente para exaurir os temas relacionados à questão do planejamento de caráter socialista. São inúmeras as leituras, proposições, debates e críticas. A principal polêmica diz respeito à utilização de instrumentos de mercado no plano, o que, para alguns, indica orientação a um capitalismo de Estado e, para outros, a subordinação instrumental de mecanismos capitalistas no âmbito projeto socialista. Assim como no caso da Nova Política Econômica soviética, a experiência chinesa pós-reformas está no centro desta controvérsia. Em um breve esforço comparativo, passaremos à configuração geral do que se entende, para os fins desta análise, como “capitalismo de Estado”. Após estes aportes, serão abordados os casos em avaliação, a saber, os modelos de China e Brasil.

1.3 O GRANDE FIADOR: CONSIDERAÇÕES SOBRE “CAPITALISMO DE ESTADO”

O neoliberalismo busca propagar, em seu discurso, uma pretensa dicotomia entre “Estado” e “mercado”, como se fossem estruturas contraditórias, cujos interesses seriam frontalmente opostos. Maior ou menor participação do Estado, entretanto, não têm relação com um aparato filosófico ou uma concepção abstrata de sociedade. No plano material, os diferentes tons de intervencionismo estarão condicionados às necessidades do processo de valorização do capital; estando o setor privado, de uma forma ou de outra, atrelado ao setor público.

Não é necessário recorrer a um autor marxista para dar contorno ao alinhamento da esfera privada com o Estado em uma organização social capitalista. Em seu clássico “A grande transformação”, Karl Polanyi (2012) argumenta que o livre-mercado, a virtual ausência de intervenção estatal e a própria noção de que este arranjo tem um caráter “natural” são elementos estranhos à realidade. O autor reforça que, sempre que necessário, o liberalismo demandará ação estatal para sua manutenção e seu pleno funcionamento:

De forma estrita, o liberalismo econômico é o princípio organizador de uma sociedade na qual a indústria se baseia na instituição de um mercado autorregulável. É verdade que, uma vez atingido um tal sistema, mesmo aproximadamente, é cada vez menos necessário um certo tipo de intervenção. Todavia, isto não quer dizer que sistema de mercado e intervenção são termos mutuamente exclusivos. Enquanto esse sistema não é estabelecido, os liberais econômicos apelarão, sem hesitar, para a intervenção do estado a fim de estabelecê-lo e, uma vez estabelecido, a fim de mantê-lo. O liberal econômico pode, portanto, sem qualquer contradição, pedir que o estado use a força da lei; pode até mesmo apelar para as forças violentas da guerra civil a fim de organizar as condições de um mercado autorregulável (POLANYI, 2012, p. 166).

Mais potente em suas conclusões e de maior relevância para o escopo deste trabalho, em “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, Engels (2019) é categórico na definição do Estado como um agente de classe. Segundo esta concepção, o Estado surge como elemento de controle dos antagonismos de classe e, mais do que isto, toma ele próprio a formação dos interesses da classe economicamente dominante. Através desta entidade, o estrato detentor do domínio econômico passa a obter também poder político. De forma mistificada, entretanto, o Estado apresenta-se como se estivesse acima das classes e como se sua atuação fosse orientada pelo bem-estar da coletividade.

Na mesma direção, esta seção guia-se pela noção de que o Estado não é uma entidade supra social, mas que se configura como parte elementar do modo de produção capitalista. O Estado é parte integrante da dinâmica de valorização do capital, sendo motor fundamental da manutenção do sistema e de garantia da rentabilidade privada. Neste sentido, maior ou menor participação do Estado terão relação direta com as demandas mais imediatas do processo de acumulação - como é possível verificar, empiricamente, a partir dos

acontecimentos que marcaram o pós-Segunda Guerra e a ascensão do poder hegemônico norte-americano (transição keynesianismo-fordismo para regime de acumulação flexível).

O termo “capitalismo de Estado” pode ser compreendido a partir da participação enfática da estrutura estatal na economia. Isto pode se dar de um modo direto, com o Estado como produtor, desempenhando um papel de empregador ou quando empresas capitalistas são, em alguma medida, controladas por esta estrutura (PANNEKOEK, 1937). Mao Tse-Tung (1953) orienta sua definição apresentando a China como ponto de referência. Para ele, o capitalismo de Estado, naquela sociedade, é dado pela situação onde o governo é o detentor de boa parte da capacidade produtiva e, no caso chinês, seria caracterizado por uma orientação diferente da que rege a ação da iniciativa privada. Em outros termos, ainda que haja a formação de lucros para os capitalistas, esta não é a direção principal do processo produtivo, tendo potencial para uma transformação socialista, caso se tivesse uma maior disposição do produto social para benefício dos trabalhadores e do governo em si (TSE-TUNG, 1953).

Ao tratar do capitalismo de Estado como uma categoria puramente economicista, Lenin (1965) parece indicar que este pode ser um instrumento relevante para o alcance de uma sociedade plenamente socialista. Mais do que a polêmica em torno da utilização de um instrumental burguês para o desenvolvimento das forças produtivas, é importante estar atento às configurações sociais mais complexas, pois “não é o capitalismo de estado que está em guerra com o socialismo, mas a pequena burguesia mais o capitalismo privado lutando juntos contra o capitalismo de estado e o socialismo”. Desta forma, é possível averiguar que a questão de classe é o fenômeno mais fundamental a ser avaliado, tendo em vista que seria a “pequena burguesia [que] se opõe a todo tipo de interferência estatal, contabilidade e controle, seja ela capitalista de Estado ou socialista de Estado. Este é um fato inquestionável da realidade, cujo mal-entendido está na raiz de muitos erros econômicos” (LENIN, 1965, tradução nossa²).

2 *“It is not state capitalism that is at war with socialism, but the petty bourgeoisie plus private capitalism fighting together against state capitalism and socialism. The petty bourgeoisie oppose every kind of state interference, accounting and control, whether it be state-capitalist or state-socialist. This is an unquestionable fact of reality whose misunderstanding lies at the root of many economic mistakes”.* Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1921/apr/21.htm>>. Acesso em 03 de janeiro de 2021.

Mais uma vez, lança-se luz sobre o caráter de classe do Estado, sendo esta a questão mais essencial a ser observada na dinâmica social. Ou seja, não são os termos econômicos da utilização ou não de forças produtivas, de cunho ainda capitalistas, que definem os processos; mas a correlação de forças desta estrutura privada dentro do Estado: o quanto de poder político ela é detentora ou não. Este parece ser o dilema mais crucial na China pós-1978 e um ponto de divergência entre as diversas interpretações.

Por que denominar o Estado como sendo um “fiador”? Concordamos com Galbraith (1982) e Mazzucato (2014) a respeito da atuação do setor público como o grande tomador de risco e maior investidor nos setores de elevado grau de inovação e que, em consequência, exigem um volume de recursos que a iniciativa privada não está disposta a apostar. Em muitos países, como no caso brasileiro, boa parte do crédito, quando o setor privado é o promotor do investimento, também tem origem nas instituições públicas. Quando o setor público não é o investidor direto, ele é o fornecedor dos recursos disponíveis para esta finalidade, tendo em vista que os bancos comerciais privados não estão interessados em ofertar liquidez em elevados montantes, com amortização de longo prazo e juros baixíssimos.

Neste ponto, é possível associar a noção de capitalismo de Estado com a execução do planejamento. Sob este prisma, em uma dinâmica capitalista, o papel do Estado interventor é, primeiramente, o de garantidor da estabilidade tanto do ciclo econômico quanto social. O objetivo desta construção é o de manutenção de um ambiente favorável à rentabilidade privada, com ganhos relativos e limitados para a sociedade como um todo. Tem-se, portanto, como características desta configuração: (i) a regulação da demanda agregada; (ii) financiamento de tecnologia avançada; (iii) a manutenção de propriedade estatal ou forte regulamentação de setores estratégicos; (iv) o fornecimento de um volume cada vez maior de mão de obra treinada e instruída; (v) fornecimento de crédito (GALBRAITH, 1982).

Os limites da interferência do Estado na estrutura produtiva são dados pelos conflitos de classe. Conforme apresentado na figura 2, a tentativa de maior participação e, especialmente, de arrematar maior fatia do produto social por parte da classe dominante pode conduzir a retrocessos em relação aos instrumentos aplicados - no que se descreveu como “capitalismo de Estado”. No caso da utilização deste instrumento em países socialistas, são elencados o revisionismo ou a completa restauração capitalista; em relação aos capitalistas

plenos, destaca-se a reação conservadora. De antemão, classificaremos a China como uma experiência revisionista, mas ainda de caráter socialista, e o Brasil como uma situação de recorrente reação conservadora.

Nos parâmetros deste trabalho, compreende-se que uma estrutura desta natureza possui baixa elasticidade em relação aos resultados globais. Em outros termos, ainda que seja possível alimentar uma política que promova ganhos para a classe trabalhadora, ela não procura eliminar os conflitos de classe ou o papel político exercido pela burguesia nos quadros do setor público. Demarca-se, portanto, que o capitalismo de Estado encontra seus limites não no plano econômico (ainda que as intrínsecas crises capitalistas sejam um entrave previsto ao ilimitado crescimento), mas na sua incapacidade de minar as contradições de interesses inerentes ao processo.



FIGURA 2: Síntese das características do capitalismo de Estado
 FONTE: Elaboração própria

1.4 DA TEORIA AO CASO CONCRETO: EXPERIÊNCIAS DE CHINA E BRASIL

A utilização do planejamento econômico em si não significa uma objeção ao mercado. Neste aspecto, é importante reforçar que a execução deste instrumento não é um caminho isolado para o socialismo, nem mesmo a propriedade estatal de meios de produção o é. Esta falta de clareza em relação aos aparelhos utilizados produz debates, em especial, em relação à categorização da sociedade chinesa como socialista ou em uma transição capitalista. Também não é possível negar a ocorrência de uma luta interna, no seio do Partido Comunista, de correntes associadas a uma certa tradição maoísta e segmentos mais favoráveis à modernização pelo uso instrumental do mercado.

A própria composição de classes no Partido Comunista é representativa desta pluralidade de interesses e correntes. Os dados apresentados abaixo são do ano de 2017 e chamam atenção não só pelo número absoluto (quase 90 milhões de pessoas associadas ao PCCh), mas pela diversidade de grupos que compõem o conjunto geral de filiados.

TABELA 2: Composição por classes do Partido Comunista Chinês em 2017

Total de membros do Partido	89.564.000
Agricultores e pescadores	25.499.000
Aposentados	17.540.000
Pessoal profissional e técnico em empresas privadas e ONGs	13.555.000
Gestores em empresas privadas e ONGs	9.487.000
Funcionários de departamentos do Partido e do Governo	7.542.000
Outras Profissões	7.504.000
Trabalhadores especializados	6.648.000
Estudantes	1.788.000

FONTE: Sina 新闻中心³

Como é possível observar, somando “pessoal profissional e técnico em empresas privadas e ONGs” e “gestores em empresas privadas e ONGs”, temos 25,7% do quadro. Tal relação pode indicar duas coisas: (i) apesar do crescimento da participação de empresas

3 Dados disponíveis no seguinte endereço: <<https://news.sina.com.cn/c/2018-06-30/doc-ihespqrx6865303.shtml>>. Acesso em 09 de janeiro de 2021.

privadas na economia chinesa, existe um enraizamento do Partido nestas estruturas – confirmando a tese de Losurdo (2009; 2015) de que a utilização dos institutos capitalistas é instrumental e subordinado ao projeto socialista; ou (ii) a atuação de uma classe burguesa em ascensão nos quadros do Partido sugerem um crescimento das demandas desta categoria e um arrefecimento das estruturas socialistas, promovendo uma contrarrevolução⁴ capitalista – como entendem Hsu e Ching (2017).

Hsu e Ching (2017) também argumentam que a simples adoção do planejamento econômico ou a intervenção do Estado como produtor direto e, portanto, proprietário de meios de produção não são elementos determinantes na configuração de um país socialista. Para eles, na China, de modo demarcado a partir das reformas de 1978, se tem um processo de revisionismo (um dos elementos que apontamos como limites dado pela luta de classes a partir da utilização de “capitalismo de Estado”).

Isto porque, de acordo com esta perspectiva, a categorização de uma sociedade como socialista está nas relações de produção. Em termos mais específicos, o processo de valorização de capital em uma estrutura de acumulação majoritariamente capitalista conduz, inevitavelmente, a uma relação social de exploração da classe trabalhadora. Em contrapartida, no modo de acumulação socialista, o proletariado é detentor do produto social por ele produzido (HSU; CHING, 2017).

Os mesmos autores indicam que “projetos socialistas são políticas econômicas (programas) derivados de decisões políticas. Isto é o significado do que Mao falou sobre ‘política no comando’” (Ibidem, 2017, p. 26, tradução nossa⁵). Vamos partir deste ponto para delinear nossa perspectiva a respeito do caráter socialista ou não do planejamento chinês.

4 Utilizamos a palavra contrarrevolução capitalista com um sentido deliberado: transição capitalista implica a comprovação de que é possível passar do capitalismo ao socialismo por uma via democrática e pacífica, algo defendido por revisionistas marxistas como Khrushchev e Kautsky, e que o mesmo seria verdade no rumo do socialismo ao capitalismo. Entretanto, exemplos históricos atestam que ambas as afirmações são impossíveis, e no caso de uma transição do socialismo para o capitalismo, o que se opera é uma contrarrevolução em que o Estado socialista é destruído, e com ele o poder da classe operária e camponesa em detrimento da consolidação de uma burguesia nacional e compradora.

5 *“Socialist projects are economic policies (programs) derived from political decisions. This is the meaning of what Mao said about ‘politics in command’”.*

Em discurso na 3ª sessão plenária do 18º Comitê Central do Partido Comunista, em 17 de fevereiro de 2014, Xi Jinping enfatiza a necessidade de “otimizar a capacidade de governança através do sistema do socialismo chinês”. Ao longo desta fala, o presidente indica a relevância de desenvolver o socialismo chinês e o que ele chama de “causa do Partido e do povo” diante do objetivo econômico de modernização. Em outros termos, ele ressalta a perspectiva do socialismo chinês aliado ao esforço de continuidade da reforma como meio de desenvolvimento contínuo das forças produtivas. Analisando no plano do discurso, é possível identificar uma subordinação do econômico ao político:

Para promover a modernização do sistema e da capacidade de governança do Estado, devemos formar e desenvolver, sem poupar esforços, o sistema e o conceito de valores-chave do socialismo⁶ e acelerar a construção de um sistema de valores que reflita plenamente as características da China, da nação chinesa e da nossa época. [...] O aprofundamento integral da reforma tem como objetivo os interesses globais, fundamentais e de longo prazo do país. **Devemos evitar a tendência de realizar reformas em determinados setores de acordo com preferências individuais** (XI JINPING, 2018, p. 130, grifo nosso).

Na China, a combinação entre planejamento centralizado e economia de mercado leva à percepção de que ocorre uma restauração capitalista naquele país. Entretanto, apesar da expansão da estrutura de mercado, ainda existe um forte controle político, que faz com que o planejamento central objetive o ganho coletivo em detrimento do privado. Esta argumentação está amparada no esforço de coesão ideológica, especialmente a partir de Xi Jinping e no controle do capital e de sua burguesia.

Além disso, a luta de classes na China tomou a forma de emancipação pela via da libertação nacional. A projeção internacional do país tem uma forte relação com um projeto de fortalecimento patriótico, que pode ser verificado em textos de Mao Tse-Tung (1979) e Xi Jinping (2018). Compreendemos, nesta direção, que “a luta pela emancipação das nações oprimidas não é menos importante do que a luta pela emancipação do proletariado” (LOSURDO, 2015, p. 20).

6 São definidos como “valores-chave do socialismo”: pensamento orientador do marxismo, ideal comum do socialismo com características chinesas, espírito nacional, com o patriotismo como núcleo, espírito da época, reforma e inovação como núcleo e conceito socialista de honra e desonra (Ibidem, p. 131).

Portanto, ainda que as leis capitalistas permaneçam verificáveis na China, como no caso da exploração do trabalho, apontada por Hsu e Ching (2017), a luta pelo fim da exploração imperialista toma, também, uma forma de libertação da classe trabalhadora, uma possível configuração de luta de classes. Esta via se manifesta também no plano internacional, onde a China cumpre um papel antagonista em relação ao poder imperialista norte-americano, relacionando-se com os países subdesenvolvidos de modo menos assimétrico.

Do ponto de vista interno, concordamos novamente com Domenico Losurdo (2009, p. 68) que “criou-se [na China] uma sólida burguesia, por hora sem possibilidade de concretizar politicamente sua força econômica”. Este aspecto é crucial no sucesso do planejamento econômico chinês em comparação ao brasileiro (descrito mais adiante neste tópico). O que permite maior elasticidade em termos de propagação do desenvolvimento econômico no país asiático é, dentre os principais aspectos, a capacidade de controle do capital privado e sua canalização para os objetivos planejados.

O sistema financeiro regulamentado evita que sejam criados ativos tóxicos e que o país seja afetado pelas constantes instabilidades internacionais. Também se faz um controle da saída de capitais: em 2016, pessoas físicas só podiam tirar até US\$ 50.000 por ano. Em 2015, foram desarticulados mais de 60 bancos clandestinos, os quais promoviam vazamentos ilegais de capitais da economia chinesa⁷.

O controle direto das atividades dos políticos e da burguesia também está presente. Desde 2012, sob Xi Jinping, mais de 1,5 milhão de dirigentes do Partido foram punidos em processos de corrupção. A moderação sobre as operações de grupos milionários também revela maior autoridade política do que do mercado. A tabela abaixo relaciona alguns casos de investigação e repreensão a grandes empresários na China – de modo meramente ilustrativo, dada a precariedade do acesso à informação. Segundo a mídia ocidental, até 2013, cerca de 17% dos bilionários foram aos tribunais, sendo presos, investigados ou executados⁸.

7 Informações de reportagem do El País, disponível no seguinte endereço: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/06/internacional/1457296631_854787.html>. Acesso em 11 de janeiro de 2021.

8 Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2013/01/why-do-chinese-billionaires-keep-ending-up-in-prison/272633/>>. Acesso em 11 de janeiro de 2021.

TABELA 3: Casos de investigações e punições à classe capitalista na China

Identificação	Punição e/ou motivo
Zhou Zengyi (já foi o 11º homem mais rico da China)	Preso duas vezes
Xu Ming (já foi o 8º homem mais rico da China)	Acusado de crimes econômicos e corrupção
Gong Aiai (ex-banqueiro)	Investigado por corrupção na aquisição de propriedades
Lai Xiaomin	Corrupção e bigamia
Ye Jianming (Magnata chinês - conglomerado CEFC China Energy Co.)	Acusado de fraude e suborno
Jack Ma (Grupo Alibaba)	Investigação antitruste

FONTE: Elaboração própria

Retomando os argumentos teóricos iniciais, indicamos que o Estado é um instrumento de classe e que, independentemente da utilização ou não do planejamento econômico, o que vai determinar o êxito do programa traçado é a correlação de forças entre as classes sociais. A China é apresentada como um caso de sucesso pela sua capacidade de controle do mecanismo de valorização do capital no mercado. O processo de acumulação chinês, ainda que com uma figuração capitalista, tem uma conformação, no mínimo, diferenciada das demais experiências tidas como “capitalismo de Estado”. Apresentaremos o caso brasileiro como contraexemplo.

Historicamente, o Brasil passou por mudanças estruturais originadas, amplamente, de necessidades atreladas à divisão internacional do trabalho e de reorganizações “de cima para baixo”, sem grande participação das camadas populares nos processos decisórios. No quadro geral, o país mantém um arranjo político-econômico que guarda resquícios e semelhanças com seu passado colonial, tais como: estrutura fundiária concentrada, agronegócio orientado para exportação, demarcada hierarquização racial e uma burguesia fortemente atrelada aos interesses estrangeiros.

A década de 1930 marcou o início da modificação da estrutura produtiva a partir de um movimento gradual de urbanização e, tendo como eixo o setor agroexportador do café, de um incipiente processo de industrialização. Este contexto também é tido como um marco da consolidação do capitalismo tardio brasileiro, dada a substituição do trabalho escravo pelo assalariado, o desenvolvimento do mercado, expansão das ferrovias e maior monetização da economia (SILVA,

1986). Uma plena utilização do planejamento econômico é mais perceptível a partir dos anos 1950, o que conferiu um amplo desenvolvimento das forças produtivas, apesar de severos limites em relação à capacidade de ruptura com a condição de dependência.

O desenvolvimento do setor industrial brasileiro se deu a partir de vigorosa participação do capital estrangeiro e sob violenta exploração do trabalho, fator que não permitiu uma repartição do produto gerado na industrialização. Portanto, o padrão de acumulação que vigorou sob forte orientação do Estado esteve fundamentado no rebaixamento dos salários, na atração e predominância do capital monopolista internacional e em uma incapacidade de expansão significativa do mercado doméstico (SILVA, 1986; MARINI, 2005; ANTUNES, 2009).

Diferentemente do que prevê o planejamento socialista, de que a indústria de bens de capital deve ser proporcionalmente maior do que a de bens de consumo, o Brasil faz o caminho inverso, dando prioridade, especialmente a partir do Plano de Metas, ao setor de bens de consumo duráveis. Tal deficiência faz com que, dali em diante, o país seja asfixiado por sua baixa capacidade de importar, dada a restrição de divisas, e pela condução, derivada deste processo, ao endividamento externo, reforçando a dependência em duas vias: importação de bens de produção e necessidade de acesso a poupança externa.

Do ponto de vista da luta de classes, durante o governo JK, o empresariado (mais especificamente, o capital multinacional) agenciava o que Dreifuss (1981) chama de “administração paralela”, promovendo suas demandas com algum espaço para integração de setores da classe trabalhadora. Entretanto, as políticas conciliatórias encontram seu limite histórico nas condições de valorização do capital. Conforme já argumentamos, tal configuração não possui grande elasticidade, sendo (especialmente no caso do capitalismo dependente) substituído por uma forte reação e a tomada mais explícita de poder por parte das camadas dominantes.

A complexa estrutura social brasileira encontra enquadramento relevante na relação entre Estado e as classes dominantes. As frações que compõem a burguesia vão aderir ou rejeitar os planos a depender das condições postas sobre a modificação ou não de componentes estruturais. Em outros termos, ainda que não se verifiquem tentativas de alteração substancial do modo de acumulação capitalista, a promoção de transformações estruturais na direção de um capitalismo mais “sofisticado” também encontra resistência. O Plano Trienal é ilustrativo sobre esta questão.

Ianni (2004) argumenta que a “inviabilidade” do Plano Trienal se deu por limitações de caráter não-econômico. O primeiro ponto de divergência está na tentativa de criação de uma política deflacionária, já que “os primeiros efeitos da política deflacionária provocaram reações nas diversas classes sociais, em especial das facções que viam uma relação positiva entre inflação e expansão dos negócios” (p. 21).

Logo, a interrupção de algumas estratégias do planejamento não teria relação com a política econômica, no sentido de uma impossibilidade prática, mas tem raízes nos interesses de setores da classe dominante. É relevante apresentar este exemplo mais singelo do que as conhecidas rejeições às pautas tidas como mais “radicais”, como a questão da reforma agrária e do controle das remessas de lucro para o exterior. Diferentemente do caso chinês, o capital possui grande mobilidade no Brasil, deixando o país exposto à especulação, fuga de capitais e às oscilações da economia internacional.

O subsequente golpe de 1964 representa o fortalecimento do sistema monopolista e a consolidação de uma estrutura econômica enlaçada ao capital internacional. Ainda que o instrumental do planejamento econômico continuasse sendo colocado em execução, a expansão da estrutura industrial serviu aos interesses do imperialismo norte-americano, com ampliação significativa da participação do capital originário daquele país. Neste período, grupos de propriedade completamente estrangeira representavam 40% das maiores empresas atuantes no Brasil; dentre os grupos nacionais, 1/3 possuía ligações com o capital externo (MOREIRA, 2019; DREIFUSS, 1981).

O capital monopolístico transnacional formou um novo bloco de poder baseado não somente em seu volume, grau de concentração e integração de capital, mas também na qualidade de sua administração e organização política, bem como na sua infraestrutura oligopolista. Com a proeminência econômica estabelecida pelo capital monopolista, as diferenças entre os grandes complexos financeiro-industriais de caráter nacional ou associado e o capital estrangeiro ficaram indistintas. Os empreendimentos transnacionais e nacionais de grande escala, agindo como um bloco no poder, tentaram flanquear as restrições político-econômicas do populismo enquanto minavam o sistema político e o regime tradicional (DREIFUSS, 1981, p.104).

Na década de 1970, dada a consolidação da orientação dependente e associada no regime militar, as empresas multinacionais dominavam o mercado brasileiro de bens de consumo duráveis. O capital monopolista estrangeiro era responsável por cerca de 85%

das vendas no comércio nacional, predominando também no setor de bens de capital, com 57% das vendas. Coube ao capital privado nacional o papel de fornecedor de insumos e componentes, especialmente para a indústria automobilística (LACERDA et al, 2000; GIAMBIAGI et al, 2013).

Dreifuss (Ibidem, p. 104) aproxima-se de Ianni (2004) ao reforçar que parte da classe dominante brasileira lucrava com a instabilidade macroeconômica, em particular, com o descontrole inflacionário. Este era o caso dos grupos comerciais ligados aos serviços e/ou às atividades especulativas. O autor também destaca o papel político de contenção fundamentalmente exercido pelo latifúndio tradicional nas zonas rurais e que o planejamento era um fator elementar para expansão do capital multinacional. Neste sentido, “os interesses multinacionais e associados visualizavam o governo como uma questão de planejamento, manipulação e controle popular”, sendo o Estado um agente de tutela sobre as camadas populares (das quais se exigiria bastante em termos de exploração).

A utilização do planejamento para a promoção da industrialização conferiu importante modificação na estrutura produtiva brasileira. Entretanto, dado o alto grau de participação do capital estrangeiro, a apropriação dos ganhos por parte da elite político-econômica e a incapacidade de promoção de transformações estruturais de grande vulto, como a reforma agrária, tivemos uma via de modernização conservadora. A integração da classe trabalhadora no processo de industrialização foi inexistente, sendo a condução do capitalismo de Estado um modelo sobrepujado pelos interesses da classe dominante, em associação ao capital internacional. No caso específico do Brasil, esta limitação não foi dada por maior ou menor interferência do Estado, mas pela incapacidade de se romper com as condições de dependência no âmbito do sistema mundial. Falta ao Brasil uma “causa nacional”, conforme Losurdo (2015) indica como conformação possível da luta de classes.

A respeito da “transformação produtiva sem equidade”, Tavares e Fiori (1993) mostram que, dada a formatação da acumulação capitalista global, ampliou-se, apesar da industrialização na periferia, a concentração do progresso técnico nos países centrais. A contrapartida da aquisição de tecnologia para promoção da indústria nos países da periferia sistêmica foi o endividamento e a inserção irrestrita do capital estrangeiro, com a expropriação do excedente criado localmente. Em síntese, a industrialização, que seria um motor de promoção da superação do subdesenvolvimento, se tornou em seu oposto.

Destaca-se o “caráter restrito e concentrado das mudanças tecnológicas em poucos países, assim como numa distribuição desigual dos frutos do progresso técnico e dos custos sociais das políticas de ajuste e reestruturação” (TAVARES, FIORI, 1993, p. 63). A partir deste enlace, foram geradas as crises fiscais e nos balanços de pagamentos dos países periféricos, em especial, nos latino americanos. A partir da inserção na globalização financeirizada, o capitalismo central impôs a este conjunto de países a liberalização comercial e financeira nos anos 1990, o que inverteu o restrito processo de industrialização construído entre as décadas de 1950 e 1980.

O neoliberalismo, na periferia, reacomodou as demandas do capital financeiro internacional oferecendo alta rentabilidade em troca de investimentos de curto prazo nestas economias consideradas “arriscadas”. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, os ganhos do capital estrangeiro, ao final do mandato, chegaram a 150 bilhões de dólares. Dentre os “atrativos” estavam ativos baratos, taxas de juros elevadíssimas, grandes empresas estatais vendidas a preços irrisórios e rentáveis títulos da dívida pública (ANDERSON, 2020).

À luz do consenso de Washington, o planejamento econômico foi abandonado e apontado como o grande promotor da crise macroeconômica. O “excesso de Estado” permaneceu sob ataque mesmo após as medidas liberalizantes e a continuidade da gestão neoliberal da política econômica brasileira, nos anos 1990 e neste início de século. Em um editorial de 2015, a BBC⁹ apresenta a leitura da ortodoxia a respeito do “fracasso do capitalismo de Estado à brasileira”. Os argumentos são conhecidos: criação de “campeãs nacionais”, “excessiva participação do BNDES”, “controle de preços” e “endividamento e participação elevada da Petrobrás nos projetos do pré-sal”. Não por acaso, todos estes pontos seriam atacados a partir do golpe de Estado de 2016. BNDES esvaziado, combustíveis com preços atrelados ao mercado internacional, desmoralização da Petrobrás e abertura da exploração do pré-sal para empresas estrangeiras.

Conforme argumenta Boito Jr. (2007, p. 61), “se o desmonte dos direitos trabalhistas e sociais garante a unidade política da burguesia em torno do programa neoliberal, os demais elementos do neoliberalismo têm dividido a classe burguesa no plano corporativo dos interesses de fração”. Algumas divergências entre as frações da classe

9 O texto foi publicado na página da BBC na internet e pode ser visto em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150507_capitalismo_estado_brasil_falhou_rm>. Acesso em 06 de janeiro de 2021.

dominante ficam evidentes no governo Bolsonaro¹⁰. Entretanto, diante da análise da atuação da elite político-econômica brasileira, compreende-se que o fenômeno “messiânico” não é uma anomalia, é parte da demanda do capital internacional, em seu vínculo histórico com o capitalismo associado e dependente brasileiro. A diferença entre Bolsonaro e qualquer outro governo de corte neoliberal refere-se mais à forma do que ao conteúdo, portanto.

Esta avaliação parece ser compartilhada por Boito Jr. (2019¹¹), que entende que o governo Bolsonaro não se trata de uma excepcionalidade, mas de uma formatação que a burguesia brasileira adquiriu para garantir a manutenção dos seus interesses. Para ele, antes de questionar sobre “quem governa” é central perguntar “para quem se governa?”, ao que responde:

O conteúdo da política externa, da política econômica e da política social do governo Bolsonaro prioriza os interesses do grande capital internacional, principalmente o estadunidense, e dos segmentos da burguesia brasileira a ele associados, e atende também, embora secundariamente, outros segmentos da burguesia brasileira. Portanto, são o imperialismo, a burguesia brasileira e, principalmente, a sua fração associada ao capital internacional que ocupam o poder de Estado, e não o lumpesinato que lhes presta um serviço político (BOITO JR., 2019, online).

Deste modo, o capitalismo de Estado brasileiro não parece ter falhado pelo agigantamento do “ineficiente” setor público, como propõe a análise neoliberal, mas pela apropriação deste aparato para assegurar os ganhos privados. Os proveitos da industrialização e do planejamento econômico para a classe trabalhadora foram muito marginais e, em geral, subordinados às condições gerais de acumulação no Brasil e no sistema internacional.

10 Como a cisão entre Bolsonaro e Dória ou Rodrigo Maia.

11 Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/04/21/artigo-or-a-burguesia-o-lumpesinato-e-o-governo-bolsonaro/>>. Acesso em 07 de janeiro de 2021.

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Limitado em seu escopo, este texto tem a pretensão de lançar luz sobre o debate do planejamento a partir de uma compreensão que exceda os aspectos econômicos de uma estratégia desta natureza. Mais fundamental do que a análise das linhas-mestras de execução de um plano para o desenvolvimento de um país é a avaliação do contexto superestrutural no qual este mecanismo é disseminado. Neste sentido, abre-se mais um chamamento a investigações nesta direção do que respostas aos problemas levantados.

Tentamos demonstrar a superioridade do instrumento socialista, em especial no caso chinês. Esta supremacia não é corroborada pela eliminação imediata das leis inerentes ao modo de produção capitalista, ainda persistentes naquela sociedade, mas, pela primazia do poder político sobre o econômico. Indicamos, nestas considerações finais, que aquele país cumpre uma importante função de antagonismo no sistema internacional, sendo um ponto de resistência em relação ao imperialismo Ocidental, que orbita os Estados Unidos da América. A oposição ao imperialismo e a aproximação em relação aos países subdesenvolvidos em caráter de menor assimetria, com forte base patriótica, são exemplos abertos de um conflito de classes em escala internacional. Ou seja, concordamos com a tese de Losurdo (2015) de que o nacionalismo é uma forma de luta de classes e ela tem configuração que nos parece evidente na China.

O Brasil se apresenta como um contraexemplo em relação ao arquétipo chinês. Sendo uma experiência válida da utilização de planejamento econômico, que podemos configurar como uma forma de capitalismo de Estado, o país latino americano tem o Estado como representante direto dos interesses do capital privado estrangeiro e do nacional, associado ao primeiro. Os avanços e retrocessos na ação do setor público são fortemente demarcados pela gerência da burguesia: ora mais conciliatória, ora abertamente reacionária. Por isso, não foi possível avançar, a despeito do desenvolvimento relativo das forças produtivas, na direção da utopia keynesiana de uma sociedade capitalista menos desigual. Os entraves não estiveram presentes apenas no plano da reprodução material, mas, principalmente, na disputa aberta de classes e na incorporação do Estado como centro de comando da elite econômica.

REFERÊNCIAS

- ACADEMIA DE CIÊNCIAS DA URSS. **Manual de Economia Política**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória Ltda, 1961.
- ALMEIDA, Rafael Galvão; LOPES, Tiago Camarinha; ROSA, Everton Sotto. O debate sobre o cálculo econômico socialista: planificação, laissez-faire ou a Terceira Via de Keynes? **Economia-Ensaios**, v. 31, n. 1, 2016.
- ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964-2019**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2ª edição. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BOITO JR, A. A burguesia no Governo Lula. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (orgs.). **Neoliberalismo y sectores dominantes: Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- COTTRELL, Allin; COCKSHOT, W. Paul. Socialist planning after the collapse of the Soviet Union. **Revue europeene des sciences sociales**, n. 96, 1993.
- DREIFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado**. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1981.
- ELLMAN, Michael. **Socialist Planning**. Cambridge University Press, 2014.
- ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- GALBRAITH, John Kenneth. **O Novo Estado Industrial**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- HSU, Deng-Yuan; CHING, Pao-yu. **Rethinking Socialism: What is Socialist Transition?** Foreign Languages Press, 2017.
- IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LANGE, Oskar. **Ensaio sobre Planificação Econômica**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

- LENIN, Vladimir. **Lenin's Collected Works**. Londres: Progress Publishers, 1965.
- LOSURDO, Domenico. **Fuga da História? A revolução russa e a revolução chinesa vistas de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 2009.
- _____. **A luta de classes: uma história política e filosófica**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: STEDILE, João Pedro; TRASPADINI, Roberta (org.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo, Expressão Popular, 2005.
- MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MOREIRA, Ciro Barreto. Converging Paths: How China's History Can Shed Light into the Class Structure of Brazil. **Boletim do Tempo Presente**, v. 08, n. 03, 2019.
- PANNEKOEK, Anton. State Capitalism and Dictatorship. **International Council Correspondence**, v. 3, n. 1, 1937.
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ROBINSON, Joan. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1979.
- SHAIKH, Anwar. **Valor, Acumulación y Crisis: ensayos de economia política**. Buenos Aires: RYR, 2006.
- SILVA, Joyce Helena Ferreira. **Alterações na estrutura produtiva no Brasil e na China: um estudo comparativo das políticas industriais recentes**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2017.
- SILVA, Sérgio. **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1986.
- STALIN, Joseph. **Problemas Econômicos do Socialismo na URSS**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1953.
- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **Desajuste Global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- TINBERGEN, Jan. **Política Econômica: princípios e planejamento**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

TSE-TUNG, Mao. **On State Capitalism**. National Conference on Financial and Economic Work, 1963.

_____. **O pensamento de Mao Tse-Tung**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

XI JINPING. **A Governança da China Volume I**. Pequim: Editora de Línguas Estrangeiras, 2018.

_____. **A Governança da China Volume II**. Pequim: Editora de Línguas Estrangeiras, 2018.



2. O BRASIL COMO ATOR INTERNACIONAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: UMA INTERPRETAÇÃO DESENVOLVIMENTISTA

Gustavo de Andrade Rocha
Maria de Jesus de Britto Leite

2.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende abordar a atuação internacional do Brasil no início do século XXI. Como objetivo prático, o texto se limitará até o período do golpe de 2016 e seus desdobramentos imediatos. Ainda há a necessidade de maturar os acontecimentos após a eleição de 2018 com relação à atuação brasileira no cenário externo. Neste momento, só é possível fazer algumas considerações a respeito deste último período.

Para isso, o capítulo adotará uma perspectiva desenvolvimentista em sua análise. Entende-se como desenvolvimentista toda a perspectiva crítica à visão neoliberal, e fundada no arsenal teórico cepalino e heterodoxo do pensamento social, político e econômico. Essas duas visões, desenvolvimentista (ou neodesenvolvimentista, se o leitor desejar) e neoliberal, foram os paradigmas que se alternaram após a redemocratização, e estiveram por trás da maioria dos planos, programas e linhas diretivas de governos.

2.2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O BRASIL NA VIRADA DO SÉCULO XXI

O Brasil, no primeiro ano do século XXI não aparentava ter as condições para uma década tão promissora. Havia consolidado a estabilidade do nível de preços, mas a um custo bastante alto de baixo crescimento e desindustrialização. Tinha uma taxa de desemprego substancial. Na virada de 2000 para 2001, e no ano seguinte, havia um clima de pessimismo no ar, em função do país precisar recorrer a empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) (MOLLO; SAAD FILHO, 2006).

O então presidente apresentava um desgaste político, natural para o fim do segundo mandato, acentuado pela impopularidade das medidas de manutenção do Plano Real, que eram vistas como as principais causas do baixo crescimento, da taxa de desemprego e da desindustrialização (Ibidem).

Do ponto de vista da política externa, o Brasil vinha tendo êxito em reconstruir a imagem do país, e tentava emplacar a imagem de *global trader* e de bom pagador internacional. Um trabalho não tão fácil, especialmente após posturas pouco responsáveis de governos anteriores de Sarney e Collor. Um esforço que foi iniciado já no curto governo Itamar Franco, e continuado pelo governo FHC (BERNALMEZA, 2002).

Não por acaso, às vésperas da disputa eleitoral de 2002, Luís Inácio Lula da Silva, candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT), publicou um documento intitulado “Carta ao Povo Brasileiro” assumindo compromissos com uma postura internacional “responsável”, que se refletia na política externa em respeito aos compromissos, contratos e tratados firmados pelo Brasil anteriormente, e na política econômica em manter um certo grau de austeridade para assegurar a estabilidade macroeconômica doméstica (MOLLO; SAAD FILHO, 2006).

Em 2003, o governo que se iniciava colocou em pauta uma agenda paralela, sem romper com os compromissos firmados na “Carta ao Povo Brasileiro”. Entendia-se que a austeridade fiscal e monetária era complementar à adoção de uma política fiscal expansionista, porém dentro do limite de responsabilidade, especialmente através do incremento de políticas sociais que injetariam, através da base da população, dinheiro para promover liquidez e aumento no consumo (AMMAN; BAER, 2012).

O resultado de estabilidade e investimentos em políticas sociais foi o crescimento econômico, lastreado em ampliação do mercado interno. Este cenário, de faceta mais keynesiana do que desenvolvimentista, tinha um potencial interessante de gerar um ciclo virtuoso na economia. Com aumento no consumo, da capacidade produtiva, e conseqüentemente, da arrecadação de impostos. O aumento das receitas com impostos, sem aumento de alíquotas, permitiu ao governo promover aumento nos gastos sociais e gerar investimentos em infraestrutura (ambos são conhecidos na história econômica por terem o potencial de gerar melhores resultados econômicos) (Ibidem).

Na política externa, este mesmo governo iniciou um projeto comparável à Política Externa Independente (dos governos Jânio Quadros e João Goulart), ao buscar uma ampliação das relações externas do país, inclusive em sua face comercial, tencionando desconcentrar as exportações e importações. Buscou-se, inclusive, destinos em que a qualidade da pauta comercial fosse mais interessante ao Brasil, com exportação de produtos manufaturados ou semimanufaturados (ROCHA, 2019).

Esta ampliação das relações não significava abandonar velhos parceiros comerciais. Não por acaso, as relações comerciais com os Estados Unidos da América (EUA) e com a Europa só cresceram. Porém, proporcionalmente, as relações comerciais do Brasil foram, pouco a pouco, se tornando mais diversificadas. Três eixos atuaram para essa diversificação: a ascensão da China; o estreitamento das relações comerciais com os países árabes; a ampliação do comércio com vários países africanos. Exceto a China, nenhum desses novos parceiros comerciais, individualmente, figurou na lista dos principais parceiros comerciais do Brasil. Porém, de forma coletiva, representaram uma ampliação das exportações e importações brasileiras (APEX BRASIL, 2011).

Apesar de tudo isso, o processo de desindustrialização brasileira não estancou. Houve um processo de diminuição em seu ritmo. É verdade que, neste período, a desindustrialização brasileira se deu por um crescimento proporcionalmente maior dos setores primários (agricultura e mineração) e terciários (comércio e serviços). Em termos absolutos, a indústria não diminuiu nesta década. Isso aconteceu muito em função da expansão da demanda interna. Porém, não houve aumentos significativos da capacidade instalada da indústria brasileira (AQUINO, 2010).

2.3 A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL DE 2003 A 2010

No início do governo em 2003, o presidente e sua equipe implementam na política externa, uma agenda ativa (e ativa, segundo o Ministro Celso Amorim (2014)), que retomava algumas pautas exteriores caras à história do Itamaraty (pelo menos, em sua maioria) e à tradição de pensamento desenvolvimentista. Tal movimento gerou algumas críticas “de praxe” da mídia, de que o presidente viajava demais, ou gastava demais em viagens.

Na ótica do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores durante a maior parte do governo Lula, a política externa brasileira do Governo Lula primou pela universalidade, mantendo relações com todos os países da rede brasileira, buscando uma ampliação e aprofundamento de relações internacionais ainda pouco exploradas.

A bibliografia concorda que se trata de uma política externa exitosa e com características bem definidas. É um modo bastante ativo de fazer política externa (ou, como diria o Embaixador Paulo Roberto de Almeida, 2004b, engajada). Primou pelos princípios das Relações Internacionais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, com atenção também aos princípios do Estado Brasileiro (que são indissociáveis da política externa por uma questão de natureza).

Como se tratava de uma política externa aderente ao que determina a Constituição Federal de 1988, na interpretação deste governo, para alcançar maior autonomia e buscar desenvolvimento econômico, procurou-se ampliar as conexões internacionais, em especial, com os países menos desenvolvidos. E o fez, partindo pelo caminho de buscar o consenso e as relações do tipo “ganha-ganha”.

Em adição a estes elementos, havia uma presença do Presidente da República, que é por excelência e ofício, o principal representante do país, mas com uma frequência e destaque pouco visto anteriormente. Nos dois mandatos do Governo Lula, o Chefe de Estado do Brasil exerceu a função de principal articulador internacional dos projetos brasileiros. E boa parte do sucesso, como reconhece o próprio Embaixador Celso Amorim (2010), deve-se ao carisma e habilidade de negociação do Presidente Lula.

Não que o Itamaraty, na figura de seu Chanceler e de seu Secretário-Geral, não estivesse ativo. Ou que fossem relegados ao segundo plano da atuação da política externa. Pelo contrário, ganharam o frequente reforço da Presidência da República. Essa “presidencialização” da política externa só evidencia a prioridade que esta ocupava na visão do presidente e do Governo.

O cenário internacional possuía tamanho espaço na agenda do governo que a Assessoria Especial de Relações Internacionais no Gabinete do Presidente da República, até então pouco relevante e até desconhecida, foi elevado ao patamar de posto estratégico. Em parte, essa projeção é atribuída também ao talento e prestígio de Marco Aurélio Garcia, que ocupou o cargo durante o Governo Lula e maior parte do Governo Dilma Rousseff.

No nosso entender, a atuação desta assessoria merece melhor atenção de futuros trabalhos acadêmicos. Não cabe aqui, em função da limitação de escopo, aprofundar sobre o papel desta assessoria especial. Porém, em função da escassa bibliografia a respeito, e da relevância que ocupou durante estes governos, o tema merece ser esmiuçado por outros trabalhos vindouros.

Porém, parece estar claro na bibliografia e aos observadores mais atentos, sua contribuição na formulação da política externa. Tópicos frequentemente mencionados quando se analisa a política externa deste período é a questão da Política Externa Sul-Sul, dos projetos geopolíticos do Brasil, como o enfoque nos foros multilaterais, articulação em prol do G20 em detrimento do G7+Rússia, e da proposta de ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Há de se pensar que o Itamaraty, tal como dito pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, apesar de extremamente atuante e principal formulador da política externa, possui estrutura limitada. Qualquer contribuição, ainda mais tão qualificada e apropriada como foi o caso, só poderia contribuir para uma melhor formulação e maior precisão das ações internacionais do país.

Um outro elemento muito importante, para fechar a caracterização da política externa neste período, foi a Secretária de Assuntos Estratégicos do Palácio do Planalto. Como as relações exteriores eram encaradas como política de Estado, e necessárias para o desenvolvimento do país, essa Secretaria agia de forma complementar em seu escopo, contribuindo para a formulação de projetos de longo prazo para a política externa. Mais tarde, no final do Governo Lula, a pasta seria ocupada pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Portanto, formou-se um quarteto de auxiliares à Presidência da República (Ministro e Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, Assessor Especial de Relações Internacionais e Secretaria de Assuntos Estratégicos) para pensar e moldar a política externa. Tal empenho institucional e de governo refletem o êxito e a amplitude das iniciativas de relações exteriores no período em tela.

