

A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil

Hussein Kalout

Hugo Bras Martins da Costa

Resumo: As mudanças no equilíbrio de poder global e na dinâmica política regional sul-americana instalaram um importante dilema no âmbito da política externa brasileira acerca da melhor estratégia de inserção internacional do Brasil diante da ascendente rivalidade entre Estados Unidos e China. A partir de uma avaliação das relações Brasil-EUA e Brasil-China nas dimensões econômico-comercial, político-cultural e diplomática, este artigo argumenta que a imposição de uma escolha binária para responder a esse dilema estratégico não prosperará a longo prazo, a não ser às custas da fragmentação dos interesses nacionais brasileiros e da deterioração de setores pujantes do seu sistema produtivo.

Palavras-chave: China; Estados Unidos; Brasil; política externa brasileira; interesses estratégicos.

China-U.S. Rivalry and Brazil's Strategic Interests


Abstract: Changes in global power balance and in South American regional political dynamics installed a central dilemma for Brazilian foreign policy regarding the best strategy for Brazil's international insertion in the growing rivalry between the United States and China. Assessing Brazil-U.S.A. and Brazil-China economic-commercial, political-cultural and diplomatic relations, this article argues that imposing a binary choice in response to this strategic dilemma has no long term prosperity, except at the cost of Brazilian national interests fragmentation and the deterioration of its thriving production system segments.


Keywords: China; United States; Brazil; Brazilian foreign policy; strategic interests.

A rivalidade entre os Estados Unidos e a China será um dia descrita pelos historiadores das Relações Internacionais como uma das maiores e mais longevas entre uma potência hegemônica estabelecida e uma potência emergente. Na condição de maior poder do hemisfério ocidental desde a derrocada do Império Romano, os EUA lutam pela preservação de sua hegemonia como superpotência. Enquanto desafiante, a China, que em apenas uma geração emergiu em velocidade e escala sem precedentes para perpassar os Estados Unidos como principal potência mundial em muitas áreas, almeja restaurar a sua pujança imperial.

Pequim deseja reformar a arquitetura internacional desenhada pelos EUA após a Segunda Guerra, não somente como o maior império da história do Oriente, mas como uma ascendente superpotência global insatisfeita com a ordem mundial herdada. Como resultado, pela primeira vez desde que os EUA ultrapassaram a Grã-Bretanha na década de 1870 e se tornaram a principal economia, o mundo observa o recrudescimento de uma rivalidade que é capaz de alterar o equilíbrio de poder internacional estabelecido após a Segunda Guerra Mundial (Alisson 2017, Alisson et al. 2022).

O centro gravitacional das Relações Internacionais já se deslocou para o continente asiático e, conseqüentemente, a batalha pela supremacia geopolítica no sistema internacional entre americanos e chineses (Quach 2011, Grether & Mathys 2010, Allison 2017, Mearsheimer 2014, Ikenberry 2008). O simultâneo domínio dos poderes de destruição militar, da expansão econômica e do avanço tecnológico alcançados por Estados Unidos e China não encontra paralelo com a confrontação bipolar verificada na Guerra Fria e representa um arranjo sem precedentes na ordem geopolítica mundial. A capacidade de cooperação, ou a disposição de confrontação entre Pequim e Washington, terá a força de modular os contornos desta Era. Os reflexos dessa complexa rivalidade já são, na realidade, sentidos nos mais variados tabuleiros internacionais e nas pressões diplomáticas exercidas pelos dois lados em todas as regiões do globo. Crê-se, cada vez mais, que a rivalidade ou a competição entre a China e os EUA moldará o futuro do mundo em todas as dimensões.

Hussein Kalout  é Editor-Chefe da CEBRI-Revista, Conselheiro Internacional do CEBRI, professor de Relações Internacionais e Pesquisador na Universidade Harvard. Foi Secretário Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Hugo Bras Martins da Costa  é Doutor em Ciência Política em cotutela de tese entre o Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ e Sciences Po Paris, em que ocupa a posição de Enseignant Vacataire. É Pesquisador Associado do Laboratório de Análise Política Mundial do IESP-UERJ.

Na América Latina e, especificamente, na América do Sul, a China se encontra mais bem posicionada em comparação aos EUA. Enquanto a China avançou as suas peças estratégicas no tabuleiro latino-americano e aprofundou a sua relação política e econômica com os países da região nos últimos vinte anos, os Estados Unidos atribuíram uma importância periférica ao hemisfério e priorizaram insolúveis intervenções militares no Oriente Médio, a guerra ao terrorismo internacional e o antagonismo com a China e a Rússia. O resultado dessa inércia, no contexto regional, permitiu à China, em menos de duas décadas, ampliar sua importância relativa face aos EUA e se tornar o maior parceiro comercial das duas maiores economias da América do Sul, Brasil e Argentina.

As mudanças no equilíbrio de poder global e na dinâmica política regional sul-americana, descritas anteriormente, promoveram efeitos distributivos na economia brasileira. Assim como em outros períodos da história do Brasil, instalaram um importante dilema no âmbito de sua política externa, que traz à baila a discussão entre seus analistas e formuladores acerca do comportamento do Estado brasileiro diante da ascendente rivalidade entre Estados Unidos e China para a definição da sua estratégia de inserção internacional nesta nova conjuntura.

A magnitude e a complexidade das relações Brasil-EUA e Brasil-China requerem uma avaliação pormenorizada de seus aspectos quantitativos e qualitativos, tanto no presente quanto no passado. Trata-se da relação com as duas maiores potências do mundo e, também, da subsistência do sistema produtivo brasileiro. Cerca de dois terços do comércio exterior brasileiro têm como destino os mercados americano e chinês. Portanto, os dados atuais, a sua evolução nas últimas décadas e os fatos históricos das relações Brasil-EUA e Brasil-China são vetores vitais para a definição das opções de preferência brasileira na dimensão da relação bilateral tanto com Washington quanto com Pequim.

Na América Latina e, especificamente, na América do Sul, a China se encontra mais bem posicionada em comparação aos EUA. Enquanto a China avançou as suas peças estratégicas no tabuleiro latino-americano (...), os Estados Unidos atribuíram uma importância periférica ao hemisfério.

ANÁLISE COMPARATIVA BRASIL, EUA E CHINA – DIMENSÃO ECONÔMICO-COMERCIAL

Em matéria comercial, a dependência do Brasil em relação à China é significativamente superior à dependência em relação aos EUA. Os dados são cristalinos e inequívocos nesse aspecto e demonstram que essa tendência caminha para se acentuar nos próximos anos. Igualmente, demonstram que as empresas americanas são as principais concorrentes das empresas brasileiras no tocante à exportação de bens para os mercados asiático e europeu e que, enquanto a corrente de comércio entre Brasil e China se mostrou superavitária para a economia brasileira, a balança comercial com os Estados Unidos se mostrou deficitária. Em matéria econômica, a dependência do Brasil em relação aos EUA ainda é superior em relação à China, mas os dados demonstram que essa dependência tende a ser revertida em favor da China, caso o ritmo de crescimento dos investimentos diretos chineses no Brasil seja mantido nas próximas décadas.