Como mencionado anteriormente, a política externa do período Lula levantava pautas tradicionais da política externa brasileira, com algumas inovações temáticas. Em primeiro lugar, abraçava como eixo central os princípios tradicionais da política externa do país. Em segundo, prezava pelo universalismo das relações exteriores. Priorizava as relações multilaterais, porém não descartando as possibilidades de negociações bilaterais. Procurava, por pragmatismo, ampliar as relações comerciais do país, indiscriminadamente. Por fim, adotou como aspecto fundamental de sua atuação, a articulação por reforma na arquitetura do sistema internacional, com especial preocupação por melhorar a posição do Brasil no status quo internacional.

Portanto, seguindo o próprio discurso daquele que foi o ministro das Relações Exteriores durante o governo que deu início às mudanças na política externa brasileira, as prioridades, a partir de 2003, foram, em primeiro lugar, fazer com que o Brasil fosse mais atuante nos ambientes de debate e definição de agenda, ou em qualquer outro fórum que empoderasse o país no plano internacional, assim como atuar de forma mais assertiva sobre os problemas que afetassem a governança global. Em segundo lugar, agir com mais autonomia no que diz respeito às relações internacionais, sem ceder aos interesses das potências centrais e tendo como norte aspirações mais protagonistas para o país. As duas posições estão diretamente ligadas, complementam-se e, acima de tudo, fomentam a ideia de promoção do Brasil na economia-mundo moderna (SILVA, 2017. p. 60).

Cabe também ressaltar que o contexto internacional era propício para a estratégia do Brasil. Este período foi marcado, para países da “semiperiferia”, por oportunidades para aumentar a inserção internacional destes. Oportunidade que o Brasil e outros atores semiperiféricos souberam aproveitar. A consequência dessas oportunidades e de seu aproveitamento mais clara foi o aumento da inserção dos semiperiféricos na governança do sistema internacional. Ainda que, em alguns casos, apenas de forma temporária (como no caso do G20), mas, ainda assim, criando precedentes interessantes.

Sobre os princípios tradicionais da política externa brasileira, abraçados como eixo central, para além do respeito aos princípios constitucionais, e muito da forma como este governo os interpretava, podem ser elencados especialmente a busca por uma aproximação com os países africanos e com os membros da comunidade de países de língua portuguesa. Uma tradição um pouco mais contemporânea,

por isso mesmo tardia para o país, mas que recebeu a devida valorização foi a priorização da América Latina, posteriormente substituída na estratégia e retórica das relações exteriores pela América do Sul.

Além dos eixos geográficos de atuação, de ímpeto natural, o Brasil adotou uma postura de líder dos países em desenvolvimento. Para isto ser possível, era fundamental a construção de uma relação de confiança e proximidade, em que o Brasil conseguisse conquistar por meio do *Soft Power* uma liderança por cooperação na sua atuação em ambientes multilaterais; que o Brasil não mantivesse uma política agressiva, reativa e mesmo de assimetria nas suas relações com os países do sul.

Com exceção do pleito pela ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, as pautas da política externa brasileira foram exitosas, ou no mínimo, conseguiram avançar nos projetos a qual se propunham. Este primeiro trata-se de um projeto mais complexo e de maior alçada, que dependeria de uma conjuntura favorável, muito além da capacidade brasileira de articulação. Dependeria de uma pressão muito forte que impedisse vetos entre os membros permanentes, além de um conjunto de países que não tivessem oposição direta específica para sua entrada, como é o caso de Japão, da Índia e da Alemanha.

Nesta perspectiva, retomando o texto de Carlos Milani, Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima (2017), seguindo o mapa conceitual apresentada pelos autores para a classificação de uma política externa, pode-se dizer que a política externa brasileira se organizou da seguinte forma:

- I. Do ponto de vista do alinhamento político, o Brasil optou, neste período, por uma política externa mais independente, autônoma, em relação aos Estados Unidos e demais países centrais;
- II. Em termos de segurança, o Brasil optou por uma estratégia de balanceamento de poder, se colocando de forma pacífica, mantendo a tradição da diplomacia brasileira, mas evitando a postura de subalternidade;
- III. Entre o bilateralismo e o multilateralismo, é bem aparente que o Brasil deu ênfase ao segundo. Entretanto, o Brasil fez uso das relações bilaterais com maior ênfase em relação aos países do Sul Global;

- IV. Como optou pela ênfase no multilateralismo, o Brasil, neste sentido, adotou uma postura inovativa, propondo vários novos fóruns multilaterais, a ampliação de existentes, e procurando criar condições para reformas de estruturas mais conservadoras;
- V. Por fim, em termos geopolíticos, o Brasil optou pela ênfase nas relações Sul-Sul. Entretanto, é necessário pontuar que o país apresentou uma notada postura universalista em suas relações exteriores.

Na visão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, cabe ressaltar que o BRICS tinha um papel multilateral mais importante:

Veja, a questão dos BRICS, de uma certa forma, é algo parecido com a OCDE, no sentido de que encobre o objetivo político X. Sem crítica nisso, estão no seu direito. É a organização de um grupo de países, que, inclusive, permite impulsionar essa revisão, que apoio e que a sua forma de agir entre a terceiros países não fique puramente bilateral, porque vai surgir muita crítica. Então, por exemplo, empréstimo do BRICS a outros países são empréstimos de um órgão multilateral. Eles acham que os recursos vêm em grande medida da China, os recursos vêm do Banco de Desenvolvimento, mas tem duas questões importantes, por isso, tamanha a reação contra o BRICS. É que o Fundo Monetário e o Banco Mundial são instrumentos de imposição de políticas econômicas. Então, o Fundo Monetário, da última vez que eu vi, tinha acordo com 40 países africanos de imposição. Como agora terá com a Argentina, para impor uma política econômica à Argentina, para liberar os recursos (GUIMARÃES, 2019, Grifos nossos.)

Ou seja, na visão do embaixador, que está de acordo com o que a maior parte da bibliografia indica, o BRICS e os seus dois organismos financeiros, o Novo Banco de Desenvolvimento (o Banco de investimentos dos BRICS) e o Acordo Contingente de Reservas (uma espécie de paralelo ao FMI deste grupo de países) são um claro instrumento de política econômica internacional. Além de complementar os dois organismos pré-existentes, promovem uma quebra de domínio dos EUA sobre a determinação das regras do sistema financeiro internacional.

É claro que há por trás um interesse da China em reformar e ter peso na arquitetura do sistema interestatal capitalista, e o BRICS é uma espécie de *Bretton Woods* de Pequim. Um grupo de países aliados que ajudam a legitimar e dar caráter multilateral à projeção de poder da China.

Na avaliação do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, conforme os trechos abaixo, fica claro que para o Brasil é benéfico e interessante a participação em tais ações internacionais:

Os BRICS são de grande importância para a política externa brasileira. Aliás, eu acho que o Brasil na época participou de forma muito ativa, junto com os russos, para a criação das primeiras reuniões. Primeiro foram as reuniões de ministro, depois de cúpula, então, o grupo foi tomando peso. Foi uma iniciativa importante, com o apoio da Rússia, da China...

Sem a menor dúvida, você participar de um fórum junto com a China e com a Rússia é algo muito importante. Mas, para isso, você precisa ter uma política externa razoavelmente independente. Não pode ter uma política externa alinhada, que aí perde prestígio, e às vezes até a credibilidade para dar opiniões, você estar alinhado com alguém de fora dos BRICS. Estar alinhado com os EUA, então você deixa de ter credibilidade na sua atuação dentro dos BRICS. Acho que o Brasil deixa de ter credibilidade por sua atuação internacional. Política externa alinhada, claro que é compreensível em casos de países muito fracos, muito dependentes. Mas, no caso do Brasil, não é compreensível (GUIMARÃES, 2019).

Em que pese o que foi demonstrado, e o fato de que os países desenvolvidos continuam em uma crise aparentemente sem fim, o Brasil conseguiu aumentar consideravelmente seu comércio exterior com países em desenvolvimento e, principalmente, com a República Popular da China. Esse universalismo comercial alçou o Brasil à posição de *global trader*. Ou seja, país que transaciona no mercado internacional de forma global.

A limitação comercial do Brasil, todavia, se dá em função da pauta produtiva nacional, concentrada essencialmente em produtos de origem primária. O pouco produto industrializado exportado é naturalmente direcionado para os países menos desenvolvidos, especialmente na vizinhança na América do Sul e para o continente africano.

O que se pode observar, de forma muito clara, é que apesar da crise nos países centrais, o Brasil conseguiu manter sua participação relativa na balança comercial desses países. O que, em termos absolutos, significa que o Brasil conseguiu ampliar suas relações comerciais. É importante notar que países como a China e as novas gerações de Tigres Asiáticos se inseriram no comércio mundial, abocanhando uma boa fatia do comércio com praticamente todos os países do mundo. O fato de o Brasil ter mantido sua posição relativa

em grande medida significa que, apesar do crescimento chinês e de vários outros países, o Brasil não perdeu tanta participação. Esse fato tem ainda mais relevância quando se observa que o ritmo de crescimento das economias desenvolvidas é muito inferior ao ritmo de crescimento dos mercados emergentes.

Em 2003, a União Europeia, consolidada, era o principal destino das exportações brasileiras (31%), seguida por Estados Unidos (28%) e pela América do Sul (somando Mercosul, 7%, Comunidade Andina de Nações, 3% e demais países da América do Sul, 9%, um total de 19%).

Neste ano, a China já representava 9% do total das exportações brasileiras, apesar de ainda estar engatinhando em seu espantoso processo de crescimento. Porém, com seu imensurável mercado consumidor, já demandava todo tipo de matéria prima e commodities. O Brasil, por óbvio, era um natural fornecedor de vários desses produtos. Essa relação se intensificaria muito ao longo da década.

Ao final do período analisado, em 2010, a União Europeia representava 27% das exportações brasileiras. Ao passo que a China passou a 20% do total das exportações, e os Estados Unidos, 12%. Também chama a atenção o crescimento da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que representava 2% inicialmente e em 2010 demanda 4% das exportações brasileiras.

O Mercosul, isolado, passa a ser o terceiro destino das exportações, com 14% do total exportado. A CAN oscila para 4% e os demais países da América do Sul para 6%. O somatório do que a América do Sul representa para as exportações brasileiras chega ao total de 24%, sendo o segundo principal destino dos produtos nacionais vendidos ao exterior. África e Oriente Médio também crescem, ainda que de forma tímida: aumentam, cada um, 1% de sua participação no total exportado pelo Brasil. Estas variações aconteceram em um contexto que o total exportado pelo país aumentou significativamente de 2003 para 2010. As exportações saltaram de aproximadamente US\$ 73 bilhões para cerca de US\$ 198 bilhões (Fonte dos dados: Aliceweb).

Apesar de muitos críticos da política externa comercial do Governo Lula afirmarem que o Itamaraty foi pouco efetivo nesta dimensão, houve uma clara influência de suas diretrizes nas exportações brasileiras. O Mercosul, principal aposta da política externa Sul-Sul na América Latina, dobrou proporcionalmente na pauta de exportações brasileira. Em termos absolutos, o crescimento foi muito grande (7% de US\$ 73 bilhões, aproximadamente US\$ 5 bilhões, para

14% de US\$ 198 bilhões, aproximadamente US\$ 27,5 bilhões¹). Uma diferença significativa.

A despeito do crescimento dos destinos “do Sul”, o país não deixou de fazer negócios com os países desenvolvidos. A União Europeia e os Estados Unidos, apesar de diminuir proporcionalmente, em volume de exportações, aumentaram em relação a 2003. Pode-se dizer que apenas aumentaram em ritmo menor que os demais parceiros comerciais.

A China é, como em quase todos os casos, um ponto fora da curva. Seu vertiginoso crescimento é o principal responsável pelo aumento de suas compras internacionais. Isso inclui as exportações brasileiras. O país mais do que dobra sua participação nas exportações brasileiras, e mais tarde se tornaria o principal destino das exportações nacionais. Também se tornaria o principal parceiro comercial do país (considerando importações e exportações).

Por outro lado, durante o período analisado, de 2003 a 2010, não houve, por parte dos governos desenvolvidos, ou por parte de empresas europeias ou norte-americanas, nenhuma reclamação com respeito a dificuldades de vender seus produtos para o Brasil.

(...) Houve um esforço grande. Inclusive, os EUA, que tinham um déficit com o Brasil, no passado tinham um superávit importante. Estava muito satisfeito, **nunca houve nenhuma queixa, nem europeia nem dos EUA sobre dificuldades de exportar para o Brasil**. Não houve uma queixa, que eu me lembre, uma queixa (GUIMARÃES, 2019, Grifo nosso.).

Outra afirmação, do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, em resposta à questão sobre a participação do comércio exterior em relação ao PIB do Brasil, menciona como justificativa para uma baixa proporção relativa o seguinte:

...Depende de uma visão de mundo, não é? Se você chega, examina o cenário internacional, então você vê que é... primeiro, que o Brasil não é um país pequeno, como querem esses críticos. O Brasil não é um país de dimensões... nem mesmo os outros países sul-americanos, digamos... a população brasileira é mais ou menos quatro vezes a da Colômbia. O território brasileiro é metade da América do Sul. Na América Latina tem o México, mas o México é um país voltado para o Norte. Então, não é um pequeno país. Comparações, por exemplo, com Cingapura, Malásia, tudo isso é de um equívoco, como se a

1 Cálculo simples feito a partir dos percentuais e dos valores totais aproximados.

Malásia tivesse uma econômica semelhante à do Brasil. Ou mesmo Taiwan ou mesmo a Coréia (do Sul), com todos os seus méritos lá, partindo de países, até menores conseguiram mais do que nós em muitos casos (GUIMARÃES, 2019).

Em outro trecho, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães reforça:

A sociedade brasileira, a economia brasileira sempre foi entrelaçada com a economia mundial. A ideia de que o Brasil é um país fechado não é correta. O Brasil tem uma grande parcela orçamentária como país continental. É diferente, não é? Não pode ter os mesmos percentuais do comércio exterior que a Dinamarca ou Holanda, não pode. Então, a parte do comércio exterior, aliás, é como os EUA eram tradicionalmente. Depois mudou um pouco... Mudou bastante até. Mas sempre foi entrelaçada nas questões da política internacional (GUIMARÃES, 2019).

Sobre essa questão, o embaixador destaca que as dimensões do Brasil colocam o país em outro patamar. Como em sua reflexão ao final da fala, é claro que se podem extrair lições de casos como dos Tigres Asiáticos, ou de economias menores que conseguiram ter êxito no processo de desenvolvimento econômico. Mas é preciso cautela ao realizar essas análises, tendo em conta o tamanho e as particularidades da economia e da sociedade brasileira.

Portanto, cabe ressaltar que, ao passo que a corrente de comércio possui grandes proporções, não se pode esperar que ocupe o mesmo peso relativo em relação ao PIB que países com população, território, dotação de recursos naturais e produto interno muito menores que o Brasil. Também cabe ressaltar que, na maior parte dos casos desses países, a indústria doméstica depende profundamente de importação de insumos, coisa que não corresponde à realidade brasileira.

Em ambos os casos, cabe salientar a necessidade de manter um saldo comercial favorável, em função de diversos fatores, mas principalmente a necessidade de acumular divisas para o pagamento da dívida internacional do Brasil. Não só para manter sua rolagem, mas também para a amortização. Sempre que houver condições, o país precisa fazer o esforço para manter o saldo comercial positivo.

2.4 A ECONOMIA POLÍTICA DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Após o fim do regime militar, o Brasil passou por um governo civil instituído nos mesmos moldes dos governos militares: por meio de eleição indireta no parlamento nacional. Após a eleição de Tancredo Neves, sua repentina morte, e a posse do vice de sua chapa como Presidente da República, José Sarney, o Brasil inicia uma trajetória política onde a democracia parecia ser a palavra de ordem.

Neste primeiro governo, é inaugurada a primeira agenda econômica dos governos que o seguirão: a tentativa de controle do processo inflacionário em curso no país. Este processo, seguramente perverso para a maioria da população, corroía a renda do trabalhador, desestabilizava o mercado doméstico, enquanto não era tão perverso assim para a elite detentora de capital. Para a corrupção no país, era uma verdadeira cortina de fumaça.

Depois de várias tentativas de estabilização monetária, finalmente, o Plano Real, no governo Itamar Franco, foi capaz de pôr fim ao processo de desajuste financeiro que se acumulou por quase duas décadas. O “remédio” do Plano Real era relativamente simples: abertura da economia para a entrada de todo tipo de produto importado; câmbio fixo para garantir a estabilidade dos preços dos produtos importados; e controle das contas públicas, para evitar que o processo inflacionário fosse alimentado pela indexação dos gastos públicos.

Associado ao Plano Real, vinha a cartilha do famoso Consenso de Washington, que atribuía ao peso do Estado sobre a economia a responsabilidade do processo de desajuste monetário, no Brasil e na América Latina de uma maneira geral. Como parte das garantias do Plano Real, havia um empréstimo cedido pelo FMI, e suas conhecidas exigências. O objetivo do empréstimo era garantir reservas de dólar para manter o câmbio fixo enquanto fosse necessário.

As exigências do FMI, derivadas do Consenso de Washington, impunham uma agenda de privatizações, cortes do orçamento público, demissão de funcionários públicos, Lei de Responsabilidade Fiscal, propostas de leis para desregular o mercado de trabalho e mercado financeiro, etc.

Os efeitos do Plano Real em si, além do controle do processo inflacionário, são relativamente previsíveis. Abertura do mercado, associada à política de câmbio fixo, tem um impacto: gerar concorrência

entre o produto importado e o nacional, fazendo com que as empresas produtoras nacionais segurem seus preços o máximo possível.

Como não houve nenhuma política preparatória, ou de mitigação dos efeitos perversos dessa concorrência, ocorreu um forte processo de enfraquecimento das empresas nacionais, uma vez que, apesar da necessidade de controlar os preços finais de seus produtos, não havia o mesmo controle sobre os insumos. O resultado foi a drástica diminuição do setor industrial nacional para um grupo de poucas grandes empresas. *Pari passu*, houve uma inundação no mercado nacional de produtos importados. A maioria de baixa qualidade e de baixo valor agregado.

Em seguida a este impacto sobre a indústria nacional, iniciou-se um processo de privatização de empresas públicas. Este momento se dá durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Ocorrem, neste período, privatizações nos setores energético, de comunicações, de mineração (a Vale do Rio Doce é vendida). A Petrobras e o Banco do Brasil passaram a ser empresas de capital misto, com ações negociadas em bolsa de valores. Essas privatizações comprometeram, em muito, o capital nacional (formado pelo capital público e privado de propriedade local), uma vez que correspondiam a uma grande fatia do total.

Do ponto de vista das exportações brasileiras, esse período coincide com a perda de mercados para os produtos industriais. Isso acontece em função de dois elementos principais: o valor do câmbio fixo, mantido em um patamar elevado por um tempo muito longo; e a perda de competitividade a nível nacional. Ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, havia sido consolidado um processo de reprimarização das exportações nacionais, a União Europeia despontava como principal destino das exportações, sem que os Estados Unidos fossem superados por muito, ou perdessem o posto de maior parceiro comercial isolado do Brasil².

Apesar desse processo mencionado acima, a queda da exportação de produtos industrializados foi diminuída por conta do início do crescimento do Mercosul na pauta de exportação brasileira, que se tornaria o nosso principal destino de produtos industrializados. Essa evolução pode ser observada no gráfico abaixo.

2 Levando em conta que, apesar da consolidação da União Europeia, a Europa ainda era um conjunto de mercados muito diverso e, portanto, não era apenas um parceiro comercial do Brasil no fim das contas.

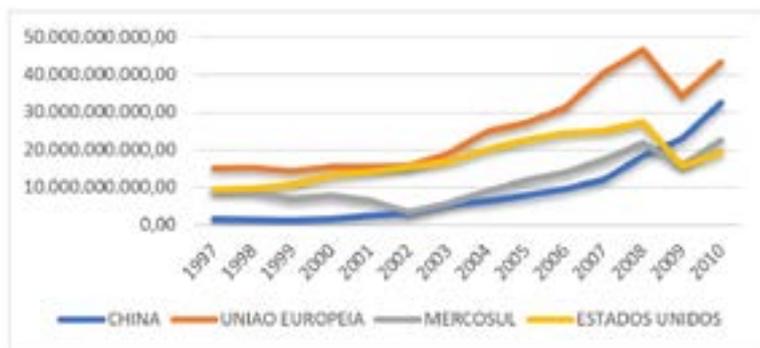


GRÁFICO 1: Evolução das exportações brasileiras por destino

FONTE: Elaboração do autor com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

No Gráfico 1, são apresentadas a evolução do total das exportações brasileiras para apenas quatro mercados: Estados Unidos, União Europeia (UE), China e Mercosul. É possível observar que houve um crescimento para todos estes mercados, porém, há um crescimento relativo de dois atores: China (que mais tarde se tornaria o principal parceiro comercial do Brasil e o principal destino das exportações nacionais); e o Mercosul, que até 2008 foi o terceiro principal destino das exportações nacionais, em 2009 sofre uma queda, retomando seu crescimento logo em seguida, em 2010, quando volta a se posicionar como terceiro principal destino das exportações nacionais, agora à frente dos Estados Unidos da América. Mesmo que temporariamente.

É interessante notar que, além do comportamento do Mercosul, a China e a UE apresentam uma tendência ascendente durante todo o período. E, no caso da UE, apresenta uma queda semelhante ao Mercosul e aos Estados Unidos em 2009, retomando o crescimento em 2010. Essa inflexão do comportamento se deve aos efeitos da crise de 2008, iniciada nos Estados Unidos, e com reflexo importante nas economias mais dependentes deste país.

Neste contexto, a China é o ator diferente, não apresentando qualquer sinal de diminuição das relações comerciais com o Brasil, pelo contrário, acelerando o ritmo de crescimento. No Gráfico 2, com o período ampliado, pode-se observar essa tendência.

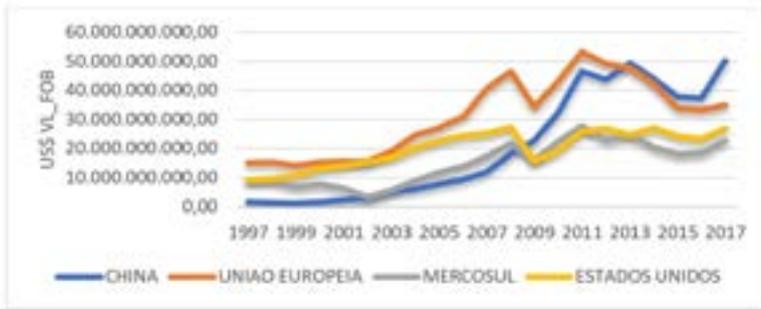


GRÁFICO 2: Exportações brasileiras por destinos em dólar dos E.U.A. (FOB)
 FONTE: Elaboração do autor com dados do MDIC

Tal tendência continuaria até 2013, quando a China passa a ser o principal destino das exportações brasileiras (e também principal parceiro comercial, já que é o principal fornecedor das nossas importações). Após isso, houve uma redução das exportações para China e União Europeia, e estabilidade entre Mercosul e Estados Unidos. Desta forma, até o ano de 2016, o Mercosul figurou como quarto maior destino das exportações brasileiras.

De forma complementar, é necessário observar o Gráfico 3, que trata das exportações brasileiras por fator agregado (Básicos, Semimanufaturados e Manufaturados).

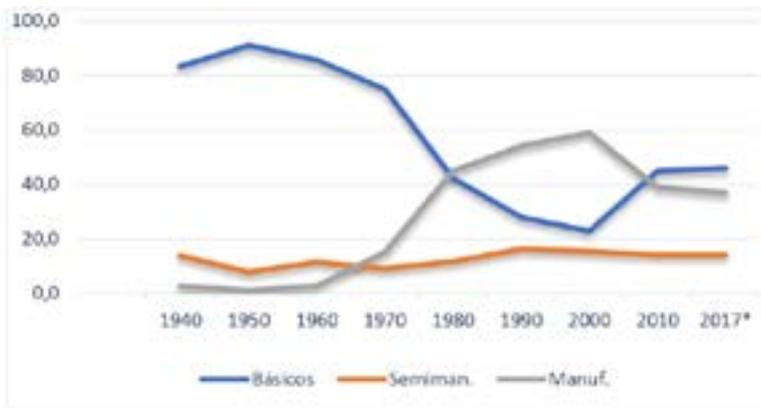


GRÁFICO 3: Exportações brasileiras por fator agregado (1940-2017)
 FONTE: Elaboração do autor com dados do MDIC

Houve, desde os primórdios do Brasil, uma predominância das exportações de produtos básicos. Porém, entre 1980 e 2010, houve ao mesmo tempo uma diminuição proporcional das exportações de produtos básicos e aumento das exportações de produtos manufaturados. Enquanto a exportação de produtos semimanufaturados permanecia razoavelmente estável, geralmente entre os 10% e 20%. A tendência aparentemente avassaladora do gráfico acima é levemente distorcida visualmente por apresentar uma evolução por décadas. Se observamos o Gráfico 4, que trata do período entre 1938 e 2006, porém com intervalos bianuais, podemos notar que, apesar das oscilações, a tendência majoritariamente se mantém.

Nestes dois gráficos, podemos ver a participação, em porcentagem do total, dos principais produtos exportados pelo Brasil, respectivamente na década entre 1991 e 2000, e a porção de década entre 2001 e 2007. Isto se dá devido ao fato de que a industrialização brasileira ocorreu, majoritariamente, por conta da política nacional de substituição das importações.

Como Oreiro e Feijó (2010) pontuam, a ocorrência da desindustrialização no Brasil tem a ver com o processo de “desinvestimento” e com as políticas econômicas adotadas no início da década de 1990, como mencionado anteriormente. Embora que não se possa falar que o Brasil atingiu o patamar de economia industrializada, por não ter conseguido consolidar seu parque industrial de bens de capital, possuiu uma economia apoiada em boa parte na indústria.

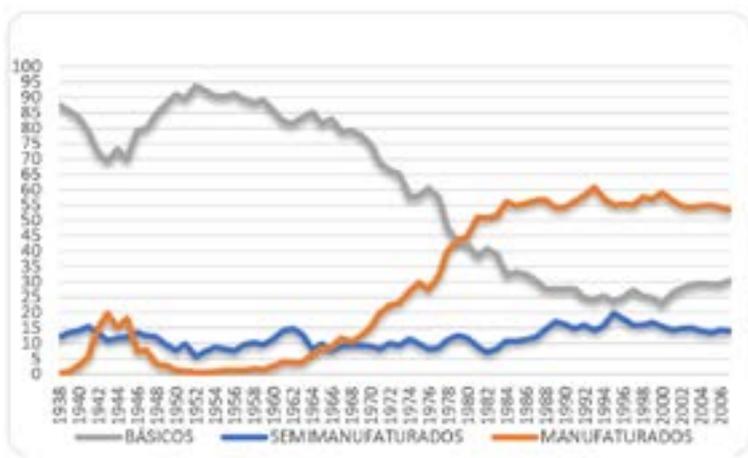


GRÁFICO 4: Exportação brasileira por fator agregado (1938-2006)

FONTE: Elaboração do autor com dados do MDIC

Na imagem a seguir (Gráfico 5), podemos ver a participação dos setores de atividade econômica no PIB do Brasil. É preciso ressaltar a participação do setor de Serviços e da Indústria de Transformação.

Ao longo do processo de constituição e consolidação da indústria brasileira (grosso modo, entre 1950 e 1980), a mudança da estrutura produtiva reproduz, em linhas gerais, o padrão de comportamento previsto pela literatura teórica e pelas experiências de desenvolvimento observadas na maioria dos países: perda acentuada de participação da agropecuária em favor de um ganho expressivo de participação da indústria de transformação no PIB. Com isso, em 1980 a estrutura produtiva brasileira tinha características bastante distintas da registrada em 1950: a agropecuária teve sua participação no PIB reduzida de 24% para aproximadamente 10%, ao passo que a indústria aumentou sua participação de 18% para 31%. (NASSIF, 2008, p. 82)

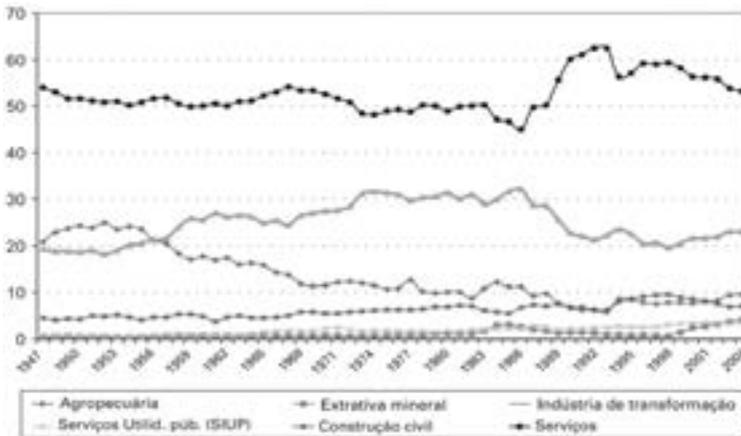


GRÁFICO 5: A estrutura produtiva brasileira (1947-2004): participação dos setores da atividade econômica no PIB (em %)

FONTE: Nassif (2008)

Entretanto, também é possível observar no gráfico que a partir de 1989 o setor de indústria de transformação passa por uma redução em sua participação, chegando a patamares semelhantes aos de 1950 no início dos anos 2000, com uma sinalização de recuperação a seguir.

Este é o cenário encontrado em 2003, início do período analisado: o setor industrial em crise, tanto em potencial produtivo quanto em sua participação no PIB brasileiro. Neste ano, cabe ressaltar, o Brasil

teve como principais destinos de suas exportações, União Europeia e Estados Unidos. O Mercosul aparecia em terceiro (com cerca de US\$ 5 bilhões), em torno de 1/3 do volume exportado para os Estados Unidos (US\$ 16,7 bilhões) e União Europeia (US\$ 18,8 bilhões). A China representava ainda pouco menos do que o Mercosul.

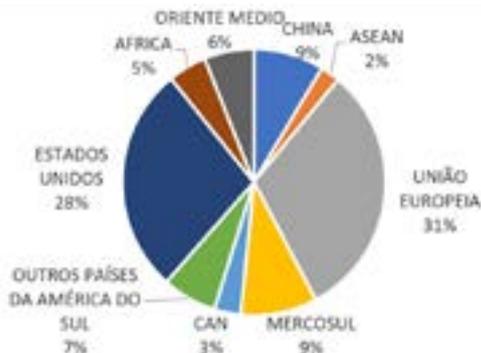


GRÁFICO 6: Destino das Exportações do Brasil em 2003
 FONTE: Elaboração do autor com dados do MDIC

Após este período, há uma transformação significativa no destino das exportações brasileiras. Isso pode ser observado no gráfico a seguir. Nota-se uma significativa redução da participação dos Estados Unidos, um crescimento da América do Sul (somando Mercosul, CAN e os outros países da América do Sul), da China e um pequeno crescimento do Oriente Médio, África e ASEAN.



GRÁFICO 7: Destino das Exportações do Brasil em 2010
 FONTE: Elaboração do autor com dados do MDIC

Este crescimento da participação da República Popular da China em nosso comércio vai transformá-la, mais adiante no principal destino das exportações nacionais. Para concluir a análise iniciada com os dois gráficos anteriores, mesmo que extrapolando o período em análise, em 2017 as exportações brasileiras foram organizadas conforme indica o Gráfico 8, na página seguinte.

Em outras palavras, resta claro na imagem, há uma consolidação do gigante asiático como principal destino das exportações brasileiras, seguido pela União Europeia (21%) e pela América do Sul (19%). Os Estados Unidos aparecem em quarto (desconsiderando o somatório do Mercosul, CAN e demais países da América do Sul, ficaria em terceiro, com o Mercosul individualmente em quarto).

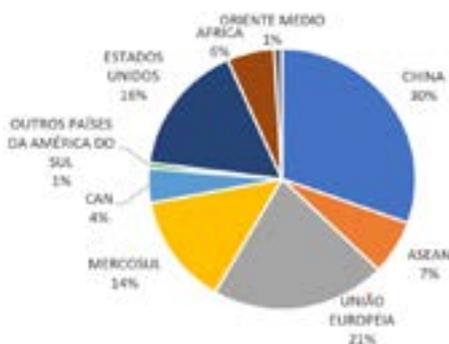


GRÁFICO 8: Destino das Exportações do Brasil em 2017
FONTE: Elaboração do autor com dados do MDIC

2.5 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O GOVERNO DILMA E A POLÍTICA EXTERNA

Em face do observado, esta breve seção faz uma análise do governo Dilma face a política externa. É importante levar em conta que temos dois contextos bem diferentes para analisarmos o período de seu governo. O primeiro mandato, em que o governo teve todas as condições para executar sua agenda. E um segundo momento, menor, em que ela se reelege, mas não pode implementar sua agenda em função de um pesado bloqueio legislativo, que culmina com o processo de impeachment em 2016.

Porém, apesar desse contexto no segundo mandato, na política

externa, o governo Dilma não teve um desempenho tão inferior ao primeiro. Além disso, em ambos os momentos, houve uma continuidade com relação aos governos Lula. As principais marcas para diferenciar as ações externas do período Lula para o período Dilma são marcas de estilo de gestão. As linhas gerais, inclusive do ponto de vista comercial, continuaram as mesmas, levando em consideração as mudanças do contexto internacional.

2.6 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA APÓS O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

Era esperado que o golpe de 2016 aplicado no governo de Dilma Rousseff promovesse mudanças significativas na agenda externa do Brasil. Ao menos, seria o esperado tendo em vista o discurso daqueles que assumiram o poder imediatamente após o processo de impeachment movido contra a presidenta do Brasil.

Porém, diferente da agenda da política econômica, a política externa não foi tão alterada. Tanto Michel Temer, quanto seus ministros das Relações Exteriores (José Serra e Aloysio Nunes), apesar de terem visões conservadoras (e até obsoletas) das relações internacionais, não imprimiram uma agenda muito diferente. Pelo contrário, a marca deste “governo tampão” foi de apatia e falta de brilho do Brasil, participando dos compromissos internacionais que derivavam da agenda internacional anterior.

A guinada na agenda da política externa do Brasil veio, de fato, apenas após as eleições de 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro e a nomeação do diplomata Ernesto Araújo para o cargo de chanceler. O país não só rompeu com a política externa dos governos anteriores como violou vários dos princípios das relações internacionais do Brasil, consagrados há muito com contribuições do Barão de Rio Branco, Oswaldo Aranha e San Tiago Dantas. Entre esses princípios “violados”, a Diplomacia Pacífica e Pacifista, a postura pragmática (especialmente em termos econômicos) e a independência em relação a outros países.

Mesmo em períodos de alinhamento automático, o Brasil nunca teve uma política externa tão flagrantemente subordinada aos desígnios dos Estados Unidos da América. Nem mesmo durante o período do regime militar (de 1964 a 1985). Além disso, um discurso profundamente conservador e avesso às instituições multilaterais são dois dos

rompimentos com a tradição brasileira. Estas mudanças fizeram o país figurar ao lado de governos teocráticos e retrógrados em moções promovidas em reuniões de organismos internacionais. Nem mesmo os “aliados de primeira linha” do governo, Estados Unidos da América, Israel e Hungria, acompanharam os votos brasileiros nesses momentos.

O presente capítulo, porém, não pretende aprofundar os aspectos da política externa deste governo.

2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em primeiro lugar, é importante dizer que a política externa do Brasil no início do século XXI teve papel fundamental para que o país ocupasse a posição de destaque nas relações internacionais que efetivamente veio a ocupar. A postura, simultaneamente pragmática e atípicamente, teve o papel de projetar o país para além das expectativas na virada do século, e para além das expectativas da comunidade internacional em relação a um país emergente.

Quando se diz que a política externa foi pragmática, há aí dois aspectos sendo afirmados. O primeiro, negando a acusação inicial de que a política externa dos governos Lula e Dilma era “ideológica”³. Segundo, fazendo conexão com a perspectiva desenvolvimentista: a principal marca da política externa desenvolvimentista era a busca por benefícios palpáveis para o país.

Este pragmatismo pode ser observado exatamente na diversificação de parceiros comerciais, no aumento da participação especialmente do Mercosul (o mesmo pode ser dito do restante da América do Sul, em menor proporção), do bloco dos “Países Árabes”, da África e da Ásia. Isso sem que houvesse uma redução do comércio com os parceiros mais importantes, representando apenas variações relativas.

Há também de se ressaltar a pragmática aproximação com a República Popular da China, que, em marcha descolada do ritmo global, cresceu e ascendeu rapidamente de importância no contexto internacional. Esta, ao final do governo Lula já se tornara o principal parceiro comercial do Brasil, superando União Europeia (olhada em bloco) e Estados Unidos (que vinham se alternando como principais parceiros comerciais do Brasil antes).

3 Utilizada como expressão de uma postura ideológica sem compromisso com a realidade ou com resultados práticos

Essa aproximação com a China, em uma perspectiva desenvolvimentista, não poderia ser apenas comercial. E, de fato, houve um incremento significativo do investimento chinês no Brasil, bem como de outras formas de cooperação. Ainda que, em face do vertiginoso dinamismo da economia chinesa, houvesse espaço para novos projetos.

REFERÊNCIAS

- AMMAN, Edmun; BAER, Werner. Brazil as an emerging economy: a new economic miracle? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, n. 3, 2012.
- AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha. Memórias da Política Externa Ativa e Altiva**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- _____. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003 – 2010): An Overview. **Rev. Bras. Polít. Int.** 53 (special edition), 2010.
- APEX BRASIL. As Exportações Brasileiras e os Ciclos de Commodities: Tendências recentes e perspectivas. **Análise Apex-Brasil – Conjuntura e Estratégia**. Brasília: Julho, 2011.
- AQUINO, Arthur de. A trajetória da industrialização no Brasil: Pensamento industrialista, modernização e a formação da ossatura do Estado. **Mediações**, Londrina, v. 15, n. 1, 2010.
- BERNAL-MEZA, Raúl. A Política Exterior do Brasil: 1990 – 2002. **Rev. Bras. Polít. Int.** 45 (1), 2002.
- GUIMARÃES, Samuel P. Entrevista concedida a Gustavo de Andrade Rocha. In: ROCHA, Gustavo de Andrade. **A Política Externa Comercial do Brasil (2003 – 2010)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2019.
- NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1 (109), 2008.
- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's Foreign Policy and the 'Graduation Dilemma'. **International Affairs**, 93:3, 2017

- MOLLO, Maria de L. R., SAAD-FILHO, Alfredo. Neoliberal Economic Policies in Brazil (1994 – 2005): Caroso, Lula and the Need for a Democratic Alternative. **New Political Economy**, v. 11, n. 1, 2006.
- OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: Conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2 (118), 2010.
- ROCHA, Gustavo de Andrade. **A Política Externa Comercial do Brasil (2003 – 2010)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2019.
- SILVA, Juliana Pinto Lemos da. Política Externa e a Semiperiferia: Discurso e Práticas. **Prelúdios**, Salvador, v. 5, n. 5, 2017.



3. DESENVOLVIMENTO E ENERGIA RENOVÁVEL NA CHINA CONTEMPORÂNEA: TRAJETÓRIA E LIÇÕES A PARTIR DAS ENERGIAS EÓLICA E SOLAR FOTOVOLTÁICA¹

Renan Cabral da Silva

3.1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a humanidade tomou uma consciência aprimorada dos graves danos causados pela atividade humana à Terra e suas implicações para a existência humana no planeta, algo quem vem sendo resumido através de conceitos como o de antropoceno e na narrativa do aquecimento global, o que torna a redução das emissões de CO₂ um imperativo.

Neste trabalho, consideramos que as emissões de gases de efeito estufa (GEE) estão fortemente relacionadas à forma como países e

¹ Este trabalho decorre da tese “A transição energética dos emergentes no século XXI: Brasil e China em foco”, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE) em 2018. A pesquisa contou com o apoio da Fundação de Amparo a Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE).

seus governos organizam seu mercado de energia a fim de perseguir o desenvolvimento econômico e que, em muitos casos, são as principais causas de suas emissões de GEE. Dessa forma, pretendemos apresentar um histórico recente do desenvolvimento e adoção de padrões energéticos menos danosos ao meio ambiente, em especial aqueles resultantes do estímulo à inovação e consumo de energia verde, especificamente de fontes solar e eólica, como parte da estratégia contemporânea de segurança energética da República Popular da China (RPC).

O cerne do artigo resulta da investigação das políticas chinesas que objetivam estimular inovações energéticas e o uso de fontes consideradas renováveis e mais limpas que suas predecessoras.

Países como a China contemporânea, líder em atividade industrial e na emissão de GEE globalmente, têm uma importância considerável face a esse desafio. No caso da RPC, sua enorme relevância econômica, sua grande população, seu processo de urbanização recente e o crescimento do consumismo faz com que o país asiático seja fundamental para o alcance dos objetivos climáticos globais. Por razões como essas, escolhemos investigar a China a fim de compreender como o país asiático tem feito para tornar mais verde sua economia.

Para a elaboração deste artigo, procedemos uma revisão da literatura e utilizamos diversas fontes qualitativas e quantitativas de dados secundários como a Agência Internacional de Energia (IEA), a Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA), além de dados do próprio governo chinês, muitas vezes fazendo uso de métodos simples como procedimentos estatísticos descritivos. A lógica adotada é a de um estudo de caso, donde se almeja utilizar o objeto em questão afim de pensar outras realidades quanto ao tema em tela.

Após esta breve introdução, apresentamos a mudança para uma civilização voltada para o petróleo e até hoje refém dos combustíveis fósseis, que compõem parte do problema que estamos vivendo. Depois, apresentamos e comentamos a matriz energética da RPC, em seguida tratamos das tradicionais formas de incentivo a novas tecnologias no setor de energia e, depois, do crescimento das energias eólica e solar na China contemporânea, antes das considerações finais.

Ao analisar esse elemento central para o desenvolvimento, este artigo refaz a impressionante trajetória chinesa recente no setor energético, com vistas a viabilizar seu forte ritmo de crescimento e também sua tentativa de satisfazer a demanda crescente por soluções ambientalmente responsáveis.

Mesmo contando com uma matriz energética ainda tremendamente poluidora, considera-se um salto qualitativo considerável do

país asiático que nas últimas duas décadas conseguiu não apenas constituir um mercado interno no segmento, mas também consolidar uma indústria nacional que figura entre as líderes mundiais em inovação em energia renovável a partir de fontes como solar e eólica. Para nós, estamos diante de um caso em que a energia que tradicionalmente tem papel essencial como forma de abastecer economias e sociedades é repensada a partir do dano ambiental que provoca.

3.2 A NOVA REALIDADE ENERGÉTICA DO SÉCULO XX E AS PERSPECTIVAS PARA O SÉCULO XXI

No século XX o mundo assistiu a uma transição energética importante que tornou o petróleo a fonte dominante de energia, impulsionando e flexibilizando economias em todo o mundo. Este fato teve impacto evidente para o abastecimento no setor de transportes, na indústria e na promoção de modo de vida novo, considerado mais dinâmico e moderno de uma forma geral. Ainda assim, essa mudança não alterou um aspecto fundamental: o domínio dos combustíveis fósseis em vigor desde a revolução industrial, no século XVIII.

A civilização movida a petróleo não é imune a contratempos. Grandes eventos, como as chamadas crises do petróleo, atestam isso. No segundo pós-guerra, os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) passaram a usar seu domínio como arma política e provocaram a primeira grande crise do petróleo, que dominou a cena entre as décadas de 1970 e 1980, em decorrência da suspensão do fornecimento de petróleo aos Estados Unidos e Europa pelos membros da OPEP, que tem entre seus fundadores países como Arábia Saudita, Kuwait, Iraque, Irã e Venezuela. Na época, os países da organização exigiam preços mais elevados do petróleo no setor de produção, iniciando uma guerra contra o cartel ocidental de empresas de petróleo.

Durante essa crise, que se estendeu praticamente até 1986, o preço do barril de petróleo chegou a aumentar 400%, causando recessões e desestabilização da economia mundial. Esse fenômeno, bem como diversas projeções acerca da finitude natural do petróleo como o pico petróleo (*peak oil*), suscitaram uma primeira onda relevante de investimentos em tecnologias energéticas no século XX após a adoção generalizada do petróleo.

As então chamadas energias alternativas passaram a ser pesquisadas intensamente através do desenvolvimento de estudos sobre biocombustíveis, energia solar, eólica e provenientes de outras fontes, além daqueles com o objetivo de promover ganhos de eficiência.

No início do século XXI, para além das preocupações sobre déficit de oferta suscitado por razões geopolíticas, uma série de críticas sobre os impactos do modelo de desenvolvimento econômico vigente ao menos desde a década de 1960 ganharam destaque de forma definitiva na agenda global, denunciando e chamando atenção para os terríveis danos ambientais de um modelo que se mostrou altamente poluente e danoso ao desprezar a natureza e seus recursos. A isso, somou-se a comprovação científica da mudança climática e sua grave repercussão para a vida humana na Terra, decorrente de fenômenos como o aquecimento médio da temperatura do planeta, provocado por emissões de gases nocivos, resultantes da ação humana.

Hoje, entende-se que para evitar as consequências indesejáveis de um cenário *business as usual* (BAU), uma das condições básicas é reduzir as emissões de gases associados ao efeito estufa em escala mundial. Para atingir esse objetivo, o uso de novas tecnologias em energia tem papel importante, uma vez que, segundo a Agência Internacional de Energia (IEA, 2016), a produção e o uso de energia são responsáveis por dois terços das emissões globais desses gases (GEE).

Dessa forma, uma transição global rumo à utilização intensiva de fontes de energias renováveis, acompanhada de maior eficiência energética, ou uma revolução de energia limpa é desejável e, acredita-se, viável para cumprir objetivos climáticos de longo prazo, como aqueles estabelecidos pela Convenção do Clima para a área de energia.

A demanda global por energia só aumenta, devido a fatores como o crescimento econômico e populacional, a industrialização, a urbanização e o acesso qualificado a energia em países emergentes. Esse cenário, aliado às pressões domésticas e internacionais por descarbonização, forçam governos a buscar promover soluções sustentáveis como forma de consecução de objetivos de segurança energética e daqueles relativos ao meio ambiente (IRENA, 2017)

Hoje, os países em desenvolvimento são fundamentais no mercado global de energia (GÓMEZ et al., 2012), consolidando-se como importadores, mas também como exportadores, não apenas de *commodities* no setor, mas também com conhecimento e inovações tecnológicas relacionadas às fontes de energia tradicionais e renováveis. O Gráfico 1, a seguir, demonstra o crescimento dos investimentos globais em energias renováveis desde o princípio deste século.



GRÁFICO 1: Energias renováveis como parte adicionada da capacidade global
 FONTE: IRENA (2015). Elaboração própria

A partir do Gráfico 1, percebe-se, entre os anos de 2001 e 2013, uma queda relevante nos investimentos destinados a energias não renováveis, como carvão, petróleo, energia nuclear e gás natural, ao mesmo tempo em que ocorre aumento significativo nos investimentos em energias renováveis, desenhando uma tendência que faz com que as linhas que representam os investimentos nessas duas modalidades de energia se cruzem nos idos de 2012 e 2013. Nesse período, os investimentos em renováveis alcançam o percentual de 58%, finalmente superando aqueles destinados às energias não renováveis, 42% do total (GONÇALVES, 2014).

Essa tendência nos leva a questionar de que modo os Estados têm participado desse processo, se incentivando ou não políticas que favoreçam à transição energética. Nesse sentido, escolhemos o caso da República Popular da China (RPC), que apesar de se manter um país emergente altamente poluidor, dá mostras de compreensão da gravidade da crise pela qual estamos passando e vem se destacando com o desenvolvimento de sua ciência energética, o que pode ajudar a vencer um dos grandes desafios do século XXI.

3.3 O CONSUMO DE ENERGIA NA CHINA E O HORIZONTE PARA OS RENOVÁVEIS

Como é sabido, a China é o país mais populoso do mundo, com uma população por volta de 1,36 bilhões de pessoas (2013), e tem uma economia em alto crescimento, o que impulsiona a alta demanda do país em busca de recursos energéticos (WORLD BANK, 2015). Em 2011, o país tornou-se o maior consumidor mundial de energia e é o segundo maior consumidor de petróleo do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos. Como aponta o Gráfico 2, em 2015 a Oferta Total de Energia Primária (OTEP) chinesa foi de 2973 Mtoe, demonstrando a manutenção de sua alta dependência do carvão como fonte de energia, seguida da produção em petróleo e gás natural.

Até o início dos anos 1990, a RPC era uma exportadora de petróleo, o que mudou finalmente mudou de forma radical em 2013 quando, segundo a *US Energy Information Administration* (EIA), o país se tornou o maior importador líquido de petróleo do mundo. A demanda é tamanha que o crescimento do consumo de petróleo na China representou cerca de 43% do crescimento mundial do consumo desta *commodity* em 2014.

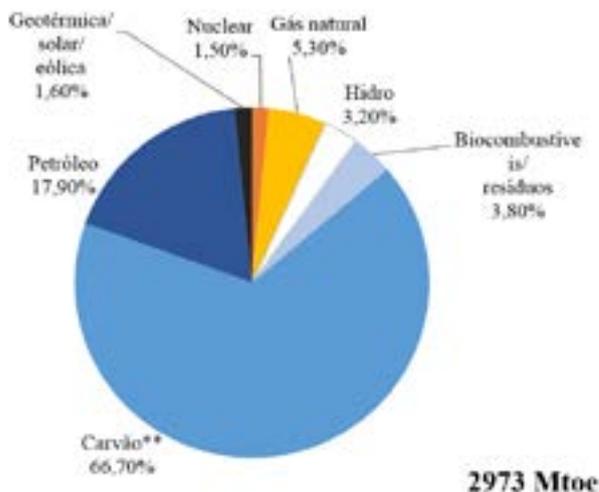


GRÁFICO 2: Oferta Total de Energia Primária (OTEP) – China, 2015
FONTE: OCDE/IEA (2017). Elaboração própria.

A partir da presidência de Xi Jinping em 2013, quando Li Keqiang assumiu o cargo de primeiro-ministro, a nova administração iniciou uma reforma econômica e financeira no país, com objetivos que contemplavam o crescimento sustentável a longo prazo. Dessa forma, no setor de energia o governo passou a se mover rumo a adoção de preços baseados no mercado, eficiência energética, medidas de controle de poluição e competição entre empresas de energia, além de fazer grandes investimentos em áreas de hidrocarbonetos e projetos de energia renovável tecnicamente desafiadores.

Assim, o governo chinês estabeleceu como meta aumentar o consumo de energia de combustíveis não fósseis para 15% do seu mix de energia até 2020, e em 20% até 2030, em um esforço para aliviar a dependência do carvão. Além de vir aumentando o uso de gás natural a fim de substituir o petróleo e o carvão, com a meta de usar o gás natural para 10% do seu consumo de energia até 2020.

Graças ao intenso uso de carvão, a China é o principal emissor mundial de CO₂, tendo lançado 8.106 milhões de toneladas métricas de CO₂ em 2012. O governo da RPC planeja reduzir a intensidade de suas emissões globais de CO₂ em, pelo menos, 40% entre 2005 e 2020. Com os ganhos esperados de eficiência energética e o maior compromisso com a sustentabilidade ambiental, a participação do carvão na economia tende a diminuir consideravelmente.

O plano de mudanças climáticas divulgado no final de 2014 reforçou o compromisso chinês de reduzir as emissões de carbono, principalmente nas indústrias de uso intensivo de energia. A China é o maior gerador de energia elétrica do mundo. Tendo superado os Estados Unidos em 2011, sua geração de energia líquida foi estimada em 5.126 Terawatthours (TWh) em 2013, de acordo com a EIA, números que contam com o enorme peso do setor industrial no consumo de eletricidade chinês.

A geração elétrica da China é controlada por *holdings* estatais, embora reformas limitadas tenham aberto o setor elétrico a alguns investimentos privados e estrangeiros. No setor, o carvão e a hidroeletricidade continuam a ser as principais fontes de geração do país. Para além disso, há esforços consideráveis no sentido de estimular energia de fontes nucleares, renováveis e do gás natural, com base nas suas preocupações ambientais e de diversificação da produção. Além disso, o país moderniza seu sistema de transmissão de eletricidade para conectar fontes de energia remotas às áreas densamente povoadas ao longo da costa.

O governo chinês tem o objetivo declarado de produzir pelo menos 15% do consumo global de energia até 2020 de fontes de combustíveis não fósseis à medida em que assimila as questões ambientais. Dessa forma, hoje a China é o principal investidor no setor de energia renovável, num esforço relevante para reduzir suas emissões de carbono (BLOOMBERG, 2015).

Devido à sua rentabilidade e potencial de recursos consideráveis, a hidroeletricidade tornou-se a principal fonte de geração de energia renovável da China, levando o país a se tornar o maior produtor mundial de energia hidrelétrica em 2013. Naquele ano, o país gerou cerca de 894 TWh de eletricidade líquida a partir de hidrelétricas, representando 18% da geração total da eletricidade líquida do país, de acordo com as estimativas da EIA.

O maior projeto de hidrelétrica do mundo, a represa das Três Gargantas, ao longo do rio Yangtze, foi concluído em 2012 e inclui 32 geradores. A barragem gerou quase 99 TWh em 2014, o maior nível mundial de geração de energia hidrelétrica da história. Outro grande projeto inaugurado recentemente é a hidrelétrica Xiangjiaba, que entrou em operação em 2013.

Em 2013, a China foi considerada o segundo maior produtor eólico do mundo, gerando cerca de 132 TWh, um nível 38% superior ao de 2012, sendo que a capacidade instalada na China foi de 76 GW no final de 2013. A China também está investindo agressivamente na energia solar e espera aumentar sua capacidade de 15 GW (2013) para 100 GW até o final de 2020.

A ênfase recente em energias mais limpas e renováveis, não é por acaso. A sociedade chinesa sofre com os custos de uma economia movida a carvão, altamente poluidora e danosa ao meio ambiente e a saúde humana. O país, é o principal produtor, consumidor e importador de carvão do mundo e representa quase metade do consumo mundial de carvão, um fator importante nas emissões mundiais de dióxido de carbono. Além disso, o país consome muito mais petróleo do que é capaz de produzir, o que representa uma óbvia vulnerabilidade em termos de segurança energética.

Apesar do carvão continuar sendo o esteio da indústria de energia elétrica chinesa, o governo estabelece objetivos claros a fim de descarbonizar sua economia e busca novas opções como forma de assegurar seus objetivos ambientais e em termos de segurança energética. Nesse sentido, o país objetiva se tornar líder mundial em energia limpa até 2030 (IRENA, 2015).

3.4 MECANISMOS DE ORGANIZAÇÃO E REGULAÇÃO DE MERCADO PARA O INCENTIVO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS

De modo geral, existem três alternativas comuns para organizar e regular o ambiente nacional com o objetivo de promover energias de fontes renováveis: o estabelecimento de tarifas prêmio, as *feed-in tariffs*; a política de leilão; e a política de quotas. Essas ações costumam ser utilizadas de modo exclusivo ou combinado, inclusive com o complemento de outros incentivos como, por exemplo, os subsídios.

Embora essas sejam as políticas baseadas no arcabouço neoclássico, que tentam dar conta das chamadas falhas de mercado, estabelecendo um mercado cativo para novas e promissoras fontes energéticas, tais políticas complementam de forma relevante as políticas nacionalistas, preocupadas com a ideia de produzir e endogeneizar inovação.

As *feed-in tariffs* (FIT) consistem em tarifas especiais, acima das de mercado, estabelecidas para novas fontes oferecidas a partir de contratos de longo prazo. Através de uma tarifa prêmio, estimula-se o advento de novas fontes, como a eólica e a solar, por meio de contratos com prazos capazes de garantir a rentabilidade e reduzir os riscos aos investidores.

Em alguns casos, a FIT barateia-se progressivamente, como modo de incentivar ainda mais os investimentos tecnológicos. Esse mecanismo visa tornar as fontes renováveis competitivas a partir do preço, diante de opções tradicionais como as fontes fósseis (ZAHNG, 2013). O mecanismo também se mostra útil mesmo ante a projetos tradicionais baseados em energias consideradas limpas, caso das grandes hidrelétricas.

Já a política de leilões de contratação de longo prazo, específicos para as fontes renováveis, exclui da competição fontes mais tradicionais e maduras, que tendem a possuir menor custo financeiro e maior produtividade. Em todo caso, uma política de estímulo aos renováveis pressupõe preocupação com custos tão relevantes quanto os financeiros, como o ambiental e o social.

Desse modo, o regulador define uma cota de KWh a ser contratada, e as ofertas são aceitas em ordem crescente de preços, contratando-se os projetos mais baratos em disputa, tantos quantos forem necessários até suprir a cota inicialmente estabelecida (MELO et al., 2010). Para que seja bem-sucedido, esse mecanismo de estímulo deve contar com leilões com certa regularidade e previsibilidade quanto ao seu cumprimento.

Uma alternativa que vem sendo cada vez mais utilizada a fim de incentivar o desenvolvimento e consumo de novas fontes de energias é o sistema de cotas. Neste caso, os preços ficam a cargo do mercado, mas a lei estipula percentuais (cotas) de produção e consumo de determinadas fontes renováveis. Assim, os agentes ou produzem ou contratam energia de produtores independentes em contratos de longo prazo. Outra opção é a aquisição de certificados de outros agentes que comprovadamente diminuiriam suas emissões além da cota estabelecida.

Em todos esses três modelos, uma questão fundamental são os custos: “quem paga a conta”. O mais comum, é que o custo seja repassado ao consumidor final, através da repartição local ou nacional dos custos. Ainda assim, outros estímulos às indústrias inovadoras são cruciais, visto que produtos inovadores são tipicamente mais caros, mesmo que consideremos que o custo das energias renováveis vem caindo rapidamente, ao mesmo tempo em que sua produtividade aumenta.

Já a partir de 1994, o governo chinês passou a fazer uso das tarifas *feed-in* no sentido de incentivar as energias renováveis. Essa política está ligada aos anos iniciais de desenvolvimento da energia eólica no país e, depois, à promoção da energia solar fotovoltaica. De todo modo, um impulso mais decisivo por parte do governo chinês veio nos anos 2000, quando houve a concessão de grandes áreas favoráveis a empreendimentos eólicos, com o devido apoio financeiro aos investidores, garantias de contratação, conexão favorecida e outras vantagens.

Em várias frentes, o Estado chinês assumiu como meta a implementação de uma estratégia de difusão dessas tecnologias como forma de garantir escala a sua indústria nascente no setor, conjugando a exigência de conteúdo nacional a grandes incentivos em pesquisa e desenvolvimento, promovendo a integração de institutos de pesquisa com as empresas (LEWIS, 2013).

Ou seja, não apenas a geração e o consumo foram estimulados, mas sempre houve a perspectiva de forjar uma indústria nacional de ponta nos setores eólico e solar, capaz de exportar e ser competitiva em âmbito global. Nesse sentido, a Lei de Energia Renovável (LER), de 2005, e os planos de nacionais de desenvolvimento de médio e longo prazo para o setor, estipulados em 2007, constituem-se em marcos decisivos para a formação do setor no país.

Recentemente, a China tem feito uma nova opção, adotando o sistema de cotas planejado. Nesse sentido, planeja-se que cada uma das províncias será responsável por assegurar que uma porcentagem, estipulada entre dois e dez por cento, do seu consumo de eletricidade provenha de fontes de energia não-hidrelétricas renováveis, principalmente a energia eólica e solar.

As províncias que não conseguirem atender suas cotas podem ter, inclusive, de suspender ou reduzir drasticamente seus projetos de geração de energia a partir de combustíveis fósseis. Por outro lado, a geração distribuída – quando se permite e estimula que o próprio consumidor possa gerar sua própria energia elétrica – passou a ser atraente, especialmente para a indústria e o setor de serviços, que contam com subsídios para os próximos vinte anos.

3.5 A ENERGIA EÓLICA NA CHINA CONTEMPORÂNEA

O aproveitamento dos ventos como um recurso tem longa história na humanidade; para fins elétricos, remonta ao final do século XIX, na Dinamarca e nos Estados Unidos da América (EUA), com a utilização de máquinas que geravam eletricidade a partir do vento, ou aerogeradores (TESTER et al., 2005).

A geração eólica pode ser feita a partir de instalações em terra (*onshore*) ou no ambiente marinho (*offshore*), sendo mais comum até então a opção por projetos *onshore*. Assim como a energia solar, a energia eólica pode ter geração centralizada, através de parques e empresas especialmente dedicadas ao setor, ou distribuída, obtida a partir de instalações empreendidas pelos próprios consumidores em suas casas, empresas e instalações industriais.

Essa opção tem como virtude óbvia aproximar a produção do consumo, evitando maiores custos de conexão e perdas. Esse tipo de instalação pode ainda operar de modo independente, no caso, localmente e sem conexão com a rede elétrica ou de forma integrada ao sistema, o que tipicamente remunera o consumidor pela energia excedente através de créditos.

A energia eólica é uma opção caracterizada como livre de emissões, inesgotável, acessível e pouco perturbadora dos ecossistemas, com muito potencial a ser explorado dado o regime de ventos. Como desvantagens estão, sobretudo, os altos custos de instalação e manutenção, além do extenso uso da terra e do impacto sobre a fauna².

2 Todas as opções tecnológicas em energia geram algum dano ambiental, maior ou menor. No caso da eólica, apesar de suas vantagens, há um número considerável de mortes de aves e também de morcegos associadas a ela. Apesar de parecer pitoresco, morcegos cumprem uma função importante na natureza, pois consomem quantidades significativas de insetos e, junto com as aves, contribuem para polinizar e espalhar sementes pela natureza, que por sua vez germinam e continuam o ciclo.

Um dado relevante e ao mesmo tempo pouco citado com relação a geração energética é que a maioria das formas de geração de energia utiliza de quantidades significativas de água. Na União Europeia, por exemplo, estima-se que a produção de energia está associada a 44% do consumo total de água, o que é muito considerável.

De todo modo, as opções renováveis em questão também possuem a vantagem de serem menos intensivas em água que suas concorrentes. A título de exemplo, a energia solar retira 200 vezes menos água do que uma usina de energia de carvão para produzir a mesma quantidade de eletricidade. Já a energia eólica não requer água. (GWEC, 2016).

Desde meados da década 2000 a energia eólica tem se disseminado de forma mais vigorosa pelo mundo, com crescentes ganhos de produtividade, eficiência e redução de custos. Hoje, a energia eólica já se constitui em opção competitiva e em 2016, chegou perto dos 500,000MW instalados em todo o mundo, conforme dados da GWEC (2016).

Em alguns países, a energia eólica já contribui de modo importante para a matriz elétrica, como no caso da Dinamarca, onde a energia eólica responde por mais 40% da geração do país. Ao mesmo tempo, a energia eólica é responsável por mais de 23% da geração em Portugal e na Irlanda, 20% no Uruguai, 19% na Espanha e 15% na Alemanha.

Países maiores e mais populosos lideram em instalações ativas no mundo, embora nesses casos a fonte eólica tenha menor peso nas suas matrizes elétricas. A China lidera o setor no mundo, com 34,7% da capacidade instalada, seguida de Estados Unidos e da Alemanha. A Índia aparece em quarta colocação, com 5,9% das instalações de energia eólica.

A China tem sido bem-sucedida ao aumentar enormemente sua capacidade instalada e de geração eólica, fruto de políticas acertadas com vistas a criar não apenas um mercado consumidor para essas energias, como também uma indústria própria destinada à exportação, inicialmente com claro objetivo de aproveitar a demanda dos países europeus que avançaram regulando a economia rumo à utilização de alternativas energéticas menos danosas ao meio ambiente.

O volume dos investimentos feitos pela China impressiona: em 2016, o país investiu US\$ 78,3 bilhões, sendo cerca de US\$ 74,9 bilhões destinados às fontes solar e eólica. Dentre os demais BRICS, no mesmo ano, a Índia³ também fez investimentos consideráveis e o Brasil apresentou investimentos importantes em energia eólica, conforme indica a Tabela 1.

3 Em dados ainda mais atualizados, a Índia aparece com investimentos maiores em renováveis, o que justifica um estudo futuro a respeito, atualizando e alargando esta comparação.

TABELA 1: Investimento em energia renovável na China, Índia e Brasil, por setor em 2016 (\$BN)

Fonte	China	Índia	Brasil
Solar	39.9	5.5	1.0
Eólica	35.0	3.8	5.4
Biocombustíveis	0.1	0.0	0.4
Geotérmica	0.0	0.0	0.0
Biomassa e resíduos	0.7	0.1	0.0
Pequenas hidrelétricas	2.6	0.3	0.1
Marinha	0.0	0.0	0.0
Total	78.3	9.7	6.8

FONTE: McCrone et al (2016). Elaboração própria.

Como se percebe, os investimentos chineses em energias renováveis estão muito à frente dos indianos e brasileiros. Dentre esses países, os chineses privilegiaram os investimentos nas alternativas solar e eólica, nessa ordem, embora haja certo equilíbrio entre ambos. Isso é o inverso do que ocorre no caso brasileiro, onde o investimento em energia solar é considerado baixo se comparado àqueles destinados à fonte eólica.

A China dispõe de uma série de políticas de incentivo às energias renováveis. Um marco para a expansão do setor foi a Lei das Energias Renováveis aprovada em 2005 (e emendada em 2009), que regulamentou essas energias no país. Além disso, os últimos planos quinquenais têm colocado como prioridade objetivos audaciosos quanto às emissões de carbono e da intensidade energética, indicador que relaciona o consumo total de energia ao PIB (Produto Interno Bruto), utilizado para medir a eficiência da utilização energética em relação à produção de riqueza de um país.

Ainda assim, as previsões não são exatamente alvissareiras rumo à descarbonização da economia, o que devido a sua relevância nessa matéria impacta fortemente os números globais de emissões de CO₂. Apesar de esforços como os apresentados aqui, estima-se para a China um aumento do consumo de eletricidade da ordem de 250% entre 2010 e 2030 e que, em 2020, o país asiático representará 32% das emissões globais, produzindo 70% mais dióxido de carbono (CO₂) do que os EUA, o próximo grande emissor.

A China vem adotando o sistema de cotas planejado, em que cada uma de suas províncias torna-se responsável por assegurar que uma porcentagem, entre 2% e 10%, do seu consumo de eletricidade

provenha de fontes de energia não-hidrelétricas renováveis, principalmente das energias eólica, solar e biomassa. As províncias que não conseguirem atender suas cotas podem ter de suspender ou reduzir seus projetos de geração de energia de combustíveis fósseis.

Em março de 2015, o Conselho de Estado da China emitiu um plano de reforma em que descreve as recomendações políticas para incentivo da concorrência no setor elétrico chinês e a reestruturação do sistema de preços existente, de modo que as forças do mercado tenham mais influência na determinação de preços em detrimento do governo.

Recentemente, a geração distribuída passou a ser atraente para os setores da indústria e de serviços, que passaram a contar com subsídio de 20 anos, o que é interessante também como forma de driblar os problemas de conexão encontrados na China.

3.6 A ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA NA CHINA CONTEMPORÂNEA

Considerada uma energia infinita, a energia solar é não poluente e hoje seus sistemas têm vida útil entre 15 e 30 anos. As suas desvantagens devem-se, sobretudo, ao elevado investimento inicial, a importação de painéis, ao grande espaço físico ocupado pelos painéis e ao descarte de sua estrutura após o ciclo.

Isso tem a ver especialmente com o fato de que, como esse tipo de energia só está disponível durante o dia, usualmente instalam-se baterias elétricas para armazenar os excedentes de energia para utilização no período noturno. Placas e baterias produzem o chamado *e-waste*, lixo eletrônico de difícil reciclagem e com grande potencial poluidor dada a utilização de chumbo e outros metais pesados, de modo que seu descarte inadequado pode levar a graves riscos ambientais e para a saúde humana.

O processo mais comum de aproveitamento da luz solar para geração de eletricidade é o fotovoltaico (FV), que converte a luz do sol em energia, sendo também a tecnologia mais competitiva no momento. A energia solar FV pode ser aplicada em pequenos sistemas autônomos próximos de onde será consumida (como tetos de habitações, empresas e prédios públicos) a chamada geração distribuída (GD), ou em grandes centrais destinadas à produção específica de energia.

A energia solar fotovoltaica vem crescendo de forma exponencial mundialmente. Em 2016, rompeu a marca dos 300 GW e, somente

neste ano, adicionou cerca de 75 GW de capacidade instalada de geração. Pelo mundo, em 2016 a solar FV já desempenhava um papel relevante na geração de eletricidade em vários países, especialmente em países pequenos em termos de população e tamanho. Segundo a REN21, nesse ano a energia era responsável por 9,8% da geração líquida em Honduras, 7,3% da demanda na Itália, 7,2% na Grécia e 6,4% na Alemanha (REN21, 2017). É importante destacar que, graças à regulação, na Alemanha muitos consumidores passaram a investir em energia solar FV, associando-se por meio do sistema de cooperativas, convertendo um investimento que em princípio objetivaria a mera autonomia em nova fonte de renda.

O investimento corporativo em solar fotovoltaica ganhou em 2013 um novo incentivo do governo chinês, que introduziu novas tarifas de alimentação do tipo FIT, em níveis estadual e provincial, a fim de estimular o crescimento da geração distribuída, em telhados, por exemplo.

O governo central atualmente oferece subsídios de 20 anos para projetos geração solar fotovoltaica distribuída, em nível local, e províncias e cidades chinesas também estão fornecendo subsídios adicionais para complementar as FIT estaduais.

De acordo com a Azure International, empresa de consultoria em tecnologia limpa, essas adições podem aumentar os subsídios globais ao proprietário do projeto solar FV em 20-50%, o que, por sua vez, aumenta a taxa interna de retorno do projeto.

Esses subsídios à energia solar por parte do governo encorajam o autoconsumo, sobretudo, nos setores comercial e industrial, que no país costumam pagar taxas de energia mais altas que as residenciais.

Ao mesmo tempo, a Administração Nacional de Energia passou a desregulamentar o mercado de eletricidade para geração solar distribuída pequena, isentando projetos de solar de 6 MW ou menos de ter de se candidatar a uma licença de geração de energia, tornando os pequenos projetos de autoconsumo bastante atraídos. Ainda assim, o país assume uma posição estranha: apesar de adotar em larga escala fontes renováveis, ao mesmo tempo polui e gera emissões de forma muito expressiva. Conforme colocou Scott Valentine:

Analisar o desenvolvimento da geração de energia na China é o mesmo que observar uma pessoa saindo de um supermercado com um carrinho de compras meio cheio de produtos dietéticos e meio

cheio de chocolates e outros doces e tentar determinar se a pessoa está, ou não, de dieta (VALENTINE, 2014, p. 416)⁴.

Essa citação deixa uma pergunta interessante no ar: afinal, o setor de geração de eletricidade chinês está numa dieta de CO₂? A questão decisiva é que, como o próprio autor pontua, desde 2009 a China ultrapassou os Estados Unidos como o maior emissor de gases do efeito estufa do mundo e, como vimos, o país é o maior produtor e consumidor mundial de carvão.

Ou seja, ao mesmo tempo, rapidamente a China desenvolveu uma indústria própria em energia eólica e solar fotovoltaica (FV), forte no mercado estrangeiro, sobretudo o europeu, dados os seus estímulos regulatórios, e que além disso passou a consumir essa tecnologia de modo que tomou a dianteira também no consumo de painéis solares e estruturas eólicas instaladas. Ainda assim, sua demanda geral por energia é absurda e crescente.

Uma das heranças políticas chinesas importantes para o contexto atual é a do planejamento. Nesse sentido, considerando o médio prazo, os planos quinquenais, que remontam à União Soviética e outros estados socialistas, parecem cumprir papel significativo. Hoje, no contexto globalizado, com forte tendência imediatista, essa ferramenta de planejamento e gestão dá mostras de grande utilidade aos chineses, como veremos em sequência.

Indo não muito longe, temos notícia de que a questão das emissões relacionadas à energia na China chegou ao topo do comando político do país por volta de 2010, passando então a ser considerada decisiva. Nesse período, Yergin (2014, p. 639) relata que as críticas internacionais às emissões do país, bem como a insatisfação da crescente classe média chinesa, em alguns casos organizada em militâncias locais pautadas por medidas de combate à poluição, levaram o então premier Wen Jiabao a anunciar que a eficiência energética era tão essencial ao governo que usaria “mão de ferro” para concretizá-la.

A essa declaração do então premier chinês, seguiu-se por parte do governo um pedido de fechamento imediato de duas mil siderúrgicas, fábricas de cimento e outras instalações muito ineficientes no uso de energia. Também foi adotado o chamado programa Top 1000,

4 Tradução livre do autor para: *“Analyzing energy generation developments in China is akin to observing a person emerging from a supermarket with a shopping cart half-full of dietary products and half-full of chocolates and other sweets and trying to determine whether or not the person is going on a diet.”*

com o objetivo de cortar o consumo entre as maiores empresas consumidoras chinesas, o que segundo o autor fez com que os chineses adotassem padrões mais rígidos que os norte-americanos quanto à eficiência no consumo de combustíveis poluentes.

A essa altura, estava em vigor o 11º Plano Quinquenal de desenvolvimento econômico e social nacional (2006-2010), que trazia dentre seus objetivos-chave a eficiência econômica, a redução dos impactos sociais da política energética e a preservação ambiental (ZHANG, 2013), estabelecendo metas como a redução do consumo de energia por unidade de PIB em 20%, de 1,22 tce para 0,98 tce.

Dentre as políticas promovidas no período pelo Partido Comunista Chinês, está a Lei das Energias Renováveis, que acelerou o ritmo do desenvolvimento das energias renováveis, motivando grandes saltos de capacidade instalada, como o acréscimo de 50 GW de energia eólica e 200 GW de energia hidrelétrica em 2010, e posteriormente, em 2015, novos acréscimos da ordem de 1,26 GW, no caso da energia eólica e de 116,5, no caso da hidrelétrica (VALENTINE, 2014).

A lei, aprovada em 2005 e alterada em 2009, estabeleceu ações como: metas nacionais de energia renovável; compra obrigatória pelo serviço público de energias renováveis geradas a partir de projetos aprovados a preços favoráveis; base para pesquisa e desenvolvimento; taxas de financiamento preferenciais e benefícios fiscais para projetos aprovados; e financiamentos para o desenvolvimento de projetos em áreas remotas, em atenção, sobretudo, às comunidades rurais, ainda bastante numerosas no país e que podem ter nessa tecnologia o acesso à eletricidade (SCHUMAN e ALVIN, 2012).

Embora recente, esse esforço mais vigoroso, representa em parte a continuidade de projetos como o Plano de Conservação de Energia, implementado em 2004, e o Plano Nacional de Desenvolvimento para Energias Renováveis, de 2007.

Nesse sentido, Hu (2017) destaca como os planos quinquenais têm contribuído para a redução das emissões – pelo menos em relação a um cenário de status quo das políticas energética e ambiental chinesas – ao acompanhar três determinantes básicos: a taxa de crescimento econômico, a estrutura industrial e a estrutura energética.

O autor aponta que durante o 10º Plano Quinquenal (2001-2005) e o 11º, as emissões de carbono da China caíram anualmente em 430 Mt e, durante o 12º Plano Quinquenal, caiu em outros 280 Mt todos os anos, isso devido aos esforços do governo também no sentido de ajustar a parcela da economia relativa à indústria pesada e otimizar o setor, ao mesmo tempo em que promove uma mudança mais ampla

de seu modelo econômico, através do estímulo ao setor de serviços, menos poluente.

Hilton (2011) ressalta sobre o 12º Plano Quinquenal (2011-2015) a atribuição de metas quantificáveis que consideram o meio ambiente, contemplando pontos como eficiência energética, energia limpa, além de medidas como as de reflorestamento. Em energia, o plano aposta na geração solar fotovoltaica e térmica – até o momento com maior força na modalidade concentrada, energia eólica, biomassa, nuclear, além da renovação da rede elétrica com vistas a adoção de conexões com tecnologia inteligente (VALENTINE, 2014), como parte de um compromisso de aumentar a contribuição não fósseis para 15% da matriz energética até 2020.

Segundo Hu (2017), os planos quinquenais fornecem orientação, buscando promover sinergias entre os governos (central e locais), o mercado, o Estado e a sociedade, além de entidades locais e estrangeiras e têm as seguintes características essenciais: 1) promovem a gestão em torno de objetivos de longo prazo, coordenando os rumos dos governos locais; 2) conectam objetivos a serem realizados a mecanismos de supervisão, avaliação, e punição ao implementar objetivos em nível de suas províncias; e 3) consideram não apenas o governo, mas também o mercado como atores decisivos na alocação de recursos, pondo em prática chamada política de duas mãos da economia chinesa. Assim, diversos esforços são somados na definição e persecução de diretrizes claras para o desenvolvimento.

Conforme a Tabela 2, para além do fato do crescimento econômico ter, em geral, efeito positivo considerável nas emissões de CO₂ em todos os períodos, durante o 12º Plano Quinquenal, as emissões de CO₂ por unidade de PIB diminuíram consideravelmente em comparação com o 9º Plano Quinquenal, comprovando avanços das políticas ambiental e de transição energética chinesas. Os piores resultados foram alcançados durante o 10º Plano Quinquenal, durante o qual todos os quatro fatores tiveram efeitos positivos.

Ainda que a China tenha como horizonte para os próximos anos continuar a ser um dos líderes da poluição mundiais, chama a atenção a rapidez do crescimento do setor de energia renovável na China, em especial considerando os estímulos à pesquisa e inovação, capazes de em poucos anos forjar a criação de uma indústria voltada tanto à exportação, quanto ao consumo interno. Ou seja, um amadurecimento evidentemente conquistado num espaço de tempo curtíssimo.

TABELA 2: Contribuição de cada fator para as emissões de CO2 (1991-2204) (unidade: %)

Período	Crescimento econômico	Setor industrial	Consumo energético por PIB	Emissões via energia por PIB
8º Plano Quinquenal (1991-1995)	201.2	34.7	120.7	- 15.2
9º Plano Quinquenal (1996 - 2000)	967.4	- 33.5	- 793.2	- 40.7
10º Plano Quinquenal (2001 - 2005)	90.0	5.0	2.5	2.5
11º Plano Quinquenal (2006 - 2010)	149.0	- 0.8	- 35.3	- 12.9
12º Plano Quinquenal (2011 - 2014)	532.1	- 57.6	-177.2	-197.2

FONTE: Gao e Wang (2007); Hu et al (2015) (apud HU, 2017). Elaboração própria.

O 13º Plano Quinquenal da China (2016-2020) é considerado o mais verde da história do país. Algumas de suas principais metas são: redução da intensidade do carbono em cerca de 60% a 65% a partir do nível verificado em 2005; aumento da energia não fóssil para 20% do consumo de energia chinês até 2030; e aumento do estoque de floresta em cerca de 4,5 bilhões de metros cúbicos em relação ao nível de referência.

Seguindo a tendência dos últimos anos, de atenção à questão energética em sua relação com o meio ambiente, o 13º Plano Quinquenal de Desenvolvimento de Energia Renovável (2016-2020) foi adotado pela *National Energy Administration* no final de 2016, com objetivos como: aumentar a participação da energia não fóssil no consumo total de energia primária para 15% até 2020 e para 20% até 2030; aumentar a capacidade de energia renovável instalada para 680 GW até 2020; aumentar a capacidade instalada em energia eólica para 210 GW; promover o desenvolvimento de energia eólica offshore e também de energia oceânica; liderar a inovação tecnológica em energia renovável; e apoiar o desenvolvimento da indústria de energia renovável chinesa, diminuindo a dependência de empresas estrangeiras.

Os dados são inequívocos ao mostrar o excelente desempenho do governo chinês no estímulo ao desenvolvimento e utilização de soluções em energia limpa no país, que não só consome como construiu uma indústria solar e eólica relevantes mundialmente muito recentemente.

Contudo, autores como Wang et al. (2010) são mais cautelosos, preferindo destacar que os renováveis contribuem com uma

porcentagem ainda pequena da capacidade de eletricidade do país. Diversas fontes também relatam problemas de instalações não conectadas à rede elétrica, especialmente em Gansu e na região autônoma de Xinjiang. Goh (2016), vide o Gráfico 3, apresenta dados no sentido de mensurar o problema no que concerne à energia eólica na China:



GRÁFICO 3: Capacidade de energia eólica instalada da China vs. Capacidade conectada à rede

FONTE: Chinese Energy Association, DBS Vickers. Citado por Goh (2016). Elaboração própria.

Como pode-se perceber pelo gráfico, nem sempre as capacidades instalada e conectada andam juntas, indicando um número relevante de projetos finalizados, mas ainda por serem conectados à rede, prejudicando o setor no país. Além disso, autores como Wang et al. (2010) destacam a baixa produtividade dos renováveis chineses se comparadas a instalações como as norte americanas.

3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se uma fotografia do momento exibe uma China de matriz energética suja e bastante poluente por diversas razões, inclusive pelo fato de ter concentrado muito da atividade industrial do mundo, há de fundo uma trajetória de mudança, fruto da reação da sociedade aos incômodos gerados pela alta poluição e na forma como o governo passou a perceber a indústria de renováveis como uma promissora

oportunidade. Essa indústria, no início voltada para a exportação, se beneficiou dos incentivos do mercado europeu, e depois voltou-se também para o consumo interno, constituindo através desse percurso grandes empresas que figuram dentre as líderes globais em seu setor.

Nada disso para por aqui. A título de exemplo, enquanto escrevemos este artigo lê-se no noticiário internacional que a China ligou seu HL-2M Tokamak, um reator baseado na fusão nuclear - em vez da fissão - baseado em Chengdu, capital da província de Sichuan, objetivo de décadas para diversos países do globo. O “sol artificial”, apelido dado pela mídia, soa inclusive como um eufemismo pois enquanto o sol de nossa galáxia gera algo como 15.000.000° C, o HL-2M é capaz de gerar temperaturas de 150.000.000° C. Feitos como esse afirmam a posição do gigante asiático de vanguarda tecnológica no setor de energia.

Há também algo que se perde em certas análises: o perfil das inovações chinesas em geral. Por diversas razões, inclusive políticas, parece haver uma tendência a se estimular inovações com maior impacto público, como por exemplo as do setor energético, mas também na gestão de metrópoles e seu tráfego, ou ainda em saúde pública.

De outro lado, modelos como o do Vale do Silício parecem demasiado voltado para a promoção de tecnologias que tem como alvo um consumidor individual de padrão de consumo relativamente alto, capaz de pagar pelo último smartphone ou coisa do tipo. Em resumo, apesar da desconfiança de alguns analistas, o país exibe ao menos um grande interesse em utilizar de tecnologia e inovação para solucionar problemas públicos, no caso, de uma população hoje sem correlato de 1,4 bilhão de habitantes.

REFERÊNCIAS

- CHINA, **The 13th Five-Year Plan For Economic and Social Development of The People’s Republic Of China (2016–2020)**. Beijing: China, 2016. Disponível em: <<http://en.ndrc.gov.cn/policyrelease/201612/P020161207645766966662.pdf>>. Acesso em: 31/01/2018.
- EIA. **Annual Energy Outlook**, 2017. Disponível em: <[https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/0383\(2017\).pdf](https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/0383(2017).pdf)>.

- GOH, Chien Yen. Renewable Energy in China Transiting to a Low-Carbon Economy. **DBS Asian Insights, Sector Briefing 31**. DBS Group Research. Novembro 2016.
- GONÇALVES, Gabriela B. Recursos naturais renováveis e produção de energia. **Revista Política Hoje**, v. 13, n. 1, 2014.
- GÓMEZ, José María; CHAMON, Paulo Henrique; LIMA, Sérgio Britto. Por uma nova ordem energética global? Potencialidades e perspectivas da questão energética entre os países BRICS. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 531-572, 2012.
- GÓMEZ-BAGGETHUN, Erik. **Economía verde o la mistificación del conflicto entre crecimiento y límites ecológicos**. *Ecología política*, n. 44, p. 51-58, 2012.
- GWEC – Global Wind Energy Council. **Global Wind Energy Outlook 2016**. Disponível em: <www.gwec.net>. Acesso em 06 de junho de 2021.
- HILTON, Isabel. Introduction: the evolving blueprint. In: **China's Green Revolution: Energy, Environment and the 12th Five-Year Plan**. China Dialogue. 2011.
- IEA - International Energy Association. **World Energy Outlook 2016**. ISBN Print: 978-92-64-26494-6
- IRENA - International Renewable Energy Agency. **REthinking Energy 2017: Accelerating the global energy transformation**. 2017.
- IRENA - International Renewable Energy Agency. **The role of renewable energy in energy security**. Second Ministerial Roundtable. Fifth session of the Assembly. 2015.
- LEWIS, Joanna. I. **Green innovation in China: China`s Wind Power Industry and the Global Transition to a Low-Carbon Economy**. New York: Columbia University Press. 2013.
- MCCRONE, A. et al. **Global trends in renewable energy investment 2016**. Frankfurt: Frankfurt School; Unep Centre; Bloomberg, 2016.
- PEAK OIL. **Association for the Study of Peak Oil & Gas (ASPO)**. Disponível em <<http://www.peakoil.net/>>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.
- REN21. 2017. **Renewables 2017 Global Status Report (Paris: REN21 Secretariat)**. ISBN 978-3-9818107-6-9. Disponível em: <http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2017/06/17-8399_GSR_2017_Full_Report_0621_Opt.pdf>. Acesso em 21 de dezembro de 2017.

- ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica**. Estud. av., 2012, vol.26, no.74, p.65-92. ISSN 0103-4014, 2012
- SCHUMAN, Sara; LIN, Alvin. **China's Renewable Energy Law and its impact on renewable power in China: Progress, challenges and recommendations for improving implementation**. Energy policy, v. 51, p. 89-109, 2012.
- STATS. **National Bureau of Statistics of China**. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn>> Acesso em: 20/09/2017.
- SZAPIRO, M. H. S. **Reestruturação do setor de telecomunicações na década de noventa: um estudo comparativo dos impactos sobre o sistema de inovação no Brasil e na Espanha**. (Tese de Doutorado) Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil, p. 323, 2005.
- TESTER, J. W. et al. **Sustainable Energy: Choosing Among Options**. Massachussets: MIT Press, 2005.
- VALENTINE, Scott V. The socio-political economy of electricity generation in China. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 32, p. 416-429, 2014.
- WANG, Feng and Yin, Haitao and Li, Shoude, **China's Renewable Energy Policy: Commitments and Challenges (September 28, 2010)**. Energy Policy. Available at SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2332611>>. Acesso em: 31/01/2018
- WORLD BANK. **Data Indicators**. Disponível em: < <http://data.worldbank.org/>>. Acesso em 04 de maio de 2021.
- YERGIN, Daniel. **A Busca: energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- ZHANG, ZhongXiang. **Energy and Environmental Issues and Policy in China. FEEM Working Paper No. 92**. 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2357930> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2357930>



4. A ESTRATÉGIA CHINESA NO SETOR ENERGÉTICO PARA O CONTINENTE AFRICANO: O CASO ANGOLANO EM EVIDÊNCIA¹

João Ricardo Cumarú

4.1 INTRODUÇÃO

As interações da China com os mais diversos países africanos ocorrem desde a segunda metade do século passado, sendo intensificada com a criação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), no ano 2000. Apontada como principal fator explicativo para a presença chinesa no continente, a busca por recursos energéticos se complementa com os interesses políticos e as estratégias no âmbito da segurança (SUN, 2014). E, apesar da África representar ainda uma parcela relativamente pequena do total das importações chinesas de recursos energéticos, o contrário não se aplica, uma vez que a China é responsável por uma parte significativa das exportações de petróleo dos países africanos.

Na busca pelo aumento de sua influência política e econômica no continente africano, atualmente os chineses têm financiado grandes

1 Parte considerável deste trabalho foi resultado da dissertação “As novas configurações da diplomacia do petróleo sino-africana: os casos de Angola e Nigéria”, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE) em agosto de 2019. Os achados empíricos principais foram aqui selecionados e incorporados para discussão e análise da relação sino-angolana. A pesquisa contou com financiamento da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE).

obras de infraestrutura e reestruturado serviços básicos em países que, em troca, fecham acordos com empresas chinesas, ampliam o comércio entre os países ou tornam-se fornecedores de recursos naturais. A atuação da RPC vai desde os mecanismos de financiamento oficiais do estado chinês em diversos projetos e iniciativas como obras de infraestrutura, investimentos em petróleo e outras fontes energéticas, passando por bolsas de estudo, programas de cooperação militar, extração de recursos naturais e demandas por mercados consumidores (BRAUTIGAM, 2009).

A implementação da política de *Going Out*², no início da década de 2000, tornou a África a principal escolha para a consolidação dessa estratégia, por várias razões. O fator principal deve-se ao fato de que as ricas reservas de energia, minérios e matérias-primas da África atendiam diretamente a demanda chinesa por recursos naturais para impulsionar o crescimento econômico doméstico. Esse processo foi acelerado, principalmente após o ano de 1993, quando a China perdeu a autossuficiência em petróleo e se viu obrigada a buscar novos mercados fornecedores dessa fonte de energia. No início dos anos 2000, a China havia acumulado uma grande reserva cambial, enquanto o esgotamento da energia doméstica e dos recursos naturais estava se tornando uma restrição crescente ao seu desenvolvimento econômico (SUN, 2014).

Nesse contexto, o FOCAC tornou-se o principal mecanismo de interlocução e atuação da diplomacia chinesa para a África, um marco no processo de fortalecimento e institucionalização das relações sino-africanas diante dos objetivos dos chineses em garantir a sua segurança em relação aos recursos naturais, abertura da economia para novos mercados e novas oportunidades de investimento no setor energético (VADELL, LOPES et NASCIMENTO, 2013; MONTENEGRO e ALVES, 2016). Além disso, o FOCAC acabou por assumir um papel político relevante ao reforçar o comprometimento dos países africanos junto às organizações internacionais multilaterais, como a ONU (Ibidem).

É preciso considerar que, para além da perspectiva de uma linha de atuação da política externa chinesa, essa temática está inserida

2 Também conhecida na literatura como *Going Global* refere-se à estratégia da República Popular da China para incentivar suas empresas a investir no exterior. Iniciada no começo dos anos 2000, essa estratégia faz parte da política de internacionalização de empresas públicas e privadas, embora a predominância das *State Owned Enterprises* continuasse evidente. O principal mecanismo tornou-se a concessão de crédito, com juros abaixo do praticado no mercado, por bancos estatais como o *China Exim Bank* (MENEZES, 2013).

em um processo estrutural mais amplo, o da dinâmica dos polos de poder hegemônicos mundiais, como preconizado por teóricos como Giovanni Arrighi e Immanuel Wallerstein; reforçando processos originários do século passado. No âmbito das relações sul-sul, a China está desempenhando um papel de liderança, tanto como consumidora de matéria-prima quanto como provedora de investimentos, expandindo sua influência de maneira rápida e ultrapassando os Estados Unidos em alguns países ricos em recursos.