A partir do começo do século XX, os Estados Unidos se consolidaram na liderança da corrente de comércio exterior e de investimentos estrangeiros diretos na economia brasileira. Analisando o período mais recente, nota-se que, apesar da progressiva redução da sua importância relativa no conjunto da economia brasileira, os Estados Unidos continuam sendo um parceiro estratégico para a dimensão econômico-comercial da política exterior do Brasil e o principal parceiro em alguns setores da economia.



Figura 1. Principais parceiros comerciais do Brasil, por fluxo comercial, em 2021 (Amcham 2022).

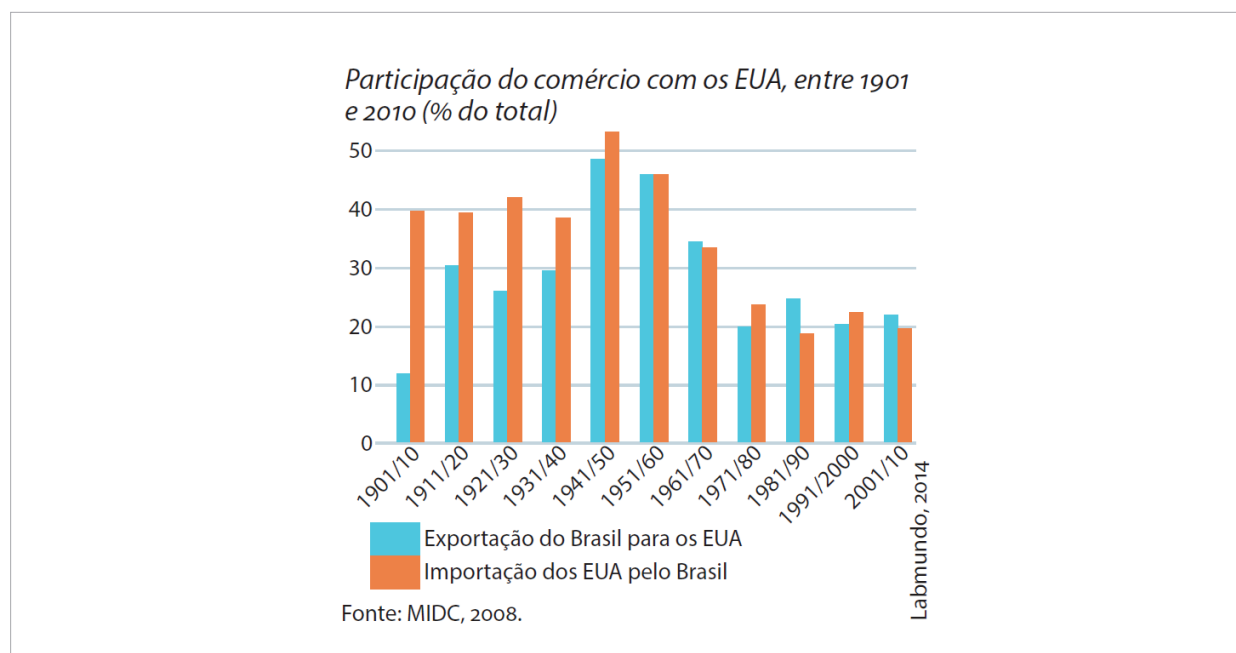


Figura 2a. Histórico das relações comerciais Brasil-EUA entre 1910 e 2021 (Labmundo 2014).

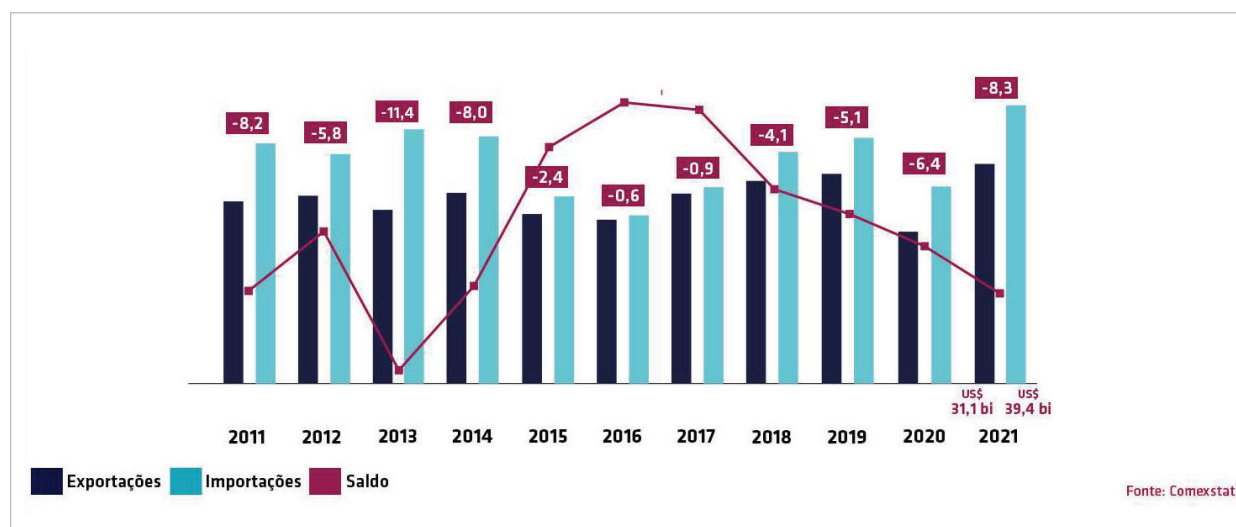


Figura 2b. Histórico das relações comerciais Brasil-EUA entre 1910 e 2021 (Amcham 2022).

No que se refere à dimensão comercial, os EUA foram, em 2021, a segunda principal origem das importações brasileiras, atrás apenas da China, e o terceiro principal destino das nossas exportações, atrás da China e da União Europeia, respectivamente (Brasil 2022). Em 2021, a corrente de comércio entre os dois países estabeleceu um novo recorde no comércio bilateral no valor de US\$ 70,5 bilhões, com forte concentração nas atividades da indústria de transformação, e o Brasil acumulou um déficit na balança comercial em relação aos EUA de US\$ 8,3 bilhões

(Amcham 2022). Em 2019, os Estados Unidos ocuparam a posição de destino principal de dois dos 15 principais produtos exportados pelo Brasil: de reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos, assim como de ferro e aço (United Nations Comtrade 2019). Vale destacar que, em 2000, a corrente de comércio entre os dois países era de US\$ 26 bilhões, e o Brasil acumulava um superávit de US\$ 200 milhões (Brasil 2022).