Na busca pelo aumento de sua influência política e econômica na África, os chineses passaram a financiar grandes obras de infraestrutura e restaurar serviços básicos em países que fecham acordos com empresas chinesas ou tornam-se fornecedores de recursos naturais, principalmente petróleo. Esta forma de atuação passou a ser nomeada de diversas maneiras, como diplomacia do petróleo³, diplomacia dos recursos naturais, *Angola mode*, ou política de recursos por infraestrutura (RFI). Nessa perspectiva, este trabalho busca compreender melhor o funcionamento da Diplomacia do Petróleo e as implicações políticas da atuação chinesa no continente africano.

Entre os países que se destacam nessa relação é Angola, uma das economias que, por vários anos ao longo das duas últimas décadas, apresentou taxas de crescimento do PIB comparadas às da China. Além disso, é o segundo maior produtor e fornecedor de petróleo para a China, atrás apenas da Arábia Saudita; foi o caso pioneiro da diplomacia do petróleo; quase metade das suas exportações são direcionadas à China (42%, em 2015); e recebe um volume baixo de IED, porém elevado de Ajuda Externa, sendo o maior receptor no período entre 2006 e 2015.

Nesse sentido, a partir do caso angolano essa pesquisa busca entender as diferentes causas que explicam os interesses chineses em países do continente africano e como Angola é um exemplo dessa dinâmica geopolítica. Além desta introdução o capítulo está estruturado em três outras seções. Inicialmente discute-se os aspectos gerais da relação sino-africana, os principais determinantes apontados pela literatura da presença chinesa na África e o lugar da diplomacia do petróleo no contexto das relações sino-africana. Em seguida, a análise empírica trará o caso de Angola. Por fim, porém não menos importante, serão feitas considerações finais sobre os achados e alguns

3 Apesar das diversas expressões existentes optou-se neste capítulo pela adoção do termo Diplomacia do Petróleo, uma vez que é a expressão mais abrangente e comumente utilizada na literatura especializada. Apesar do nome, inclui não apenas petróleo, mas também outros combustíveis fósseis, minérios e metais.

apontamentos de tendências da política chinesa para a África, especialmente sob os efeitos da pandemia do novo corona vírus.

4.2 A ÁFRICA DENTRO DA ESTRATÉGIA CHINESA NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XXI

O comércio China-África cresceu exponencialmente desde o início dos anos 2000, expandindo-se para outras dimensões de desenvolvimento, política e cultura ao longo dos anos (FRENCH, 2014). Na segunda década do século XXI, a região também foi de grande interesse dos chineses, os quais se colocam como contraponto à presença outrora hegemônica de tradicionais potências ocidentais (MENEZES, 2013). Em 2013, o volume total do comércio sino-africano ultrapassou os US\$ 210 bilhões. Todavia, entre 2014 e 2015, as importações chinesas de bens africanos caíram 42%, de US\$ 79,8 bilhões para US\$ 46,1 bilhões (ATKINS et al., 2017). Isso se deve principalmente a queda no preço das commodities, entre elas o petróleo, que constitui o principal produto de exportação dos países africanos para a RPC, embora outros produtos também tenham diminuído em valor (Ibidem).

Os países africanos representam menos de 4% do comércio global da China e menos de 3% dos fluxos e estoques de investimento estrangeiro direto (IED) global da China. Da mesma forma, a China representou apenas cerca de 5% do IED global na África em 2015. A África é muito mais dependente da China para o comércio do que para o IED. Em contraste, cerca de 25% do comércio global da África em 2015 foi com a China (BRAUTIGAM et al., 2017).

É preciso levar em consideração alguns fatores políticos, econômicos e de segurança que explicam a presença chinesa no continente africano, que não somente a busca por recursos naturais. O elemento político está relacionado à busca da China pelo apoio dos países africanos à política de *One China* (China Única) e às agendas de política externa em fóruns multilaterais, como as Nações Unidas; no que se refere aos interesses econômicos, os países do continente africano são vistos principalmente como uma fonte de recursos naturais e oportunidades de mercado para impulsionar o crescimento doméstico da China; e, por fim, porém não menos importante, a progressiva presença de interesses comerciais chineses no continente africano levou à crescentes desafios de segurança para a China, já que a segurança dos investimentos e dos cidadãos chineses

é ameaçada devido à instabilidades políticas e atividades criminosas em alguns países da região (SUN, 2014; BRAUTIGAM et al., 2017).

4.2.1 Os interesses econômico-comerciais: comércio, investimento e ajuda externa

Desde a institucionalização das relações bilaterais com a África, o comércio com a China vem crescendo aceleradamente, com um saldo comercial negativo para o lado chinês, uma vez que as importações são consideravelmente mais expressivas do que o montante que os chineses exportam para a África, como pode ser observado no Gráfico 1, abaixo. Em 2014, o volume total do comércio China-África ultrapassou os US\$ 221 bilhões. Do total, US\$ 106 bilhões consistiram em exportações chinesas para o continente africano e aproximadamente US\$ 115 bilhões de importações chinesas da África. A crise financeira de 2008, quando as economias avançadas experimentaram uma profunda contração econômica que reduziu sua demanda por importações, fez com que o valor do comércio sino-africano sofresse uma queda para US\$ 91 bilhões, em 2009, mas recuperou-se logo no ano seguinte e somou US\$ 127 bilhões. A partir de 2013, com a retração do preço internacional das *commodities*, que constituem o principal produto de exportação da África para a China, percebe-se uma queda em valor monetário no comércio, apesar do volume de exportações ter seguido uma linha de crescimento. Em 2017 já foi possível observar um movimento de recuperação do preço das *commodities* (G1, 2017).

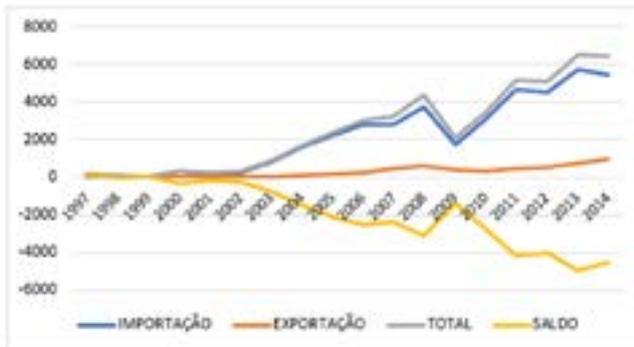


GRÁFICO 1: Balança Comercial China-África 2000-2017 (em bilhões de dólares)

FONTE: National Bureau of Statistics of China

A balança comercial China-África possui características diferentes entre o que a China exporta para os países africanos e o que é importado da África pelos chineses. Por um lado, há uma concentração em produtos chineses de bens manufaturados e maquinaria que são importados pelos africanos (CHEN e NODRD, 2017). Os países africanos que mais importaram da China, em 2017, foram a África do Sul (US\$ 14,8 bi), Nigéria (US\$ 12,1 bi), Egito (US\$ 9,5 bi), Argélia (US\$ 6,8 bi), Quênia (US\$ 5 bi), segundo dados do *National Bureau of Statistics of China*.

No sentido contrário, há uma concentração em *commodities* das exportações africanas à China. Entre os maiores exportadores para a China, em 2017, estão a África do Sul (US\$ 24,4 bi), Angola (US\$ 20,7 bi), República do Congo (US\$ 3,9 bi), República Democrática do Congo (US\$ 3,3 bi) e Zâmbia (US\$ 3,1 bi), também segundo dados do *National Bureau of Statistics of China*.

Em 2015, aproximadamente 43% da pauta exportadora⁴ foi dominada pelo petróleo e derivados, além de produtos minerais e metais de base (como cobre, níquel, zinco, cobalto, entre outros), o que evidencia o foco na busca da China pelo fornecimento de recursos energéticos (ATKINS et al., 2017). Dentre os países do continente que mais exportam para a China, todos eles são economias ricas em *commodities*, com destaque para Angola que continua a ser o maior exportador de petróleo africano para a China (ATKINS et al., 2017).

No que se refere ao IED chinês, já nos anos 2000, a China surgiu como provedora global de capitais não somente para os países industrializados, mas também como grande financiadora de países em desenvolvimento, devido aos acumulados superávits comerciais e estoque considerável de reservas internacionais (MENEZES, 2013). A política de *Going Out* também alavancou os investimentos chineses no continente africano.

Para além das regras e da dinâmica de mercado, os investimentos chineses no continente africano são direcionados de forma estratégica. A distribuição dos projetos por setores, com um foco maior naqueles do setor energético, em particular petróleo e gás natural, pode evidenciar a forte motivação da necessidade de atender a demanda chinesa por recursos naturais e energia, no contexto da manutenção do crescimento interno da RPC.

Os dados de IED, por país, também indicam que alguns dos maiores exportadores de petróleo (Nigéria, Sudão e Angola) e de minérios

4 Além desses, a cesta de exportação também é composta, em menor medida, por pedras preciosas, pérolas, madeira, carvão vegetal de madeira e demais artigos da madeira.

e metais (África do Sul, Zâmbia, República Democrática do Congo) estão entre os países que mais investimentos receberam da China, segundo informações do *Johns Hopkins China-Africa Research Initiative*.

De igual maneira, chama atenção os fluxos de ajuda externa chinesa ao continente africano. Algumas das categorias chinesas de ajuda externa incluem as chamadas “linhas de crédito garantidas por recursos naturais”, ou seja, uma troca entre recursos naturais por investimentos, principalmente em infraestrutura, que se enquadra na ideia de *resources for infrastructure* ou diplomacia do petróleo (BRAUTIGAM, 2009, 2011). É importante enfatizar também que, no caso chinês, a ajuda é apenas uma parte dos objetivos mais amplos de sua política externa, e que existe uma dificuldade em separar os efeitos da ajuda de outras formas de cooperação (SAMY, 2010).

Entre os 10 maiores receptores de ajuda externa da China, estão Angola (US\$ 16,5 bi), Sudão (US\$ 14,8 bi) e Nigéria (US\$ 7,2 bi), que também figuram entre os maiores exportadores de petróleo, maiores parceiros comerciais e entre aqueles que mais recebem IED chinês, com exceção apenas de Angola (DREHER ET AL, 2017).

Em vários desses países que concentram o relacionamento com a China em *commodities*, a estratégia de ação da política externa chinesa, a chamada diplomacia do petróleo⁵, vem sendo implementada em outras regiões em desenvolvimento, em especial países da África e da América Latina, na busca pela garantia de sua segurança energética, mas também ligadas a outros interesses estratégicos da China nessas regiões.

No continente africano Angola, ex-colônia portuguesa e uma das economias que mais cresce, certamente é o caso mais característico da presença chinesa, uma vez que o país é hoje o segundo maior produtor e fornecedor de petróleo para a China, atrás apenas da Arábia Saudita⁶. Estima-se que o país possua 9,5 bilhões de barris em reservas e produção diária de aproximadamente 1,67 milhão de barris (BP, 2018). O fim da guerra civil em Angola, em 2002, marcou o

5 Trata-se de uma modalidade de infraestrutura de financiamento criada em países ricos em recursos naturais, porém pobres em infraestrutura essencial para uma economia em crescimento (BRAUTIGAM, 2009; ALVES, 2011; HALLAND et al., 2014). Há um entendimento de que se trata de uma estratégia de atuação do governo chinês para promover a troca de recursos naturais, majoritariamente petróleo, por investimentos em infraestrutura nos países com os quais estabelece relações. Em geral, a forma dessas transações envolve um pacote em que um governo concede uma licença de desenvolvimento e produção de recursos a um agente privado, enquanto este mesmo governo recebe investimentos em projetos de infraestrutura de acordo com um mecanismo de financiamento vinculado às atividades dos recursos naturais (HALLAND et al., 2014).

6 US Energy Information Administration, 2015.

fortalecimento das relações com a China, uma vez que os angolanos precisavam obter recursos financeiros e técnicos para reconstruir o país e viabilizar a exploração de recursos naturais (OLIVEIRA et al., 2010). Essa modalidade de investimento e financiamento se expandiu pelo continente e passou a ser adotada por países com menor escala de produção como Gabão, Guiné Equatorial e República Democrática do Congo, até os maiores produtores de petróleo de continente, além de Angola, como Nigéria e Sudão (MENEZES, 2013).

4.2.2 A diplomacia do petróleo sino-africana

Apesar de existirem modalidades de financiamento de infraestrutura semelhantes⁷, a diplomacia do petróleo tal como entendida aqui teve origem em Angola como iniciativa do governo chinês e tem sido empregada quase exclusivamente pelos bancos da China, incluindo o *China Eximbank* e o *China Development Bank* (LANDRY, 2018).

Como já foi mencionado, o país que primeiro entrou na diplomacia do petróleo chinesa foi Angola, em 2004, quando o *China EximBank* ofertou acordos nessa modalidade, que se tornou o principal mecanismo de financiamento para reconstrução do país após anos de guerra civil (ALVES, 2011; DUROVIC, 2016). A partir de então, diversos outros países africanos passaram a adotar a modalidade de contrato de recursos por infraestrutura, predominantemente por meio dos bancos chineses. Estimativas indicam que os valores dos contratos de infraestrutura assinados giram em torno de US\$ 30 bilhões em todo o continente, embora não esteja claro quantos desses contratos estejam implementados (DUROVIC, 2016).

Para compreender melhor essa modalidade de financiamento, passamos a analisar a presença chinesa em Angola.

4.3 A REPÚBLICA DE ANGOLA

Uma das economias que mais cresceu no continente africano na primeira década dos anos 2000, Angola, ex-colônia portuguesa, é hoje o segundo maior produtor e fornecedor de petróleo para a China, atrás apenas da Arábia Saudita, como observado no Gráfico 2. O país aderiu à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 2007 e, hoje, é o segundo maior produtor de petróleo da África, seguindo a

7 Para uma análise detalhada dos mecanismos de funcionamento da chamada diplomacia do petróleo ver Landry (2018) e Konijn (2014).

Nigéria. A economia de Angola depende fortemente da produção de hidrocarbonetos, tornando a sua economia vulnerável às oscilações dos preços do petróleo bruto (IEA, 2019). As relações sino-angolanas vão muito além dos acordos comerciais, uma vez que as empresas chinesas instaladas em Angola estão envolvidas em diversos projetos de infraestrutura nas áreas de saúde, educação, transportes, entre outros.

O relacionamento com Angola passou por diversos momentos peculiares desde a independência do país em 1975, com atuação das grandes potências nos conflitos internos, especialmente EUA e URSS. Segundo Xavier (2011), as mudanças na política externa chinesa, na sua política para a África e no contexto internacional ecoaram diretamente na sua posição em relação aos movimentos de libertação angolanos, o que, na prática, significou uma grande variação na postura chinesa em relação a cada movimento, ora apoiando um, ora apoiando outro. A atuação da diplomacia chinesa à época⁸ refletia as incertezas e instabilidades existentes ao apoiar, em períodos diferentes, os movimentos políticos existentes: o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), e a Frente Nacional para Libertação de Angola (FNLA).

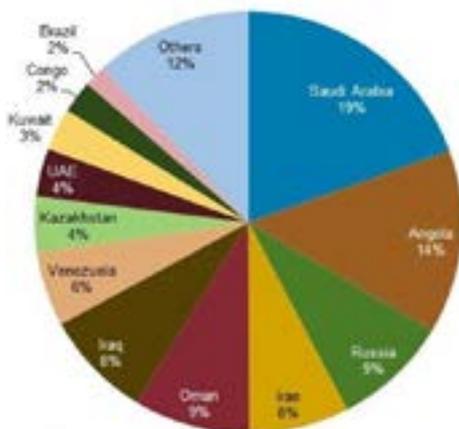


GRÁFICO 2: Importações chinesas de petróleo bruto por origem
FONTE: US Energy Information Administration (2014)

8 Diversos autores dividem a política chinesa para Angola, durante o período de luta pela independência em quatro fases distintas: (1) entre a década de 1960 até o início da Revolução Cultural; (2) os anos da Revolução Cultural, entre 1966 e 1969; (3) do início da década de 1970 até a Revolução dos Cravos (1974); (4) e, por fim, os últimos anos da luta até a independência. Para uma leitura detalhada de todas as fases, ver Xavier (2011).

Somente em 12 de janeiro de 1983, influenciada pela Revolução dos Cravos de Portugal, pelo fim da ditadura de Antônio Salazar e pela política chinesa de reforma e abertura de Deng Xiaoping, a RPC fez o reconhecimento oficial da independência de Angola. Em 1988, a partir de uma visita do presidente angolano à China, foi assinado o primeiro acordo comercial entre os dois países, e, como resultado da visita, houve um incremento significativo no comércio dos dois países. Além disso, foi estabelecida a Comissão Mista Econômica e Comercial, embora esta só tenha iniciado suas atividades mais de dez anos depois, no seu primeiro encontro, em dezembro de 1999 (PAUTASSO, 2010; XAVIER, 2011).

Não somente com Angola, mas com diversos países africanos, a década de 1990 marca uma aproximação mais forte da China. A instabilidade interna de Angola⁹ não impediu que seu relacionamento com a RPC ganhasse maior intensidade. Segundo Xavier (2011), assim como grande parte dos países africanos, Angola não direcionou críticas ao episódio da Praça Tiananmen, mas sim declarou apoio à RPC. O fortalecimento dessa relação fica mais evidente no campo econômico, uma vez que Angola tornou-se o segundo maior parceiro comercial da China no continente, atrás apenas da África do Sul, situação essa que se mantém atualmente. As transações comerciais saltaram de US\$ 150 milhões, em 1990, para US\$ 1,8 bilhão, no ano 2000 (XAVIER, 2011). Porém, foi somente no início do século XXI que o relacionamento ganhou relevância estratégica para ambos os países (ALVES, 2007; PAUTASSO, 2009; 2010; OLIVEIRA et al., 2010; LOPES, 2014).

Embora Angola seja atualmente um dos países mais ricos da África, essa condição não se estende à população. Dessa maneira, apesar dos seus recursos naturais, o PIB per capita de Angola continua a ser um dos mais baixos e a agricultura de subsistência é uma das atividades econômicas mais importantes, com aproximadamente 85% da população envolvida (BEGU et al., 2018). Dado que a economia de Angola está intimamente ligada às exportações de petróleo e, implicitamente, ao seu preço, uma diminuição nos preços do petróleo impacta nas despesas do governo. Neste contexto, a importância

9 Hodges (2004, p. 199) resume bem o relacionamento sino-angolano ao longo da década de 1990: *“Since the early 1990s, Angola has been simultaneously trying to grapple with a quadruple transition: from war to peace and reconciliation; from humanitarian emergency to rehabilitation, recovery and development; from an authoritarian, one-party system of governance to pluralist democracy; and from a command economy to an economy based on the laws of market”*.

das relações estratégicas com a China torna-se ainda mais evidente, uma vez que a China fornece recursos financeiros para o desenvolvimento de projetos de construção e infraestrutura (BEGU et al., 2018).

4.3.1 As relações sino-angolanas pós-guerra civil

A institucionalização do FOCAC, em 2000, e o fim da sangrenta guerra civil¹⁰ angolana, em 2002, foram os marcos iniciais para o fortalecimento das relações com a China e o foco passou a ser uma parceria econômica de caráter pragmático. Antes de 2002, as questões de defesa e de segurança eram o foco nas relações sino-angolanas, principalmente devido aos conflitos internos e ao contexto da Guerra Fria. O comércio bilateral saltou dos US\$ 1,8 bilhão, em 2000 atingindo um pico de US\$ 37,6 bilhões em 2012, como pode ser observado no Gráfico 3. Os fluxos comerciais a partir dos anos 2000 seguiram um caminho de forte expansão acompanhando o desenvolvimento de acordos de cooperação e de investimento entre os dois países, que será discutido mais à frente. Todavia, a balança comercial do comércio sino-angolano, em todo o período analisado, sempre foi negativa para o lado chinês. Importante destacar dois momentos de inflexão no comércio sino-angolano: em 2009, diante da crise global das finanças; e, em 2015 quando da queda vertiginosa dos valores de mercado das *commodities*, havendo uma recuperação já nos anos seguintes.

Diante de uma pauta exportadora dependente de *commodities*, a queda na exportação de petróleo afetou a balança comercial do país. As exportações são lideradas pelo petróleo bruto¹¹, que representam 88,5% do total, seguido por gás de petróleo (4,45%), e diamantes (4,3%). O principal destino das exportações do país é a China, que absorve mais da metade de todo o volume (61,05%). Em seguida vem a Índia (12%), EUA (7,9%) e África do Sul (4,4%) (OEC, 2017).

Quando observamos as importações do país, percebe-se que há uma diversidade tanto nos produtos quanto nos países que exportam para Angola (maquinário industrial, transporte, gêneros alimentícios, metais, produtos químicos, produtos animais). As principais origens das importações angolanas são a China (21%) e Portugal

10 Segundo estimativas, o processo de independência e guerra civil deixou um total de 2 milhões de mortos, 1,7 milhão de refugiados e 80 mil mutilados pelas milhões de minas espalhadas pelo país (O GLOBO, 2013).

11 O país ainda possui grandes reservas de diamantes, cobre, manganês, fosfato, sal, chumbo, ouro e gás natural (CHATHAM HOUSE, 2018).

(19%), seguidos de Brasil (6,4%), África do Sul (6,1%) e República do Congo (5%) (OEC, 2017).



GRÁFICO 3: Balança Comercial Angola-China 2000-2017 (em milhões de dólares)
FONTE: National Bureau of Statistics of China

Olhando especificamente para a balança comercial sino-angolana, o petróleo domina 97% da pauta exportadora (OEC, 2017). Além disso, hoje, o petróleo angolano corresponde a 11,3% do total que a China importa no mundo, atrás da Rússia (14,3%) e Arábia Saudita (11,7), oscilando entre a segunda e a terceira posição na última década, segundo dados da Chatham House (2018). Por outro lado, Angola compra da China equipamentos eletrônicos, veículos elétricos, maquinário industrial, reatores nucleares, caldeiras, entre outros (TRADING ECONOMICS, 2015).

A economia angolana, desde fins do século passado, é fortemente dependente das exportações de petróleo. Essa ligação estratégica com a China tem sido vista por alguns analistas como um casamento de conveniência, uma vez que o interesse da China está centrado no petróleo e outros recursos minerais, e o plano de Angola era, há até pouco tempo, reconstruir o país destruído pela guerra civil (OLIVEIRA et al., 2010, BEGU et al., 2018).

Os investimentos diretos chineses em Angola, sem considerar os empréstimos e fundos direcionados à reconstrução do país e obras públicas, não apresentam números tão expressivos quanto o comércio (XAVIER, 2011). Entre 2005 e 2017, os investimentos tiveram um pico de US\$ 4,33 bilhões, em 2011, quando, entre outros investimentos, o Banco de Desenvolvimento da China (CDB) concedeu um

empréstimo, cujo pagamento é garantido por recursos naturais, de US\$ 2 bilhões para Angola, com o objetivo de expandir as ações da Sonangol. Em 12 anos foram US\$ 24,09 bilhões de recursos chineses em sua maioria, aportados pela China.

Apesar de proporcionalmente receber poucos investimentos chineses, por alguns anos, Angola foi o país que mais recebeu investimento externo em todo o continente africano. Segundo Xavier (2011), os investimentos chineses de grande porte concentram-se, além do setor petrolífero, também na infraestrutura de telecomunicações. Em 2006, foi firmado um acordo entre a ZTE, empresa de telecomunicação chinesa, e a Munda Startel, empresa angolana de telecomunicação fixa, para o fornecimento de equipamentos, melhoria da infraestrutura e ampliação do setor de atuação para a telefonia móvel (XAVIER, 2011).

Desde o fim da guerra, o governo de Angola tem buscado fortemente a restauração das instalações de assistência médica do país e do seu sistema de saúde pública, ambos fatores significativos na produção e produtividade do capital humano do país (KIALA, 2010). E o governo chinês agiu ativamente para a assistência médica e melhoria do sistema de saúde de Angola. As empresas chinesas têm modernizado as instalações médicas existentes em nome do Ministério da Saúde. Em 2001, por exemplo, a China financiou a construção do Hospital Geral de Luanda, em Kilamba Kiaxi, no valor de US\$ 13,6 milhões, por meio de empréstimo. Esse mesmo hospital passou por uma reforma de US\$ 32 milhões em 2013, também financiada pela RPC (DREHER et al., 2017).

Em 2014, o Governo da China concluiu o projeto de reconstrução da Estrada de Ferro de Benguela, a segunda maior ferrovia construída pela China em solo africano, que liga o porto de Lobito, na costa do Atlântico, até a fronteira da Zâmbia com a República Democrática do Congo (LOPES, 2014). Boa parte de todo o setor ferroviário angolano vem sendo recuperado pelos chineses.

Em resumo, os projetos de ajuda da China abarcam ainda os setores de pesca, habitação, esportes, infraestrutura de transportes, capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, comunicação, abastecimento de água etc. No próximo tópico serão analisados os acordos para aquisição de petróleo, e os investimentos em setores relacionados à diplomacia do petróleo.

4.3.2 A diplomacia do petróleo no contexto angolano

As dificuldades de Angola em conseguir auxílio financeiro internacional para a sua reconstrução no pós-guerra, devido às diversas condições impostas para a concessão de empréstimos teria impulsionado diretamente o governo angolano a se voltar para a ajuda e os investimentos chineses (KIALA, 2010; XAVIER, 2011).

Um dos primeiros aportes financeiros de Angola, ainda no período de transição entre os conflitos da guerra civil e os tempos de paz, foi feito pelo China Eximbank e o China Construction Bank (CCB), em 2002, no valor de US\$ 145 milhões. O financiamento destinou-se a reabilitar uma via férrea de 444 km através de Luanda e a expandir os sistemas elétricos em Luanda, Lubango, Namibe e Tombwa (KIALA, 2010).

Esse relacionamento entra em outro patamar em 2004, quando a Sinopec procurou obter direitos de produção no Bloco 3. O lance da Sinopec incluiu uma linha de oferta de crédito de US\$ 2 bilhões do China Eximbank. No âmbito das empresas estatais do setor petrolífero, em Angola, o destaque é para o Grupo Sonangol, criado em 1976, que é responsável pela administração e exploração de petróleo e gás natural no país. A empresa atua normalmente com companhias internacionais de petróleo por meio de joint ventures e acordos de partilha de produção (OLIVEIRA et al., 2010). A subsidiária chinesa da empresa é a China Sonangol Resources Enterprise Ltd. Assim como na China, o Estado angolano também é o principal supervisor administrativo e regulador da economia.

Até 2012, os campos de petróleo em Angola estavam divididos em 76 blocos, dos quais 35 estavam ativos (OLIVEIRA et al., 2010). O primeiro bloco adquirido pela China, em 2004, concretizou-se através da Sinopec, por meio da linha de crédito do China Eximbank de US\$ 2 bilhões. Após esse acordo, a Sinopec fez algumas tentativas de expansão dos seus negócios ao tentar adquirir os direitos de exploração do Bloco 18, numa disputa com a anglo-holandesa Shell. Esse caso fez surgir a joint venture *Sonangol Sinopec International* (SSI), uma junção de petrolíferas chinesas e angolanas que acabou por ficar com os direitos de exploração do Bloco 18. Entretanto, o Governo de Angola a considera como uma companhia petrolífera privada, e não nacional. Depois de criada, a SSI expandiu suas atividades para os Blocos 15, 17, 18, através de novos acordos em 2006. Junto com outros campos de exploração, o grupo Sinopec controlava, à época, mais de 5 milhões de toneladas de petróleo em Angola.

Outra estatal chinesa que atua no país é a CNOOC, que, junto com a Sinopec, comprou 20% do Bloco 32 por US\$ 1,3 bilhão, operado pela companhia francesa Total¹², em 2009 (OLIVEIRA et al., 2010).

Ao longo da primeira década dos anos 2000 os acordos comerciais foram fundamentais para a intensificação da parceria chinesa com Angola. Em 2004, o empréstimo de US\$ 2 bilhões que permitiu a aquisição de um dos blocos de exploração de petróleo, permitia que o pagamento fosse realizado num período de 12 anos em troca de petróleo. Vale ressaltar que a maioria das empresas contratadas para a realização das obras eram empresas chinesas (OLIVEIRA et al., 2010; LOPES, 2014).

O segundo acordo foi assinado em 2006 entre o Ministério das Finanças de Angola e o China Eximbank no valor de outros US\$ 2 bilhões, em mais de 100 projetos, com destaque para a recuperação e expansão da rede elétrica da capital Luanda e outras importantes cidades no país, a construção da infraestrutura integrada entre algumas das grandes cidades de Angola, entre outros. Em 2007, foi negociado ainda um adicional de US\$ 500 milhões com o objetivo de financiar obras complementares necessárias para a conclusão dos projetos inseridos nas linhas de financiamento do primeiro acordo (PAUTASSO, 2010; OLIVEIRA et al., 2010; LOPES, 2014).

Entre 2004 e 2010 as linhas de crédito disponibilizadas pelo China Eximbank totalizaram o montante de US\$ 10,5 bilhões garantidos pelo fornecimento de petróleo. Segundo Lopes (2014), esse modelo de financiamento se tornou mais atraente para Angola devido, principalmente, aos prazos longos de pagamento e às taxas de juros bastante reduzidas pelo China Eximbank e o China Development Bank. Sobre isso, Corkin (2008) afirma:

Ofertas de outros bancos e governos estrangeiros apresentam custo mais elevado das taxas de capital por comparação em quantidades muito menores. A fonte tradicional de empréstimos, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), tem sido menos acessível com empréstimos de longo prazo em grande escala visto que o governo angolano não tem cumprido os pré-requisitos em termos

12 As companhias petrolíferas internacionais ocidentais ainda detêm as maiores participações e a maior parte dos direitos operacionais nos campos petrolíferos angolanos. Entre os maiores participantes estão a ChevronTexaco (EUA), ExxonMobil (EUA), TotalFinaElf (França), British Petroleum (Reino Unido) e Agip / Eni (Itália). Mesmo assim, Angola possui papel estratégico relevante no fornecimento de petróleo à China, assim como os empréstimos e linhas de crédito em conexão com projetos de infraestrutura da RPC são de grande importância para Angola (IEA, 2019).

de transparência e práticas de boa governança. Angola ainda está lutando para implementar as práticas de governança que são consideradas necessárias pelos doadores ocidentais antes de tais empréstimos serem concedidos. A emergência da China como uma fonte alternativa de financiamento tem sido particularmente bem-vinda, considerando a escassez de opções disponíveis para o governo angolano e a urgência com que são necessários tais fundos (CORKIN (2008) apud LOPES (2014)).

Em 2011, o China ExIm Bank estendeu uma nova linha de crédito US\$ 3 bilhões de dólares para Angola. Tal como os pacotes de empréstimos anteriores do China ExIm Bank, este empréstimo foi financiado pelo petróleo angolano.

Apesar da dificuldade no acesso aos termos dos acordos e dos contratos, Dreher et al. (2017) reportam que em Julho de 2010, o ministro angolano das Finanças, Carlos Alberto Lopes, transmitiu à Rádio Nacional de Angola que o China ExIm Bank disponibilizaria uma linha de crédito adicional de US\$ 6 bilhões a Angola, para além dos US\$ 4,5 bilhões que tinha comprometido entre 2004 e 2009. Este compromisso acabou sendo reduzido de US\$ 6 bilhões para US\$ 3 bilhões. Não está claro quais projetos estão sendo financiados sob esta linha de crédito ou quanto dinheiro foi desembolsado até o momento.

Em fevereiro de 2013, o Banco de Desenvolvimento da China concedeu novo um empréstimo de US\$ 1,32 bilhão à Sonangol. O empréstimo, que foi assumido através da Sonangol Finance Limited, deve ser reembolsado ao longo de um período de 10 anos a uma taxa de juro acordada de 3,5% (DREHER et al., 2017).

Em dezembro de 2014, o presidente da Sonangol, Francisco de Lemos José Maria e o presidente do Banco de Desenvolvimento da China, Zheng Zhijie, assinaram um acordo em Beijing para empréstimo de US\$ 2 bilhões à petrolífera estatal Sonangol, com período de 10 anos para pagamento, visando a expansão dos projetos de petróleo e gás em Angola. Segundo a Sonangol, este empréstimo poderia ser seguido por outro financiamento de longo prazo, como a construção da refinaria do Lobito, um projeto há muito almejado pelo Governo de Angola.

Durante visita à RPC do novo presidente angolano, João Lourenço, em outubro de 2018, o governo angolano solicitou à China um novo financiamento para o país, no valor de US\$ 2 bilhões, para projetos de infraestrutura no país (ANGOP, 2018a). Também no ano de 2018,

em ocasião pela comemoração dos 35 anos de relação com Angola, o então embaixador chinês no país, Cui Aimin, destacou que nas últimas duas décadas de cooperação entre os países, a China ajudou Angola a construir e reconstruir mais de 2,8 mil quilômetros de linhas férreas, 20 mil quilômetros de estradas, 100 mil habitações sociais, 100 escolas e 50 hospitais, bem como a formações de mais de 2 mil e 500 angolanos (ANGOP, 2018b).

Por ter sido o estado pioneiro a receber esse tipo de modalidade de investimento da China em todo o continente africano, a diplomacia do petróleo também é conhecida na literatura especializada como “Modo Angolano” (*Angola Mode*). Este modelo começa com um empréstimo, por vezes na cifra dos bilhões de dólares, a taxas de juro muito baixas, concedido ao governo de Angola pela China. Em seguida, o governo angolano utiliza esses empréstimos na construção de infraestruturas adjudicadas a empresas chinesas. Finalmente, os empréstimos eram pagos por Angola à China em petróleo ou minerais. Tal *modus operandi* se repete em outras partes do continente.

A assinatura dos acordos envolve o chamado Grupo de Trabalho Conjunto, composto pelo Ministério das Finanças de Angola e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Comerciais da China (MOFCOM), com o intermédio do China Eximbank e do China Development Bank. Um Gabinete de Apoio Técnico de Gestão da Linha de Crédito da China acompanha a execução de projetos financiados (PAUTASSO, 2010). Somente após a conclusão da obra, o Eximbank realiza o pagamento às empresas contratadas (geralmente, as empreiteiras chinesas) pelo débito da importação de petróleo angolano (com taxas de juros baixas e prazos alongados de pagamento sem mobilização de moeda forte, como o dólar). Além disso, há também o financiamento à Angola através de fundos de investimento, como é o caso da China International Fund, de Hong Kong, que já emprestou cerca de US\$ 2,9 bilhões (Ibidem).

A Figura 1, disponibilizada na página seguinte, sintetiza o modelo de investimento aplicado em Angola e seu fluxo. Importante lembrar, como já discutido anteriormente, que estes investimentos não representam quantias entregues diretamente ao governo angolano, mas sim a provisão dos fundos necessários para as empresas públicas chinesas desenvolverem projetos industriais e de infraestruturas em troca de petróleo e minerais (BEGU et al., 2018).

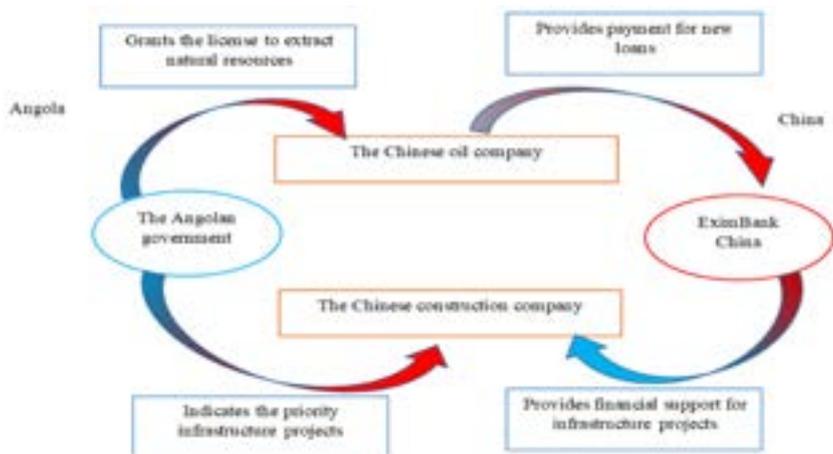


FIGURA 1: Modelos do investimento chinês em Angola
 FONTE: Begu et al. (2018)

O Governo de Angola não impõe a obrigação de que investidores externos assumam a execução dos projetos acordados, porém a China tem proposto e indicado três ou quatro companhias de seu país em cada obra a ser realizada. Como bem descreve Oliveira et al. (2010), os financiamentos dos projetos são realizados através de desembolsos diretamente do Eximbank para os empreiteiros sem passar por nenhuma outra conta.

Esses desembolsos dão lugar os registros de dívida efetuados pelo próprio ministério e pelo Banco Nacional de Angola. Assim que o projeto é concluído inicia-se o pagamento da dívida. As receitas de petróleo que servirão para pagar a dívida são depositadas em uma conta bloqueada e assim a dívida vai sendo diminuída (OLIVEIRA et al., 2010, p. 76).

Brautigam (2010) chama atenção de que, por meio desse método de atuação, a China junta numa só operação ações de ajuda e de comércio. Em outras palavras, estabelece uma ligação entre ações de ajuda ao desenvolvimento de infraestrutura com uma operação de financiamento de exportação. Esse método é usado normalmente por países que não conseguem fornecer garantias financeiras para o pagamento dos empréstimos realizados e, por isso, autoriza que o país financiador explore seus recursos naturais em troca dos investimentos em infraestrutura (TAKAHASI, 2012; LOPES, 2014). Para Lopes (2014), o *Angola Mode* possui uma característica de atuar

como uma proposta de cooperação *win-win* com ganhos para ambas as partes, ainda que haja assimetrias.

O relacionamento com a China ao longo das duas últimas décadas tem gerado forte debate na sociedade angolana e entre os analistas que acompanham essa relação, principalmente no que se refere à sustentabilidade financeira das modalidades dos investimentos chineses e os impactos da parceria com a China para a população de Angola. Essas e outras questões serão discutidas a seguir.

4.3.3 Implicações da diplomacia do petróleo para Angola

A China foi certamente o principal ator que contribuiu para a reconstrução de parte considerável da infraestrutura de Angola após os anos de guerra civil. Vários dos grandes investimentos foram feitos por meio de empréstimos que, por sua vez, são pagos com o petróleo. A capacidade de Angola de pagar a China está, portanto, atrelada ao preço do petróleo, deixando muito pouco desse recurso para Angola exportar para outros países parceiros. Para que qualquer empréstimo seja recuperado, as finanças precisam ser colocadas em projetos com altos retornos econômicos, e muitas críticas surgem acerca da sustentabilidade financeira desses investimentos e da autonomia nacional dos países endividados.

A narrativa da "armadilha da dívida" (*debt trap*), ou do "empréstimo predatório" (*predatory lending*), afirma que a China usa empréstimos excessivos para os países em desenvolvimento, sabendo bem que esses países não terão meios para pagar esses empréstimos. Por sua vez, esses países, muitos deles excessivamente pobres, serão forçados a deixar de pagar os empréstimos e a transferir seus ativos estratégicos para a China ou serão obrigados a comprometer sua soberania para atender as demandas de Beijing (BRAUTIGAM, 2019).

O debate sobre a *armadilha da dívida* está muito associado aos diversos investimentos em infraestrutura no âmbito da Iniciativa Um Cinturão, Uma Rota (BRI). O argumento utilizado é que os interesses econômicos e geoestratégicos da China são maximizados quando seus parceiros de empréstimo estão em perigo financeiro. Todavia, dos mais de 3.000 projetos de vários tipos financiados pelos bancos chineses, o caso do Porto de Hambantota, Sri Lanka, é o único utilizado como comprovação para a diplomacia da armadilha da dívida. Segundo Brautigam (2019), ainda não é possível falar em evidências à acusação da armadilha da dívida.

Os alertas sobre a sustentabilidade financeira dos investimentos chineses são mais presentes em Angola do que em outros países, devido a dependência que o país tem desses investimentos. Diante das críticas, o governo chinês foi levado a perdoar a dívida de alguns países. Na última década, países em desenvolvimento renegociaram cerca de US\$ 50 bilhões em empréstimos chineses com extensões de prazo, refinanciamento e perdão de dívidas, como resultados mais frequentes, incluindo Angola que, até 2018, possuía uma dívida de US\$ 23 bilhões (FINANCIAL TIMES, 2019). Em encontro de chefes de estado em 2018, o presidente angolano, João Lourenço, pediu um voto de confiança às autoridades chinesas para um novo financiamento ao país que, posteriormente se concretizou com a assinatura do Acordo de Facilitação de US\$ 2 bilhões, assinado entre o Banco de Desenvolvimento da China e o Ministério das Finanças de Angola (ANGOP, 2018b).

Além das críticas acerca do modelo de pagamento dos empréstimos (*debt trap*) e o risco à soberania de Angola, outros debates são levantados no país devido à presença chinesa: a qualidade das obras e a fiscalização dos contratos, e o extenso uso de mão de obra chinesa nas obras com financiamento do país em Angola. Empiricamente, para os casos de questionamento da qualidade das construções chinesas, se comprova ser uma afirmação falha uma vez que uma parcela minoritária dos empreendimentos realizados pelos chineses apresentou problemas estruturais (BRAUTIGAM, 2011).

Estima-se que o número de trabalhadores chineses na África até o final de 2017 era de 202.689, de acordo com fontes oficiais chinesas (CARI, 2019). Em Angola, uma das principais queixas da população local é que os projetos implementados pelos chineses criam poucos empregos no país, uma vez que em vários acordos há cláusulas garantindo às empresas chinesas a contratação de 30% a 70% de mão de obra da China. Sob o argumento de escassez de mão de obra especializada, estima-se que 350 mil trabalhadores chineses já trabalharam em projetos em Angola. Em 2017, esse número era de 25.500 trabalhadores. Por outro lado, segundo Xavier (2011), em todos os demais países, as empresas chinesas empregam, entre 80% e 90% de mão-de-obra local em suas obras.

Para vencer esses desafios, Angola tem requerido avançar na cooperação para que a China fortaleça o desenvolvimento de capacidades e a formação educacional, a nível técnico e especializado. Nesse sentido, apesar das críticas, é preciso destacar que em diversos acordos de investimentos e parcerias em Angola há termos de

cooperação técnica e capacitação de angolanos, incluindo programas de intercâmbio e treinamento profissional na China (XAVIER, 2011; RINDAP, 2015).

A busca por recursos naturais e a conseqüente expansão da presença chinesa no continente foi acompanhada pela criação de uma estrutura de apoio aos investimentos no exterior principalmente pelos financiamentos disponibilizados pelos bancos estatais chineses, o *China Eximbank* e o *China Development Bank*. Os dois bancos canalizam os empréstimos para os investimentos no setor energético propondo maiores empréstimos para financiar infraestrutura, energia e mineração; com taxas de juros mais baixas, subsidiadas pelo MOFCOM, e prazos de pagamento mais longos (BRAUTIGAM, 2009). A postura chinesa, portanto, foi apresentar uma estratégia diversificada, que combinasse os interesses primordiais de todas as partes relevantes: do governo chinês, das empresas petrolíferas chinesas e dos Estados africanos, no caso, Angola (LOPES, 2014). Boa parte dos contratos de projetos e investimentos em Angola possuíam essas características.

No entanto, em ambos os casos, a China utilizou uma abordagem multifacetada, com suas companhias petrolíferas estatais, como a CNOOC e a Sinopec, comprando ações nos campos de petróleo em Angola e o governo chinês fazendo investimentos próprios em áreas como infraestrutura, perdendo dívidas e oferecendo grandes empréstimos e subvenções aos governos e empresas estatais de petróleo (TOM-JACK, 2016, p. 26).

Questões internas de cada país podem influenciar no relacionamento com a China. Problemas como pobreza, corrupção, falta de transparência, falta de infraestrutura e as conseqüências da desigualdade econômica continuam a desafiar a governança e questionam se o crescimento econômico pode trazer benefícios para o desenvolvimento socioeconômico de ambos os países. O aumento do problema ambiental e as crises nas áreas de produção de petróleo, a capacidade de absorção limitada e falta de ligações deste setor com o resto da economia, uma vez que as atividades neste setor são altamente intensivas em capital, são alguns dos desafios que ainda se impõem ao avanço da parceria estratégica sino-africana, especialmente no caso de angolano.

4.4 COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

Estudos anteriores já foram realizados sobre o engajamento chinês no continente africano na tentativa de aprofundar o conhecimento acerca de questões relacionadas à comércio, investimentos, segurança, cooperação, entre outros.

A lógica da diplomacia do petróleo, por meio dos empréstimos, dos acordos de cooperação e àqueles voltados à assistência internacional da China tem focado cada vez de maneira mais incisiva, a depender do país, em um dos maiores gargalos que quase todos os países do continente africano enfrentam: infraestrutura. Essa lacuna foi por muito tempo negligenciada pelos tradicionais doadores e ex-metrópoles dos países africanos, e transformou-se em oportunidade de inserção da China no continente, buscando preencher o déficit existente entre as fontes tradicionais de financiamentos (Banco Mundial e FMI, por exemplo).

A presença da China em Angola é exemplo bastante característico das relações petrolíferas da China com as nações africanas, e há uma complexa interação de benefícios e desafios. Segundo Lopes (2014), as companhias petrolíferas estatais chinesas tornaram-se atores poderosos e relativamente autônomos, com interesses próprios de lucro e busca por fontes diversificadas de abastecimento. A necessidade de expansão constante dos mercados e seus produtos leva os empresários chineses a estabelecerem conexões e instalar-se em todos os lugares do mundo. Empresas como CNOOC, CNPC e Sinopec atualmente possuem relações e associações com empresas transnacionais em todo mundo, seja na forma de fusões e aquisições ou na forma de produção compartilhada, investimentos cruzados, *joint ventures* e subcontratação tanto na própria China como em outros países. Também essa busca por mercados atua de maneira complementar aos interesses geoestratégicos (seja por segurança energética ou apoio político, por exemplo).

Fundamentalmente, a diplomacia do petróleo pode funcionar de maneiras diferentes em contextos diversos. O cerne dela permanece, mas o que pode variar são os atores que se envolvem e as formas como os financiamentos podem ocorrer. Os empréstimos a Angola estão fortemente ligados ao petróleo do país, com cerca de metade dos empréstimos feitos à companhia petrolífera estatal e a outra metade sendo empréstimos de infraestrutura apoiados pelo petróleo. Além de receber financiamentos do governo chinês, quase todas as exportações de petróleo angolano são destinadas à China.

Certamente, entre os maiores desafios que se impõem a ambos os países, é que o comércio sino-angolano está focado na exportação de produtos primários para a China e na importação de produtos manufaturados para Angola, que não adquiriram ainda capacidade tecnológica para produzir os produtos acabados. No caso dos investimentos em infraestrutura, o incentivo à adoção de mão-de-obra local e a necessidade de regulamentação para promover o emprego local também são questões a serem solucionadas, como já discutido anteriormente, desenvolvimento de habilidades e transferência de tecnologia.

O impacto da presença chinesa nos países africanos, normalmente é analisado sob duas perspectivas, a das elites e a da população em geral. Embora as implicações macroeconômicas do envolvimento da China no setor extrativo de Angola possam sugerir impactos positivos e negativos, os efeitos no nível micro permanecem incertos (XAVIER, 2011; KAFILAH e DEVADASON, 2015). Os efeitos sobre a economia local e as comunidades locais, em termos de ligações domésticas, transferência de tecnologia, criação de empregos, preocupações ambientais, são fundamentais para entender os ganhos do engajamento da China no setor extrativo.

Este trabalho é um esforço para contribuir com a literatura no sentido de aprofundar a compreensão do relacionamento sino-africano, sobretudo no que diz respeito às questões energéticas que emergem fortemente dessas relações. Entretanto, novas agendas de pesquisa são necessárias para complementar os estudos com foco sobre o impacto da presença chinesa na população desses países. Além disso, para além dos países produtores de petróleo, é importante lançar um olhar também sobre a dinâmica da presença chinesa nos demais países não-ricos em petróleo ou outros recursos.

Apesar de a extração de recursos naturais permanecer com grande enfoque, as relações sino-africanas se desenvolvem cada vez mais de maneira multifacetada, com interações entre diversos setores econômicos, como serviços financeiros, agricultura, tecnologias da informação e telecomunicações (MENEZES, 2013; BRAUTIGAM et al., 2017). A correlação normalmente encontrada entre exportações de recursos naturais, principalmente petróleo, com o nível de investimentos chineses não se apresenta mais como um padrão de atuação a todos os países do continente africano. As análises mais recentes apontam uma mudança no padrão dos investimentos do setor privado chinês. A maioria dos investimentos está se concentrando em serviços, com um número significativo

também na produção (BRAUTIGAM et al., 2017). Além disso, os investimentos estão espalhados por todo o continente, inclusive em países com poucos recursos naturais. Para Dollar (2016), à medida que o apetite da China por recursos naturais diminui, é provável que esses investimentos em serviços e manufatura se tornem cada vez mais importantes.

Por fim, é importante reforçar que a China está hoje experimentando mudanças rápidas com reflexos também na comunidade internacional. A diplomacia do petróleo está inserida numa lógica sistêmica maior, como foi pontuado no início deste capítulo, e a atuação chinesa no continente precisa ser entendida como associada e suscetível de influência com os fenômenos já apontados da cadeia de produção capitalista ainda dependente do petróleo. É preciso estar atento a essa dinâmica principalmente num contexto em que o comércio global estava em compasso de recuperação da mais recente crise financeira mundial (2008), a China avançava com a Iniciativa Um Cinturão, Uma Rota e agora precisará enfrentar os efeitos adversos da pandemia causada pelo novo corona vírus.

Além disso, 2021 é o 20º ano desde o estabelecimento do FOCAC e marca o fim do primeiro plano de desenvolvimento China-África de 20 anos. A cúpula deste ano se concentrará em três áreas prioritárias: cooperação em vacinas, a recuperação econômica pós pandemia e o desenvolvimento sustentável. Certamente, a África não será mais um dos focos das tensões EUA-China e, em vez disso, se tornará uma peça em outros conflitos da China. A distribuição de vacinas pela China na África também é outra variável importante a ser considerada e pode produzir enormes dividendos geopolíticos. Em suma, o envolvimento e a influência da China na África são sem precedentes e deverá ser acompanhado com atenção.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Ana C. **China's Oil Diplomacy: comparing Chinese economic statecraft in Angola and Brazil**. Tese de Doutorado. The London School of Economics and Political Science, 2011.
- ALVES, Duarte Bué. A presença chinesa em África: o caso de Angola. **Negócios Estrangeiros**, 10 Ed. Fev, 2007.

- ANGOP. **Angola pede novo financiamento à China**. 2018a. Disponível em: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2018/9/41/Angola-pede-novo-financiamento-China,32d87de2-442e-4abd-a7c8-217c00dd4098.html. Acesso em: 20/07/2019.
- _____. **Relações políticas bilaterais entre Angola e China cada vez mais estreitas**. 2018b. Disponível em: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2018/11/52/Relacoes-politicas-bilaterais-entre-Angola-China-cada-vez-mais-estreitas,d07885ea-ec3c-4477-ae4f-b4dbe4bb9b16.html. Acesso em: 20/07/2019.
- ATKINS, Lucas; BRAUTIGAM, Deborah; CHEN, Yunnan; HWANG, Jyhiong. Challenges of and opportunities from the commodity price slump. **Economic Bulletin China Africa Research Initiative**, n. 1, 2017.
- BEGU, Liviu Stelian; VASILESCU, Maria Denisa; STANILA, Larisa; CLODNITCHI, Roxana. **China-Angola Investment Model. Sustainability** 10, 2018.
- BRAUTIGAM, Deborah. **The Dragon's Gift: the real story of China in Africa**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- _____. **China, Africa and the International Aid Architecture. African Development Bank**, Working paper, 38p. 2010.
- _____. **Aid With Chinese Characteristics: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime. Journal of International Development**. v. 23, n. 5, 13p. 2011.
- _____. **Misdiagnosing the Chinese Infrastructure Push. The American Interest**. Disponível em: https://www.the-american-interest.com/2019/04/04/misdiagnosing-the-chinese-infrastructure-push/?source=post_page. Acesso em 16/07/2019.
- BRAUTIGAM, Deborah; DIAO, Xinshen; MCMILLAN, Margaret; SILVER, Jed. **Chinese Investment in Africa: how much do we know? PEDL Synthesis Series**, n. 2, 41p. 2017.
- BP. **Statistical Review of World Energy**. British Petroleum. Vários anos (2018).
- CHATHAM HOUSE. **Resource Trade Earth**. Disponível em: <http://resourcetrade.earth/>. Acesso em: janeiro de 2019.

- CHEN, Wenjie; NORD, Roger. A rebalancing act for China and Africa. **African Department Paper Series**. International Monetary Fund. 26 p., 2017.
- CORKIN, Lucy. China and Angola: Strategic partnership or marriage of convenience? **Angola Brief**, v. 1, n. 1, Janeiro 2011.
- DOLLAR, David. China's Engagement with Africa: from natural resources to human resources. **John L. Thornton China Center**, 106 p., 2016.
- DREHER, Axel; FUCHS, Andreas; PARKS, Bradley; STRANGE, Austin M.; TIERNEY, Michael J., Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. **AidData Working Paper** n. 46. October 2017.
- DUROVIC, Luka. Resource curse and China's infrastructure for resources model: case study of Angola. **Journal of China and International Relations**. v. 4, n. 1, 2016.
- IEA. **World Energy Outlook**. International Energy Agency. Vários anos 2019.
- FINANCIAL TIMES. **China renegotiated \$50bn in loans to developing countries**. Disponível em: <https://www.ft.com/content/0b-207552-6977-11e9-80c7-60ee53e6681d>. Acesso em: 18/07/2019.
- G1. **Aumento dos preços das commodities traz fôlego para a economia**. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/blog/samy-dana/post/aumento-dos-precos-das-commodities-traz-folego-para-economia.html>. Acesso: 03/01/2019
- HALLAND, Havard; BEARDSWORTH, John; LAND, Bryan; SCHMIDT, James. **Resource Financed Infrastructure**. The World Bank. Part 2, p. 11-50, 2014.
- HODGES, Tony. **Angola: The Anatomy of an Oil State**. Oxford: James Currey, 2004.
- KAFILAH, Gold Lola; DEVADASON, Evelyn Shyamala. **Chinese Engagement in Nigeria's Oil and Mining: Positive transformation?** Asia-Africa Development University Network (AADUN) Roundtable Discussion, University of Malaya, Kuala Lumpur, 10 September 2015.
- KIALA, Carine. China-Angola aid relations: strategic cooperation for development. **South African Journal of International Affairs**. v. 17, n. 3, 2010.

- KONIJN, Peter. Chinese Resources-For- Infrastructure (R4I) Swaps: An Escape from the Resource Curse? **Occasional Paper 201**. SAIIA, South Africa. 32p. September, 2014.
- LANDRY, David G. The risks and rewards of Resource-for-Infrastructure deals: lessons from the Congo's Sicomines Agreement. **China-Africa Research Initiative**. Policy Brief, n. 22, p. 1-4, 2018.
- LOPES, Bárbara. **China's Oil Diplomacy in Africa**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.
- MENEZES, Gustavo Rocha de. **As novas relações sino-africanas: Desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília, FUNAG, 353p, 2013.
- MONTENEGRO, Renan; ALVES, João. China e África além da economia: qual o impacto do FOCAC na arena multilateral (1971-2014)? **Conjuntura Internacional**. Belo Horizonte, v. 13, p. 153-162, 2016.
- OECD. **The Observatory of Economic Complex**. Disponível em: <https://oec.world/pt/resources/data/>. Acesso em: 08/05/2019.
- O GLOBO. **Angola, independência e guerra civil após quatro séculos de domínio português**. 2013. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/angola-independencia-guerra-civil-apos-quatro-seculos-de-dominio-portugues-10110726>. Acesso em 03/06/2019.
- OLIVEIRA, Mariana S. de; PAIVA, Jaqueline K. de; CARVALHO, Carlos E.; SOUZA, Ana T. M. de. Diplomacia econômica da China: o caso de Angola. **Revista Econômica Ensaios**, Uberlândia, MG ed. 26, n. 2, 63-80, jan-jun, 2010.
- PAUTASSO, Diego. As relações econômicas internacionais entre China e Angola. **Meridiano 47** (UnB), v. 105, p. 27-29, 2009.
- _____. A Economia Política Internacional da China para Angola e os caminhos da transição sistêmica. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan-dez, 2010.
- RINDAP, Manko Rose. An Assessment of Nigeria-China Economic Relations from 1999-2014. **International Journal of Arts and Humanities**. S/No 13, Janeiro, 2015.

- SAMY, Yiagadeesen. China's Aid Policies in Africa: Opportunities and Challenges, **The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs**, 99:406, 75-90, 2010.
- SUN, Yun. Africa in China's foreign policy. **John L. Thornton China Center and Africa Growth Initiative**, 32p. 2014.
- TAKAHASI, Raysa Kie. A ação chinesa em Angola. **Conjuntura Internacional**. PUC Minas Gerais, 2012. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2012/07/24/a-acao-chinesa-em-angola/>. Acesso: dia 24 de maio de 2019.
- TOM-JACK, Pamela I. **The Evolving Geopolitical Relations of Nigeria and China: What is the impact of the Nigeria-China trade and direct investment on the Nigerian economy?** Dissertação de Mestrado - School of International Development and Global Studies, The University of Ottawa, 70p., 2016.
- TRADING ECONOMICS. **Angola imports from China**. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/angola/imports/china>. Acesso em 13/06/2019.
- VADELL, Javier; LOPES, Bárbara; NASCIMENTO, Daniele. FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, jul-dez. pp. 81-99, 2013.
- XAVIER, Nathaly. **A política externa chinesa e a recepção dos africanos: o contraste entre Zâmbia e Angola**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.



5. ÁFRICA, OCEANO ÍNDICO E POLÍTICA EXTERNA DA CHINA NO SÉCULO XXI¹

Renan Holanda Montenegro
Marcos Costa Lima

5.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo analisa o envolvimento da República Popular da China (RPC) na África sob as lentes da segurança e da economia. Para tanto, dois eixos estratégicos para a política externa chinesa contemporânea são objeto de investigação: a centralidade do Oceano Índico dentro das ambições do país no atual século; e a relevância do continente africano nesse cenário, em particular a porção oriental.

Quanto ao primeiro eixo, faz-se mister assinalar que o Oceano Índico como um todo é parte indispensável da maior iniciativa multilateral tocada pelo país no presente século: a Iniciativa Cinturão e

1 Parte significativa deste trabalho foi extraída da tese “Os determinantes materiais da participação da China em operações de paz na África: o caso do Sudão do Sul”, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE) em fevereiro de 2019. Uma segunda versão foi apresentada no 7º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, em julho do mesmo ano. A pesquisa contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Rota (*Belt and Road Initiative*), conhecida popularmente como a Nova Rota da Seda². O que alguns analistas convencionaram chamar de estratégia do “Colar de Pérolas” configura outro exemplo que corrobora a importância das águas Índicas para a política externa chinesa hodierna. Nesse diapasão, a atuação em empreendimentos diversos ao longo do referido oceano tem feito a China se engajar decisivamente na garantia da segurança e na construção de sua hegemonia nessa parte do globo. Isso se observa, entre outras frentes de ação, na assertividade envolvendo os litígios no Mar do Sul – na conexão com o Pacífico – e nas negociações para a construção de uma rota alternativa ao Estreito de Málaca.

Com relação ao segundo eixo, entre os diversos exemplos que ilustram a crescente presença do dragão asiático na África, pode-se mencionar as obras de infraestrutura na Etiópia e no Quênia, a maciça participação na missão de paz das Nações Unidas no Sudão do Sul, os exercícios antipirataria no chifre da Somália e a inauguração da primeira base militar no exterior, no Djibuti. Todos esses exemplos envolvem países da “África Oriental”, divisão geográfica que destrincharemos mais adiante. Ademais, convém salientar a importância comercial atribuída pela China ao continente africano como um todo, sede de matérias-primas essenciais para o seu desenvolvimento.

Em ordem a cumprir os objetivos aqui propostos, o texto está dividido em três seções principais. Na próxima, discute-se em linhas gerais a centralidade do Oceano Índico no tocante aos desafios estratégicos da China no século XXI. Em seguida, de maneira mais acurada, analisa-se especificamente o espaço ocupado pela África Oriental – cujo litoral é banhado pelo Índico – na política externa da RPC. Depois, o trabalho tenciona interpretar a presença da China no continente africano à luz da perspectiva teórica do poder estrutural, elaborada por Susan Strange (1994). Brevíssimas considerações finais são apresentadas na sequência, à guisa de conclusão.

Informações coletadas em diferentes bancos de dados – a saber: *China AidData*, *China Global Investment Tracker*, Iniciativa de Pesquisa China-África da Universidade Johns Hopkins (SAIS-CARI) e Departamento de *Peacekeeping* da Organização das Nações Unidas (ONU) – servirão de base para a investigação. Com esse esforço de pesquisa, espera-se prestar uma contribuição à literatura sobre a política externa chinesa, especificamente no que tange às relações sino-africanas e ao lugar da África dentro de uma perspectiva ampliada da atuação internacional da China contemporânea.

2 No decorrer do capítulo, utilizaremos os dois termos de forma intercambiável.

5.2 O PROTAGONISMO DO OCEANO ÍNDICO PARA A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DA CHINA NO SÉCULO 21

Praticamente nenhuma interface da atuação global da China no presente século pode ser descolada da principal iniciativa multilateral liderada pelo país: a Iniciativa Cinturão e Rota. Eis o nosso ponto de partida para entender o protagonismo do Oceano Índico para a RPC na contemporaneidade. A proposta da Nova Rota da Seda foi oficialmente lançada no dia 7 de setembro de 2013 pelo então recém-nomeado presidente Xi Jinping, durante agenda oficial em Astana, capital do Cazaquistão. Naquela ocasião, Xi destacou os cinco pontos centrais da iniciativa: intensificar a cooperação entre nações; melhorar as conexões rodoviárias; promoção de laços comerciais sem barreiras; melhorar a circulação de moedas (sobretudo a partir de negociações em moeda chinesa); e melhorar o relacionamento entre povos. De maneira sucinta, trata-se de um ambicioso projeto trilionário de investimento em infraestrutura. Como se pode observar na Figura 1, o Oceano Índico tem extrema relevância estratégica para a realização dos objetivos chineses.



FIGURA 1: Iniciativa Cinturão e Rota

FONTE: Chow e Shen (2018)

Em suma, o projeto inclui um cinturão econômico terrestre (tracejado azul na Figura 1) que se inicia na cidade de Xi'an, percorre a Ásia Central, o Oriente Médio, Turquia, "sobe" para Moscou e percorre a

Europa até encontrar o porto de Roterdã; e a Rota da Seda Marítima (tracejado preto), que parte da costa chinesa, percorre as águas do Mar do Sul, passa pelo Estreito de Málaca, pelas cidades litorâneas de Colombo (Sri Lanka) e Calcutá (Índia), ambas na Ásia Meridional, e então segue viagem até chegar à costa do Quênia, a partir de onde margeia o Chifre da África, adentrando o Golfo de Áden e “subindo” o Mar Vermelho até encontrar o Mediterrâneo.

No que diz respeito especificamente ao Oceano Índico, as principais rotas marítimas de petróleo passam por essas águas, onde estão conhecidos pontos de estrangulamento da navegação do comércio internacional: os estreitos de Málaca, Bab el Mandeb e Ormuz. As estimativas apontam que 40% do petróleo bruto transoceânico passam pelo Estreito de Ormuz, na entrada do Golfo Pérsico, em uma extremidade do oceano, enquanto 50% da capacidade da frota mercante mundial estão hospedadas no Estreito de Málaca, na outra extremidade, tornando o Oceano Índico o mais movimentado do mundo.

Hoje, apesar da era do jato e da informação, 90% do comércio global e dois terços de todos os suprimentos de petróleo viajam por mar. A globalização depende basicamente de contêineres transportados em navios, e o Oceano Índico responde por metade de todo o tráfego de contêineres do mundo. Além disso, o “*rimland*” que vai do Oriente Médio ao Pacífico responde por 70% do tráfego de produtos petrolíferos em todo o mundo. As rotas de petroleiros do Oceano Índico, entre o Golfo Pérsico e o Sul e o Leste da Ásia, estão ficando congestionadas à medida que centenas de milhões de indianos e chineses se juntam à classe média global, necessitando de grande consumo de petróleo. As necessidades mundiais de energia aumentarão em 50% até 2030, e quase metade desse consumo virá da Índia e da China (KAPLAN, 2010, p. 7. Tradução nossa.).

É desde esse pano de fundo que devemos observar a assertividade da atuação da RPC ao longo de vários espaços que percorrem a Rota da Seda Marítima. Um exemplo são os litígios no Mar do Sul da China, um mar semifechado, com área de cerca de 3,5 milhões de km², que conecta o Pacífico ao Oceano Índico. Trata-se do percurso inicial do braço marítimo da Iniciativa Cinturão e Rota. Ali, países do Sudeste Asiático reivindicam soberania de partes ou da totalidade de quatro regiões: principalmente as ilhas Spratly e Paracel, além das Ilhas Prata e do Macclesfield Bank, um atol submerso visto apenas por satélite.

Brunei, Filipinas, Malásia e Vietnã, além da própria China, são os países que possuem alguma reivindicação na área. Taiwan, muito embora não tenha sua soberania reconhecida pelos chineses, também é um ator envolvido nos litígios. Trata-se de uma das regiões mais instáveis do mundo atualmente, espaço de provocações recorrentes envolvendo China e Estados Unidos. Além da importância geoestratégica do Mar do Sul para a Rota da Seda Marítima, cabe ressaltar que há grande probabilidade de haver recursos naturais naquele entorno, como petróleo, gás e metais (para não mencionar o reconhecido potencial pesqueiro).

Nesse contexto, por ser o ponto de partida do braço marítimo da Nova Rota da Seda, por concentrar porção significativa dos fluxos comerciais internacionais e por ter grande diversidade de recursos, a China vê o Mar do Sul como um espaço crucial para suas aspirações no presente século. Em maio de 2009, pela primeira vez, a China – apesar de, na prática, controlar parte significativa da região desde os anos 1970 – anexou o chamado “mapa dos nove traços” a uma nota verbal submetida no âmbito das Nações Unidas, demonstrando visualmente o espaço geográfico o qual alega ter soberania (SILVA, 2016). Trocando em miúdos, a China reivindica a quase totalidade das águas do Mar do Sul, abrangendo tanto as ilhas Paracel como as Spratly. Hoje, os chineses já possuem ilhas artificiais construídas em algumas dessas regiões. Desde 2013, por exemplo, é possível fazer o que alguns chamam de “turismo patriótico” nas Ilhas Paracel, alcançada por meio de navios de cruzeiro. Até 2016, estima-se que 23 mil turistas chineses pagaram mais de US\$ 1 mil cada para participar de cruzeiros de tema patriótico no arquipélago. No mesmo arquipélago, em vários recifes, os chineses construíram ilhas artificiais para fins militares, incluindo até uma pista de pouso para aeronaves (CHUBB, 2017).

Uma das ilhas mais importantes dentro do arquipélago Paracel é a Woody, maior ilha do conjunto, onde a China tem investido massivamente para transformá-la em centro administrativo e militar da sua presença naquela região (MACIAS, 2018). Em conjunto com outras instalações militares na ilha de Hainan, as plataformas de perfuração de petróleo, os navios de pesquisa oceânica e o projeto de construir um canal na Tailândia³, é possível visualizar uma

3 A construção do Canal de Kra serviria como uma alternativa estratégica ao Estreito de Málaca. O ex-presidente Hu Jintao chegou a cunhar o termo “dilema de Málaca” ao se referir à vulnerabilidade chinesa na região. China e Tailândia participaram de uma conferência sobre o Canal em setembro de 2017, em Bangkok. Um evento de acompanhamento também foi realizado em 1º de fevereiro do ano seguinte (MENON, 2018). O custo estimado da obra chega a US\$ 20 bilhões.

espécie de eixo inicial da chamada estratégia do “Colar de Pérolas” (KAPLAN, 2010; LIN, 2011; BREWSTER, 2014), cujo traçado muito se assemelha ao da Rota da Seda Marítima (ver Figura 2, na página seguinte).

Além das iniciativas supracitadas, pode-se elencar alguns outros empreendimentos ao longo do referido “Colar” que demonstram a importância do Oceano Índico para a RPC. Entre eles: a construção de um porto de águas profundas na cidade portuária de Sittwe, em Mianmar; uma instalação de transporte de contêineres em Chittagong, Bangladesh; o porto de Hambantota, já em funcionamento, no Sri Lanka; a modernização portuária e a construção de uma suposta base naval em Gwadar, no Paquistão⁴; e a modernização das instalações do Porto do Sudão, às margens do Mar Vermelho.

Por meio de Gwadar, no Mar da Arábia, os chineses poderiam monitorar o tráfego de navios através do Estreito de Ormuz. Esta instalação tem grande relevância para os interesses da China no Oriente Médio, sobretudo nas regiões do Golfo de Omã e do Golfo Pérsico. A expectativa é que possa haver outro porto chinês no Paquistão, em Pasni, a 75 quilômetros a leste de Gwadar, unido a este por uma nova rodovia. Aliás, uma das obras centrais do cinturão terrestre da Nova Rota da Seda, faz-se mister salientar, é o Corredor Econômico China-Paquistão (em inglês, CPEC), cuja operacionalização depende do bom funcionamento da malha portuária paquistanesa.

Em Mianmar, a estratégia envolve uma completa modernização das bases comerciais e navais, bem como a construção de ligações rodoviárias, fluviais e gasodutos desde a Baía de Bengala até a província chinesa de Yunnan. Há, ainda, o interesse em operar instalações de vigilância nas Ilhas Coco, sob soberania de Mianmar, no fundo da Baía de Bengala (KAPLAN, 2010). A estratégia do “Colar de Pérolas”, então, é de extrema relevância para se compreender os vários movimentos que a China tem feito nesse tabuleiro.

4 Não há consenso sobre a existência de uma base naval chinesa no litoral paquistanês. Para uma discussão aprofundada a respeito do investimento chinês em Gwadar e nos portos de Chittagong e Hambantota, ver Montenegro e Fonseca (2020).



FIGURA 2: A estratégia chinesa do “Colar de Pérolas”
 FONTE: Tarabay (2018)

Ao observarmos a Figura 2, fica intuitivamente mais fácil compreender a relevância estratégica de duas iniciativas militares que a China tem se engajado: as patrulhas antipirataria no Chifre da África, próximo à costa da Somália, e a inauguração da primeira base militar chinesa fora de seu território, no Djibuti, na conexão do Golfo de Áden com o estreito de Bab-el-Mandeb e o Mar Vermelho (onde fica o Porto do Sudão, ressalte-se). Ambas as iniciativas são extremamente recentes no âmbito da atuação internacional da China.

Em dezembro de 2008, a marinha chinesa enviou uma força tarefa composta de um navio de abastecimento e dois contratorpedeiros para uma operação internacional antipirataria na costa somali, exatamente na região do Chifre da África/Golfo de Áden. Foi a primeira vez em que a marinha da China se envolveu em uma missão operacional fora de suas águas territoriais reivindicadas (KAUFMAN, 2009). Por sua vez, a base do Djibuti foi inaugurada em 2017, após acordo assinado por ambos os países um ano antes. A finalidade oficial da instalação, segundo o próprio governo chinês, é “dar apoio logístico aos contingentes chineses que participam de várias missões das Nações Unidas na região, principalmente as tropas que fazem parte dos capacetes azuis no Mali e no Sudão do Sul e as que realizam operações contra a pirataria” (FONTDEGLÒRIA, 2017). Cabe salientar que outros países também têm bases militares no Djibuti, como Estados Unidos, França e Japão. Aliás, os Estados Unidos chegaram a acusar a China de usar a base no Djibuti em dez ocasiões diferentes para apontar

lasers de uso militar contra pilotos norte-americanos que sobrevoavam a região, chegando a causar lesões oftalmológicas em dois deles. A informação foi divulgada em dezembro de 2018 pelo então assessor de Segurança Nacional, John Bolton, em evento de divulgação da estratégia de política externa do governo Trump para a África⁵.

Feita uma breve contextualização ampliada da presença chinesa no Oceano Índico, convém agora focar exclusivamente na atuação do gigante asiático junto à porção Leste da África. O envolvimento na costa da Somália, a base no Djibuti e os portos no Quênia e no Sudão, abordados rapidamente nas últimas páginas, são peças de um tabuleiro muito maior. A estratégia de consolidação da RPC na região busca não apenas atender a interesses nacionais específicos, como a necessidade de importar recursos naturais para consumo doméstico, mas também desenvolver a hegemonia chinesa junto ao continente, como ao longo de todo o Índico⁶. No limite, estamos diante de uma potência em ascensão especialmente interessada em resguardar a estabilidade de uma das rotas marítimas e de abastecimento de energia mais importantes do mundo. É sob esse pano de fundo que devemos investigar mais de perto os diversos projetos que a China tem desenvolvido em parceria com os países da região que chamaremos de “África Oriental” a partir de então.

5.3 A RELEVÂNCIA GEOESTRATÉGICA DA ÁFRICA ORIENTAL

De início, faz-se essencial definir quais territórios específicos compõem o que chamamos de África Oriental. Antes, contudo, é interessante perpassar algumas nomenclaturas mais conhecidas quanto às subdivisões geográficas da África. No geral, este vasto continente pode ser entendido segundo um grande corte em duas macrorregiões: o Norte, predominantemente vinculado à tradição civilizacional de raízes islâmicas; e a porção subsaariana. Obviamente, a imensa variedade que percorre os 55 países da África não pode ser abarcada por uma mera divisão geográfica binária. Mesmo ao Norte é possível identificar nuances geográficas importantes, como a região

5 O discurso proferido por Bolton na ocasião está disponível no seguinte endereço: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>.

6 Por questões de espaço e escopo, não adentraremos na discussão conceitual envolvendo as noções de “hegemonia”, “liderança”, “imperialismo”, e rótulos correlatos. Para uma interessante síntese teórica a partir dos estudos sobre potências regionais, ver Destradi (2010).

do Magreb, a noroeste, e o Delta do Rio Nilo, ao nordeste.

Outra forma de compreender as subdivisões da África é através das diversas iniciativas de integração regional. O Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), por exemplo, hoje compreende 21 Estados: Burundi, Comores, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Quênia, Líbia, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, Ruanda, Seicheles, Somália, Sudão, Suazilândia, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. Na divisão da União Africana, a África do Leste inclui basicamente os mesmos países da COMESA (além de Ruanda e do Sudão do Sul), excetuando Egito (Norte), Tunísia (Norte), Suazilândia (Sul), Zâmbia (Sul), Malawi (Sul), Zimbábue (Sul), Burundi (Central) e República Dem. do Congo (Central).

Na presente seção, contudo, nomearemos de “África Oriental” uma porção geográfica estratégica para a política externa chinesa, que inclui países localizados à direita de uma linha imaginária que começa ao Norte, na fronteira entre Egito e Líbia, e segue pela fronteira do Sudão com o Chade, passando por partes da República Centro Africana e República Democrática do Congo. Horizontalmente, essa linha tem seu limite na Tanzânia. Sendo assim, ao aqui mencionarmos “África Oriental”, estamos nos referindo aos seguintes países: Egito, Sudão, Sudão do Sul, Etiópia, Eritreia, Djibuti, Somália, Quênia, Uganda, Ruanda, Burundi e Tanzânia (além de partes da Zâmbia e da República Democrática do Congo, bem como uma pequena porção da República Centro Africana). Tal divisão – arbitrária, salienta-se – tem fins unicamente analíticos, pois parte do fato de que o Oceano Índico desempenha papel central nas aspirações internacionais chinesas no século XXI, como se pode observar na Figura 3.

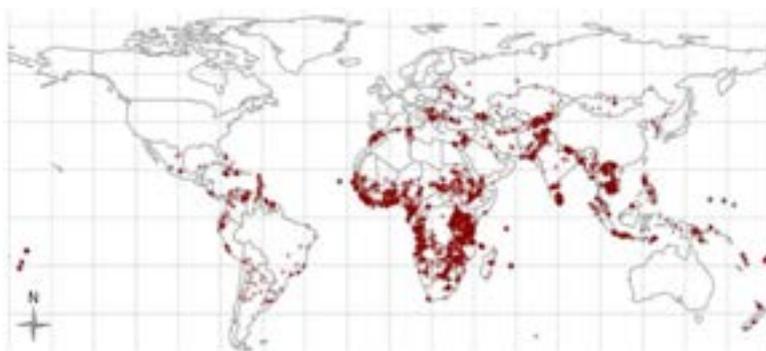


FIGURA 3: Projetos financiados pelo governo chinês (2000-2014)

FONTE: Bluhm et al (2018)

As manchas vermelhas representam a localização de projetos

financiados pela RPC. O estudo de onde a imagem foi retirada analisou cerca de 3.500 projetos em 138 países entre 2000 e 2014. A Figura 3 indica como a supracitada região africana, cujo litoral é banhado pelas águas do Índico, tem protagonismo decisivo dentro da atuação global da RPC. Os dados analisados no referido estudo também indicam como os projetos tocados pela China, principalmente no setor de transporte e infraestrutura, têm ajudado a reduzir desigualdades econômicas nas localidades que sediam estes empreendimentos. Os resultados sugerem que os investimentos chineses no que se convencionou chamar de “infraestrutura conectiva” produzem *spillovers* econômicos positivos, que levam a uma distribuição mais igualitária da atividade econômica nas regiões onde eles são implementados (BLUHM et al, 2018).

Obviamente, alguns países têm maior relevância estratégica para a China do que outros. Egito e Sudão, por exemplo, estão entre os principais parceiros comerciais da China no continente, ao lado de África do Sul, Angola, Nigéria e Argélia. Quênia e Etiópia também costumam aparecer entre os dez maiores parceiros chineses nesse quesito na África. Etiópia e Egito ainda são dois dos países que mais recebem investimentos chineses. A África Oriental também reúne alguns dos países que mais sediam contratos de construção firmados em parceria com a China (Etiópia, Sudão, Quênia e Egito) e que possuem considerável quantidade de trabalhadores chineses (Etiópia, Sudão e Tanzânia)⁷. Além dos indicadores econômicos, Sudão do Sul, Sudão e República Democrática do Congo estão entre os Estados que mais recebem contribuições de pessoal por parte da China em operações de paz da ONU.

A presença chinesa na África Subsaariana como um todo – rótulo que agrega grande parte da nossa definição de África Oriental – é corroborada pelos dados do China Global Investment Tracker, que mostram a região como a segunda maior recebedora de investimentos e contratos de construção (em milhões de dólares) por parte da China em todo o mundo, atrás apenas da Europa. Como revela o Gráfico 1, a África Subsaariana fica à frente dos Estados Unidos, das regiões do entorno geográfico da China e do conjunto de países que compõem a maior parte do mundo islâmico (Oriente Médio e Norte da África).

7 Dados disponíveis em www.sais-cari.org.

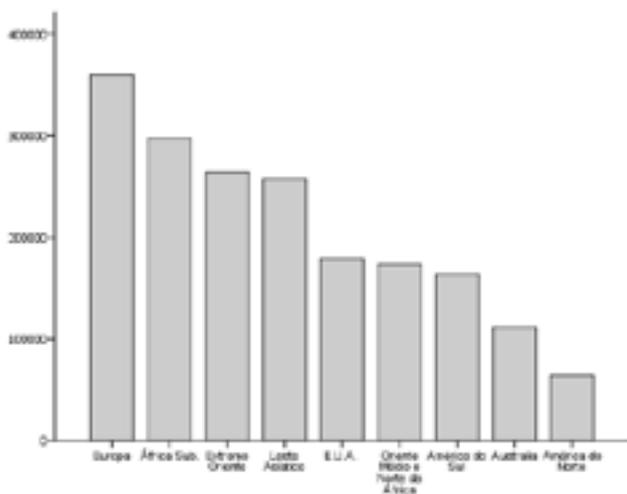


GRÁFICO 1: Principais destinos de investimentos e contratos de construção da China no mundo (2005-2016)
 FONTE: Elaboração própria com base nos dados de Scissors (2018)

Ao observarmos os dados apenas referentes à Iniciativa Cinturão e Rota no continente africano, nota-se que a Etiópia, sozinha, responde por 28 projetos – investimentos e contratos – e o Egito, 15. Enquanto a Etiópia assinou acordos na casa dos US\$ 9,8 bilhões com os chineses somente para a Rota da Seda, o Egito, com menos acordos, já possui mais de US\$ 17 bilhões empenhados, dos quais US\$ 7,6 bilhões são voltados para o setor energético. A grande quantidade de recursos naturais na região, somada à importância estratégica do Nilo e do Mar Vermelho, é suficiente para explicar a preferência pelo Egito na hora de alocar recursos. No caso da Etiópia, o setor de energia divide com o de transportes a maior parcela dos negócios com a China (SCISSORS, 2018).

Uma constatação da aproximação diplomática recente entre China e Etiópia foi dada em setembro de 2018, quando os dois países assinaram um memorando de entendimento com o objetivo de promover a cooperação sob o “guarda-chuva” da Nova Rota da Seda. Além da cooperação econômica e tecnológica bilateral, o acordo também incluiu itens sobre ajuda alimentar e importação de soja do país africano. Na ocasião, o premier Li Keqiang destacou que a China “tem o prazer de ver a estabilidade e a paz na África Oriental e gostaria de fortalecer os intercâmbios e a coordenação com a Etiópia em assuntos internacionais e regionais” (HU, 2018). Para se ter uma

ideia da importância da China para o desenvolvimento da infraestrutura etíope, a primeira via expressa da África Oriental, com 85 km de extensão, fica no país. A obra foi concluída pelos chineses em 2014 e teve um custo de cerca de US\$ 500 milhões. Uma parte do montante foi financiada pelo ExIm Bank, e a operacionalização do serviço ficou sob responsabilidade da *China Communications Construction Company* (INTERVIEW: BELT, 2018).

Enquanto o setor de energia domina a pauta de projetos chineses no Egito e praticamente empata com o de transportes na Etiópia, no Quênia este último lidera com folga. Como visto mais acima, a costa queniana, através do Porto de Mombasa, integra uma das paradas do braço marítimo da Iniciativa Cinturão e Rota. Se a rodovia na Etiópia representou a primeira grande obra do tipo naquele país, no Quênia os chineses foram responsáveis pela construção de uma ferrovia orçada em US\$ 3,2 bilhões, ligando Nairóbi a Mombasa, na costa do Oceano Índico (MIRIRI, 2017). Inaugurada em 2017, com quase 500 km de extensão, trata-se do primeiro grande projeto de infraestrutura no país desde a independência, em 1963, e é peça central no projeto da Nova Rota da Seda. A obra foi tocada pela *China Road and Bridges Corporation*, uma das grandes estatais chinesas que competem no mercado de contratos internacionais. A linha ferroviária deve, no futuro, conectar o porto de Mombasa aos países do entorno, como Uganda, Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Etiópia.

No norte do Quênia, outra importante estatal da China, a *China National Aero-Technology International Engineering Corporation*, venceu uma licitação em junho de 2018 para construir a primeira estrada de asfalto na chamada região do Rift (CHINESE FIRM, 2018). Quando concluída, a pista de 60 km deve chegar até o Sudão do Sul, constituindo mais um esforço dos chineses em desenvolver a infraestrutura na África. Na Tanzânia, vizinha ao sul do Quênia, os chineses também estão na dianteira de um importante projeto de infraestrutura ferroviária. Trata-se de uma linha com 2,5 mil km que deve ligar o porto da capital Dar Es Salaam, no Índico, ao interior da região, alcançando República Democrática do Congo, Zâmbia, Ruanda, Burundi e Uganda. Apesar de a execução estar sob responsabilidade de um consórcio formado por empresas de Portugal e da Turquia, parte da obra deve ser financiada com o dinheiro de um empréstimo de US\$ 7,6 bilhões acordado pelo governo tanzaniano com o ExIm Bank chinês (NG'WANAKILALA, 2017). A Tanzânia, aliás, foi sede da primeira grande obra que virou referência nas relações sino-africanas: a ferrovia Tanzânia-Zâmbia (TAZARA), construída entre 1970 e 1975.

O *know-how* e o dinheiro dos chineses também foram utilizados na primeira ferrovia transnacional elétrica da África, inaugurada em 2017, que liga o Djibuti a Addis Abeba, capital da Etiópia. Os chineses foram responsáveis por projetar o sistema e por fornecer os trens e os engenheiros durante seis anos de obra. A linha de quase 750 km de extensão teve o custo de US\$ 4 bilhões financiado quase totalmente pelos bancos estatais da China (JACOBS, 2017). No Djibuti, os projetos de construção – na casa de US\$ 14 bilhões – incluem três portos, dois aeroportos e um duto que deve trazer água da vizinha Etiópia, uma potência regional que não tem litoral e depende da região portuária do Djibuti para escoar 90% do seu comércio exterior. No horizonte breve, ainda constam a possibilidade de construção de várias usinas de carvão, desenhadas para ajudar na oferta de energia em uma nova zona de produção isenta de impostos. A pretensão do governo do Djibuti é transformar a área em uma espécie de Hong Kong africana, convertendo o país em importante entreposto comercial e hub naval. O intenso envolvimento chinês na atividade econômica desse Estado-enclave transformou o Djibuti no país proporcionalmente mais endividado com a RPC, uma conta que equivale a praticamente 100% do seu PIB (HORN; REINHART; TREBESCH, 2019).

A inter-relação entre fatores econômicos e militares explica fortemente a escolha da China por estabelecer uma base no Djibuti. A bem da verdade, antes da escolha, especialistas de um instituto de pesquisa chinês ligado à marinha haviam listado outras seis opções para um posto militar avançado: Golfo de Bengala, na conexão naval entre o subcontinente indiano e o Leste Asiático; região portuária de Sittwe, em Mianmar; Gwadar, no Paquistão; Ilhas Seicheles; Hambantota, no Sri Lanka; ou a capital da Tanzânia, Dar Es Salaam (CFR, 2018).

Uma análise mais detalhada da estratégia de defesa oficial da China deixa claro que a base logística no Djibuti é parte de um imperativo estratégico mais amplo. Em 2015, o governo publicou um Livro Branco sobre defesa nacional que introduziu uma estratégia marítima de dois níveis de “defesa das águas *offshore* e proteção do mar aberto” – marcando a primeira vez que os interesses chineses nos “mares distantes” foram elevados ao nível de segurança nacional – e claramente declarou as ambições chinesas de construir uma marinha de águas azuis. Levando em consideração os investimentos chineses no Djibuti, que não tem recursos, e este Livro Branco, fica claro que os projetos comerciais da Iniciativa Cinturão e Rota na África Oriental abriram caminho para a realização das aspirações da Marinha da China nos mares distantes (CFR, 2018, online. Tradução nossa.).

Como se vê no excerto anterior, mesmo os livros bancos publicados pelo governo chinês fornecem evidência retórica para se compreender a importância da porção oriental da África. Todavia, para além do discurso oficial e das evidências econômicas, é relevante analisar também a presença da indústria bélica chinesa na África, tema que será discutido em maior profundidade na próxima seção. Sem dúvida, a necessidade de maior estabilidade no continente é essencial para o bom desenrolar dos planos da China na África. De acordo com um relatório do Conselho Norueguês de Refugiados, o continente africano reúne 6 dos 10 países onde acontecem algumas das crises mais importantes do mundo com relação à quantidade de pessoas deslocadas: República Democrática do Congo, Sudão do Sul, República Centro-Africana, Burundi, Etiópia e Nigéria – completam a lista Palestina, Mianmar, Iêmen e Venezuela (NRC, 2018).

Segundo informações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a crise de refugiados sul-sudaneses é a pior da África e a terceira mais séria do mundo, atrás somente das crises na Síria e no Afeganistão. Mais de 2 milhões de pessoas foram deslocadas com os conflitos que eclodiram no país desde o fim de 2013, das quais a maior parte foi para os vizinhos Uganda, Etiópia e Sudão. A imensa maioria dos refugiados – mais de 80% segundo dados do final de 2020 – é formada por mulheres e crianças (UNHCR, n/d). Sendo assim, a guerra civil no Sudão do Sul pode não apenas ser prejudicial para os objetivos econômicos específicos da China dentro do país, principalmente relacionados ao investimento no setor petrolífero. Mais que isso, a crise humanitária em questão tem reflexo direto no seu entorno. Não à toa, os chineses estão massivamente envolvidos na garantia da segurança na África, como veremos a seguir.

5.4 A CHINA EXERCE PODER ESTRUTURAL NA ÁFRICA?

A definição de poder é uma das inquietações mais recorrentes dentro da grande área das Ciências Sociais, particularmente na Ciência Política e nas Relações Internacionais. Uma definição relativamente parcimoniosa e largamente utilizada é a de “poder relacional”, ou o poder que “A” tem para fazer “B” empreender um curso de ação que, por conta própria, ele não seguiria. Por outro lado, uma forma diferente de abordar o conceito é através da noção de “poder estrutural”: o poder de moldar e determinar as estruturas da economia política

global dentro da qual outros Estados, suas instituições políticas, seus empreendimentos econômicos e (não menos importante) seus cientistas e outros profissionais devem operar. O problema com tal distinção é que, em se tratando de economia política internacional, a relação entre poder político e poder econômico é assaz imbricada. “É impossível ter poder político sem o poder de comprar, de comandar a produção, de mobilizar o capital. E é impossível ter poder econômico sem a sanção da autoridade política, sem a segurança jurídica e física que só pode ser fornecida pela autoridade política” (STRANGE, 1994, p. 25. Tradução nossa.).

Nesse contexto, Strange propõe uma abordagem de poder estrutural que leva em consideração faces ou estruturas interativas cujas fontes atuam de forma decisiva não só na economia política internacional, como também em relações sociais mais amplas. A Figura 4 descreve visualmente a empreitada teórica da autora britânica.

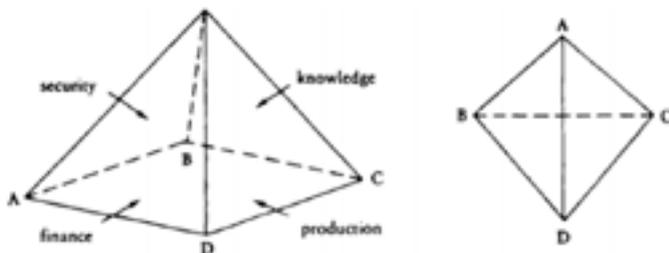


FIGURA 4: As quatro fontes (faces) do poder estrutural
 FONTE: Strange (1994, p. 27)

Na imagem à esquerda, observada em três dimensões, cada estrutura afeta as outras, mas nenhuma é estritamente dominante. Vista por cima, na imagem à direita, as faces do poder estrutural podem ser assim entendidas: ACD representa a estrutura produtiva; ABD, a estrutura de segurança; ABC, a estrutura financeira; e, finalmente, o eixo BCD representa a estrutura de conhecimento. Esta seção dedica atenção especial às três primeiras faces do poder estrutural, tecendo alguns comentários gerais ao final quanto ao poder sobre o conhecimento.