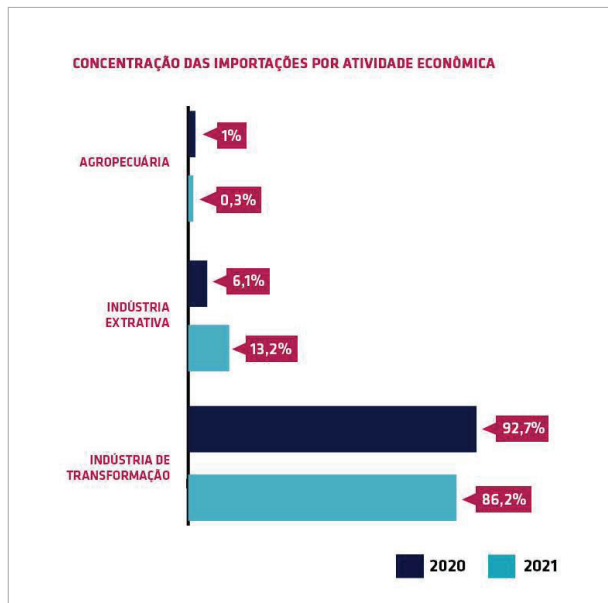


Figura 3a. Relações comerciais Brasil-EUA, por atividade econômica, em 2020 e 2021. Importações (Amcham 2022).

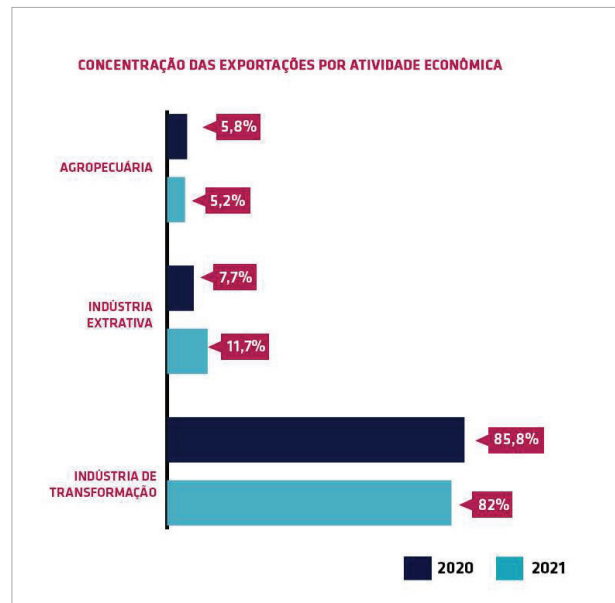


Figura 3b. Relações comerciais Brasil-EUA, por atividade econômica, em 2020 e 2021. Exportações (Amcham 2022).

Em relação à dimensão econômica, os EUA ocuparam, em 2020, a segunda posição nos investimentos diretos estrangeiros no Brasil, atrás apenas dos Países Baixos, e a primeira posição, se considerarmos o país controlador final do capital investido no país (Brasil 2021). Ainda em 2020, os EUA foram o quinto principal destino dos investimentos brasileiros no estrangeiro, atrás apenas dos Países Baixos, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas e as Bahamas, respectivamente (Brasil 2021).

Desde abril de 2009, a China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, desbancando 80 anos de liderança dos Estados Unidos na corrente de comércio e, ano após ano, vem ampliando a sua participação relativa nas importações e exportações brasileiras e a sua vantagem em relação aos demais parceiros comerciais do Brasil. Analisando o período mais recente, no entanto, nota-se que, apesar de a China também ter ampliado significativamente a sua importância relativa em investimentos estrangeiros diretos na economia brasileira e no destino dos investi-

mentos brasileiros no estrangeiro, a dimensão econômica da relação bilateral com o país asiático está bem distante da importância estratégica apresentada pela dimensão comercial.

No que se refere a esta última, a China foi, em 2021, a principal origem das importações do Brasil e o principal destino das nossas exportações analisadas em conjunto, superando sozinha blocos regionais e regiões inteiras, como União Europeia, Mercosul, ASEAN, América do Sul, América do Norte, África, Oriente Médio e Oceania (Brasil 2022). Além disso, a corrente de comércio entre Brasil e China estabeleceu, em 2021, um novo recorde no comércio bilateral no valor de US\$ 135,55 bilhões, com US\$ 87,90 bilhões em exportações e US\$ 47,65 bilhões em importações, e, em 2021, o Brasil acumulou um superávit na balança comercial em relação à China de US\$ 40,25 bilhões, o que equivale a 65% do superávit comercial brasileiro naquele ano (Brasil 2022). Por fim, ao analisarmos os 15 principais produtos exportados pelo Brasil em 2019, verifica-se que a China ocupa a posição de destino principal de dez desses produtos (United Nations Comtrade 2019). Vale destacar que, em 2000, a corrente de comércio entre os dois países era de US\$ 2,3 bilhões, e o Brasil acumulava um déficit de US\$ 134 milhões (Brasil 2022).

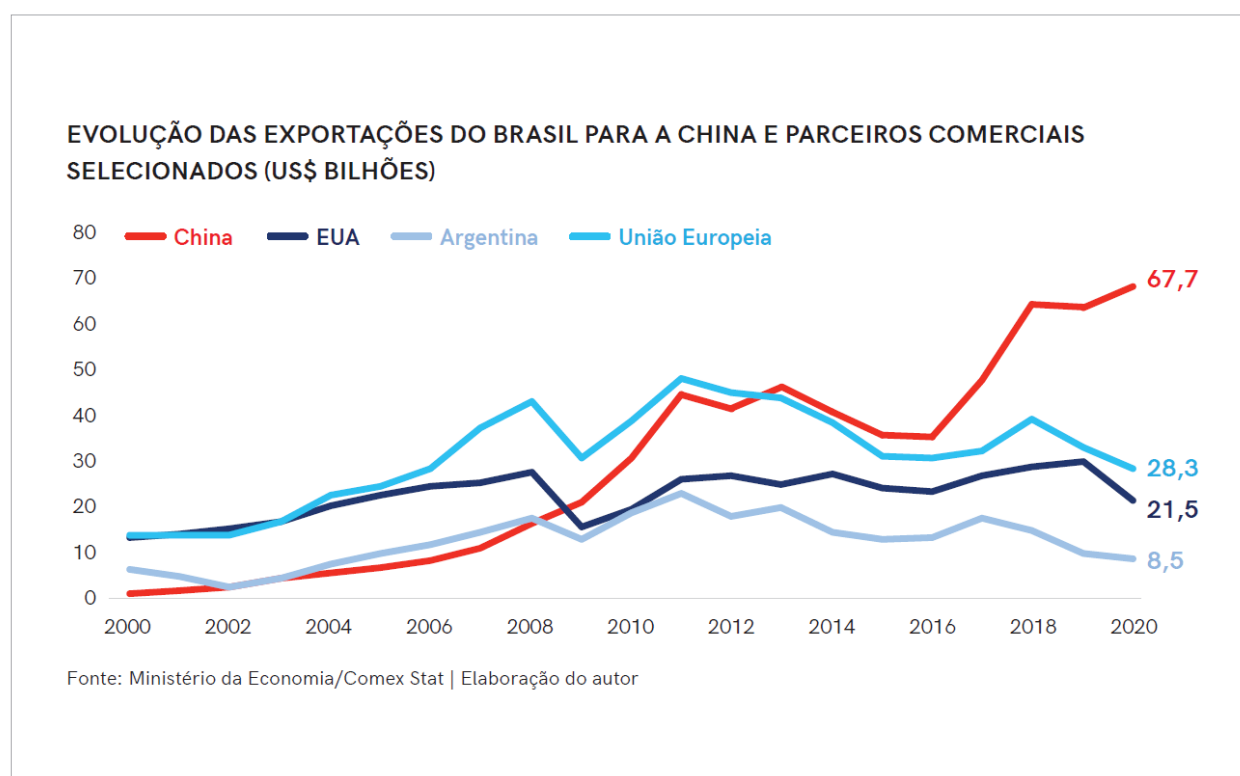


Figura 4. Exportações do Brasil, por parceiros selecionados, entre 2000 e 2020 (Cariello 2022).