Por definição, então, poder estrutural diz respeito a exercer controle sobre a segurança das pessoas, sobre a maneira como bens e serviços são produzidos, sobre o fornecimento e distribuição de crédito e sobre o conhecimento e o acesso a este. Resumindo: exercer poder estrutural significa ter controle sobre segurança, produção,

crédito e conhecimento (STRANGE, 1994). Em primeiro lugar, a estrutura de segurança tem relação direta com a provisão de um bem. Quem é o responsável por oferecer segurança? Quem a recebe? Tal segurança se manifesta contra qual ameaça? Quais são os preços e os termos? Em muitos casos, os provedores de segurança podem incidentalmente adquirir vantagens nas relações sociais com quem a recebe. Isso pode influenciar diretamente, por exemplo, na produção e no consumo de riqueza.

Uma estrutura de produção, por sua vez, pode ser definida como a soma de todos os arranjos que determinam o que é produzido, por quem e para quem, por qual método e em quais termos. Esta face do poder estrutural guarda relação sobre como as pessoas se organizam no trabalho e o que elas estão produzindo. É a estrutura de produção que cria riqueza em uma economia política. Finalmente, a estrutura financeira é aquela comandada por quem tem o poder de criar crédito, seja para produção ou para consumo. “O poder de criar crédito implica o poder de permitir ou negar a outras pessoas a possibilidade de gastar hoje e pagar amanhã, o poder de deixá-los exercer o poder de compra e, assim, influenciar os mercados de produção” (STRANGE, 1994, p. 90. Tradução nossa). Sigamos, pois, com a interpretação da realidade empírica à luz do supracitado aparato conceitual.

Em relação à primeira face do poder estrutural, sabe-se que a África ocupa um espaço central no engajamento chinês junto ao regime multilateral de segurança. Em termos de operações de paz, é para onde a China destina a maior parte de sua contribuição de pessoal. Mas, embora hoje já consolidada, essa tendência só passa a ser observada a partir do início do presente século. Como se pode ver no Gráfico 2, a África começa a ganhar destaque nas contribuições da China especificamente a partir de 2003. Antes, a atuação chinesa nas missões de paz era extremamente discreta em todas as partes do globo. Em 2004 os chineses ultrapassaram o Reino Unido e se tornaram o membro permanente do Conselho de Segurança que mais contribui com pessoal para operações de paz, posição que mantém até os dias de hoje. O crescimento da participação da China nas missões de paz no continente africano foi ganhando corpo paralelamente ao estreitamento das relações econômicas entre as duas partes. Em 2010, a China ultrapassou os Estados Unidos e se transformou no principal parceiro comercial da África (JACQUEMOT, 2012).

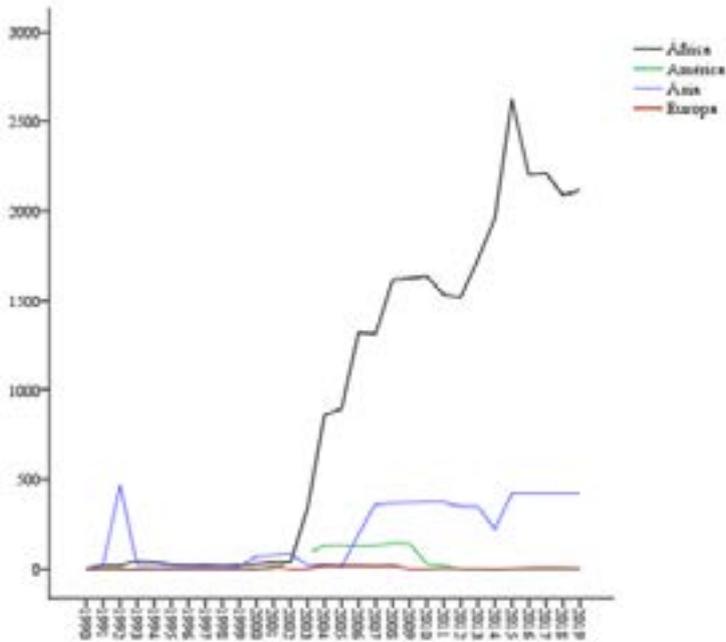


GRÁFICO 2: Evolução da participação chinesa em missões de paz, 1990-2019
 FONTE: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

De 2003 para 2004, a contribuição de pessoal da China para missões de paz da ONU saltou de 358 para 1.036. Neste mesmo período, a participação chinesa passou de 7 para 12 operações (de um total de 17). O segundo momento onde se observa uma mudança significativa acontece de 2005 para 2006: a contribuição saiu de 1.059 para 1.666. De 2014 para 2015, mais uma inflexão considerável: a envio de pessoal saltou de 2.181 em 2014 para 3.045 no ano seguinte. É possível observar no Gráfico 2 que o ano de 2015 registrou o pico da participação da China nas referidas missões. Dos pouco mais de 3 mil *peacekeepers* chineses envolvidos em operações de paz naquele ano, cerca de 2,5 mil estavam na África. Destes, especificamente 1.068 foram enviados à missão da ONU no Sudão do Sul (UNMISS)⁸.

Se é verdade que a maior parte da contribuição da China nas mencionadas operações segue para a África, isso não necessariamente nos permite concluir que o gigante asiático é um grande provedor de segurança para a região. Para avaliar se os chineses, de fato, fornecem

8 Números aproximados com base em dados colhidos em dezembro de cada ano.

segurança para a África ao ponto de exercerem poder estrutural nesse sentido, faz-se necessário investigar também a proporção da contribuição da China para cada uma das missões que ela participa no continente. Por exemplo: o Sudão do Sul é o país que, em média, mais recebeu contribuições de pessoal da China ao longo das últimas três décadas, mas qual é a participação dos chineses se compararmos com a contribuição de outros países? O Gráfico 3, que apresenta as 20 maiores contribuições médias da China em relação ao pessoal total destacado para cada operação, tenciona fornecer informações para embasar essa discussão.

Com relação ao Sudão do Sul, a imagem mostra que, desde 2011, quando a UNMISS foi aprovada, até o fim de 2019, a China contribuiu, em média, com pouco mais de 6% dos *peacekeepers* presentes nesta operação. É necessário, entretanto, interpretar tal gráfico com cautela. A imagem aponta que a missão que proporcionalmente mais recebeu *peacekeepers* chineses foi a UNOTIL (*United Nations Office in Timor-Leste*), no Timor Leste. Acontece que esta missão durou apenas um ano (de maio de 2005 a maio de 2006) e teve um contingente muito pequeno. A China contribuiu enviando apenas sete *peacekeepers*, totalizando 9,72% do total da missão. A mesma ressalva deve ser feita com relação a outras missões no Timor Leste que contaram com participação da China e estão no “Top 20” apresentado no Gráfico 3 (UNMIT e UNMISSET). Os dados referentes às missões no Camboja (UNTAC e UNAMIC), no Oriente Médio (UNTSO), em Serra Leoa (UNOMSIL), no Afeganistão (UNAMA), no Iraque/Kuwait (UNIKOM) e no Saara Ocidental (MINURSO) também precisam ser encarados com ressalvas pelos mesmos dois motivos: a baixa duração da operação e/ou o pequeno contingente total.

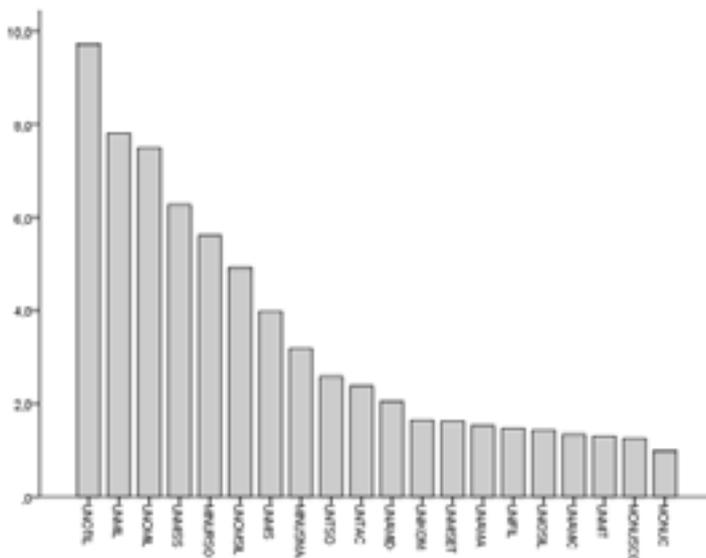


GRÁFICO 3: Contribuição média (%) da China por missão de paz, 1990-2019

FONTE: Elaboração própria com base em dados da ONU (peacekeeping.un.org)

Feitas as devidas ponderações, o Gráfico 3 revela uma tendência marcante da participação chinesa no regime de operações de paz: a preferência em destacar pessoal para missões realizadas na África. É fato que o continente é palco de sérios conflitos, e isso por si só gera uma alta demanda por missões de paz. Ainda assim, a demanda sozinha não determina o envio de *peacekeepers*. A contribuição do Japão, por exemplo, é majoritariamente destinada a operações na Ásia – a África representa menos da metade. Nesse sentido, “o fato de a China ter sido amplamente ativa na África não é um simples resultado da alta demanda por forças de paz naquele continente, mas resulta de uma intenção deliberada nessa direção por parte do lado da oferta” (MATSUDA, 2016, p. 62. Tradução nossa). Em especial, Libéria (UNNMIL e UNOMIL), Sudão do Sul (UNMISS), Sudão (UNMISS e UNAMID), Mali (MINUSMA) e República Democrática do Congo (MONUSCO e MONUC) têm sido destinos privilegiados do pessoal chinês envolvido em missões de paz das Nações Unidas.

Façamos uma análise baseada em dados de dezembro de 2018. Àquela altura, a ONU tinha 14 operações em andamento (em março, foi encerrada a missão na Libéria), e a China estava participando de

10 delas. A missão no Sudão do Sul, aprovada por meio da resolução 1996, em julho de 2011, é a que agregava a maior quantidade de pessoal: quase 19 mil. Destes, cerca de 14 mil pertenciam ao contingente de tropas. Ruanda (2.797), Índia (2.369) e Etiópia (2.139) respondiam, sozinhas, por praticamente metade de todo o contingente. Nepal (1.758) e Bangladesh (1.608) apareciam na sequência. A China, por sua vez, respondia por cerca de 7% do total de tropas (1.045), a maior participação relativa do país em uma operação de paz da ONU – sem levar em consideração a média. No Sudão do Sul, a prioridade do mandato concedido à UNMISS guarda relação com o monitoramento dos direitos humanos, bem como o suporte à assistência humanitária e aos esforços para a implementação de acordos que encerrem as hostilidades.

Na região de Darfur, na intersecção entre Sudão, Sudão do Sul, Chade e República Centro-Africana, a Missão das Nações Unidas e da União Africana (UNAMID) foi aprovada com a função principal de proteger a população civil, ainda que as forças no solo também contribuam para a fiscalização da situação nas áreas de fronteira. Ao todo, em dezembro de 2018, a UNAMID contava com um total de 13.843 pessoas, sendo 8.423 referentes ao contingente de tropas. Mais uma vez, Etiópia (1.689) e Ruanda (1.676) figuram como os principais países a contribuir com tropas. O Paquistão aparece em terceiro lugar, com uma contribuição de 1.186 pessoas. Logo depois, vêm Egito (874), Tanzânia (823) e Indonésia (804). Naquele ano, a China contribuía com 374 pessoas, uma a menos que em 2017, representando cerca de 4,5% do total de combatentes.

Já na República Democrática do Congo, a China sequer aparecia entre os 10 maiores contribuintes de pessoal. Curiosamente, no caso da MONUSCO, três países da Ásia Meridional eram responsáveis por mais da metade do contingente de tropas em atuação ao final de 2018. Paquistão (2.743), Índia (2.627) e Bangladesh (1.690) constituíam mais de 51% do total de 13.747 pessoas que integravam o contingente. Apesar de não figurar na lista dos 10 primeiros, a China contribuiu com 231 pessoas, menos de 2% do total da missão.

No Mali, cuja missão foi aprovada em abril de 2013 por meio da resolução 2100, os maiores contribuintes para o contingente de tropas na fotografia temporal aqui analisada foram Burkina Faso (1.718), Chade (1.450), Bangladesh (1.412) e Senegal (1.094). Ao todo, o pessoal total destinado à operação girava em torno de 15.500, sendo 11.664 apenas para as tropas. Deste total, a China respondia por 403 pessoas, cerca de 3,5% do contingente, aparecendo em 9o na

lista dos principais contribuintes. À frente da China, ainda estavam Alemanha (423), Níger (863), Guiné (868) e Togo (937).

A análise desses dados permite inferir de início que a China é, sim, uma importante fornecedora de segurança para a África. Contudo, tais informações, por si só, ainda não são suficientes para concluir que os chineses exercem algum tipo de poder estrutural em termos de segurança no continente. Para tanto, é interessante observar a participação do país no mercado internacional de armas.

Segundo dados do Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo (SIPRI), Estados Unidos (1º), Rússia (2º), França (3º), Alemanha (4º) e China (5º) são os principais fornecedores de armas do mundo (WEZEMAN et al, 2018). Sozinhos, os cinco responderam por cerca de 74% das exportações entre 2013 e 2017. Se comparado com o intervalo que compreende 2008 a 2012, franceses e chineses foram os que mais cresceram as vendas: 27% e 38%, respectivamente. Por outro lado, russos (-7%) e alemães (-14%) perderam espaço nesse mercado. Curiosamente, os chineses também aparecem na quinta colocação entre os países que mais importam, atrás de Índia (1º), Arábia Saudita (2º), Egito (3º) e Emirados Árabes (4º).

O interessante a ser notado é quem são os principais compradores de armas chinesas. Paquistão e Bangladesh, cada um, respondem por 35% e 19%, respectivamente, das exportações de armas por parte da China. A Argélia é o terceiro maior cliente, com 10%. O Paquistão, aliás, é o principal comprador de armas chinesas desde o começo dos anos 1990. Como visto anteriormente, Paquistão e Bangladesh são, também, dois dos Estados que mais contribuem com pessoal para as missões de paz da ONU. Logo, pode-se dizer que a China está nas missões de paz não apenas sendo uma importante contribuinte de pessoal, mas também fornecendo armas para alguns dos países mais ativos nesse sentido.

Ainda assim, cabe ressaltar que, em termos regionais, as vendas para países africanos respondem por apenas 7% do total das exportações de armas da China. Só o Oriente Médio recebe mais de 30%. Os Estados Unidos, maior exportador de armas do mundo, vendem ainda menos – proporcionalmente – para os africanos: somente 2,2% do mercado consumidor das armas norte-americanos estão na África. Já a Rússia vende 13% das suas armas para o continente africano. Países da Europa Ocidental, como França e Alemanha, assim como a China, também exportam cerca de 7% das suas armas para a África.

Apesar de ver sua participação no mercado internacional cair ano a ano, a Rússia ainda é o principal fornecedor de armas para a África atualmente: cerca de 39% do total de armas importadas pelos africanos vêm da Rússia. Por outro lado, a participação da China no continente só tem crescido nesse setor. Entre 2008-2012 e 2013-2017, as vendas oficiais de armas chinesas para o continente aumentaram 55% e a participação da China no mercado africano de armas dobrou para 17%, superando os Estados Unidos (WEZEMAN et al, 2018).

Segundo dados do Registro das Nações Unidas de Armas Convencionais (UNROCA), entre as exportações da China para a África pode-se listar a venda de 24 tanques de combate construídos pela estatal Norinco para a Tanzânia e 30 para o Chade, em 2013. Veículos blindados de combate também foram vendidos para Gana, Namíbia, Quênia, Ruanda, Burundi, Moçambique e Gabão. As informações do relatório da ONU dão conta que armas chinesas foram usadas em conflitos no Sudão e no Congo. Em julho de 2014, a China entregou 100 sistemas de mísseis guiados para o Sudão do Sul. Aliás, o sistema de mísseis antitanque *Red Arrow 9* e os sistemas de armas de artilharia a laser são os principais produtos de exportação da Norinco (abreviação oficial para *China North Industries Corporation*)⁹. Ou seja, levando em conta a importante contribuição chinesa para as tropas da ONU e a considerável participação na venda de armas para a África (e para os países mais atuantes nas missões de paz no continente), pode-se afirmar que, de fato, a China é uma notável contribuinte para a segurança desta região do globo, a despeito das ressalvas feitas. Sendo assim, o país parece preencher os requisitos relativos à primeira face do poder estrutural proposto por Susan Strange.

Na segunda e terceira faces do poder estrutural, devemos atentar, agora, para os arranjos sociais que determinam como funcionam a produção e as estruturas de crédito na África. Para tanto, convém analisar os acordos de construção e, principalmente, os empréstimos concedidos pelos chineses no continente. No caso dos empréstimos, é particularmente relevante avaliar os principais setores da economia africana que recebem tais verbas. Segundo os dados do

9 Em conhecido artigo sobre o choque de civilizações, que depois veio dar origem ao livro, Samuel Huntington mencionava a China como uma grande exportadora de armamento e de tecnologia militar. Na época, os chineses já haviam vendido para a Líbia e para o Iraque materiais que poderiam ser usados para fabricar armas nucleares e gases de nervos. Também nos anos 1990, a China teria ajudado a Argélia a construir um reator ajustado à produção de armas nucleares. Na mesma época, a China vendeu tecnologia nuclear ao Irã e, possivelmente, também exportou componentes de mísseis com um alcance de 500 km para o Paquistão (HUNTINGTON, 1993).

SAIS-CARI para o intervalo entre 2000 e 2017, a China emprestou US\$ 143 bilhões diretamente aos governos africanos ou às empresas estatais comandadas por eles. A despeito do crescimento da presença chinesa no crédito aos africanos ao longo do tempo, os Estados Unidos ainda são a principal fonte de crédito no continente (ATKINS et al, 2017).

É importante salientar que as modalidades de empréstimo são variadas e é um exercício particularmente complicado enquadrar os financiamentos oriundos da China em distintas categorias. Isso porque não existem dados oficiais robustos nesse sentido. Por exemplo, alguns empréstimos do governo são enquadrados como “ajuda oficial ao desenvolvimento” (*official development aid*), mas outros empréstimos funcionam como créditos à exportação, créditos de fornecedores ou comerciais, não sendo de natureza concessional. Como não é membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a China não participa do repositório oficial da instituição para congregar dados sobre crédito (*Creditor Reporting System*, CRS), fonte de grande parte dos dados que os analistas usam. Ademais, os bancos chineses raramente publicam informações sobre suas operações. Da mesma forma, também é incomum que os recebedores desses financiamentos detalhem as operações¹⁰.

Quando investigamos os dados do SAIS-CARI desagregados por país, Angola, com US\$ 42,8 bilhões recebidos via empréstimo da China, lidera – de longe – a lista. Logo em seguida estão Etiópia (US\$ 13,7 bi), Quênia (US\$ 9,8 bi), Congo (US\$ 7,4 bi) e Sudão (US\$ 3,8 bi). Nota-se, então, a massiva presença chinesa na estrutura de crédito na porção oriental da África, mencionada na seção anterior. Quando se investigam os setores aos quais esses empréstimos foram destinados, há uma flagrante tendência apontando para transportes (US\$ 38 bilhões), energia (US\$ 30 bilhões) e mineração (US\$ 19 bilhões). Para se ter uma ideia da magnitude da presença do crédito chinês nessas três áreas, basta notar que o setor de comunicação, o 4o no ranking, recebeu entre 2000 e 2017 cerca de US\$ 7 bilhões¹¹. Quando olhamos para países como Sudão e Sudão do Sul, por exemplo, a quase totalidade dos empréstimos chineses é destinada para transportes e energia.

Agências burocráticas diversas do governo chinês estão envolvidas nessas transações, com especial destaque ao ExIm Bank e ao

10 Para uma ampla e acurada discussão a respeito, ver Horn, Reinhart e Trebesch (2019).

11 Os dados do SAIS-CARI categorizam os empréstimos em 27 setores diferentes.

Banco Chinês de Desenvolvimento (*China Development Bank*, CDB). A bem da verdade, contudo, nota-se certa centralidade do Exim Bank, responsável por providenciar cerca de US\$ 63 bilhões do crédito disponibilizado pela China aos africanos. O CDB destinou somente uma pequena parcela disso, algo em torno de US\$ 12,3 bilhões. Outras fontes de crédito, como bancos comerciais e empresas chinesas contratantes, providenciaram mais de US\$ 19 bilhões em empréstimos para países da África (ATKINS et al, 2017).

Na cúpula do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) realizada em Pequim, em 2018, os chineses anunciaram um pacote financeiro de US\$ 60 bilhões para a África. Deste montante, aparentemente, US\$ 50 bilhões ficariam sob responsabilidade do próprio governo (possivelmente por meio dos bancos públicos), e os US\$ 10 bilhões restantes seriam de responsabilidade das empresas chinesas, encorajadas a contribuir por meio dos seus projetos de investimento. Em suma, os chineses prometeram: US\$ 20 bilhões em novas linhas de crédito; US\$ 15 bilhões em ajuda externa e empréstimos concessionais ou sem juros; US\$ 10 bilhões para um fundo especial de financiamento do desenvolvimento; e US\$ 5 bilhões para um fundo especial que financia importações a partir da África (BRAUTIGAM, 2018).

O total de subvenções e empréstimos concedidos pela China para a África registrou crescimento ao longo das últimas cúpulas do FOCAC, que são realizadas de três em três anos. A primeira promessa de empréstimos, em 2006, foi de US\$ 5 bilhões¹². Em 2009, esse valor dobrou para US\$ 10 bilhões e, em 2012, chegou a US\$ 20 bilhões. Na cúpula de Johannesburg, em 2015, os chineses prometeram US\$ 35 bilhões em empréstimos com juros de vários tipos, e outros US\$ 5 bilhões em doações e empréstimos sem juros (US\$ 40 bilhões no total). A trajetória de crescimento só foi interrompida na cúpula de 2018, com os empréstimos e linhas de crédito alcançando US\$ 35 bilhões, como descrito no fim do parágrafo anterior¹³. Apesar da considerável participação do crédito chinês na África, os Estados Unidos não estão ameaçados. Somente em 2017, foram distribuídos US\$ 12 bilhões em créditos norte-americanos apenas para a África Subsaariana. No Norte do continente, esse valor foi de US\$ 250 milhões. Ademais, também cabe destacar que os empréstimos

12 Nas duas cúpulas anteriores, o enfoque dos debates sobre finanças se deu mais em torno do cancelamento de dívidas.

13 Montenegro e Alves (2016) discutem de maneira resumida os principais pontos acordados em todas as cúpulas do FOCAC até 2015.

de ajuda externa, como os prometidos nas cúpulas do FOAC, são apenas uma parte da presença financeira da China na África.

Ao observarmos os dados do SAIS-CARI referentes a acordos de construção, sabe-se que Argélia, Etiópia, Quênia, Angola e Nigéria são os países que mais assinaram contratos do tipo com os chineses entre 2009 e 2016. Juntos, esses cinco Estados responderam por quase metade da receita das empresas chinesas de construção em 2016 – a Argélia, sozinha, representa cerca de 17% desse valor. No último ano da série, a receita bruta anual das empresas chinesas que atuaram em projetos de engenharia e construção totalizou US\$ 50 bilhões, um pequeno recuo com relação a 2015. Ainda que os contratos de construção não tenham, sozinhos, capacidade explicativa que permita afirmar que a China exerce poder sobre a estrutura de produção africana, eles podem auxiliar nessa constatação se forem analisados em conjunto com a estrutura de crédito.

Ao notarmos a centralidade das empresas chinesas na produção em setores-chave para o desenvolvimento africano, como infraestrutura e energia, fica claro a capacidade da China em operar as engrenagens da grande estrutura econômica na África. Mesmo a expansão comercial da China rumo ao continente, recorrentemente alvo de ponderações por parte dos líderes regionais, parece ter um efeito positivo sobre o desenvolvimento econômico africano (HE, 2013). Ainda assim, os déficits comerciais de grande parte dos países africanos com a China foram um tema dominante na cúpula do Fórum realizada em Pequim (TRADE DEFICIT, 2018).

Finalmente, cabem algumas considerações a respeito da quarta face do poder estrutural: o poder sobre o conhecimento. Strange (1994) nota que o poder derivado da estrutura do conhecimento tem sido, ao mesmo tempo, negligenciado e subestimado, mesmo não sendo menos importante que as outras três fontes/faces. Parte dessa problemática constatação se deve ao fato de que o poder sobre o conhecimento é extremamente difuso e não passível de quantificação. De maneira geral, todavia, a estrutura de conhecimento determina como o conhecimento é descoberto, como é armazenado, quem o comunica, por quais meios, para quem e em quais termos. Tendo em vista a dificuldade de se entender como exatamente se pode exercer poder estrutural sobre o conhecimento, uma forma interessante de abordar tal questão sob o prisma das relações sino-africanas é por meio da investigação da presença cultural da China no continente. Assim, faz-se mister analisar, primeiro, a difusão dos Institutos Confúcio na África.

No limite, o Instituto Confúcio segue a mesma lógica de outros análogos nacionais, como o alemão Goethe, o espanhol Cervantes, o *British Council* e a Aliança Francesa. O curioso é que mesmo “competindo” com institutos bem mais antigos (o francês foi criado em 1883 e o britânico em 1934), o Confúcio, criado em 2004, só fica atrás dos centros franceses em quantidade de institutos culturais mundo afora (LIJADU, 2018). Presente em todos os continentes, até o fim de 2020 haviam 187 unidades na Europa, 138 na América (88 somente nos Estados Unidos), 135 na Ásia, 61 na África e 20 na Oceania¹⁴. Essa conta inclui também as chamadas “Salas de Aula Confúcio” (*Confucius Classroom*), espaços feitos para ofertar cursos de língua e cultura chinesa, mas que não necessariamente operam dentro de uma estrutura mais ampla do Instituto. Para se ter uma ideia de comparação, a França tem cerca de 180 centros culturais somente na África, três vezes a quantidade de institutos chineses.

Ainda que a China esteja construindo mundo afora institutos culturais similares aos dos países ocidentais, o fato é que a estrutura de funcionamento é um pouco diferente. Por meio de um sistema de parceria, muitas vezes os Institutos Confúcio funcionam em espaços cedidos por uma universidade local¹⁵. Por outro lado, os professores e o financiamento vêm da China. Essa abordagem chegou a gerar problemas nos Estados Unidos, como a não renovação de um contrato com a Universidade de Chicago em 2014, sob alegação de que o Instituto estaria sendo usado para fins políticos¹⁶. No entanto, em um detalhado estudo empírico que avaliou se o estabelecimento de Institutos Confúcio na África seria motivado pela busca de recursos por parte da China, não se encontrou relações estatisticamente significativas que indiquem algo nesse sentido. Ou seja: esses institutos não estão associados com a destinação de ajuda externa, investimentos ou qualquer explicação de caráter mercantilista (AKHTARUZZAMAN; BERG; LIEN, 2017).

Além dos investimentos na promoção da sua língua e cultura, a China também tem trabalhado ativamente para ter maior participação no setor audiovisual e de imprensa na África. Por exemplo, o jornal *China Daily* tem uma edição africana desde 2012, com sede

14 Dados disponíveis na página oficial do Hanban, entidade sediada em Pequim que administra os Institutos Confúcio: <http://english.hanban.org/>.

15 Há exemplos, contudo, em que os chineses acabam adquirindo um espaço próprio, ainda que as aulas funcionem em parceria com as universidades do país-sede.

16 Detalhes em <https://news.uchicago.edu/story/statement-confucius-institute-university-chicago>.

em Nairóbi. Apesar de os números de audiência serem desconhecidos, assim como a viabilidade comercial, é fato que o envolvimento da China na produção noticiosa na África tem aberto espaço para novos atores e perspectivas na cobertura internacional, tradicionalmente dominada por gigantes como a britânica BBC e a norte-americana CNN, além de promover uma interação crescente entre as equipes de mídia africana e chinesa (CHINA DAILY, 2012; CHINA IS BROADENING, 2018; WU, 2018).

No mercado do cinema, outro importante nicho cultural que permite exercer algum *soft power*, a China também tem sido bastante proativa. Recentemente o conglomerado Wanda, patrocinador master da Copa do Mundo de 2018 na Rússia, adquiriu o estúdio *Legendary Pictures* por cerca de US\$ 3,5 bilhões. A produção mais cara tocada pelos chineses em 2017 foi o filme *Wolf Warrior 2* (em torno de US\$ 852 milhões), gravado em grande parte na África do Sul. No mesmo país e ano, houve a realização do Festival Internacional de Cinema China-África. Além disso, muitos produtores sul-africanos têm recebido bolsas para estudar na China, sobretudo na Academia Chinesa de Cinema (*Beijing Film Academy*). A força da aproximação cultural da China com os africanos é vista nos números: o país já ultrapassou os Estados Unidos e a Europa como principal destino de estudo entre os africanos anglófonos.

Os dados expostos nesta seção, portanto, permitem concluir que: (i) em termos de segurança, a China desempenha um decisivo papel como fornecedor de tropas para missões de paz e como exportador de armas para os africanos (e para os países que mais contribuem com as operações da ONU); (ii) apesar de não ter a mesma participação financeira que os Estados Unidos, os chineses contribuem ativamente em áreas-chave para o desenvolvimento regional africano, com especial atenção ao Leste do continente; e (iii) a China tem se engajado ativamente para estreitar os laços culturais mundo afora, incluindo esforços específicos na África.

5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto investigou a centralidade do Oceano Índico dentro das ambições chinesas no século XXI, o espaço ocupado pelo Leste da África nesse contexto e a capacidade da China em exercer poder estrutural no continente.

As águas Índicas são parte fundamental da Iniciativa Cinturão e Rota, principal projeto de política externa da RPC, e naturalmente se transformaram em um locus privilegiado da expansão econômica e militar do gigante asiático. A assertividade chinesa nos litígios territoriais no Mar do Sul, o envolvimento em empreendimentos portuários variados, a realização de exercícios antipirataria e a abertura de sua primeira base militar no exterior são traços de evidências que apontam de forma incontestante que, cada vez mais, a jornada de projeção internacional da China deve robustecer-se rumo ao teatro marítimo.

Nesse cenário, o continente africano como um todo, e sua porção Oriental em particular, tem figurado como um espaço geoestratégico fundamental para as ambições internacionais chinesas. Não à toa, a China e os mais de 50 Estados africanos estão em diálogo multilateral permanente pelo menos desde 2000, quando foi criado o FOCAC, que realiza cúpulas trienais com todos os chefes de governo. Vimos também que a África Subsaariana é uma sede importantíssima de investimentos e contratos de construção chineses em todo o mundo. Especialmente ao longo da última década, a China tornou-se responsável por inaugurar obras fundamentais – e inéditas em muitos casos – para o incremento da infraestrutura e da integração da África. Ademais, os chineses têm direcionado ao continente uma parte significativa dos seus esforços militares no estrangeiro, sendo um grande contribuinte de pessoal nas operações de paz da ONU.

Todas essas evidências conduzem o analista a avaliar se a crescente projeção da China na África permite concluir que o gigante asiático exerce algo como “poder estrutural” nessa parte do globo. Com efeito, um dos grandes desafios em analisar a realidade *de facto* a partir de determinado edifício conceitual é o processo de escolha dos indicadores empíricos adequados. Sempre haverá limitações nesse processo. Ao operacionalizar o conceito de Strange (1994) a partir das variáveis mobilizadas na seção anterior, tudo indica que a China tem nítida ingerência sobre engrenagens importantes da estrutura econômica e de segurança na África. Então, sim, os chineses exercem poder estrutural no continente. Ou, no mínimo, estamos testemunhando um acelerado processo de pavimentação de uma trajetória que ruma nesse sentido.

Obviamente, não devemos esperar inércia daqueles interessados na manutenção do *status quo* na política internacional. Há, por exemplo, quem acuse a China de potência neocolonialista ou de estar praticando uma diplomacia da “armadilha do débito” para se apropriar de entrepostos estratégicos (CHELLANEY, 2017; MILLWARD, 2018;

BRAUTIGAM, 2019). Os chineses já chegaram a enfrentar até mesmo acusações de que teriam grampeado a sede da União Africana, luxuoso prédio na capital da Etiópia, construído por uma estatal chinesa e dado de presente pelo governo da RPC (CHINA DISMISSES, 2018). Em meio a denúncias e críticas, a assertividade chinesa é largamente saudada pelos líderes africanos (JORGIC, 2014). De certo, desdobramentos variados da crescente presença da China ao longo do Oceano Índico e na África ainda estão por se revelar. A conferir.

REFERÊNCIAS

- AKHTARUZZAMAN, Muhammad; BERG, Nathan; LIEN, Donald. Confucius Institutes and FDI flows from China to Africa. **China Economic Review**, Elsevier, v. 44, 2017.
- ATKINS, Lucas; BRAUTIGAM, Deborah; CHEN, Yunnan; HWANG, Jyhjong. Challenges of and opportunities from the commodity price slump. **CARI Economic Bulletin #1**. China Africa Research Initiative, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, Washington DC: CARI, 2017.
- BLUHM, Richard; DREHER, Axel; FUCHS, Andreas; PARKS, Bradley; STRANGE, Austin; TIERNEY, Michael. Connective Financing: Chinese Infrastructure Projects and the Diffusion of Economic Activity in Developing Countries. **AidData Working Paper #64**. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, 2018.
- BRAUTIGAM, Deborah. China's FOCAC Financial Package for Africa 2018: Four Facts. **China in Africa: The Real History**. The CARI Research Initiative Blog, 2018.
- _____. A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy: the rise of a meme. **Area Development and Policy**, Volume 5, Issue 1, 2020.
- BREWSTER, David. Beyond the 'String of Pearls': is there really a Sino-Indian security dilemma in the Indian Ocean? **Journal of the Indian Ocean Region**, 2014.
- CFR (Council on Foreign Relations). **China's Strategy in Djibouti: Mixing Commercial and Military Interests**. 13 de abril, 2018.
- CHELLANEY, Brahma. China's Debt-Trap Diplomacy. **Project Syndicate**, January 23, 2017.

- CHINA DAILY newspaper launches Africa edition. **BBC**, 14 de dezembro, 2012.
- CHINA DISMISSES absurd! African Union HQ spying claim. **BBC**, 29 de janeiro, 2018.
- CHINA IS BROADENING its efforts to win over African audiences. **The Economist**, Edição de 20 de outubro, 2018.
- CHINESE FIRM to construct road linking Kenya to South Sudan. **Xinhua Silk Road Information Service**, 27 de junho, 2018.
- CHOW, Hallam; SHEN, Boya. "Belt and Road" in Africa. **Africa Focus**, Spring 2018.
- CHUBB, Andrew. Patriotic tourism in the South China Sea. **East Asia Forum**, 2017.
- DESTRADI, Sandra. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. **Review of International Studies**, Volume 36, Issue 4, 2010.
- FONTEGLÒRIA, Xavier. China inaugura primeira base militar no exterior. **El País**, 02 de agosto, 2017.
- HE, Yong. Does China's trade expansion help African development? — an empirical estimation. **China Economic Review**, Volume 26, 2013.
- HORN, Sebastian; REINHART, Carmen M.; TREBESCH, Christoph. China's Overseas Lending. **NBER Working Paper 26050**, July 2019.
- HU, Yongqi. Ethiopia inks Belt, Road agreement. **China Daily**, 04 de setembro, 2018.
- HUNTINGTON, Samuel. The Clash of Civilizations? **Foreign Affairs**, Summer, 1993.
- INTERVIEW: BELT and Road Initiative unique opportunity for Ethiopia, Africa: scholar. **Xinhua**, 24 de agosto, 2018.
- JACOBS, Andrew. Joyous Africans Take to the Rails, With China's Help. **The New York Times**, 07 de fevereiro, 2017.
- JACQUEMOT, Pierre. Préface. In: GABAS, Jean-Jacques; CHAPONNIÈRE, Jean-Raphaël (Orgs.). **Le Temps de Chine en Afrique: Enjeux et Réalités au Sud du Sahara**. Paris: Gemdev-Karthala, 2012.
- JORGIC, Drazen. China takes more assertive line in South Sudan diplomacy. **Reuters**, 04 de junho, 2014.

- KAPLAN, Robert D. **Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power**. New York: Random House, 2010.
- KAUFMAN, Alison A. **China's Participation in Anti-Piracy Operations off the Horn of Africa: Drivers and Implications**. Conference Report: CNA China Studies, 2009.
- LIJADU, Kemi. China's language and cultural centers are growing faster across Africa than we thought. **Quartz Africa**, 11 de agosto, 2018.
- LIN, Christina. The New Silk Road: China's Energy Strategy in the Greater Middle East. **Policy Focus #109**, Washington Institute for Near East Policy, 2011.
- MACIAS, Amanda. China has been quietly perfecting a key military outpost in the disputed waters of the South China Sea. **CNBC**, 30 de março, 2018.
- MATSUDA, Yasuhiro. China's UN Peacekeeping Operations Policy: Analysis of the Factors Behind the Policy Shift Toward Active Engagement. **International Circumstances in the Asia-Pacific Series** (China), Japan Digital Library, 2016
- MENON, Rhea. Thailand's Kra Canal: China's Way Around the Malacca Strait. **The Diplomat**, 06 de abril, 2018.
- MILLWARD, James A. Is China a Colonial Power? **The New York Times**, Opinion, 04 de maio, 2018.
- MIRIRI, Duncan. Kenya inaugurates Chinese-built railway linking port to capital. **Reuters**, 02 de junho, 2017.
- MONTENEGRO, Renan Holanda; ALVES, João Ricardo Cumarú Silva. China e África além da economia: qual o impacto do FOCAC na arena multilateral (1971-2014)? **Conjuntura Internacional**, v. 13, n. 3, 2016.
- _____; FONSECA, Pedro Augusto Almeida. Um Dragão no Índico: A Estratégia da China na Ásia Meridional e as Reações Indianas. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 26, n. 1, 2020.
- NG'WANAKILALA, Fumbuka. Tanzania signs \$1.2 bln deal for new railway line. **Reuters**, 03 de fevereiro, 2017.
- NRC (Norwegian Refugee Council). **The world's most neglected displacement crises**. 07 de junho, 2018.
- SCISSORS, Derek. **China Global Investment Tracker**. American Enterprise Institute, 2018.

- SILVA, Alexandre Pereira da. Aspectos jurídicos e políticos das disputas no Mar da China Meridional. In: COSTA LIMA, Marcos. **Perspectivas Asiáticas**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Folio Digital, 2016.
- STRANGE, Susan. **States and Markets**. Second Edition. London: Pinter, 1994.
- TARABAY, Jamie. With Sri Lanka port acquisition, China adds another 'pearl' to its 'string'. **CNN**, 05 de fevereiro, 2018.
- TRADE DEFICIT tops China-Africa summit in Beijing. Al Jazeera, 02 de setembro, 2018.
- UNHCR – The UN Refugee Agency. **South Sudan Emergency**. Disponível em: <www.unhcr.org/south-sudan-emergency.html>. Acesso em 06 de janeiro de 2021.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **O Declínio do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- WEZEMAN, Pieter D.; FLEURANT, Aude; KUIMOVA, Alexandra; TIAN, Nan; WEZEMAN, Siemon T. Trends in International Arms Transfers, 2017. **SIPRI Fact Sheet**, March 2018.
- WU, Yu-Shan. The movie theater will be the next target for China to dig deeper roots in Africa. **Quartz Africa**, 9 de junho, 2018.



6. CONCEPÇÕES CHINESAS SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL: IDENTIFICANDO TRAÇOS A PARTIR DO ENGAJAMENTO FRENTE À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro

6.1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, a China vem assumindo uma nova atitude no que diz respeito à governança global, muito mais proativa. Uma das características marcantes é o fato de os chineses procuram hoje engajar-se na modelagem de normas internacionais (PU, 2012). Não apenas rejeitam ou aceitam normas emergentes, mas se posicionam no sentido de direcionar seu desenvolvimento. Isso é feito considerando princípios recentes elaborados para orientar a sua postura externa com relação à governança global.

De certa forma, a visão chinesa sobre governança pode ser identificada na própria maneira como Pequim se posiciona frente essas normas. O objetivo deste capítulo é justamente demonstrar como a agenda da política externa chinesa para a governança global é refletida nesse comportamento particular. Nomeadamente, este texto

foca nos seus posicionamentos sobre uma norma política internacional específica: a Responsabilidade de Proteger (R2P).

A R2P emergiu em 2001 como novo conceito com o intuito de conciliar soberania e responsabilidade internacional sobre graves violações humanitárias, a partir de um relatório publicado pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS, 2001). Em 2005 ela foi institucionalizada na ONU, no documento final da Cúpula Mundial, nos parágrafos 138 e 139 (ONU, 2005). Nele, ressaltou-se a responsabilidade de comunidade internacional em agir para prevenir e sanar quatro crimes: crimes de guerra, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio. Se, por um lado, ela não se trata de uma norma de direito internacional, a R2P é considerada, ainda assim, uma norma política (RIBEIRO, 2019).

O surgimento da R2P trouxe novos desafios para a governança global em matéria de segurança internacional e crises humanitárias, principalmente porque possibilita, em última instância, o uso de medidas coercitivas a despeito da vontade dos Estados onde catástrofes estejam ocorrendo. Fato que despertou inquietações de Estados em desenvolvimento, bem como instigou-os em ações para direcionar a evolução institucional da norma (RIBEIRO, 2020).

As investidas de países do Sul Global sobre a R2P passaram a ser feitas principalmente em um fórum específico criado em 2009 para discuti-la, chamado de Diálogos Informais – inserido na estrutura da Assembleia Geral da ONU. Não obstante, alguns Estados foram mais proativos e lançaram propostas para ajustar a norma. A China foi um deles. Promoveu, por meio de um *think tank* ligado ao seu Ministério das Relações Exteriores, um documento chamado de *Responsible Protection* (CIIS, 2012), o qual oferece diretrizes para o aprimoramento normativo¹. Por isso, ela passou a ser vista como um *norm-shaper*² em relação à R2P (PU, 2012).

Este capítulo analisa brevemente posicionamentos chineses para esta norma política, centrando-se em diretrizes levantadas por Pequim para moldar a R2P, que remetem a certos entendimentos sobre governança global. Além desta introdução, o texto traz outras quatro partes. Na seção 2, apresentam-se aspectos gerais na literatura especializada sobre a visão chinesa no que concerne à governança global. Em seguida, adentra-se em questões relativas

1 Antes da China, o Brasil lançou em 2011 o primeiro documento importante procurando moldar a R2P, chamado de Responsabilidade de Proteger (*Responsibility while Protecting*).

2 Termo aqui traduzido como modelador normativo.

à governança e segurança. Depois, traz-se a breve análise empírica, observando duas temáticas: uma sobre multilateralismo interestatal e outra sobre gerenciamento das grandes potências. Na última parte, conclui-se o capítulo.

6.2 GOVERNANÇA GLOBAL: MULTILATERALISMO À CHINESA

Nas duas últimas décadas, a China assumiu uma nova postura no tocante à governança global. Pequim mudou seu comportamento exterior e aprendeu a lidar com os arranjos institucionais internacionais (WANG; ROSENAU, 2009). Essa nova atitude é explicada por diversos acadêmicos:

Os analistas chineses concordam com a visão de que muitos problemas do mundo de hoje são de escala global, afetando nações com diferentes sistemas sociopolíticos e ideologias. Eles acreditam que, dado os problemas globais, como a degradação ambiental, a criminalidade transnacional e as crises financeiras, a governança no nível global é necessária. Eles também acreditam que as novas tecnologias de comunicação tornaram essa governança possível (WANG; ROSENAU, 2009, p. 12).

Como decorrência desse novo modo de agir, a China aumentou tanto a sua participação internacional como sua voz. No início dos anos 2000, ela já fazia parte de mais de 50 organizações internacionais e se abria a mais de 1000 não-governamentais. Dados que são ainda mais expressivos ao lembrar que a menos de 40 anos atrás os chineses relacionavam-se com apenas 1 organização internacional e 58 não-governamentais (KENT, 2013).

Do mesmo modo, Pequim ampliou seus acordos internacionais. Até 2004, a China já havia se comprometido a 267 acordos multilaterais. O crescimento da sua vinculação a organismos internacionais é considerado um claro esforço para uma maior integração na ordem internacional vigente (CHEN, 2009).

Uma característica desse novo comportamento chinês é o empenho em alterar estruturas de algumas organizações internacionais no esforço por maior multipolarização (como ocorreu na distribuição de cotas no FMI) e a tentar ganhar mais influência sobre Estados em desenvolvimento. Por um lado, Pequim age para reforçar a proteção dos seus interesses nacionais, por outro, promove uma agenda

multipolar, buscando empoderar países em desenvolvimento (SHAMBAUGH, 2013).

A China passou por um longo processo de transformação no que diz respeito a sua visão sobre organizações internacionais. Durante a administração de Mao (até a década de 1970), Pequim via essas instituições de forma bastante cética, criticando-as constantemente como estruturas de dominação das potências ocidentais. Não obstante, uma mudança de postura foi identificada no ciclo seguinte, sob a liderança de Deng. Ele passou a enxergar esses organismos como importantes engrenagens para reforçar seu processo de abertura. Desde então – principalmente a partir da década de 1990 –, a China procura tanto aumentar a sua presença em organizações internacionais, bem como busca ter um papel mais ativo nelas, com o objetivo de ampliar sua voz (WANG; ROSENAU, 2009).

Segundo Wang e Rosenau (2009), dentre as instituições internacionais, a ONU é vista como a mais importante delas para governança global. Por causa disso, a China se tornou um dos maiores defensores do sistema onusiano – o que não deixa de ser irônico, tendo em vista a exclusão da República Popular da China até o início da década de 1970³. Na visão de Shambaugh (2013), isso ocorre sobretudo porque a estrutura original das Nações Unidas é assentada em dois princípios centrais para a diplomacia chinesa: a soberania e a igualdade de representação.