Figura 5. Principais destinos das exportações brasileiras, por principais bens exportados, em 2019¹ (Un Comtrade 2019).

No tocante à dimensão dos investimentos, nota-se que, em consonância com o crescimento exponencial do comércio e na esteira do processo de internacionalização das empresas chinesas, o Brasil começou a ser percebido pela China como um potencial destino para novos investimentos no exterior. Sobretudo a partir de 2010, houve um significativo aumento do volume de investimentos chineses no país, que

1. São os 15 principais bens exportados pelo Brasil em 2019: 1) combustíveis, óleos minerais e produtos de sua destilação, substâncias betuminosas e ceras minerais; 2) sementes e frutos oleaginosos e diversos, grãos, plantas industriais ou medicinais, palha e forragem; 3) grãos de soja, partidos ou não; 4) grãos de soja, diferente de sementes, quebrados ou não; 5) minérios, escória e cinzas; 6) óleos de petróleo e óleos obtidos de minerais betuminosos, bruto; 7) minérios de ferro e concentrados, incluindo pirita de ferro torrada, bruto; 8) minérios de ferro e concentrados, não aglomerado; 9) carne e miudezas comestíveis; 10) reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos; 11) ferro e aço; 12) veículos, exceto material circulante ferroviário ou elétrico, e suas partes e acessórios; 13) cereais; 14) pasta de madeira ou outro material fibroso celulósico, papel ou cartão recuperado (desperdício e sucata); 15) milho.

recebeu 47% dos investimentos daquele país na América do Sul entre 2007 e 2020 (Cariello 2022). Entretanto, a China ocupou apenas a trigésima primeira posição nos investimentos diretos estrangeiros no Brasil em 2020, e a sexta posição, se considerarmos o país controlador final do capital investido no país (Brasil 2021). Em termos de distribuição desses investimentos entre 2007 e 2022, nota-se que estão fortemente concentrados nos setores da indústria manufatureira e de eletricidade, gás e outras utilidades. Por sua vez, a China ocupou apenas a quadragésima primeira posição dos investimentos brasileiros no estrangeiro em 2020 (Brasil 2021).

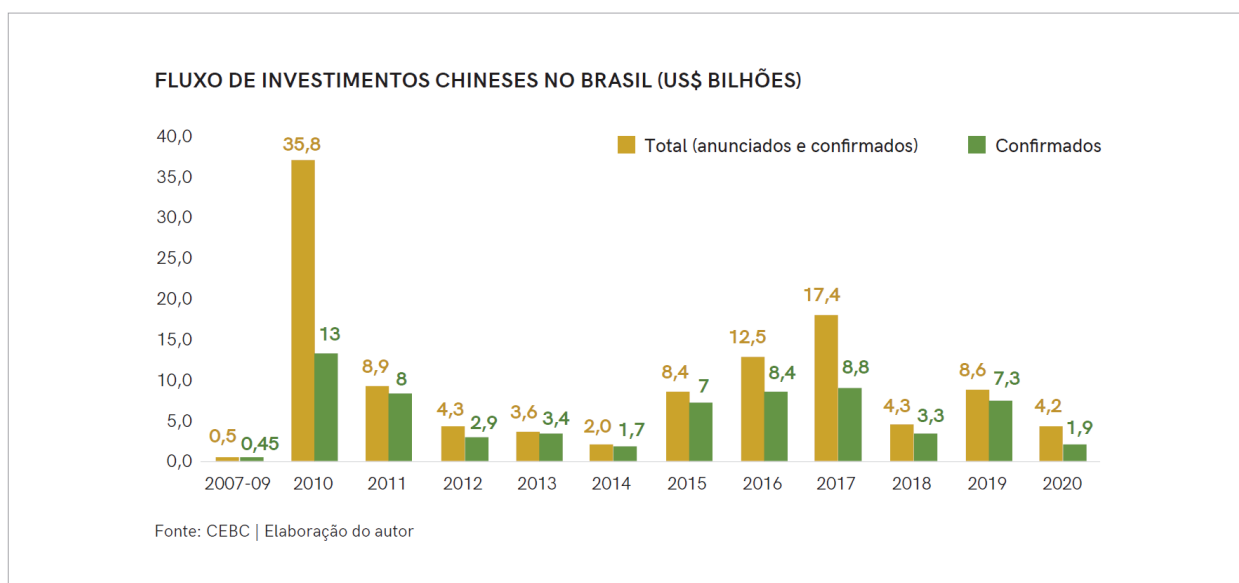


Figura 6. Investimento Chinês no Brasil, entre 2007 e 2022 (Cariello 2022).

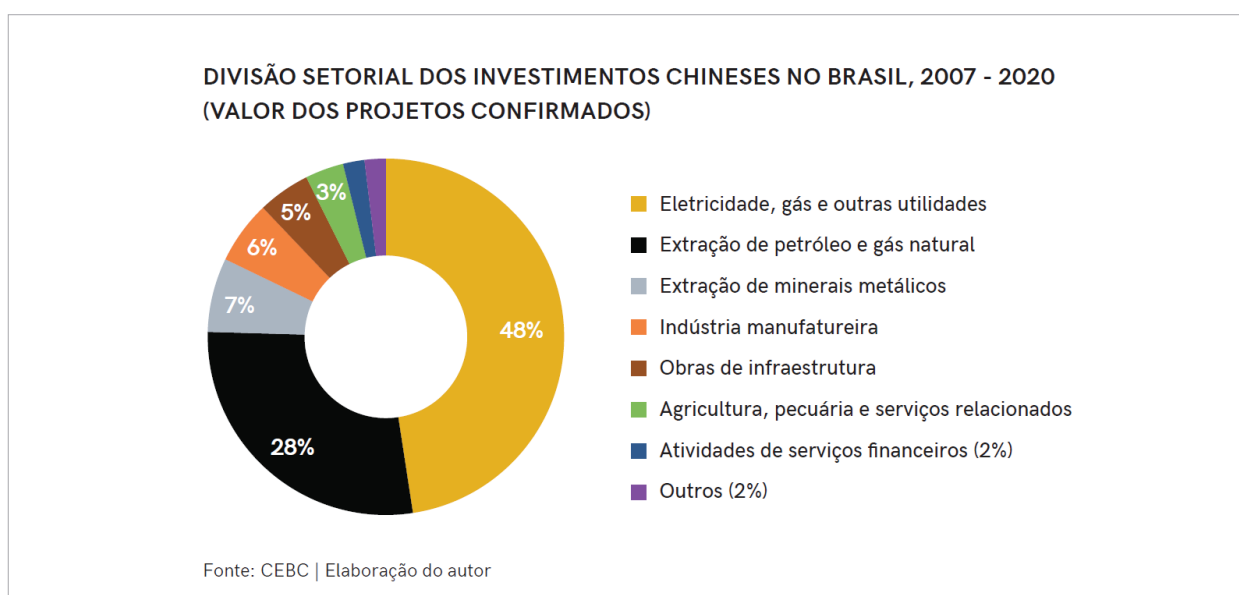


Figura 7. Investimento chinês no Brasil, por setor, entre 2007 e 2022 (Cariello 2022).

ANÁLISE COMPARATIVA BRASIL, EUA E CHINA – DIMENSÃO POLÍTICO-CULTURAL

Da perspectiva política, não seria possível efetuar uma comparação adequada sem antes analisar o histórico das relações político-culturais dos EUA e da China com o Brasil. Nesse particular, as relações dos EUA com o Brasil possuem vínculos estruturais no contexto social, educacional e cultural. Desde a mudança do eixo da política externa brasileira da Europa para os EUA, efetuada pelo Barão do Rio Branco, o Brasil buscou intensamente alçar a relação com Washington ao patamar de uma parceria estratégica, e as relações no contexto hemisférico passaram por altos e baixos. Essa interação não se verifica ainda na relação do Brasil com a China, que mantém um caráter fortemente pragmático. Entretanto, o histórico de abandono dos EUA de seus aliados, seja no compasso hemisférico ou em outras regiões do mundo, fragiliza a posição dos EUA e favorece a China, na visão dos variados grupos políticos nacionais. O histórico chinês nesse quesito, na visão do espectro político brasileiro, é por hora melhor.

Mais especificamente, os EUA possuem um forte vínculo com o Brasil por meio de sua cultura e sociedade, assim como através das instituições militares, da produção de ciência e tecnologia e do sistema de ensino superior. É nos EUA que se concentra a maior comunidade de brasileiros no exterior, com uma população estimada em 1,775 milhão de imigrantes em 2020 (Brasil 2021a). E é em cidades daquele país que se concentra não apenas o principal destino de turistas brasileiros no exterior, a cidade de Orlando, mas também alguns dos outros principais destinos. Universidades e agências de fomento às pesquisas estadunidenses seguem tendo um peso importante na formação direta ou indireta de cientistas brasileiros e nas redes acadêmicas dos centros de pesquisa no país.

Nessas dimensões, os vínculos entre as culturas e as sociedades brasileiras e chinesas não são significativos. A China não é um local de referência para os emigrantes brasileiros, visto que, em 2020, estima-se que apenas 10.106 brasileiros residiam naquele país (Brasil 2021a). Igualmente, o Brasil não está entre os principais destinos de imigrantes chineses no mundo, apesar de que é possível observar um aumento significativo da entrada de chineses no território nacional entre 2011 e 2017, assim como dos pedidos de autorização de trabalho permanente para chineses no Brasil nesse mesmo período (Brasil 2018). Em termos turísticos, apesar de o Brasil ser o principal destino dos chineses na América Latina, apenas 60 mil chineses escolhem em média o Brasil como destino, enquanto apenas 90 mil brasileiros visitam a China em média por ano (Brasil 2021b). Ademais, o volume de estudantes e pesquisadores brasileiros na China ainda é pequeno se comparado à quantidade vinda de outras

grandes economias mundiais, a partir da estratégia do governo chinês de atrair estudantes e pesquisadores estrangeiros para suas universidades e centros de pesquisa (Zhang & Liao 2021, Koike 2019).

Observando a partir do prisma político, é preciso sublinhar a admiração das elites brasileiras pelos pais fundadores da nação norte-americana, particularmente por seu legado histórico na construção de uma nação baseada no governo das leis, na separação inequívoca entre os poderes, na solidez democrática e em um invejável sistema educacional (Las Americas 2019). Entretanto, não se deve negligenciar que as intervenções militares dos EUA na região e o apoio à deposição de governos eleitos democraticamente, como o de Salvador Allende no Chile, em 1973, e de João Goulart no Brasil, em 1964, deixaram cicatrizes que ainda ecoam na memória da classe política desses países. O sentimento antiamericano na América Latina, no fundo, é resultado objetivo da política externa dos EUA para a região desde o final do século XIX. Conforme documentos recentemente desclassificados, de JFK a Ronald Reagan, a Casa Branca não hesitou em legitimar e apoiar regimes ditatoriais na região, endossar a perseguição a ativistas políticos, jornalistas e empresários e a fechar os olhos quanto às sistêmicas práticas de violações dos direitos humanos (Sanchez 2020). E a doutrina Monroe foi enterrada junto com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), pelo governo Reagan, após o apoio e o reconhecimento das Malvinas como parte ultramarina do território britânico.

De uma perspectiva ideológica, no que diz respeito aos EUA, o campo da esquerda brasileira é dividido em duas correntes e, portanto, possui duas visões distintas sobre a relação bilateral do Brasil com aquele país.

De uma perspectiva ideológica, no que diz respeito aos EUA, o campo da esquerda brasileira é dividido em duas correntes e, portanto, possui duas visões distintas sobre a relação bilateral do Brasil com aquele país. A primeira e mais radical corrente enxerga os EUA como ameaça constante à estabilidade política regional e obstáculo ao desenvolvimento nacional brasileiro. Contudo, sua influência na formulação do processo decisório da política externa brasileira é praticamente nula. Já a segunda corrente, de visão mais pragmática, compreende que, apesar das desconfianças em relação aos EUA, é necessário o estabelecimento de um diálogo fluido nos campos político e econômico, salvaguardado pelo respeito à soberania do Estado brasileiro e à sua autodeterminação. Essa corrente vê que há espaço para coopera-

ção, particularmente nos campos dos direitos humanos, da educação, da ciência e tecnologia e do meio ambiente.

Já no espectro da direita, é possível sublinhar que também existem dois subgrupos distintos. O primeiro, de composição minoritária, entende que o alinhamento dos interesses brasileiros aos dos EUA foram fundamentais para salvar o Brasil do *comunismo* e dos *movimentos subversivos* que se opunham ao regime militar brasileiro. Quem não se lembra da famosa frase de Juracy Magalhães, político conservador brasileiro e embaixador em Washington do regime militar, “O que é bom para os EUA é bom para o Brasil”? Esse grupo nos dias atuais é retratado pela falange bolsonarista. Para essa corrente, um alinhamento automático de Brasília a Washington não é sequer suficiente, pois, o certo, em sua visão, é um alinhamento incondicional – exatamente como ocorreu durante o governo Trump.

O segundo grupo no espectro da direita brasileira é o de corte empresarial, conservador em termos religiosos, que enxerga a relação bilateral com os EUA como referência de prosperidade e como uma oportunidade para o desenvolvimento nacional. Apesar dessa visão favorável, esse mesmo grupo não deixa de nutrir uma pequena reticência quanto ao comportamento de superioridade dos EUA vis-à-vis os países em desenvolvimento.

O ponto fundamental a decifrar nessa comparação é que, dos quatro subgrupos, os que preferem o alinhamento incondicional aos EUA e os que advogam pela contenção dos EUA, somados, não representariam a maioria da população brasileira e, portanto, são uma fenda absolutamente minoritária. Os outros dois grupos, de corte mais realista e pragmático, são de fato os que importam e são os que representam o pensamento majoritário das mais variadas correntes da sociedade brasileira, especialmente as mais influentes como, por exemplo, o setor produtivo, parlamentares, militares, diplomatas, jornalistas, acadêmicos, cientistas e intelectuais públicos (Las Americas 2019).

Ainda sob o prisma político, é preciso destacar uma certa aversão de grupos conservadores específicos da elite brasileira à revolução socialista que moldou a formação da República Popular da China, assim como ao governo chinês, que em sua percepção possui contornos autoritários, expansionistas, é contrário ao liberalismo econômico e exerce sistematicamente violações de direitos humanos em seu domínio doméstico e regional.

De uma perspectiva ideológica, a esquerda brasileira crê que a China é um parceiro mais confiável e mais estável do que os Estados Unidos, especialmente após as ameaças do governo Trump de intervenção militar na Venezuela e seu apoio ao governo golpista de Janine Añez, na Bolívia. Por sua vez, a direita no Brasil orienta

a sua bússola de acordo com os seus interesses econômicos práticos e, nesse sentido, os números são incontestavelmente favoráveis à China que, em sua visão, tem se demonstrado um parceiro formidável e um mercado aberto para a expansão das exportações brasileiras, particularmente para o setor do agronegócio. É importante lembrar que as barreiras comerciais dos EUA aos produtos brasileiros, apesar de todas as concessões feitas pelo governo Bolsonaro à administração Trump, não contribuíram na construção de uma imagem mais positiva junto à corrente da centro-direita brasileira de inclinação favorável aos EUA.

ANÁLISE COMPARATIVA BRASIL, EUA E CHINA – DIMENSÃO DIPLOMÁTICA DAS INSTITUIÇÕES DE ESTADO

Desde a transição para o regime republicano no Brasil, as relações bilaterais com os Estados Unidos se tornaram o elemento sistêmico mais relevante para as definições dos interesses, das prioridades e das orientações estratégicas da inserção internacional do Brasil durante todo o século XX. Com efeito, desenvolveram-se dois posicionamentos que podem ser considerados como marcos interpretativos das relações entre Brasil e Estados Unidos no seio do Itamaraty: o americanista e o universalista. O primeiro paradigma prescreve o alinhamento com os EUA como um elemento essencial para a inserção internacional brasileira, visando tirar benefícios das condições oferecidas por essa aliança. O segundo paradigma prescreve a necessidade de uma diplomacia universalista e diversificada. Muito da política externa brasileira republicana pode ser explicada à luz do embate entre esses dois posicionamentos (Soares de Lima et al. 2017).

No âmbito das forças armadas brasileiras, no entanto, a tradição da cooperação na área de defesa com o eixo ocidental e as complementaridades entre o Brasil e os EUA, no que tange à indústria brasileira de defesa, são componente fundamental da sua doutrina militar e da sua estratégia para a inserção internacional do Brasil. Em que pese a diversificação de parcerias nas últimas décadas, as Forças Armadas e a indústria de defesa dos EUA seguem sendo os parceiros preferenciais da cooperação militar brasileira e da formação de oficiais militares. Nesse particular, é importante lembrar que o Brasil sempre franqueou o seu irrestrito apoio e a sua inarredável solidariedade aos EUA nos momentos mais complexos da vida nacional americana, perpassando da Segunda Guerra Mundial aos ataques terroristas de 11 de setembro. Igualmente, o Brasil lutou ao lado dos aliados na Segunda Guerra e, em particular, ao lado das tropas americanas contra soldados da Alemanha nazista na Itália.

Na visão institucional do corpo diplomático brasileiro, no entanto, os resultados alcançados nos últimos vinte anos entre Brasília e Washington não corres-

ponderam às expectativas. O Brasil aguarda por um reconhecimento que nunca foi contemplado. Os EUA sempre apoiaram candidatos opositores aos candidatos brasileiros nas eleições aos foros multilaterais como, por exemplo, as eleições para a direção-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Já os chineses sempre franquearam o seu voto às candidaturas brasileiras nessas mesmas eleições.

Ademais, o apoio americano às aspirações do Japão e da Alemanha para integrarem o Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) em uma eventual reforma – e mais recentemente um endosso implícito à Índia, sem a inclusão do Brasil no mesmo compasso – sempre ecoou mal nos meandros da diplomacia brasileira. Na visão institucional do Itamaraty, trata-se da negação explícita à tradicional aspiração brasileira. É como se o Brasil não estivesse apto a estar no *clube dos grandes*. Isso sem contar ainda que, no governo Bush, os EUA foram os articuladores da derrubada do embaixador brasileiro José Maurício Bustani da direção-geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas.

Ainda que a China nunca tenha esboçado apoio explícito às pretensões brasileiras de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, Pequim sempre procurou tratar o Brasil como uma potência em ascensão equiparável à China, mesmo que os recursos de poder fossem absolutamente assimétricos entre ambos os países. O *establishment* chinês, nos últimos vinte anos, foi mais estratégico, mais efetivo e soube decodificar com propriedade como funciona a mente e o coração dos agentes públicos brasileiros. O tratamento protocolar e o código de linguagem que o sustenta sempre foram uma isca extraordinária para criar sinergias e encurtar caminhos. Isso não quer dizer que a China não pratique medidas protecionistas ou bloqueie interesses brasileiros, mas, nesse caso, o jeito de fazê-lo e de destravar os impasses importa. A liturgia das missões presidenciais e de alto nível a Pequim não guarda semelhança com as liturgias praticadas por Washington em relação ao Brasil, nem com o tratamento cerimonioso que Washington dispensa à Índia, em comparação. Nos últimos vinte anos, enquanto as visitas de alto nível de autoridades brasileiras a Pequim se tornam mais frequentes, aquelas com destino a Washington têm demonstrado um comportamento mais inercial (Brasil 2022, CEBC 2015).

Olhando para a contemporaneidade, a hesitação americana de endossar o processo de acesso do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em detrimento da Argentina e depois da Costa Rica, é percebida pelos atores domésticos brasileiros como uma expressão de como Washington mensura a importância estratégica dessa relação. A aspiração do governo Bolsonaro, que era ainda amealhar a presidência do Banco Interame-

ricano de Desenvolvimento (BID), acabou sendo soterrada pela candidatura americana de Mauricio Claver-Carone, candidato de Donald Trump ao foro regional. Na visão da diplomacia brasileira, foi um sinal inequívoco de como os EUA não vicejam fortalecer a influência nem do governo brasileiro mais pró-americano de toda a história, e muito menos dos países latino-americanos, conjuntamente com a estapafúrdia ideia da construção do muro com o México. O movimento de apoiar Claver-Carone para o BID não apenas minou a liderança regional brasileira no contexto latino-americano, mas ressuscitou a clássica desconfiança dos países latinos para com os EUA.

Vale ressaltar ainda, nesse contexto, a incessante pressão de Washington sobre o Brasil e outros países para o impedimento da participação da Huawei no processo licitatório da rede 5G. Sem oferecer algo concreto e robusto, esse movimento arruinaria por completo a relação do Brasil com a China. O argumento de espionagem e de possível roubo de dados pelos chineses, franqueado pelos EUA ao lado brasileiro, perdeu força e tração e permitiu ser resgatada a famigerada espionagem americana contra a ex-presidente brasileira Dilma Rousseff. Esse passivo deixou marcas negativas nas relações bilaterais entre os dois países. Insistir no argumento de possível espionagem chinesa contra o Brasil com participação da Huawei, sem provas concretas, tende a não prosperar junto às instituições securitárias brasileiras.

Além disso, a relativização do discurso moral e ético no campo internacional e a ilegalidade das sanções unilaterais impostas pelos EUA a diversos países ferem, na visão do *establishment* brasileiro, os princípios do direito internacional. A seletividade das condenações contra o regime autocrático da Venezuela e a relativização de crimes e de violações humanitárias, como os bombardeios ao Iêmen ou a negligência histórica quanto aos direitos do povo palestino, consagrados em inúmeras resoluções da Nações Unidas, expõem ainda mais a ambivalência de Washington em questões basilares da perspectiva clássica da diplomacia brasileira. E isso para não mencionar a invasão do Iraque à revelia do Conselho de Segurança

Na visão do establishment brasileiro é franca a percepção de que a China é uma potência mais suscetível a compartilhar poder, pelo menos até o momento, com nações em desenvolvimento vis-à-vis a fórmula que os EUA adotam em suas relações externas — mais afeitas à busca por seguidores.

da ONU e a fabricação de inverdades que deram esteio a operação militar americana no Oriente Médio.

No âmbito do corpo diplomático brasileiro, a percepção de que o governo chinês possui contornos autoritários e exerce violações humanitárias contra minorias e contra a soberania de vizinhos asiáticos não deveria, por certo, ser pormenorizada. Porém, na sua visão, o governo chinês não fez uso do discurso moral e humanitário como seu estandarte proselitista, como os EUA fazem. Essa é uma das razões que fazem com que a diplomacia brasileira adote um tom de pragmatismo em relação a Pequim. Na visão do *establishment* brasileiro, é franca a percepção de que a China é uma potência mais suscetível a compartilhar poder, pelo menos até o momento, com nações em desenvolvimento vis-à-vis a fórmula que os EUA adotam em suas relações externas – mais afeitas à busca por seguidores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do governo de Jair Bolsonaro e, em especial, em seus primeiros dois anos, foi possível observar como a política externa buscou responder ao principal dilema estratégico deste século, posicionando-se de modo anacrônico diante da ascendente rivalidade entre Estados Unidos e China. O interesse nacional brasileiro, na gestão do ex-chanceler Ernesto Araújo, caminhava para reduzir a opção estratégica do Brasil a uma escolha puramente binária entre as duas grandes superpotências – com clara preferência para os EUA.

Essa disjuntiva, no entanto, esbarrou em duras resistências no Congresso Nacional, no setor empresarial e até no próprio Ministério das Relações Exteriores brasileiro, que lograram reduzir, em partes, os prejuízos que a estratégia da escolha binária poderá impor aos interesses nacionais brasileiros e à latitude do Brasil no próprio embate geoestratégico entre chineses e americanos.

Pelas razões econômico-comerciais, político-culturais e diplomáticas descritas nas seções anteriores, é importante enfatizar que a estratégia de imposição de uma escolha binária ao Brasil para responder ao dilema estratégico da sua inserção internacional em uma conjuntura de crescente rivalidade entre Estados Unidos e China não poderá prosperar no longo prazo, a não ser às custas da fragmentação dos interesses nacionais brasileiros. Além disso, como a imposição de uma escolha resultará em um significativo reordenamento da distribuição dos custos internos de determinados setores domésticos, ela não poderá prosperar no longo prazo, a não ser às custas da deterioração de setores pujantes do nosso sistema produtivo. Consequentemente, a estratégia que melhor responde a esse dilema, isto é, que melhor traduz a defesa do interesse nacional brasileiro por sua política exterior, é definitiva-

mente a busca de uma relação equilibrada e aprofundada com os Estados Unidos e a China, diversificando a inserção internacional do Brasil e retirando de cada parceiro o melhor que cada um deles pode oferecer para a consecução dos nossos interesses nacionais.

Entretanto, como a realização de uma estratégia de inserção internacional pautada por uma relação equilibrada e aprofundada com os Estados Unidos e a China não depende exclusivamente da vontade ou de uma ação unilateral do governo brasileiro, é importante destacar como os governos de Washington e Pequim podem efetivamente contribuir para que essa estratégia prospere. Em relação aos Estados Unidos, é imprescindível maior sofisticação no trato da relação com a América Latina, em geral, e com o Brasil, em particular, por parte do Departamento de Estado e da Casa Branca. É hora de os EUA recuperarem o tempo perdido e apostarem em uma maior aproximação com o Brasil nas próximas duas décadas, para reverter esse quadro. Enquanto a China valoriza o Brasil entre as suas prioridades internacionais, os EUA seguem atribuindo ao país e à América do Sul baixa relevância estratégica. Com essa visão política, o Brasil não terá outra opção a não ser a de seguir olhando para a pujante força do *dragão* em detrimento do forte vigor da *águia*.

Nesse sentido, a expansão do comércio bilateral EUA-Brasil será um ponto incontornável e variável vital para um país com as características do Brasil. O incremento da relação comercial depende, fundamentalmente, de como os EUA podem eliminar gradualmente as barreiras comerciais aos produtos nacionais e como fazer concessões no campo agrícola sem contrapartidas de profundo impacto sobre o sistema produtivo brasileiro. Igualmente, o apoio às candidaturas e demandas políticas do Brasil em organizações internacionais e ao processo de acesso do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, e uma sinalização explícita de apoio à tradicional aspiração brasileira para integrar o Conselho de Segurança da ONU em uma eventual reforma são elementos que poderão fortalecer enormemente a construção de confiança mútua e indicarão de forma inequívoca aos atores domésticos brasileiros que os EUA priorizam nossas relações bilaterais.

Além disso, é importante que os Estados Unidos reconheçam o Brasil e as organizações regionais sul-americanas como interlocutores e espaços incontornáveis para o tratamento de qualquer tema político ou econômico que envolva os países da região ou de seu entorno imediato. Por fim, o tema Meio Ambiente, que sempre foi umas das áreas em que Brasil e EUA melhor cooperaram, deve retomar a sua relevância. Sem a confluência de visões e de conjunta articulação de ambos os lados, não teria sido possível chegar a um entendimento plausível para a construção de consenso em torno dos Acordos de Paris sobre as mudanças climáticas. Durante a Era Trump, o diálogo entre Washington e Brasília na área ambiental foi paralisado

com a saída dos EUA do Acordo de Paris e com a equivocada política ambiental e a antipolítica de desenvolvimento sustentável implementada pela administração Bolsonaro. Portanto, não há como avançar no plano bilateral em relevantes iniciativas, se o meio ambiente não for um componente central na estratégia de ambos. O grande obstáculo a essa inteiração é o atual governo instalado no poder no Brasil. É importante sublinhar que nesse campo, em particular, o Brasil tem mais a cooperar com os EUA do que com a China, um tema vital na agenda internacional do governo Biden.

Em relação à China, é importante aprofundar as relações bilaterais com o Brasil e a América Latina para além da sua dimensão comercial e construir vínculos mais duradouros na dimensão sociocultural. Nesse sentido, a diversificação dos investimentos chineses no Brasil, que ainda se encontram muito concentrados no setor de eletricidade, tem muito a oferecer ao nosso projeto de desenvolvimento nacional. As áreas portuárias, de transporte, logística, construção civil e indústria poderiam contribuir para a diminuição dos gargalos de infraestrutura que emperam o crescimento brasileiro.

De igual modo, há oportunidades de cooperação nas áreas de ciência, tecnologia e inovação que poderiam se beneficiar do crescente avanço científico da China nas novas fronteiras da tecnologia da informação. Nesse particular, o fortalecimento de projetos de intercâmbio e cooperação entre universidades e centros de pesquisa dos dois países e a entrada de investimentos chineses nessas áreas no Brasil têm enorme potencial para deslançar projetos ligados a temas que serão essenciais para o desenvolvimento nacional brasileiro, como a inteligência artificial, a economia digital, a internet das coisas, as redes 5G e as cidades inteligentes. Por fim, há espaço para uma concertação política mais intensa e permanente entre o Brasil e a China, seja nas organizações internacionais de caráter universal, como as Nações Unidas e a OMC, seja por meio dos BRICS e da diplomacia bilateral. Nesse sentido, o apoio da China às candidaturas e demandas políticas do Brasil nas arenas multilaterais poderá ser um fator bastante decisivo para o deslançar dessa concertação política.

Cabe sublinhar, por fim, que uma escolha de exclusão entre um ator em detrimento do outro não é uma opção viável para um país da envergadura, da relevância e da complexidade do Brasil. Um alinhamento automático a um ou outro país no sistema internacional definitivamente também não é a alternativa que protege o interesse nacional e os interesses estratégicos brasileiros em uma ordem global sujeita a constantes transformações. ■

Referências Bibliográficas

- Alisson, Graham et al. 2022 *The Great Economic Rivalry: China vs the U.S.* Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs. Paper March 2022. https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/GreatEconomicRivalry_Final.pdf
- Alisson, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Nova York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Amcham. 2022. Monitor do Comércio Brasil-EUA: Janeiro-Dezembro de 2021. <https://conteudo.amcham.com.br/monitor-do-comercio-br-eua>
- Brasil. 2022. *Resultados do Comércio Exterior Brasileiro - Dados Consolidados*. Ministério da Economia. Brasília, 2022. https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html#pa%C3%ADses
- Brasil. 2021. *Relatório de Investimento Direto – Dezembro de 2021*. Banco Central. Brasília, 2021. <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid>
- Brasil. 2021a. *Comunidade brasileira no exterior: estimativas referentes ao ano de 2020*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2021. <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/artigos-variados/comunidade-brasileira-no-externo-2013-estatisticas-2020>
- Brasil. 2021b. *Reunião discute parceria no Turismo entre Brasil e China*. Ministério do Turismo. Brasília, 2021. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/reuniao-discute-parceria-no-turismo-entre-brasil-e-china>
- Brasil. 2022. "Viagens presidenciais". Biblioteca da Presidência. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>
- Cariello, Tulio. 2022. "Investimentos Chineses no Brasil: Histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)". Conselho Empresarial Brasil-China. <https://www.cebc.org.br/2021/08/05/investimentos-chineses-no-brasil-historico-tendencias-e-desafios-globais-2007-2020/>
- Cavalcanti, L, T. Oliveira & M. Macedo. 2018. *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil*. Relatório Anual 2018. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra.
- CEBC. 2015. "Visão de futuro: 1974-2014 – 40 anos de relações diplomáticas entre Brasil e China". *Carta Brasil-China*, edição especial (janeiro de 2015). https://www.cebc.org.br/arquivos_cebc/carta-brasil-china/Ed_10.pdf
- Grether, Jean-Marie & Nicole Mathys. 2010. "Is the World's Economy Center of Gravity Already in Asia?" *Area* 42 (1): 47-50. <https://www.jstor.org/stable/27801438>
- Ikenberry, G. John. 2008. "The Rise of China and the Future of the West". *Foreign Affairs* 87 (1): 23-37. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-01-01/rise-china-and-future-west>
- Koike, Beth. 2019. "China quer estrangeiros nas universidades". *Valor Econômico*, 04 de novembro de 2019. <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/04/china-quer-estrangeiros-nas-universidades.ghtml>
- Las Americas. 2019. "Brazil, the Americas and the World. Research Project 2019". *Centro de investigaciones en Desarrollo Económico – CIDE*, México DF. <https://las-americas.github.io/cebrap/>
- Mearsheimer, John. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics. Updated Edition*. New York: W. W. Norton & Company.
- Quah, Da. 2011. "The Global Economy's Shifting Centre of Gravity". *Global Policy* 2 (1): 3-9. <https://www.globalpolicyjournal.com/articles/world-economy-trade-and-finance/global-economy%C3%A2%E2%82%AC%E2%84%A2s-shifting-centre-gravity>
- Sanches, Mariana. 2020. "Os 'documentos secretos' levados por Joe Biden ao Brasil que desafiam versão de Bolsonaro sobre ditadura". *BBC Brasil*, 09 de outubro de 2020. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54472967>

Soares de Lima et al. 2017. *Atlas da Política Externa Brasileira. 1ª Edição*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141216022358/Atlas.pdf>

Zhang, Yuting & Yu Liao. 2021. "Higher Education for International Students in China: A Review of Policy from 1978 to 2020". *ECNU Review of Education* 4 (4): 873-889. [https://doi.org/10.1177 %2F2096531120974382](https://doi.org/10.1177/%2F2096531120974382).

Como citar

Kalout, Hussein & Hugo Bras Martins da Costa. 2022. "A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 70-89.

Recebido: 9 de maio de 2022

Aceito para publicação: 24 de maio de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.