Os chineses também passaram a valorar positivamente as organizações regionais, inclusive buscando maior participação nesses organismos – como ASEAN +3 (China, Japão e Coreia do Sul e os demais Estados que compõem o organismo) e a Organização de Cooperação de Xangai (China, Rússia, Tajiquistão, Quirquístão, Cazaquistão e Uzbequistão) (SHIRK, 2007). Na perspectiva chinesa, elas são possíveis estruturas de apoio para que Estados possam enfrentar dificuldades – notadamente aqueles que têm menor desenvolvimento relativo. Igualmente, os analistas chineses entendem que as instituições regionais podem reforçar a voz de Estados em desenvolvimento, tornando suas demandas mais fortes quando feitas conjuntamente (WANG; ROSENAU, 2009).

Uma das formas pela qual a China procura ampliar sua voz e representação internacional é justamente ressaltando a sua identidade de país em desenvolvimento (PU, 2017). O que é reforçado pela

3 Quando a representação oficial na ONU (e necessariamente como membro permanente do Conselho de Segurança) foi retirada de Taiwan.

percepção (tanto da própria China como de outros Estados) de que o país é uma potência emergente (THIES, 2015).

A busca por ampliar a participação de Estados em desenvolvimento é uma característica da política externa chinesa que também se insere na atual concepção de mundo harmonioso – conceito que, de acordo com Shih e Huang (2013), representa a perspectiva contemporânea da China para a governança global. Além das concepções de tolerância e diversidade já apresentadas, a noção de harmonia traz outras características que remetem à preocupação com o Sul Global. Há nela, adicionalmente, a ideia de democratização das relações internacionais (interestatais) e a de prosperidade comum (WANG; ROSENAU, 2009).

Democratizar a sociedade de Estados é um conceito que está intimamente ligado à concepção multilateralista. Na verdade, multilateralismo é visto como o único princípio factível em uma estrutura que se pretende centrar em uma lógica diferente da de um sistema focado em superpotências. Na visão de Pequim, uma ordem internacional multilateral permite que as questões entre Estados possam se resolver de forma mais equânime. Nesse sentido, “a governança global é uma governança democrática, a responsabilidade é compartilhada entre nações e cada responsabilidade estatal deve ser acordada e negociada com os demais Estados” (SHIH; HUANG, 2013).

Já quanto à noção de prosperidade comum, prega-se a diminuição das desigualdades entre o Sul e Norte Globais, relacionando esse processo à cooperação internacional. Para a China, o Norte Global deve assumir mais responsabilidades nesse processo cooperativo (WANG; ROSENAU, 2009).

De fato, o discurso de cooperação interestatal – e consequentemente uma abordagem não intrusiva nos governos – é considerado o cerne da ideia de governança global da China a partir do conceito de um mundo harmonioso. De acordo com Shih e Huang (2013, p. 354-355), “para a China, a governança global não passa de compartilhar obrigações entre Estados de acordo com as suas capacidades, as causas e as condições nacionais por meio de um processo multilateral”.

A diplomacia chinesa também procura utilizar as estruturas multilaterais para impulsionar sua reputação de potência responsável – termo que foi lançado pelo governo de Clinton como forma de criticar e pressionar a China, mas que posteriormente foi apoderado por Pequim e passou a ser utilizado como conceito para revelar o comprometimento internacional do país (SHIRK, 2007). Tanto a elite intelectual chinesa como o próprio governo buscam erigir essa imagem (SHIH; HUANG, 2013).

Uma das formas de promover a identidade de potência responsável é mantendo comportamento de membro exemplar na ONU e em outros organismos internacionais (SHIRK, 2007). Porém, isso não significa que a China siga tranquilamente na tentativa de construir essa imagem. Um dos maiores desafios surge quando se utilizam modelos liberais para criticá-la.

A ideia de que um Estado precisa seguir padrões liberais de direitos humanos e democracia para que seja considerado membro pleno da sociedade internacional vigente é muito custosa para o país (FOOT, 2013). Pequim procura contrapor esse entendimento, por um lado, criticando o viés ocidental das organizações internacionais (SHAMBAUGH, 2013); por outro, busca-se impulsionar as ideias de tolerância e diversidade.

Na tentativa de aprimorar sua imagem internacional como uma potência cooperativa e responsável, a China frequentemente faz menção a dados positivos que mostram seu comprometimento com os regimes internacionais, enfatizando aspectos sobre *compliance* de normas (CHAN, 2006). Do mesmo modo, também utiliza atitudes unilateralistas dos Estados Unidos como parâmetro negativo de comparação (FOOT, 2013). De fato, ela vê a essas políticas unilaterais como práticas prejudiciais à governança global. Essa postura de potência responsável e engajada é descrita na literatura como uma mudança de atitude do país na governança global. A China passou a ser vista como agente reformador – muitas vezes procurando multipolarização dos arranjos existentes. Um ator estruturante (*maker*) das instituições multilaterais (THIES, 2015).

Esses traços apontados pela literatura, que caracterizam a postura chinesa face à governança global, estão presentes também em seus discursos e ações voltados a temáticas mais específicas. É o que será visto particularmente no que concerne à segurança internacional, na seção seguinte.

6.3 GOVERNANÇA GLOBAL E SEGURANÇA

Apesar das ideias de potência participativa e responsável, alguns acadêmicos compreendem a noção de mundo harmonioso não como um compromisso de participação intensa na governança global, mas de reafirmação do estado-centrismo chinês e da não interferência. Esse é o caso, por exemplo, de Shih e Huang (2013). Para eles, a China

partilha da concepção de que a melhor forma para se alcançar uma governança global eficiente é na verdade reforçando a governança interna dos Estados.

Essa visão de primazia estatal pode ser identificada particularmente em seu comportamento na governança global quando trata de assuntos de segurança. No conceito chinês de mundo harmonioso, esse entendimento é reforçado, sobretudo, quando se apresenta a noção de que conflitos internacionais devem ser resolvidos de forma pacífica. Nesse caso, enfatiza-se a importância da ONU e (especificamente) do Conselho de Segurança (CSNU) na diplomacia multilateral em matérias relativas à paz. Argumenta-se que a China busca estabelecer não-intervenção e soberania no centro da gestão da segurança internacional (THIES, 2015). Esse é um posicionamento individual do país, mas que Pequim procura, na medida do possível, levar também para fóruns conjuntos. Por exemplo, esta é uma visão que passou a ser inserida em posicionamentos dos BRICS, quando situações securitárias eram discutidas (MEDEIROS; RIBEIRO; LYRA, 2017).

Em matéria de segurança, Pequim procura impulsionar a imagem de potência responsável e mantenedora do sistema (SHAMBAUGH, 2013). Isso é feito de diversas formas no âmbito do CSNU, como sendo favorável à reforma do órgão, participando de operações de paz e procurando tomar uma postura conformista em votações. A aceitação da Responsabilidade de Proteger (R2P), em princípio, também é vista como um comportamento que busca fomentar essa imagem.

Não obstante, algumas vezes a atitude chinesa no Conselho é marcada por contestações acerca do conteúdo e implementação de normas e regras. Essa forma de atuação é evidente quando questões são relacionadas ao terceiro pilar⁴ da R2P – o qual procura regulamentar o uso da força. Nesse caso, posicionamentos divergentes são centrados em discussões acerca de entendimentos morais, interpretações sobre a Carta da ONU e outras normas presentes no direito internacional (YONGJIN, 2015).

Shambaugh (2013) entende que, em atuação mais crítica no Conselho, a China procura fortalecer a perspectiva de que diálogo e diplomacia devem ser sempre esgotados antes de medidas coercitivas, o uso da força é visto como a última opção em matéria de

4 Em 2009, o então Secretário-Geral Ban Ki-Moon publicou um documento pelo qual se buscava estabelecer diretrizes para a aplicação da R2P. Ele ofereceu, assim, três pilares. O primeiro trata da proteção dada pelo Estado, o segundo da assistência internacional, e o terceiro da responsabilidade de agir quando necessário, o que pode implicar no uso da força.

segurança coletiva. Mesmo em crises humanitárias, tanto o governo chinês como a academia reforçam a noção de que o uso da força deve ser um mecanismo raro, utilizado apenas como última alternativa (LIU; ZHANG, 2014).

Em outras palavras, há na literatura a visão de que a atitude assertiva da China no órgão intenta posicionar soberania e não-intervenção no centro da gestão de segurança na governança global (THIES, 2015). Compreensão que vai ao encontro da ideia geral de que o mundo harmonioso deve ser mais cooperativo, persuasivo, evitar ingerências externas e medidas coercitivas (SHIH; HUANG, 2013).

De modo resumido, o comportamento particular da China na governança global pode ser associado à sua identidade diferenciada:

A identidade complexa da China como uma superpotência incipiente, um membro permanente do Conselho de Segurança com direito de veto, um membro do exclusivo clube nuclear P5, um estado em desenvolvimento que é o principal beneficiário dos empréstimos do Banco Mundial e um Estado socialista explorado no passado por potências imperialistas, deu origem a preocupações conflitantes e comportamento idiossincrático (KENT, 2013, p. 136).

Em suma, com relação à governança global em material de segurança, a literatura destacada ressalta o papel fundamental do Conselho de Segurança para a China. O órgão deve agir como principal gestor nesses assuntos, e assumir uma atitude que deve preservar a soberania e o princípio da não-intervenção. Portanto, não obstante a China tenha um entendimento de que decisões coletivas, multilaterais, que incluam Estados em desenvolvimento, é uma diretriz na sua visão sobre governança global, quando a questão é governança de segurança, ela tende a limitar certos processos decisórios ao clube restrito do CSNU.

6.4 ELEMENTOS DA GOVERNANÇA GLOBAL CHINESA NOS POSICIONAMENTOS SOBRE R2P

A partir de agora, para ilustrar a questão discutida neste capítulo, são identificados nos posicionamentos chineses específicos sobre R2P de que maneira assuntos relevantes em sua política externa sobre governança global surgem. Trata-se de uma breve análise qualitativa

de conteúdo, empregada para avaliar indutivamente os posicionamentos feitos nos Diálogos Informais sobre Responsabilidade de Proteger, bem como o documento publicado pelo think tank chinês intitulado *Responsible Protection*. Nesta pesquisa foram analisados posicionamentos que ocorreram entre os anos de 2009-2016, não obstante, o de 2011 não foi encontrado nos bancos de dados levantados. Quando pertinente, essas fontes são suplementadas por dados de discursos feitos em votações no Conselho de Segurança e no Conselho de Direitos Humanos. O objetivo é identificar diretrizes empregadas pela China em seus posicionamentos, usadas para direcionar entendimentos sobre a norma.

Foca-se aqui em dois elementos: 1) multilateralismo interestatal e 2) gerenciamento das grandes potências. Quanto ao primeiro aspecto, são levantadas diretrizes relacionadas à centralidade das decisões multilaterais, de modo geral, e de forma específica, o papel atribuído pela China a organizações intergovernamentais e seus subórgãos – com destaque para a ONU. Já com relação ao segundo, procurou-se identificar prescrições que demonstram que a necessidade do gerenciamento das grandes potências nesse tipo de assunto, o que pode ser salientado particularmente quando se ressalta o papel do Conselho de Segurança⁵.

6.4.1 Multilateralismo interestatal

Ao avaliar construções que remetem ao multilateralismo interestatal nos posicionamentos chineses, a diretriz mais frequente é a que remete à necessidade de “consenso amplo” quanto ao conteúdo e modo de aplicação da R2P. Trata-se de uma concepção que aparece em praticamente todos os discursos nos Diálogos Informais.

Uma primeira observação de destaque nos posicionamentos chineses é que eles são usualmente finalizados com um apelo para consenso para o aperfeiçoamento do conceito de Responsabilidade de Proteger. A construção padrão normalmente ressalta que “os Estados membros ainda não chegaram a um consenso” e, portanto, “as Nações Unidas devem continuar as discussões” (CHINA, 2014). Aqui ressalta-se a importância do entendimento multilateral para consolidar a norma. A visão de Pequim é que a norma necessita passar por intensa deliberação entre os diversos Estados da ONU.

5 Essas diretrizes são vistas ao se identificar estruturas verbais que indicam prescrições. Em língua inglesa, isso é facilitado ao se identificar sentenças que utilizam verbos modais como auxiliares.

Por outro lado, esse argumento mostra uma tática chinesa de enfatizar que entendimentos sobre certos aspectos da R2P não são homogêneos, por isso deve-se evitar sua aplicação em casos controversos mais sensíveis. O consenso é uma forma de se chegar a um acordo respeitando a igualdade dos Estados, por meio de uma decisão coletiva.

Outra característica do multilateralismo é aquela a qual destaca uma responsabilidade coletiva para assistência de Estados em crise, porém é uma responsabilidade não intrusiva. Isso ocorre quando se destaca a importância de assistência internacional, mas que essa deve ocorrer apenas de forma complementar. Como se coloca os Estados como principais responsáveis, os chineses ressaltam que a apoio externo fornecido deve ser subsidiário e sua execução deve ser pactuada entre os membros da sociedade internacional.

A ideia de que se trata de um auxílio suplementar é inferido do fato de que a assistência é uma faculdade, já que a comunidade internacional “pode providenciar uma assistência construtiva”. No entanto, “a proteção dos civis depende, em *última instância*, do governo do Estado em questão” (CHINA, 2009, *grifo nosso*).

Como salientado no decorrer desse texto, organizações internacionais passaram a ter destaque especial na visão chinesa para governança global, sobretudo a ONU. E isso é identificado claramente em seus posicionamentos sobre a R2P. A China deseja que a consolidação da norma seja feita multilateralmente dentro do sistema das Nações Unidas. Para Pequim, as ações devem ocorrer observando o *framework* da organização. O pensamento é de que a ONU deve exercer “um papel central na coordenação da assistência internacional” (CHINA, 2014). Isso coaduna com a visão geral destacada pela literatura a qual, para a China, esta organização deve concentrar o processo decisório e a agenda sobre questões referentes à governança global.

Não obstante o papel central da ONU, os chineses também colocam outras organizações internacionais, notadamente as regionais, como parte relevante no processo de consolidação da norma. Ao afirmar, por exemplo, que “as ações relevantes devem “respeitar as visões das organizações regionais relacionadas” (CHINA, 2009). Assim como no caso da ONU, essa também é uma diretriz claramente expressa na literatura apresentada. Nesse sentido, vale uma observação, depreende-se dos posicionamentos que, para Pequim, as organizações que possuem legitimidade para participar do aperfeiçoamento normativo da R2P são as interestatais.

A sinalização positiva das organizações regionais para as ações na Líbia foi um dos principais motivos para que a China não vetasse a resolução 1973 – que autorizou a intervenção da OTAN. A atenção dada aos organismos regionais parece ser também elemento importante para a posição chinesa no caso sírio. No Conselho de Direitos Humanos, quando Pequim discutia a melhor forma de resolver a crise humanitária neste último Estado, explicitou-se a importância do papel exercido pela Liga Árabe em debate no Conselho de Direitos Humanos da ONU (CHINA, 2012).

De forma geral, os direcionamentos feitos pelos chineses sobre o papel das decisões multilaterais, de modo amplo, e das organizações internacionais, de maneira mais restrita, retratam um entendimento comum de sua política externa. A governança global, principalmente em matéria de segurança, deve ser mais cooperativa e persuasiva, evitar ingerências externas e o uso de medidas coercitivas (RIBEIRO; MEDEIROS; LEITE, 2020).

O apelo ao *consenso geral* traduz o pensamento de democratização (interestatal, vale frisar) das relações internacionais, por meio da ampliação da voz dos Estados em desenvolvimento (WANG; ROSENAU, 2009). E a ONU, principalmente a Assembleia Geral (sobretudo quando se trata de desenvolvimento normativo), é vista como um palco adequado para isso, pois é o órgão que melhor representa a ideia de igualdade soberana dos Estados – processo que pode ser auxiliado pelas organizações regionais.

6.4.2 Gerenciamento das Grandes Potências

Como apontado na literatura, quando se trata de processo decisório na governança global em matéria de segurança (implementação normativa e operacional), o Conselho de Segurança é entendido por Pequim com o órgão central. E isso também fica claro quando se discute a aplicação da R2P.

O primeiro relatório publicado que apresentou a Responsabilidade de Proteger de forma estruturada, a publicação da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS, 2001), sugeria modalidades de aplicação da norma que poderiam seguir caminhos diversos da autorização do Conselho de Segurança. Como bem lembrou Gareth Evans (2008), essa foi uma das questões que gerou maior resistência perante os Estados do Sul Global, como a própria China. Na Cúpula Mundial de 2005, isso foi revisto, e medidas coercitivas só podem agora ser determinadas pelo Conselho. De acordo

com o referido autor, essa foi uma mudança que foi determinante para a aceitação da R2P perante Estados que não faziam parte do grupo de países ocidentais, como a própria China.

Esse entendimento passou a ser reforçado no discurso chinês de modo enfático. Pequim é incisiva ao destacar que a autorização do Conselho de Segurança é uma obrigatoriedade (*must be*, como ressaltados nos discursos) para a aplicação da R2P. A construção de diretrizes para norma, nos posicionamentos chineses ilustra bem isso: “quando medidas impositivas precisarem ser empregadas, *deve haver* uma autorização do Conselho de Segurança” (CHINA, 2011, *grifo nosso*); “uma autorização do Conselho de Segurança da ONU *deve ser* adquirida caso força coercitiva ou força militar precise ser usada” (CIIS, 2012, *grifo nosso*).

Esta foi uma preocupação que ficou mais explícita a partir da intervenção da OTAN na Líbia. Antes das crises líbia e síria, a menção ao papel do CSNU foi muito mais vaga. Apenas enfatizava-se que o Conselho tinha responsabilidade em questões relacionadas à R2P, o que foi mencionado uma única vez nos posicionamentos levantados anteriores à intervenção (CHINA, 2009).

Posteriormente, contudo, ela passou a incidir dentro do próprio CSNU, nos debates referentes à Síria. Afirmou-se, por exemplo, que “como centro do mecanismo de segurança coletiva, o Conselho de Segurança tem a responsabilidade primária para a manutenção internacional da paz e da segurança internacionais” (ONU, 2014).

Para Pequim, situar as ações no âmbito do CSNU é importante sobretudo porque a China é um P5 (abreviação em inglês para o termo *permanent-five*). Assim, ela está presente em todos os debates e, quando necessário, podem exercer seu poder de veto. O fato de os chineses sublinharem que o Conselho deve ser um órgão central em casos de ações coercitivas é coerente com a visão de que ações em torno dele reforça os princípios da soberania e não-intervenção, para que continuem sendo elementos basilares na governança de segurança internacional (THIES, 2015).

Adicionalmente, existe aí a ideia de que o CSNU deve focar em medidas pacíficas/diplomáticas na solução de conflitos, ao invés de ingerências externas – o que condiz com a imagem de potência responsável. Implicitamente, há aqui a oposição a qualquer tomada de medidas coercitivas fora do órgão, como ações concertadas de potências ocidentais por meio da OTAN.

Em suma, essas duas categorias demonstram que a China trans- parece em seus discursos uma visão pluralista de governança global.

Na Teoria das Relações Internacionais, a concepção pluralista, como bem destaca Robert Jackson (2000, p. 179), remete ao “pluralismo territorial-jurisdicional da sociedade de Estados e a diversidade de valores acomodada por essa sociedade. Pluralismo é, assim, uma expressão da liberdade constitucional dos Estados soberanos”. Há um processo de reforço circular dessa ideia específica de pluralismo nos posicionamentos chineses. Por um lado, a atuação da China nessa plataforma revela sua visão pluralista ao debater a R2P; por outro, ela também demonstra um engajamento no intuito de moldar a norma para lhe dar uma estrutura interpretativa coerente com essa visão pluralista (RIBEIRO, 2020).

6.5 CONCLUSÃO

Neste capítulo foi visto que, nas últimas duas décadas, a literatura especializada vem identificando uma mudança de atitude da China em relação à governança global. Antes resistente ao papel exercido pelo sistema institucional internacional, Pequim hoje está muito mais receptiva a essa estrutura. Mais recentemente, conceitos como a ideia de potência responsável passaram a organizar melhor essa visão, principalmente em matéria de segurança.

Os seus posicionamentos, no que concerne à governança global, revelam um Estado discursivamente aberto a decisões coletivas. Mas também, um ator o qual procura frear os ímpetos em prol de ações mais invasivas, que ameacem princípios básicos da política internacional: soberania e não-intervenção.

O engajamento chinês em relação a estruturas normativas internacionais revela traços da sua visão para essa governança. Neste capítulo, o foco esteve voltado à Responsabilidade de Proteger. Nele, buscou-se rastrear diretrizes propostas por Pequim, nos debates sobre a norma, os quais puderam ser agrupados em duas categorias específicas com relação à governança global: multilateralismo inter-estatal e gerenciamento das grandes potências.

Neste texto, foram apresentadas algumas maneiras pelas quais a China emprega sua visão de potência responsável por meio de diretrizes para direcionar a evolução institucional da R2P. De modo geral, seu multilateralismo é enfatizado quando se busca um consenso amplo para a norma, o qual deve ser desenvolvido a partir da estrutura da ONU. Notadamente, apela-se para a Assembleia Geral como

palco adequado para ajustá-la, trata-se de um posicionamento con-
dizente com a visão atual de que as Nações Unidas devem concen-
trar a governança global, bem como a necessidade de democratizar
questões internacionais incluindo Estados em desenvolvimento nas
construções normativas.

A responsabilidade internacional chinesa é também eviden-
ciada quando se apela para a necessidade de assistência coletiva aos
Estados. Ajuda esta que, no entanto, deve ser menos intrusiva possí-
vel, preferencialmente complementar. Mais do que isso, os esforços
conjuntos da sociedade internacional para prevenir ou sanar crises
humanitárias são compreendidos a partir da priorização de meios
pacíficos de solução de controvérsias.

No que diz respeito a aplicação da R2P, principalmente com rela-
ção a medidas coercitivas, a China sai de uma ideia de governança
global por multilateralismo amplo, e passa a uma concepção de
decisão coletiva limitada. O Conselho de Segurança é visto como
o órgão adequado nesse caso. O poder de veto chinês serve como
porto seguro e lhe dá maior controle para concentrar questões desse
tipo. Se os chineses buscam ser inclusivos nos debates gerais sobre
assuntos de governança global, eles são restritivos quando a questão
é operações de segurança internacional.

Em resumo, o engajamento chinês, no tocante a R2P, evidenciou
três características marcantes da sua visão sobre governança glo-
bal. Primeiro, há a ideia de que é preciso ampliar a participação dos
Estados na construção normativa internacional, sobretudo os Estados
do Sul Global, o que remete a sua própria identidade de país em
desenvolvimento. Segundo, existe uma visão de governança menos
intrusiva, que preserve a soberania dos Estados, ao invés de miná-la;
a ideia de potências responsável é, por um lado, não deixar países
em necessidades desamparados, mas igualmente respeitar as inde-
pendências destes. Por fim, quando a questão é aplicação de normas
de segurança internacional especificamente, a governança passa a
ser vista ao estilo clássico de concertação de poder, pelo gerencia-
mento de decisões a partir das grandes potências – em outras pala-
vras, o Conselho de Segurança das Nações Unidas. No geral, essas
características vão ao encontro do que parte da literatura de Relações
Internacionais caracteriza com pluralismo (JACKSON, 2003).

Os traços aqui apresentados podem ser ampliados para outros
estudos de governança global. Inclusive, pesquisas que possam com-
parar a diferença entre as visões chinesas quando se discutem assun-
tos de segurança, dos demais assuntos, com economia internacional.

REFERÊNCIAS

- CHAN, Gerald. **China's Compliance in Global Affairs: Trade, Arms Control, Environmental Protection, Human Rights**. Singapore: World Scientific Publishing Company, 2006.
- CHEN, Zhimin. International Responsibility and China's Foreign Policy. In IIDA, M. (ed.). **China's Shift: Global Strategy of the Rising Power**. Tóquio: The National Institute for Defense Studies, Japan NIDS Joint Research Series, N° 3, 2009.
- CHINA, **HRC 21/26**. 2012 Acesso em: 10 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.china-un.ch/eng/dbtyw/rqrd_1/thsm/>.
- CHINA. **Statement by China at the 2009 UN General Assembly Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect**. 2009. Acesso em: 15 de maio de 2017. <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-prese>>
- CHINA. **Statement by China at the 2011 UN General Assembly Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect**. 2011. Acesso em: 15 de maio de 2017. <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-prese>>
- CHINA. **Statement by China at the 2014 UN General Assembly Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect**. 2014. Acesso em: 15 de maio de 2017. <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-prese>>
- CHINA. **Statement by China at the 2015 UN General Assembly Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect**. 2015. Acesso em: 15 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>.
- CIIS. **Responsible Protection (RP)**. 2012. Acesso em: 10 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.ciis.org.cn/english/2012-06/15/content_5090912.htm>.
- EVANS, Gareth. **The responsibility to protect**. Washington: Brookings Institution Press, 2008.
- FOOT, Rosemary. Chinese Power and the idea of responsible state. In ZHANG, Yonjin; AUSTIN, Greg (Eds.). **Power and Responsibility**

- in Chinese Foreign Policy**. 3ª edição. Canberra: Australian National University, 2013.
- ICISS. **The responsibility to protect**. Canada: International Development Research Centre, 2001.
- JACKSON, Robert. **The Global Covenant: Human Conduct in a World of States** Oxford: Oxford University Press, 2003.
- KENT, Ann. **Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security**. Stanford: Stanford University Press, 2007.
- KENT, Ann. China's participation in international organisations. In ZHANG, Y., AUSTIN, G. **Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy**. 3ª. edição. Canberra: Australian National University, 2013.
- LIU, Tiewa; ZHANG Haibin. Debates in China about the responsibility to protect as a developing international norm: a general assessment. **Conflict, Security & Development**, v. 14, n. 4, 2014.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida; RIBEIRO, Mikelli Marzzini L.A.; LYRA, Mariana P. O. de. "En busca de la afirmación: seguridad y BRICS en la gobernanza internacional". **Foro internacional**, v. 57, n. 3, 2017.
- ONU. **World Summit Outcome Document**. A/RES/60/1, 2005.
- ONU. **Conselho de Segurança: Reunião 7116**. Index: S/PV. 7116, 2014.
- PU, Xiaoyu. Controversial Identity of a Rising China. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 10, n. 2, 2017.
- PU, Xiaoyu. Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 5, n. 4, 2012.
- RIBEIRO, Mikelli Marzzini L. A. R2P and the Pluralist Norm-shapers. **Contexto internacional**, v. 42, n. 1, 2020.
- RIBEIRO, Mikelli; MEDEIROS, Marcelo; LEITE, Alexandre. China's Engagement with R2P: Pluralist Shaper? **Global Responsibility to Protect**, v. 12, n. 3, 2020.
- RIBEIRO, Mikelli Marzzini L. A. Soberania e responsabilidade internacional humanitária: avaliando o processo de ajuste normativo no âmbito da ONU. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, n. 30, 2019.

- SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: The partial power**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- SHIH, Chih-yu; HUANG, Chiung-Chiu. Preaching Self-Responsibility: The Chinese Style of Global Governance. **Journal of Contemporary China**, v. 22, n. 80, 2013.
- SHIRK, Susan. L. **China: fragile superpower**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- THIES, Cameron. G. China's Rise and Socialisation of Rising Powers. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 8, n. 3, 2015.
- WANG, Hongying; ROSENAU, James. N. China and Global Governance. **Asia Perspective**, v. 33, n. 3, 2009.
- YONGJIN, Zhang. China and the Struggle for Legitimacy of Rising Powers. **The Chinese Journal of International Politics**, vol. 8, n. 3, 2015.



7. “MULHERES: UMA FORÇA QUE VAI DECIDIR O SUCESSO OU FRACASSO DA REVOLUÇÃO” (MAO ZEDONG): A PERSPECTIVA FEMINISTA NA CHINA DOS SÉCULOS XX E XXI

**Christine Rufino Dabat
Mariana Yante B. Pereira**

7.1 INTRODUÇÃO

Numa época em que a própria definição do feminismo e de sua periodização sofre flutuações curiosas, tentar delinear o que se costuma entender sob esta designação no movimento revolucionário chinês é certamente desafiador.

Pensando em feminismo no sentido o mais amplo do termo, o percurso realizado pelas pioneiras e suas herdeiras, depois de 1949 – a famosa “metade do céu” – é absolutamente surpreendente. Improvável também, como o é a sequência de eventos que conduziu camponesas e camponeses chineses, assim como o resto da nação da posição de miséria tão extrema que não teria solução – segundo relatório do Dr. Stampar da SDN, em 1933, nem mesmo se todas as nações mais ricas do mundo ajudassem – até a situação atual de

grande potência tendo oficialmente erradicado a extrema pobreza (fevereiro 2021).

A originalidade do percurso é notável, talvez mais na China do que em muitas outras regiões do mundo, transformadas por movimentos revolucionários. O país enfrentou abismos de diversas ordens – políticos com a perda de sua soberania; econômicas com o dumping e narcotráfico das grandes potências afundando redes sociais em certa medida eficientes frente às calamidades, por exemplo; catástrofes naturais de grande impacto como a mudança de curso do Rio Amarelo, além de uma demografia expansiva. A sequência é longa. Os efeitos deste acúmulo de catástrofes afetavam muito a parte mais pobre da sociedade, mais ainda sua metade feminina.

Que personalidades feministas¹ e correntes de pensamento desta ordem tenham contribuído à sucessão improvável de realizações do movimento revolucionário é geralmente pouco colocado em evidência. Ora, pode se defender que foi uma das chaves explicativas para o sucesso precisamente do movimento, lançado em julho de 1921, em Xangai. Aliás, antes mesmo deste momento fatídico, os movimentos revolucionário e feminista já se articularam de forma inédita na China.

Assim, estas tendências estavam presentes no movimento nacionalista. Basta evocar Qiu Jin (1875-1907), nacionalista, feminista, defensora da educação para as meninas, militante contra a atadura dos pés das mesmas que sacrificou a própria vida à causa nacionalista e revolucionária, junto com “um bom número de mulheres com vários planos para fortalecer o papel do sexo feminino no Estado chinês” (GIPOULON, 1976, p. 261).

O Movimento 4 de Maio de 1919, contra os valores confucianos (particularmente os casamentos forçados cf. artigo de Mao Zedong, no famoso texto sobre o suicídio da Senhorita Chao), associou o anti-imperialismo a uma luta de libertação dos jovens e das jovens. Ou seja, marxismo e feminismo articularam-se na história da China no século XX, em situações de violência de precariedade extremos até 1949 pelo menos. De maneira eficiente para a mobilização de grande parte da população, ao longo de decênios de guerras e fomes, conjugaram educação política com propostas de resolução imediata dos problemas mais agudos como a fome. Pois, as vítimas – inclusive femininas – se contavam em milhões (MITTER, 2014).

1 Pode se considerar também homens feministas, como Lu Xun, na China do início do século XX, fugindo do essencialismo.

As feministas revolucionárias chinesas visavam a transformação radical de toda a sociedade chinesa, e não apenas, como algumas tendências, chamadas no ocidente de feminismo burguês, o defendiam, a conquista de alguns direitos políticos. Entretanto, estas militantes enfrentavam circunstâncias tão adversas que qualquer sugestão de mudança mesmo reformista – como acesso à educação ou à propriedade – parecia radical.

Como outras feministas, sobretudo as revolucionárias, em diversos países e circunstâncias, elas viam sua luta como sendo uma obra civilizadora da qual seriam os agentes. Estavam convencidas de atuar no sentido do progresso. E afirmavam que um mundo melhor só poderia nascer com a participação das mulheres em todas as áreas.

Conforme se discutirá adiante, ao se analisar o movimento feminista contemporâneo na China à luz das demais mudanças vividas pela sociedade e sua conformação, com o recrudescimento do Estado e a adoção da retórica multilateral, outras variáveis relevantes emergem.

Se, por um lado, são marcados os contrastes entre a efervescência do movimento revolucionário – além da imbricação entre o projeto socialista e a mudança nas instituições que lastreavam o regime então vigente no país no início do século XX – e os dias atuais, por outro, as tensões entre o ativismo e o espaço estatal e a emergência do gigante asiático nas Relações Internacionais trazem novos desafios e potencialidades.

Assim, para além de buscar discutir eventuais continuidades ou rupturas, este capítulo propõe reflexões sobre a vividez do movimento feminista chinês e suas reconfigurações, bem como alguns aportes relativos à sua organicidade e peculiaridade.

7.2 O PONTO DE PARTIDA

A sociedade chinesa tradicional era ferozmente anti-feminista. Como o descreve Cohen, “A China possui as instituições sociais as mais antigas do mundo e também a tirania masculina a mais antiga do mundo” (COHEN, 1970, p. 385). A organização social e a ideologia prevalentes, o confucionismo, constituíam, por muitos séculos um contexto radical em termos de desigualdade entre os sexos, mas também entre gerações. Esta ideologia de Estado funcionava como uma cascata de obediências sem solução de continuidade do imperador

até a filha mais nova de um camponês pobre. O respeito à ordem coesa, do topo ao mais humilde nível, era imposto em todas as áreas. As desobediências ao pai, ao chefe de clã, ao oficial local do Estado eram consideradas da maior gravidade porque podiam comprometer o todo.

Às mulheres eram reconhecidas poucas capacidades de qualquer ordem e direitos. Apenas nas classes dominantes e enquanto sogras (e, de preferência, viúvas), elas poderiam eventualmente ter alguma autoridade mais ou menos formal sobre seus filhos e sobretudo suas noras num âmbito estritamente doméstico.

A miséria absoluta fazia da simples sobrevivência um desafio imenso para quase toda população, sobretudo no campo. Pior ainda para as mulheres, mutiladas desde a mais tenra idade pela atadura dos pés. Que a nação mais populosa do mundo tenha decidido aleijar propositadamente sua metade feminina – uma moda que foi tão poderosa que “nem os imperadores manchús Qing conseguiram eliminar este marcador cultural” (JUDGE, 2008, p. 8) – permanece um mistério que os e as especialistas continuam tentando explicar (KO, 2005).

Com as investidas coloniais estrangeiras, a partir das guerras do ópio, as antigas redes de solidariedade, estatais ou dos clãs, ou seja, a função assistencialista das elites sociais – senhores de terra e mandarins – tenderam ademais a desaparecer, o que tirou qualquer opção de socorro emergencial para os mais afetados. A desorganização da estrutura tradicional particularmente estatal e, em geral, da economia, era diretamente relacionada a influências e interesses estrangeiros. Afetavam-se mais diretamente produções tradicionalmente femininas, como o têxtil. Aliás, a associação estreita entre produção agrícola e artesanal então desmontada havia suscitado a admiração de muitos, inclusive de Marx.

Esta miséria acentuada por um estado permanente de guerra era, então, a imagem de marca da China entre os países conquistadores até uma data muito recente. As vítimas desses cataclismos humanos e naturais (DAVIES, 2002) – inclusive as mulheres e meninas, geralmente as primeiras sacrificadas – são avaliadas em centenas de milhares ou milhões². Frente aos bandidos e senhores da guerra e sicários, ao proprietário fundiário e seus capangas, sob os bombardeios japoneses ou o fogo das tropas nacionalistas, a vida do chinês não valia muita coisa. A da chinesa quase nada.

2 Por exemplo, Edgar Snow calcula em cinco ou seis milhões o número de vítimas fatais da grande fome de 1928-31 (SNOW, 1972, p. 247-248).

7.3 AS LUTAS

A efervescência de ideias nas elites intelectuais da virada do século XIX-XX correspondia também a correntes radicais entre os camponeses, como o demonstrou a rebelião Taiping, entre outras. A participação das mulheres e as ideias e objetivos feministas não se distinguiram, portanto, do amplo espectro das lutas sociais (sindicais por exemplo, ou pelo acesso a terra) e de libertação nacional. Adotavam contornos múltiplos, ênfases específicas (da luta armada ao socorro aos refugiados, para citar apenas alguns exemplos). Como o escreveu magnificamente outra feminista, Agnes Smedley:

Sobre o grande palco da História, no qual se encena a Revolução chinesa, a silhueta de uma mulher surge incessantemente. À primeira vista, ela parece frágil e suas mãos são tão delicadas quanto as de uma criança; mas logo que a imagem se torna mais precisa, distingue-se um corpo esbelto, esguio, mas sólido; com as mãos translúcidas de tanto trabalhar; os cabelos macios e negros, tão doces quanto uma noite de verão, às vezes, são cortados como os de um rapaz ou longos e amarrados no pescoço.

A silhueta está, às vezes, vestida com o uniforme militar; às vezes, com as calças e a blusa de algodão desbotado de uma mulher do povo; ou ainda com a elegante túnica de seda de uma dama das classes dominantes (SMEDLEY, 1976, p.4-5).

Difícil, portanto, a não ser nas nuances, decidir, a respeito de precisos episódios do conjunto dessa fantástica aventura humana, qual foi o aspecto predominante da luta de classes ou da luta das mulheres enquanto gênero. Seria tentador afirmar que a revolução foi feminista até certo ponto. Ou que sua compreensão das aspirações feministas a fez exitosa enquanto revolução, pelo menos muito mais do que outros movimentos revolucionários.

Houve articulação de várias correntes feministas para garantir direitos fundamentais: à vida³; à integridade física⁴; à educação⁵;

- 3 Direito à vida: no sistema confuciano, o poder do pai era absoluto, inclusive de vida ou morte. A bebê podia ser morta ao nascer ou por castigo pelo pai. Enterrada viva. Podia também escolher morrer como forma de resistência (a um casamento forçado), um suicídio jogando-se no poço da família, assim, todo mundo se lembraria da tragédia, diariamente. Poderia igualmente ser suicidada pela família do falecido marido, para angariar honras oficiais.
- 4 Direito à integridade física. Luta pela libertação dos pés - sobretudo não atar os pés das meninas - e contra todas as violências.
- 5 Direito à educação. Na prática antiga, no melhor dos casos, era instruída "em pé ao lado" do seu irmão.

aos direitos da democracia burguesa: à propriedade, livre circulação, direitos civis, particularmente a liberdade de casamento associada à proibição da concubinação e venda de crianças etc. Neste sentido, marxistas e feministas tinham um âmbito comum de luta com correntes desde anarquistas até simplesmente nacionalistas, anti-manchú, na virada do século.

Após o Movimento 4 de Maio de 1919, a igualdade de direitos para as mulheres articulava-se assim com outras reivindicações difundidas e defendidas por grupos de estudantes de ambos os sexos. O esforço de mobilização se desdobrava em duas frentes: igualdade e nacionalismo. Entre as maiores campanhas que organizaram, os boicotes a empresas e mercadorias estrangeiras, incitavam as donas de casa a comprar apenas produtos chineses, um gesto político.

A ideia da emancipação das mulheres se difundiu rapidamente. Como o movimento contemporâneo para o sufrágio feminino e a igualdade de direitos no ocidente, ela encontrou apenas uma resistência masculina desmoralizada e passiva em vez de ativa e doutrinária (REISCHAUER & FAIRBANK, 1965, p. 667).

O que se costumava chamar a ‘questão da mulher’ “e a questão da história são centrais para compreender a política daquele momento” (JUDGE, 2008, p. 2), pois “as ideias de mulher, história e nação eram imbricadas, umas com as outras”. A autora sublinha muito bem como o sistema de referências ao passado “se tornara um recurso cultural fraturado e heterogêneo” (JUDGE, 2008, p. 6).

O entendimento que os comunistas tiveram desta dimensão, sobretudo após o golpe de 1927 e a necessária retirada para o campo (a República Soviética), prolongava as tendências anteriores segundo as quais “a luta pela sobrevivência nacional da China associava estreitamente a ‘questão da mulher’ às questões prementes de ordem política e cultural da era” (Ibidem, p. 8). Eles acrescentaram imediatamente a dimensão de classe.

Além da imprensa feminista, publicações para ambos os sexos, deixavam amplo espaço para as reivindicações das mulheres, até o ponto de falar em “Luta de classes sexual”. Assim, Xiang Jingyu (1895-1928), “uma das figuras mais marcantes do feminismo revolucionário na China” (HUA, 1981, p. 83), amiga de Mao Zedong em Changsha, escreveu: “A emancipação das mulheres pode acontecer apenas com uma mudança na estrutura social que liberte tanto os homens quanto as mulheres” (LESCOT, 2000, p. 37).

As mulheres intelectuais não devem existir apenas para si mesmas e suas famílias. Elas devem se preparar para serem as dirigentes da revolução social. Em seguida, as mulheres da intelligentsia devem se dedicar, sobretudo, a despertar politicamente as camponesas e operárias (WITKE, 1973, p. 43).

Ativa dirigente do Partido Comunista da China, sua ação visava a mobilização das trabalhadoras, trazendo “uma nova dimensão para as atividades do partido e identificava outra fonte importante de apoio, uma vez que as mulheres (e crianças) trabalhadoras nas grandes fiações e tecelagens estavam entre os operários mais explorados da China”. Separada⁶, com dois filhos pequenos, ela “não podia dedicar toda a sua atenção ao trabalho partidário; seu caso salienta”, comenta Jonathan Spence, “o fato de que as orientações do PCC eram ditadas quase exclusivamente por homens” (SPENCE, 1996, p. 317).

Como o sublinha Suzette Leith, “a proletária abstrata tinha todas as razões do mundo para entrar em rebelião. Mas a tímida moça do campo, cujos pés estavam provavelmente atados e que tinha medo de olhar um homem de frente (...), em que medida poderia revelar-se uma grevista militante” (1973, p. 58). Surpreendentemente, muitas o foram.

O desenvolvimento de uma política, inclusive econômica, garantindo explicitamente os direitos das mulheres na República Soviética da China parece ter dado mais amplitude à consciência entre os comunistas da necessidade de uma atenção particular à igualdade. Se para o Guomindang “travar as mulheres era um meio de conservar o poder”, para o Partido Comunista “a libertação das mulheres foi um meio de quebrar o antigo poder” (BELDEN, 1973, p. 413).

Mas esta opção estava também repleta de armadilhas, pois “a emancipação das mulheres bem como a reforma do casamento e da instituição familiar ameaçavam profundamente os camponeses homens – cujo apoio os comunistas deviam absolutamente garantir sob pena de perecer” (DAVIN, 1976, p. 18). Com muita perspicácia, a autora nota que “mesmo que o adiamento da emancipação fosse ideologicamente aceitável, seria impraticável”. Isto distinguia a experiência chinesa de muitas outras.

Embora as mulheres tenham sempre participado, quando não iniciado, rebeliões e revoluções com reivindicações próprias,

6 Seu idílio com Peng Shuzhi foi criticado pelo partido. Gipoulon considera isto “um fracasso em relação à tolerância proclamada pelos comunistas quanto aos preconceitos ‘burgueses’ a respeito do casamento (1986, p. 124).

geralmente lhes era oposto a ideia de que teriam que esperar para “depois” da tomada do poder, vitória etc. No caso da China, Davin realça as modalidades e exigências da luta levada a cabo nos soviets e depois nas áreas libertadas contra o Japão e depois Chiang Kaishek. A gestão de amplos efetivos de população ordinária (sem falar dos refugiados, sobretudo em Yanan) implicava inovações: “as necessidades do exército exigiam que as mulheres fossem mobilizadas para papéis não habituais: na agricultura, no artesanato e no esforço de guerra. Tal mobilização, em si mesma, requeria, ao mesmo tempo que provocava, mudanças sociais rápidas” (DAVIN, 1976, p. 18).

7.4 REPRESSÃO

As forças políticas e militares que se opunham às transformações propostas pelas feministas, exerciam uma violência extrema: do Estado imperial, da República, dos diversos senhores da guerra, assim como das tropas japonesas – o famoso “Estupro de Nanking” ficou nas memórias – ou efetivos nacionalistas, os latifundiários e seus capangas. Testemunhos como o de Vera Vladimirovna Vishnyakova-Akimova (1971) ou Agnes Smedley e Jack Belden o ilustram. Assim relata a violenta repressão após o golpe de 1927, evocada por Harold Isaacs:

Os soldados prendem todas as mulheres que têm cabelos curtos, esse corte sendo considerado uma marca de radicalismo suficiente para designar suas portadoras à vindicta. Centenas de moças foram mortas de diversas maneiras, após terem sido submetidas a horróricas sevícias (1967, p. 347).

No período de recuo das forças soviéticas frente às campanhas de Chiang Kaishek, as pessoas que haviam ficado para trás foram também perseguidas sem mercê.

Elas estavam na origem das Uniões camponesas e haviam lutado ao lado dos homens nos Corpos Camponeses de Auto-Defesa. Como os homens, elas foram mortas em combate e suas cabeças foram expostas em mastros na entrada das aldeias após a vitória da feroz aristocracia (SMEDLEY, 1969, Vol. I, p. 338).

Portanto, os riscos incorridos por participar destas lutas eram extremos. Em 1939, Agnes Smedley encontrou Chu Ching-hsia, secretária do Comitê Feminino, em Anhuei, que lhe contou:

As montanhas de Ta Pieh foram, em outro tempo, uma região soviética, na qual as mulheres libertaram seus pés, cortaram o cabelo, estudaram e tomaram parte na vida pública. Mas agora, deixaram o cabelo crescer novamente; as mulheres de cabelo curto são chamadas de comunistas e os exércitos do Kuomintang as assassinam. (...) É muito curioso. A maioria destas chinesas soviéticas não sabem ler nem escrever, mas, sem dúvida, conhecem tudo o que se refere ao capitalismo e às questões mundiais e falam muito bem nas reuniões. (...) Elas e os homens de suas aldeias foram capazes de conduzir as associações anti-japonesas sem a nossa ajuda (SMEDLEY, 1964, p. 399).

7.5 NOVA SOCIEDADE

Modificar as relações domésticas, valorizar o papel, o lugar e a função social das mulheres, dentro e fora da família, tornavam-se objetivos políticos importantes para os comunistas. Textos de líderes importantes, como Mao Zedong, explicitavam uma percepção rara entre seus congêneres.

Na China, os homens vivem, em geral, submetidos a três sistemas de autoridade (...) As mulheres, além de estarem submetidas a estes três sistemas de autoridade, estão ainda dominadas pelos homens (a autoridade dos maridos). Estas quatro formas de autoridade – política, de clã, religiosa e marital – encarnam a ideologia e o sistema patriarco-feudal e representam quatro fortes cordas que mantêm amarrado o povo chinês, especialmente o campesinato (MAO, 1967, p. 54).

A Constituição da República Soviética da China reza, no seu primeiro artigo, a relação entre Reforma Agrária e independência econômica. Procedeu-se à distribuição das terras confiscadas dos senhores de terra e camponeses ricos, atribuindo parcelas iguais a todos os indivíduos “sem distinção de sexo”, nem de idade. Essa regra foi rapidamente modificada para levar em consideração a capacidade de trabalho. As mulheres, “que tomam parte na luta revolucionária e se envolvem, de fato, nos trabalhos agrícolas ou em qualquer

outra tarefa" (RÄTE CHINA, p. 213), recebiam tanta terra quanto os homens válidos. A militante Li Chun-cheu, líder do Departamento das Mulheres do Soviete de Shaanxi, afirmava com força:

1. Todas as mulheres dos distritos soviéticos têm terra, o que as tornam economicamente independentes ou, pelo menos, menos dependentes de sua família ou dos homens que anteriormente;
2. O jugo familiar está quebrado, as mulheres têm voz nos assuntos da família e da sociedade em geral. Elas podem participar das reuniões, ir ao teatro, às manifestações etc... sem as restrições de outrora (SNOW, 1967, p. 85).

O preâmbulo do "Regulamento provisório sobre o casamento", de 28.01.1931, afirmava:

Sob a dominação feudal, o casamento tem um caráter bárbaro e desumano. Os sofrimentos suportados pela mulher são muito maiores do que aqueles sofridos pelo homem. Somente com a vitória da Revolução operária e camponesa, trazendo no seu bojo a emancipação econômica do homem e da mulher, é que as relações matrimoniais se transformam e se tornam livres. Mas, embora as mulheres sejam libertadas agora do jugo dos feudais, o enorme prejuízo físico que lhes foi causado (por exemplo, a atadura dos pés) subsiste ainda. Ademais, elas não obtiveram ainda toda a sua independência econômica. Assim, no que diz respeito ao divórcio, é necessário tomar a defesa da mulher e deixar para o homem a maior parte das obrigações, inclusive as responsabilidades decorrentes do divórcio (MAO, 1967, vol. I, p. 17).

Após o divórcio, o homem e a mulher dispunham, cada um, livremente de sua parcela de terra e outros bens, mas o artigo 18 precisa, prudentemente: "As dívidas contraídas pelo marido e pela mulher juntos devem, após o divórcio, ser pagas pelo marido". E o artigo 20 acrescentava ainda, visto o aleijamento sofrido por muitas mulheres destas gerações: "Nos casos em que, após o divórcio, a mulher não se casa novamente, o homem deve sustentá-la e cultivar para ela sua terra até o momento em que ela volte a se casar" (CONSTITUTION, 1935, p. 28).

Relatos de jornalistas estrangeiros (também militantes de certo modo, como Agnes Smedley) contam detalhes das dificuldades encontradas pelas mulheres e as dirigentes locais do partido e dos movimentos de massa para fazer aceitar, na prática, as mudanças

de parâmetros sociais. Assim, um embate típico, na época de Yan'an testemunhado por Helen Forster Snow. Uma contenda entre a Associação dos Camponeses Pobres (base política do PC) e a União das Mulheres. Esta havia concedido o divórcio a uma de suas afiliadas. Em represália,

(...) os membros da União dos Camponeses, ou seja, em torno de mil homens, começaram a mandar suas esposas de volta a suas respectivas famílias (antiga forma de divórcio), a título de greve contra a nova União das Mulheres. Finalmente, essa teve que persuadir a 'divorciada' a voltar para a casa de seu marido (SNOW, 1967, p. 136).

A impaciência de muitas mulheres jovens, sejam elas camponesas ou intelectuais (como Ding Ling) era compreensível. Elas tinham pressa "em conquistar sua liberdade da opressão conjugal", o que Suzette Leith interpreta como a percepção da opressão sexual tendo a primazia sobre a opressão econômica.

Para o movimento revolucionário, era de suma importância preservar – em situação de guerra – a unidade de ação e de pensamento entre os camponeses, homens e mulheres. E, se o objetivo era bem de garantir a liberdade de casamento e de divórcio, não se podia facilmente ignorar ponto de vista de combatentes efetivos ou potenciais. A feminista Anna Louise Strong, embora solidária, explica: "Era difícil, para um camponês, conseguir uma esposa e, muitas vezes, ele pagara muito caro por ela, embora fosse contra a vontade dessa última" (1965, p. 115).

Os embates entre os diversos defensores do que Joan Judge chamou de "recursos culturais fraturados e heterogêneos", foram manifestos inclusive dentro do partido na época da Frente Unida Anti-Japonesa. Ding Ling (1904-1986), grande escritora e militante desde sua adolescência, responsável editorial pelas páginas literárias e artísticas do cotidiano *Libertação*, em Yan'an, criticara a política do Partido Comunista da China para com as mulheres. "Elas são sobrecarregadas de trabalho; exige-se delas que preenchem um duplo papel, e são criticadas se não conseguem fazê-lo" (DAVIN, 1976, p. 36). A autora ficara impaciente com a "hierarquia, hipocrisia e sexismo dos quadros do Partido" (HERSHATTER, 2019, p. 204). Segundo Tani Barlow, "Ding Ling foi uma das poucas mulheres no movimento que situou o problema de ser mulher no centro de sua ficção" (2004). Com efeito, várias obras suas já descreviam os embates que suas contemporâneas, e ela própria, enfrentavam.

No Dia das Mulheres, 8 de março de 1942, ela escreveu no mesmo jornal um longo artigo intitulado “Pensamentos sobre o 8 de março” criticando as exigências, às vezes contraditórias, que sofriam, além de repreensões e calúnias.

As mulheres não conseguem transcender o período em que vivem, ser perfeitas ou ser tão duras quanto aço. Elas não conseguem resistir às tentações da sociedade ou toda a opressão silenciosa que sofrem em Yan’an. Todas elas têm seu próprio passado escrito com sangue e lágrimas (HERSHATTER, 2019, p. 205).

A resposta das instâncias superiores do partido foi rápida e clara. O Fórum sobre Arte e Literatura organizado em maio dava instruções imperativa para “deixar de lado suas preocupações pequeno-burguesas”; o artigo de Ding Ling “expressava um tipo de feminismo inapropriado às circunstâncias em Yan’an” (HERSHATTER, 2019, p. 206). No pior ano da Segunda Guerra Mundial para os aliados, e na fase de “Nova Democracia”, o tempo era de “produzir literatura e arte que podiam ser utilizadas pelos trabalhadores, camponeses e soldados”. “Num golpe político de grande precisão, Mao reformulou temas: o equilíbrio adequado para os dirigentes do partido entre a pessoa pública e as práticas privadas; a política cultural frente a estruturas de autoridade estáveis; a direção correta para conduzir a reforma do casamento e do divórcio; a política separatista ou integracionista a respeito do trabalho com as mulheres. Não se tratava de questões a debater e flexíveis da política cultural, mas questões inflexíveis sobre a representação literária correta ou incorreta” (BARLOW, s.d., p. 3)

Ambos os lados argumentavam com citações do finado Lu Xun, cujas páginas sobre estes dilemas são famosas. “As mulheres não são culpadas de nenhum crime. No entanto, são sacrificadas ao costume atualmente. Não podemos culpá-las por tudo. Vamos, portanto, dedicar nossas vidas a compensar as dívidas dos últimos milênios” (WEISS, 1985, p. 61).

No dia 08 de março de 1946, o Comitê Central anunciou sua política revisada, num longo editorial (...) Refletia as demandas das mulheres que o haviam aconselhado ao mesmo tempo que seguia as diretrizes do “Governo de Coalizão”. Sendo a primeira celebração do Dia das Mulheres após a derrota do Japão, o editorial felicitava as mulheres por sua contribuição ao esforço de guerra e as aplaudia por se juntar aos esforços para construir a democracia (STRANAHAM, 1983, p. 90).

Cai Chang (1900-1990), a “Rosa Luxemburgo” da Revolução chinesa, único membro feminino do Comité Central por muitos anos, junto com muitas outras militantes que dedicaram suas vidas à mobilização das mulheres, organizou o Primeiro Congresso das Mulheres nas zonas libertadas (24 de março a 3 de abril de 1949). Na mesma época, Ding Ling publicava o livro que lhe valeu o Prêmio Stalin: *Sol sobre o Rio Sangkan*. (TING LING, 1956).

7.6 FAZENDO A TRANSIÇÃO

Se não é razoável falar em um único movimento feminista ou tendência na China, é certo que existem características próprias nos mecanismos por meio dos quais o Estado, por um lado, e sociedade civil, por outro, têm encampado tais questões mais atuais.

Estabelecer um marco temporal ou factual para transição, sobretudo em se tratando da agenda feminista, seria, no mínimo arriscado, embora a urbanização, a maquinização da produção após a Reforma e Abertura (改革开放) e a internacionalização da China levem a uma crescente convergência entre as demandas domésticas e internacionais, ao menos no nível discursivo, como discutiremos a seguir.

A Federação das Mulheres da China (中华全国妇女联合会), Federação, conhecida como Federação Democrática da Mulheres da China (中华人民共和国妇女联合会) entre sua criação, em março de 1949 até sua incorporação formal ao Partido, em 1957, passou por uma refundação total no biênio 1976-78. Atualmente a Federação compõe a própria estrutura do Partido Comunista da China, além de concentrar, em termos institucionais, as políticas públicas e informações oficiais (inclusive de dados com recorte de gênero) sobre as pautas feministas, com organizações distintas no nível provincial e municipal. Esse recrudescimento de seu papel ocorreu de forma paulatina, e à custa de diversas críticas relacionadas à supressão da complexidade das demandas do proletariado e de sua interação com os movimentos organizativos e de base.

Diante da complexidade de tais variáveis, enfocaremos essa análise, a partir de agora, no que seria o feminismo contemporâneo nas duas últimas décadas, apresentando alguns referenciais retroativos ao pós-Reforma, sobretudo os anos noventa, por corresponderem à inserção internacional chinesa com a incorporação das pautas de direitos humanos.

Se resumir o que seria o movimento feminista chinês atual à atuação da Federação seria ignorar o papel e a articulação das juventudes, é certo que a concentração dos esforços em legitimá-la como organização não-governamental ao mesmo tempo em que é mantida na estrutura do partido são aspectos essenciais para entender os limites e desafios contemporâneos.

A literatura feminista chinesa atual enfatiza a existência de distintas gerações feministas após a Fundação da República Popular da China, com distintos graus de clareza sobre a temporalização e influência do papel do pensamento feminista ocidental⁷ (CHU & NIU, 2015; ZHENG, 2016; MA, 2019).

Em todo caso, o crucial o papel que as “feministas do Estado socialista” (国家女权主义者) detiveram já nos primeiros quinze anos pós-revolucionários é reconhecido, alcunha que, a despeito das resistências encontradas dentro do próprio partido, evidencia a imbricada relação entre o Estado e o movimento que foi se estruturando. Em contraste, a última e atual fase do feminismo chinês teria um espectro estético forte, com a relevância das mídias sociais e uma base composta por ativistas que, em sua maioria, foram fruto da política do filho único, ao mesmo tempo em que não foram vítimas da escassez de recursos e das diretrizes redistributivas que marcaram as gerações anteriores. Além de essas mulheres não possuírem os mecanismos de incidência sobre o Estado e de canais de comunicação direta com o sistema de que dispunham as gerações anteriores, o maior grau de educação e de expectativas sobre seu desenvolvimento pessoal trazem à tona demandas naturais pelo enfrentamento de fatores que representam óbice para tanto (HUANG & QIAN, 2019).

Assim, violações relacionadas à desigualdade de condições no mercado de trabalho e assédio sexual, por exemplo, emergem como questões cruciais, aproximando-as, ao menos quanto à parte das reivindicações, da agenda externa. Apesar disso, como discutiremos a seguir, existem peculiaridades importantes quanto às premissas de atuação e às dinâmicas organizacionais que singularizam o movimento na China.

7 Nas publicações sobre o feminismo na China, a ideia de “pensamento ocidental” é bastante abrangente, referindo-se à história do movimento feminista no Norte Global, entre Europa Ocidental e América do Norte, sob a expressão *xifeng* (西风).

7.7 ENTRE O DOMÉSTICO E O INTERNACIONAL – O RETÓRICO, O NORMATIVO E O PRAGMÁTICO

É importante ressaltar que seria equivocado presumir que as influências atinentes ao que seria a agenda central do feminismo ocidental foram apenas pós-Reforma, pois existe um debate em torno da incidência das questões sufragistas e outras pautas do início do século XX, embora a literatura sobre os movimentos emancipatórios chineses tenha se tornado mais profícua a partir da década de oitenta (TSUI, 1998; ANGELOFF, 2012).

No entanto, a definição da missão específica de resguardar os interesses das mulheres e promover a igualdade entre estas e os homens é firmada formalmente no Sexto Congresso Nacional das Mulheres (setembro de 1988) no âmbito da Federação, após o que o discurso foi progressivamente afinando-se com a retórica internacional de empoderamento e *mainstreaming* (integração) de gênero, a partir da década de noventa.

A terminologia, que emerge na IV Conferência das Nações Unidas para as Mulheres em Beijing, enfatiza a dimensão relacional do poder sobre os outros (poder sobre) e como capacidade (agência), analisando as condições necessárias para que a mulher tenha controle de sua vida e de recursos físicos, humanos, intelectuais, financeiros e de seu próprio ser, além da ideologia (PEREIRA & RAMBLA, 2010, 51-52).

Dois anos mais tarde e como influência da plataforma delineada na capital chinesa, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), por meio das reuniões de Coordenação e Gestão, estabelece em 1997 uma estratégia de monitoramento de questões relacionadas ao desenvolvimento, visando a identificar e integrar respostas a aportes como o de integração de gênero, definindo-a como⁸:

Processo de valoração das implicações de homens e mulheres em qualquer ação planejada, incluindo a legislação, políticas e programas em todas as áreas e níveis. É uma estratégia para fazer das preocupações e experiências tanto de mulheres como de varões uma dimensão que integre o desenho de políticas e programas em todas as esferas – política, econômica e social – de modo que ambos os gêneros

8 A ideia de *mainstreaming* vem sendo incorporada em contextos diversos em algumas agências da ONU, a exemplo do que ocorre com *mainstreaming* de trabalho, empregada na Organização Internacional do Trabalho e na ECOSOC.

se beneficiem igualmente. O objetivo é alcançar a equidade de gênero⁹ (ECOSOC, 1997).

Essas perspectivas vêm sendo encampadas pelo discurso oficial relacionado à definição do que seriam as pautas relacionadas aos direitos das mulheres dentro da China. Nesse sentido, o boletim “China Women’s News” (中国妇女报), publicado diariamente, é conduzido pelo Estado, com enfoque em ações conduzidas pela Federação e na atuação do presidente Xi Jinping.

Também nesse contexto, a promoção da consciência de gênero as políticas públicas, sobretudo voltadas para o fornecimento de serviços de assistência social – os dois eixos principais da ideia de *mainstreaming* de gênero – passaram a ser protagonizadas pela Federação em sua atuação. Por exemplo, a organização “Casa das Mulheres” (女生之家), estabelecida a partir de 2014 como um braço da Federação para promover no nível local serviços básicos para as mulheres de acordo com suas necessidades, ilustra como, de forma deliberada, tais conceitos foram absorvidos (SHEN, 2014; WOMEN OF CHINA, 2020).

Em seu âmbito, foi desenvolvido estudo empírico sobre o programa “Minha casa 3861” (3861 我的家), executado a partir de novembro de 2016 até dezembro de 2017, evidenciando que, conquanto existentes impactos sobre o aumento da consciência de gênero, tanto sobre a equipe executiva, quanto em relação ao público-sujeito, as conclusões sobre a efetividade de tais iniciativas demandam amostragem mais larga, sobretudo considerando o baixo nível de formação e informação com tal recorte dos indivíduos participantes (LIU & WANG, 2020).

À parte das críticas que podem ser formuladas às concepções de empoderamento e *mainstreaming*, inclusive sob os vieses feministas críticos, no sentido de não contemplarem diretamente o enfrentamento à estrutura do capital que sustenta as inequidades (Elson 2010) e a ênfase nos processos individuais em detrimento do coletivo e dos processos históricos (NELSON, 2004; NESIAH, 2011), os desafios em compatibilizar as dimensões discursiva e concreta é reiterada, mesmo na luta feminista chinesa pós-revolucionária.

9 Livre tradução do original: “*Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in any area and at all levels. It is a strategy for making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality.*”

Como ressalta Li (2019), em uma análise materialista sobre os impactos que o Grande Salto para Frente (跃进) e a Reforma tiveram sobre o protagonismo feminino na gestão coletiva e nos processos de desenvolvimento tecnológico e econômico chineses a partir de um estudo de caso em Haibin, no nordeste chinês, reconhecer e fomentar práticas sociais transformativas é um processo complexo. Para além das desigualdades étnico-regionais e da necessidade de considerar cumulativamente as variáveis de gênero, automação ou mesmo de economia planificada, uma práxis nesse sentido requer, sobretudo no contexto da China, considerar a política revolucionária como significante.

Por outro lado, uma hipótese a explorar mais a fundo é a influência recíproca da globalização e da estratégia de internacionalização da retórica chinesa no âmbito internacional em fóruns como da Organização das Nações Unidas. No campo das demandas feministas, se existe uma instrumentalização dos conceitos estabelecidos no âmbito da organização na agenda político-institucional doméstica, bem como se, contrariamente, o delineamento retórico de concepções como Socialismo com Características Chinesas para a Nova Era (新时代中国特色社会主义思想) ou civilização ecológica (生态文明) – além das próprias resistências que delas emergem – também detém implicações sobre o que seria um aporte especificamente chinês para a literatura ou para as práticas feministas contemporâneas.

Em outras palavras, refletir acerca do que representa o feminismo hoje no marco do sistema político chinês, sobretudo quanto às dimensões de institucionalidade e políticas públicas, demanda uma discussão mais profunda sobre a efetiva configuração de um modelo em consolidação de “feminismo de Estado” e de suas características. Por um lado, as premissas do socialismo chinês se relacionariam, a priori, de forma distinta com o que seriam as reivindicações das mulheres e seu próprio lócus de legitimidade, enquanto, em contraste, a apropriação (ou o monopólio) pelo aparato estatal do debate em si poderia representar um risco à sua organicidade. Nesse contexto, a confluência entre as instituições oficiais – considerando, por exemplo, o status de organização não-governamental da Federação (ZHANG, 2001) – e o reduzido reconhecimento da institucionalidade das articulações de base são fatores importantes para compreender a importância do alinhamento retórico no nível internacional.

Embora o debate extrapole o escopo desta reflexão, a influência discursiva da China, com a incorporação de conceitos como comunidade de destino comum da humanidade (人类命运共同体) no âmbito de

resoluções recentes da organização são indicativos importantes das influências recíprocas do processo de internacionalização do país¹⁰.

A China vem também aprimorando seus aportes financeiros a distintos organismos especializados da ONU, além do aumento de auxílio estrangeiro, o que vem tendo implicações sobre seu poder de influência na Assembleia Geral e na participação sobre as pautas e representações (YAN, 2006; PAN & WANG, 2018).

O presidente Xi Jinping, no discurso na ONU do 25º aniversário da IV Conferência Mundial das Mulheres (outubro de 2020), anunciou que o país doaria outros 10 milhões de dólares para a ONU Mulheres, ressaltando que a China era também o agente financiador do Prêmio UNESCO para a Educação das Meninas e Mulheres.

Na ocasião, também articulou a diplomacia chinesa para a saúde, a qual adquiriu proeminência com as influências do país sobre a Organização Mundial de Saúde e a cooperação internacional (a “Rota da Seda da Saúde”), com os direitos das mulheres:

Primeiramente, precisamos minimizar os impactos da COVID-19 sobre as mulheres (...) Nós também devemos priorizar a proteção aos interesses das mulheres e meninas na pauta da saúde pública e da reabertura econômica. (...) Precisamos melhorar os serviços públicos, dando prioridade a grupos especiais, como mulheres grávidas, no pós-natal e crianças. (...)

Em segundo lugar, (...) precisamos eliminar o preconceito, a discriminação e a violência contra a mulher e fazer da igualdade de gênero uma norma social e moral. (...)

Quarto, precisamos fortalecer a cooperação global para progredir no desenvolvimento das mulheres. Sem um ambiente global estável e sem desenvolvimento sustentável, bem como sem o papel chave de coordenação-chave da ONU, a causa do desenvolvimento das mulheres não pode avançar (...) (XI, 2020).

10 Embora o conceito tenha sido delineado na gestão Hu Jintao, e, de fato, retome preceitos confucionistas como a concepção de “o mundo inteiro, uma família” (天下一家) ou *tianxia*, como ficou conhecido nas contribuições em Português, Xi Jinping fez sua primeira formulação discursiva no Debate Geral da 70ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, em 28 de setembro de 2015, retomando suas premissas em janeiro de 2015, no Palácio das Nações em Genebra. Desde então, a ideia de “comunidade de destino comum” vem sendo invocada na premissa de diversas resoluções da Assembleia Geral, e nos mais diversos contextos, tais como “Desenvolvimento sustentável: Convenção sobre diversidade biológica” (A/RES/75/219), a Prevenção de corrida armamentista no espaço (A/RES/75/37) e a “Promoção e proteção de direitos humanos: questões de direitos humanos, incluindo aportes alternativas para aprimorar o efetivo gozo de direitos humanos e liberdades individuais (A/RES/75/178), todas de dezembro de 2020.

Esses excertos sinalizam alguns dos pontos que apontamos sobre alinhar a política externa chinesa ao que seriam demandas globais, reconhecendo a legitimidade e a liderança da ONU, ao mesmo tempo em que reafirma a possibilidade de que tais espaços reafirmem a plataforma externa do que seria o Socialismo com Características Chinesas para a Nova Era.

É inevitável, porém, reconhecer as implicações dessa abertura na inserção e influência de demandas do *mainstreaming* feminista ocidental, ou mesmo de seu vocabulário. Nos anos que antecederam a Conferência da ONU Mulheres em Beijing, por exemplo, a violência doméstica, ainda como grande tabu, era definida por 殴打妻子 (espancamento da esposa). A introdução do termo 家暴 (violência doméstica), incorporada em outros documentos oficiais e, inclusive, na lei promulgada em 2016, reflete essa influência do que seria discutir a integridade corporal como direito da mulher após o marco da conferência.

No âmbito da agenda para as mulheres, principalmente após sediar a IV Conferência Mundial das Mulheres em 1995, a China passou a comprometer-se com os compromissos atinentes à agenda da ONU para o desenvolvimento, tanto por meio dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio-ODM (2000), como dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS que o seguiram (2015), sendo um dos primeiros países a lograrem estatisticamente as metas relativas a gênero para o primeiro.

Apesar dos indicadores, com destaque para as metas em saúde e educação, as mudanças nas diretrizes atinentes à política do filho único, vigentes a partir de janeiro de 2016, despertam controvérsias analíticas quanto aos direitos sexuais e reprodutivos no país ao longo do tempo. Mais recentemente, o estímulo à maternidade como uma das formas de mitigar o envelhecimento da população a médio prazo, com a definição em nível provincial das licenças maternidade de maior duração, e campanhas voltadas para encorajar o trabalho doméstico entre as mulheres, têm gerado polêmicas, sobretudo quanto aos impactos ainda pouco mensurados sobre a presença feminina no mercado de trabalho (PEREIRA, 2018b).

Outra possível correlação com as crescentes orientações em torno da preservação da instituição familiar diz respeito ao estreitamento das regras para o divórcio, além do próprio tratamento concedido pelo Estado à violência doméstica, com a proliferação de vários grupos informais ou organizações de base que prestam auxílio às vítimas, sob a crítica de que as políticas públicas são excessivamente lenientes com o abusador ou protegem as mulheres de forma subsidiária ao interesse em manter a unidade da família.

No que tange ao primeiro aspecto, vale ressaltar que a China foi pioneira ao adotar a possibilidade de divórcio, com antecedentes antes mesmo da revolução, já que a constituição provisional adotada no Primeiro Congresso do Soviete Chinês em 1931, já mencionada neste artigo, e as regulações de casamento estabelecidas na ocasião, reconheciam a plena liberdade de divórcio para homens e mulheres, com efeitos imediatos. Mesmo as alterações normativas promovidas no curso desse regime visavam a proteger as mulheres diante da necessidade de outorgar-lhes proteção diante da dependência econômica de algumas esposas, ou nas hipóteses em que estivessem servindo ao partido em localidades longínquas (MEIJER, 1971).

No contexto pós-revolucionário, e com base nos princípios de equidade maoístas, a reforma na instituição do casamento era entendida como uma das prioridades, de forma que a lei do casamento, estabelecida pelo próprio Mao Zedong em 1949, dedicava oito capítulos ao divórcio. Mesmo a lei que a seguiu, em 1980, apesar de ter adotado regras mais restritas, tinha como premissa para estas o fato de que as mediações, sob o regime anterior, geravam procedimentos longos. Nesse sentido, estabeleceu, por exemplo, a possibilidade de que as mulheres requisitassem o divórcio nos tribunais do povo locais, o que apenas era possível nos casos consensuais (WONG, 1982, p. 277).

A despeito da continuidade em relação às legislações que a sucederam, a reforma de 2001 foi um dos primeiros precedentes nos quais o Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo inovou a legislação, flexibilizando o divórcio ainda mais. O Comitê foi de encontro ao processo legislativo chinês, no qual a propositura de leis e reformas é competência do Congresso Nacional do Povo, antecipando uma série de alterações e sobreposições dos dois organismos em relação à lei.

Em janeiro de 2021, o novo Código Civil chinês trouxe novamente à tona o debate, pois estabeleceu um período de trinta dias para que os casais que solicitam divórcio em consentimento mútuo possam efetivamente ter seu procedimento reconhecido. O artigo, segundo Wang (2021), é não apenas o ponto mais controverso da legislação, mas também tem despontado opiniões majoritárias na comunidade jurídica, no sentido de que o estreitamento do direito ao divórcio se coaduna com a preservação da família e a necessidade de preservar o coletivo vis-à-vis o individual.

Em relação ao segundo aspecto, e diante da limitação à organização institucional das mulheres fora do espaço da Federação em

termos de escopo, a proliferação de coletivos que promovem informalmente o debate sobre a violência e atuam em proteção às mulheres coincide com o fortalecimento do papel das mídias sociais para a mobilização feminina, e, em contraste, a estigmatização do próprio feminismo como ideologia.

7.8 LEGITIMIDADE, RECHAÇOS E MÍDIAS: IDEOLOGIA E RECONHECIMENTO

O termo “feminismo” (女权主义) somente é registrado em manchetes a partir de 2000, havendo uma parca utilização nos principais jornais do país, normalmente associado a acepções negativas. Essa estratégia, combinada ao silenciamento midiático do papel que as organizações de mulheres tiveram ao longo da história recente na China e à inexistência de um debate público ou educativo claro, está na base da crescente associação da luta feminista a concepções pouco claras ou a um radicalismo que marginaliza o ativismo no nível local.

Enquanto as mobilizações internacionais no âmbito do #MeToo (# 我也是) em 2017 tiveram impactos diretos na China, notadamente nas universidades, com a organização de estudantes e o registro de exonerações e apurações de casos por todo o país, existem claras descontinuidades se tais fenômenos são analisados à luz de outras articulações internas.

Assim, a despeito da repercussão da prisão em 2015 das cinco ativistas conhecidas como “Feminist Five” na comunidade internacional e mesmo domesticamente, em razão de um protesto sobre assédio sexual, ou da campanha promovida poucos anos antes pela redistribuição da proporção entre toaletes femininos e masculinos, é complexo auferir o nível de legitimidade que eventual incidência de tais pautas e dos coletivos que subjazem a tais reivindicações teria na sociedade como um todo e nas iniciativas governamentais.

Como reflexo dessas discrepâncias, a terminologia “Feminismo Tianyuan” (女权田园 ou 中华田园女权), ou seja, de base ou *grassroots* (no sentido de tosco ou rudimentar) consolidou-se nos últimos anos nas redes como uma referência pejorativa ao comportamento agressivo ou sensacionalista das ativistas, sem a adoção de uma linguagem propositiva que possa contribuir efetivamente para o debate. Embora, em certa medida, as críticas à desarticulação possam ser válidas, notadamente se consideradas a partir das lutas do início do

século passado e da dimensão proletária da mobilização feminista na China na cidade e no campo, é igualmente importante observar a instrumentalidade da terminologia para o esvaziamento das redes de solidariedade e das reivindicações de gênero que pudessem surgir nos mais diversos âmbitos.

Nesse sentido, por exemplo, Ma (2020), realizando uma análise de usuários(as) e conteúdo de 4.440 perguntas e respostas relacionadas ao verbete “Feminismo Tianyuan” na plataforma Zhihu (知乎) – o sítio eletrônico mais empregado na China como fórum – concluiu que o perfil predominante era de homens residentes em áreas de maior desenvolvimento econômico relativo no país, normalmente empregados nos setores de alta tecnologia. O estudo também apontou que, embora o termo efetivamente tenha consolidado a conotação negativa do feminismo, predominante na mídia cibernética, também viabilizou a discussão de temas “tipicamente chineses” (中国特色) à luz das demandas feministas, demonstrando a existência de discursos de solidariedade. Entre essas temáticas, a pesquisadora aponta questões relacionadas aos dotes (彩礼), ônus tácito do trabalho reprodutivo sobre as mulheres, além da relevância da fertilidade como elemento de barganha nas relações conjugais.

7.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indubitavelmente, a coerência – e mesmo interdependência – entre as demandas das mulheres e a própria luta socialista garantiram a legitimidade social do movimento em sua origem, permitindo, ainda, que houvesse a penetração de muitas reivindicações das mulheres na estruturação organizacional e normativa do Estado pós-revolucionário.

É também evidente concluir pela existência de discrepâncias, igualmente continuadas no curso histórico, entre a incorporação da força feminina e do discurso igualitário e o efetivo reconhecimento de suas demandas em termos de forma (representação) e de conteúdo, sobretudo quando vão de encontro direto ao poder dos homens.

Assim, existe uma correlação importante entre a própria condução do sistema político-econômico chinês e a articulação das causas das mulheres, além dos mecanismos por meio dos quais, ao longo da história, a efetivação dos direitos reivindicados foi integrada às políticas públicas e à representação das mulheres no corpo institucional estatal.

Se o processo histórico chinês evidencia diversas peculiaridades quanto à sobreposição dessas variáveis, é também sua dinâmica que desdobra os interrogantes a partir da reflexão que foi proposta, os quais merecem novas investigações e análises.

Do ponto de vista das Relações Internacionais, é importante questionar as influências recíprocas entre as narrativas feministas locais e que se delineou como “movimento feminista” no *xifang*, incorporado sob conceitos como *mainstreaming* e empoderamento. Essa retórica transita, mais recentemente, em meio aos espaços reivindicados de legitimação da China nas organizações internacionais, notadamente no sistema ONU, conforme se discutiu, e oferece uma gama de indagações sobre a organicidade, a legitimidade e mesmo a instrumentalização da causa feminista na China atual.

Tais análises permitem-nos concluir que, se bem existir uma organicidade pungente na luta feminista chinesa contemporânea, seja quanto à agenda reivindicatória, seja em relação às tentativas de articulação e formação de redes (com especial importância às mídias sociais), existem desafios intrínsecos à organização político-social chinesa. Os avanços são atravancados, entre outros, pela marginalidade institucional e retórica das articulações emergentes, com o fortalecimento da oposição entre o Estado e os movimentos sociais, por um lado, e o recrudescimento dos valores familiares e esvaziamento dos espaços públicos de discussão, por outro.

REFERÊNCIAS

- ANGELOFF, Tania. Le féminisme en République populaire de Chine : entre ruptures et continuités , *Revue Tiers Monde* (209), pp. 89-106, 2012.
- BARLOW, Tani E. “Feminismo, revolución y literatura en Ding Ling”. *El Diário de la Señorita Sofia*. Barcelona: Bellaterra, s.d..
- BARLOW, Tani E. *The Question of Women in Chinese Feminism*. Durham: Duke University Press, 2004.
- BELDEN, Jack. *China Shakes the World*. Harmondsworth: Pelican, 1973.
- CHU, Min; NIU, Yufeng (褚敏; 牛余凤). Sobre a influência da doutrina feminista sobre as mulheres chinesas (论女权主义对中国女性的影响). *Teoria da Ciência* (学理论), pp. 49-50, 2015.

- COHEN, Charlotte Bonny. 'Chung-kuo nu'. Women of China. In: MORGAN, Robin (Org.). **Sisterhood is Powerful**. New York: Vintage Book, Random House, pp. 385-417, 1970.
- CONSTITUTION. **Constitution de la Chine Soviétique**. KUN, Bela (Org.). Paris: Bureau d'Éditions, 1935.
- DAVIES, Mike. **Holocaustos coloniais. Clima, fome e imperialismo na formação do Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- DAVIN, Delia. **Woman-work. Women and the Party in Revolutionary China**. Oxford: Clarendon Press, 1976.
- ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas). **ECOSOC International Declaration on Gender Mainstreaming**. Nova Iorque, 1997. Disponível em: <<http://www.gamechangenetwork.info/documents/GenderMainstreaming/Frameworks/1997%20ECOSOC%20Declaration%20on%20gender%20mainstreaming.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- ELSON, Diane. Gender and the global economic crisis in developing countries: a framework for analysis. **Gender & Development** 18 (2), 2010.
- GIPOULON, Catherine. XIANGJINGYU ou les ambiguïtés d'une carrière entre communisme et féminisme. **Études chinoises** (漢學研究) 5 (1), 1986. Disponível em <https://www.persee.fr/doc/etchi_0755-5857_1986_num_5_1_1046>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- GIPOULON, Catherine. QIU, Jin. **Pierres de l'oiseau Jingwei. Femme et révolutionnaire en Chine au XIXe siècle**. Paris: Éditions des femmes, 1976.
- HUA, Chang-ning. **La condition féminine et les communistes en action**. Paris: EHESS, 1981.
- HUANG, Yuting; QIAN, Ni (黃羽婷; 芊霓). Direitos das mulheres desde o Estado Socialista até o #MeToo: Wang Zheng fala sobre os 70 anos da praxis feminista na China (从社会主义国家女权到中国#MeToo 王政谈中国女权主义实践七十年). **Nova mídia feminina** (新媒体女性). Maio, 2019. Disponível em: <<https://www.163.com/dy/article/ECBCL1KJ05148HA0.html>>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- ISAACS, Harold. **La Tragédie de la Révolution chinoise 1925-1927**. Paris: Gallimard, 1966.
- JUDD, Ellen R. **The Chinese Women's Movement between State and Market**. Stanford: Stanford University Press, 2002.

- JUDGE, Joan. **The Precious Raft of History. The past, the west, and the woman question in China.** Stanford: Stanford UP, 2008.
- KA YEE TSUI, Justina. **Chinese Women: Active Revolutionaries or Passive Followers? A History of the All-China Women's Federation, 1949–1996.** Dissertação de Mestrado, Departamento de História, Concordia University, 1998. Disponível em: < <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.2941&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- KO, Dorothy. **Ciderella's Sisters. A revisionist history of footbinding.** Berkley: University of California Press, 2005.
- LEITH, Suzette. Chinese Women in the Early Communist Movement. In: YOUNG, Marilyn B. (Org.), **Women in China. Studies in Social Change and Feminism.** Ann Arbor: University of Michigan, 1973.
- LESCOT, Patrick. **O Império vermelho.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.
- LI, Duo (李璐). Analisando o desenvolvimento da imagem das mulheres da China e do Nordeste a partir das dez companheiras no Restaurante Oito de Março de Haibin (从哈尔滨三八饭店十姐妹看中国和东北妇女形象的演变). **Sociedade Cazar (哈扎尔学会)**. 3 março 2019. Disponível em: < https://mp.weixin.qq.com/s/_3oqeKpPhMjzHjQLhLZHg>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- MA, Chenyu (马晨雨). **O dilema do feminismo na China: estudo de caso sobre perguntas e respostas sobre o verbete 'Feminismo Tianyuan' na plataforma Zhihu (女权主义的中国式困境-基于知乎平台“田园女权”问答的主题分析).** Dissertação de Mestrado. Programa de Jornalismo e Comunicação. Central China Normal University. China Academic Journal Electronic Publishing House. 2020. Disponível em: < www.cnki.net>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- MA, Yujiao (马娟). Perspectivas realísticas: desde a doutrina feminista ocidental sobre os múltiplos horizontes das mulheres chinesas (现实视角: 西方女权主义思想以多种形式进入中国女性视野). **Casa do drama (戏剧之家)**: 2019 (29).
- MAO, Zedong. **Oeuvres choisies de Mao Tse-Toung.** Vol. I. Beijing: ELE, 1967.
- _____. **Política.** SADER, Eder (Org.). Trad. Eder Sader et al. São Paulo: Ática, 1982.

- MEIJER, Marinus J. **Marriage Law and Policy in the People's Republic of China**. Hong Kong: Hong Kong University Press, 1971.
- MITTER, Rana. **Forgotten Ally. China's World War II 1937-1945**. Boston/NY: Houghton Mifflin Harcourt, 2014.
- NELSON, Julie. Freedom, Reason, and More: feminist economics and human development. **Journal of Human Development**, 3 (5), 2004
- NESIAH, Vasuki. The Ground Beneath Her Feet: "Third World" Feminisms. **Journal of International Women's Studies**, 4 (3), 2013.
- PANG, Xun; WANG, Shuai. The International Political Significance of Chinese and US Foreign Aid: As Seen in United Nations General Assembly Voting. **Social Sciences in China**, (39):1, 2018.
- PEREIRA, Mariana Y. B. A violência de gênero na Educação chinesa. **Revista Jornalismo e cidadania**. Abril, 2018. Disponível em: <<https://issuu.com/revistajornalismoecidadania>>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- _____. A China entre a retórica e a prática do desenvolvimento sustentável: uma análise de gênero. In: **Sobre a China**. Recife: Editora Universitária, 2018(b).
- PEREIRA, Rosângela S.; Rambla, Francesc X. Pensamento econômico feminista sobre desenvolvimento: breve viagem através do tempo. **Revista Políticas Públicas**, (14): 1, 2010.
- RÄTE CHINA. **Dokumente der chinesischen Revolution**. (1927-1931). MANFED, Heinz (Org.). Frankfurt: Verlag Ullstein, 1973.
- REISCHAUER, E. & FAIRBANK, John K. **East Asia. The Modern Transformation**. Boston: Houghton Mifflin Co. 1965.
- SHEN, Yueyue (沈跃跃). Estabelecendo uma organização de base para a Federação das Mulheres com o espírito da reforma e inovação (以改革创新精神建设服务型基层妇联组织). **Em busca da verdade (求是)**, 2014 (18). Disponível em: < <http://theory.people.com.cn/n/2014/0915/c83846-25662480.html>>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- SMEDLEY, Agnes. **La longue marche. Mémoires du maréchal Chu Teh**, Vol. 2. Paris, Imprimerie Nationale, 1969.
- SNOW, Edgar. **Red Star Over China**. Hardmondsworth: Penguin, 1972.
- SNOW, Helen Foster. **Women in Modern China**. Paris: Mouton, 1967.

- SPENCE, Jonathan. **Em Busca da China Moderna. Quatro séculos de história.** São Paulo: Cia das Letras, 1996.
- STRONG, Anna Louise. **China's Millions.** Beijing: New World Press, 1965.
- TING LING. **Sol sobre o Rio Sangkan.** Rio de Janeiro: Editora Vitória, 1956.
- WANG, Xinyu. Keeping Cool Over China's New Divorce 'Cool-Off Period'. **SixthTone.** Janeiro 2021. Disponível em: <<https://www.sixthtone.com/news/1006631/keeping-cool-over-chinas-new-divorce-cool-off-period>>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- WITKE, Roxane. Woman as Politician in China of the 1920's. In: YOUNG, Marilyn B. (Org.), **Women in China. Studies in Social Change and Feminism.** Ann Arbor: University of Michigan, 1973.
- WOMEN OF CHINA. **Du Jie: Reconfirming Commitment, Building a Better Future for Women.** 4 setembro de 2020. Disponível em: < <http://www.womenofchina.cn/womenofchina/html1/special/20091/6358-1.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- WONG, Linda. Family Reform through Divorce Law in the PRC. **Pacific Basin Law Journal**, 1 (2), 1982.
- XI, Jinping. **Statement by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the High-level Meeting on the Twenty-fifth Anniversary of The Fourth World Conference on Women.** Beijing, 1 outubro 2020. Disponível em: < https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1821556.shtml> (versão em inglês). Acesso em: 26 fev. 2021.
- YAN, Xuetong. The Rise of China and Its Power Status. **The Chinese Journal of International Politics**, (1) 1, 2006.
- ZHANG, Naihua. Searching for 'Authentic' NGOs: The NGO Discourse and Women's Organizations in China. In: HSIUNG, Ping-Chuna, JASCHOK, Maria, MILWERTZ, Cecilia (Orgs.), **Chinese Women Organizing: Cadres, Feminist, Muslims, Queers.** Oxford: Berg, 2001.
- ZHENG, Wang. **Finding Women in the State A Socialist Feminist Revolution in the People's Republic of China, 1949-1964.** Oakland: University of California Press, 2016.



AUTORES

Christine Rufino Dabat - Professora do Departamento de História da UFPE na área de História da Agricultura, com ênfase nas relações de trabalho. Coordena o Grupo de Estudos sobre a História da Ásia. Publicou o livro *Mulheres no Movimento Revolucionário Chinês* (2006; 2ª edição em preparação) e escreve um livro sobre a Reforma Agrária e a cooperativização agrícola na China.

Gustavo de Andrade Rocha - Mestre em Economia e doutor em Ciência Política (ambos pela UFPE). Atualmente é professor do Centro Universitário Tabosa de Almeida, Vice-líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento e Regiões (UFPE) e Pesquisador Associado do Instituto de Estudos da Ásia (UFPE).

João Ricardo Cumarú - Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE), Pesquisador Associado e Curador de Matrizes Energéticas e Meio Ambiente do Centro de Estudos Asiáticos (UFPE) e membro da Rede de Estudos Brasil-China (RBChina).

Joyce Helena Ferreira da Silva - Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e pesquisadora associada do Instituto de Estudos da Ásia (UFPE). Possui Mestrado em Ciência Política e Graduação em Ciências Econômicas. Atualmente, é membro da Comissão Científica do Centro Sino-Brasileiro de Pesquisas Socioeconômicas do Instituto Confúcio (UPE), em parceria com a Central University of Finance and Economics (CUFE-China).

Marcos Costa Lima - Possui graduação em Filosofia Política pela Université Montpellier 2 (1978), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1985) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1998). Pós-Doutorado na Université Paris XIII – Villetaneuse (2003). Professor Associado 4 da UFPE no Departamento de Ciência Política. Coordenador do Instituto de Estudos da Ásia e do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D&R).

Maria de Jesus de Britto Leite - Arquiteta e Urbanista formada pela Universidade Federal de Pernambuco (1979). Mestre (2001) e Doutora (2007) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professora da UFPE, vinculada ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo, onde leciona no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo e na pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. Atualmente faz parte do Comité Avaliador da SBPC e coordena o Instituto Futuro da UFPE.

Mariana Yante Barrêto Pereira - Com doutorados pela Universidade Federal de Pernambuco e pela Wuhan University, coordena a Curadoria de Segurança Alimentar e Estrangeirização de Terras do Instituto de Estudos da Ásia (IEÁSIA-UFPE), além de ter sido docente na Graduação em Direito e no Programa de Pós-Graduação em Educação em Direitos Humanos na mesma instituição. Conduziu pesquisas, entre outros, para a Academia Chinesa de Ciências Sociais e o Wuhan University Institute of International Law. Nesse âmbito, possui publicações nas questões de gênero e desenvolvimento, além de outros aspectos aos direitos humanos, com ênfase em sustentabilidade e epistemologia crítica.

Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro - Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, com período sanduíche no European University Institute. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba. Professor Adjunto de Relações Internacionais no Departamento de Ciência Política da UFPE.

Renan Cabral da Silva - Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), graduado em Ciências Sociais pela mesma universidade, é professor da Universidade de Pernambuco (UPE), atuando no curso de Licenciatura em Ciências Sociais. É membro fundador do Núcleo de Pesquisa de Ciências Sociais da UPE (NUPECS) e também do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D&R-UFPE). Volta-se para o estudo do desenvolvimento, recentemente com foco na China.

Renan Holanda Montenegro - Pesquisador pós-doutoral (PNPD/Capes) junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Ciência Política pela UFPE com período de mobilidade na Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisador Associado do Instituto de Estudos da Ásia e do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D&R), ambos ligados à UFPE.

Título Brasil e China nas relações internacionais:
temas e debates

Organização Marcos Costa Lima

Formato E-book (PDF)

Tipografia Open Sans

Desenvolvimento Editora UFPE



Rua Acadêmico Hélio Ramos, 20 | Várzea, Recife-PE
CEP: 50740-530 | Fone: (81) 2126.8397
E-mail: editora@ufpe.br | Site: www.editora.ufpe.br



PROGRAD
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO