

## Introdução

Ao longo dos cerca de dez anos em que tenho lidado quase ininterruptamente com as relações políticas, econômicas e comerciais do Brasil com a China, um tema sobressai: o de que o Brasil não teria um plano ou uma estratégia para orientar as relações bilaterais. Este texto não se propõe a discutir se o Brasil tem ou não tem uma estratégia coesa para a China ou o que poderia ser essa estratégia. Valendo-me do impulso conferido pela COVID-19 à necessidade de refletir e buscar antecipar contornos de uma ordem mundial que possivelmente se transformará de forma mais acelerada, proponho-me a rever os resultados dos planos adotados formalmente na última década e a explorar novos temas que podem constituir pontes para lidar com esse importante parceiro em momento singular da relação. Tenho presente que, em maio de 2019, “ambos os lados concordaram em iniciar discussões para aprimorar a estrutura da COSBAN e revisar o Plano Decenal de Cooperação (2012-2021), a fim de preparar um novo documento para orientar as relações bilaterais no período entre 2022 e 2031”, conforme registra a Ata da V Reunião da COSBAN, copresidida pelos Vice-Presidentes Hamilton Mourão e Wanq Qishan.

Durante a década passada, no contexto da superação da crise de 2008/09, o Brasil e a China construíram um arcabouço institucional que o País não possui com nenhum outro parceiro com graus mais elevados de proximidade cultural ou confiança mútua, à exceção dos sócios no Mercosul. Refiro-me ao Plano de Ação Conjunta Brasil-China adotado em 2010, ao Plano Decenal de Cooperação assinado em 2012, ao Plano de Ação Conjunta 2015-2021, entre outros documentos. Tendo como proposição-chave a revitalização e o fortalecimento da COSBAN (Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação), criada em 2004, o Brasil fez um amplo exercício de identificação de interesses específicos na sua relação com a China, independentemente do êxito parcial na sua implementação ao longo do tempo ou do mérito de iniciativas pontuais. Em 2012, o Brasil e a China elevaram a sua Parceria Estratégica, estabelecida em 1993, ao nível de Parceria Estratégica Global, reconhecendo que ela transcende o campo bilateral.

Muitos outros acordos, declarações e iniciativas, na casa das centenas, compõem a moldura institucional erigida por ocasião de visitas bilaterais de alto nível e das cinco reuniões da COSBAN realizadas até hoje. Essa moldura também expressa a ampliação constante do diálogo e o aprofundamento das relações - com suas convergências e diferenças – nos mais diversos campos, envolvendo diplomatas, empresários, empreendedores, financistas, investidores, pesquisadores, estudantes, jornalistas, cientistas, políticos e partidos políticos de todos os matizes, funcionários públicos, entre outros cidadãos, em todas as esferas da Federação. Em sua primeira visita a Pequim, o Presidente Jair Bolsonaro declarou, segundo a Agência Brasil: “Estava ansioso para esta visita porque temos na China o primeiro parceiro comercial e me interessa muito fortalecer este comércio, bem como ampliar novos horizontes.

---

<sup>1</sup> Artigo publicado na Carta Brasil-China (Edição 25, de 27 abril de 2020), do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), disponível em <http://cebc.org.br>.

Hoje podemos dizer que uma parte considerável do Brasil precisa da China...a China também precisa do Brasil”.

Em 2010, o fato de que a China seria hoje de longe o maior parceiro comercial brasileiro (absorve três vezes mais exportações brasileiras do que o segundo, os Estados Unidos) e um dos maiores investidores no País era uma possibilidade remota, que apenas despontava. O Plano de 2010 não guarda relação direta de causalidade com essa evolução, mas soube captar o espírito da época, tendo servido duplamente a propósitos domésticos e de política externa. Agora, em 2020, é preciso começar a pensar que papel deve desempenhar o próximo Plano Decenal 2022-2031.

O Brasil e a China mudaram. Mudou também o peso da China no mundo e a probabilidade de que ao longo do período do plano a sua influência se amplie. Em três ou quatro anos a partir de 2016, como mostra Kai-Fu Lee no *best-seller* Inteligência Artificial, a China passou de virtual coadjuvante preferencial na corrida tecnológica nesse campo para possível líder, com base numa impressionante sinergia entre indução do estado e competição ferrenha. O mesmo pode ocorrer em muitas outras áreas, embora a ascensão chinesa deva enfrentar resistências crescentes e uma globalização sujeita a retrocessos. Na última década, a China quase dobrou a sua renda per capita e o Brasil teve perdas importantes, devendo recuperar os níveis de 2010 somente ao final da década que se inicia. A China e o Brasil também sofreram transformações políticas domésticas que impactam a relação bilateral e sua interação com o mundo. Além disso, ambos países possuem ainda sérios desequilíbrios internos e obstáculos para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) até 2030. Um novo plano deve buscar captar o espírito da década que se inicia, tendo presente que o mundo é mais incerto e que sua velocidade de transformação é muito maior.

### **Por que um Plano?**

A ideia de buscar pautar as relações do Brasil com a China mediante um plano conjunto foi promovida originalmente pelo lado brasileiro. Ao assumir a Embaixada do Brasil em Pequim ao final de 2008, o Embaixador Clodoaldo Hugueney defendia a elaboração de um plano como forma de mobilizar o governo e a sociedade brasileira para lidar com aquele país, cuja burocracia estava muito mais apta para tratar a enorme expansão das relações bilaterais. A ideia de um plano conjunto respondeu diretamente às vicissitudes de organizar estrategicamente a relação, que já se havia ampliado do lado comercial e estava no limiar de dar um salto jamais visto, no contexto da resposta chinesa à crise financeira e de suas consequências para a demanda internacional e o preço das *commodities*, mas também sobre os fluxos de investimento e de tecnologia globais.

O Plano de Ação Conjunta Brasil-China, assinado em maio de 2010, cumpriu o papel de oferecer um instrumento para organizar a relação, ao reunir num documento estruturado por áreas, com indicação de pontos focais específicos e do repositório de acordos, as principais iniciativas em 11 subcomissões temáticas da COSBAN. Incluíram-se todos os temas de maior relevância para os dois países, entre os quais política, economia, comércio, finanças, indústria e tecnologia da informação, agricultura, inspeção sanitária e qualidade, energia e mineração, cultura, educação, cooperação espacial e ciência e tecnologia. Posteriormente foram

agregadas outras áreas, como saúde, que futuramente podem ganhar maior relevância. Uma lacuna que ainda não foi preenchida é a área de meio ambiente e sustentabilidade, que não tem uma subcomissão dedicada, embora o diálogo bilateral tenha acontecido crescentemente por meio do grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e tenha sido objeto de importante declaração específica na área climática em 2015.

Em linha com as aspirações do lado brasileiro, o Plano de 2010 previa, por exemplo, um diálogo com a China em matéria de direitos humanos, bem assim a criação de um diálogo permanente na área de desenvolvimento social. Também reconhecia a complementaridade das duas economias, enfatizava a necessidade de diversificação e incentivava investimentos nos dois sentidos. Na agricultura, previa-se um sistema de “alerta antecipado” para evitar rupturas no comércio por questões sanitárias e um comércio desimpedido de aves brasileiras para a China. Muitas outras iniciativas específicas em cada área foram objeto de acordo, incluindo a cooperação entre a EMBRAPA e suas contrapartes, cooperação em biotecnologia, nanotecnologia e outras áreas de interesse mútuo.

Apesar das nuances no escopo ou profundidade que se deseje imprimir futuramente ao engajamento entre o Brasil e a China, é muito provável que devamos nos beneficiar da moldura histórica. Mas isso não será suficiente. Enquanto, em 2010, captar o escopo de toda a relação e buscar estruturar o diálogo foi o fio condutor - e talvez a maior contribuição concreta - do plano, em 2020 seria preciso ir além. Assim, de um lado, precisaremos aprimorar a COSBAN e, de outro, temos a oportunidade, com ainda mais responsabilidade do que em 2010, de preparar um plano conjunto com a provável maior economia do mundo, que possivelmente exercerá liderança ampliada ou compartilhada com parceiros tradicionais europeus e norte-americanos em muitas áreas de interesse fundamental do Brasil. Um plano para lidar com a China, portanto, idealmente envolve um mapa do caminho para o Brasil e se beneficiaria de reflexão preparatória ampliada, talvez na forma de um livro branco ou similar, de nossa inserção no mundo.

### **Alguns aprendizados: planos e alinhamento de incentivos**

Como todo instrumento diplomático, o plano conjunto reflete o consenso possível. Já a sua implementação depende da governança de cada país e de como a própria política externa se relaciona com sua estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional, além da própria evolução da relação bilateral. Para quem já lidou com instituições e empresas chinesas, um documento assinado pelos “líderes” tem um valor muito mais do que indicativo. Do lado brasileiro, os planos guardam um valor mais aspiracional e nem sempre servem para determinar ações concretas. Se, em 2010, as declarações de intenção contribuíram para viabilizar iniciativas que dependiam de maior confiança mútua, embaladas no crescimento econômico da China e dos emergentes, em 2020, Brasil e China já dispõem de massa crítica no relacionamento para saber o que pode dar certo e o que deve mudar, partindo-se do pressuposto de que “o Brasil precisa da China e a China precisa do Brasil”.

De forma geral, há que se evitar a falta de alinhamento dos objetivos propugnados nos planos aos instrumentos para sua implementação em âmbito bilateral. A relação bilateral com a

China não determina a concentração das exportações brasileiras para aquele país em poucos produtos ou o valor agregado e o conteúdo tecnológico dos produtos que exportamos para a China. Seria importante, pois, que se identificassem demandas específicas nas relações que pudessem contribuir mais diretamente para a diversificação das exportações brasileiras e para o aumento da produtividade da nossa economia, para evitar que os planos contenham expectativas irreais. Aquelas provavelmente estarão muito mais relacionadas às importações do que às exportações, a questões regulatórias e também à cooperação em educação, ciência, tecnologia e inovação e tecnologias da informação. Essa visão está espelhada na retomada mais ampla da negociação de acordos comerciais implementada pelo governo brasileiro desde 2019, que também inclui uma agenda importante nas áreas regulatória e de facilitação de comércio.

Uma outra crítica que se pode fazer aos planos é que a multiplicidade de objetivos e prioridades e a inexistência de um monitoramento eficaz dificultam sua implementação. Realisticamente, o plano não poderá deixar de ser amplo o suficiente para refletir o escopo – atual e desejado – da cooperação bilateral. Mas tampouco pode deixar de guardar relação com a realidade e de ter alguns projetos simbólicos (*flagship*) cuja evolução possa ter significado como métrica para a disposição dos dois lados em concretizar suas aspirações. No passado, a cooperação espacial desempenhou esse papel.

Ao eleger projetos prioritários, é importante ter cautela no alinhamento de incentivos, especialmente tendo presente as diferenças de governança dos dois lados. No caso dos investimentos, a criação do Fundo de Cooperação Brasil-China para a Expansão da Capacidade Produtiva, assinado em 2015, com o compromisso de alocarem-se US\$ 15 bilhões pelo lado chinês e US\$ 5 bilhões pelo lado brasileiro, não parece ter avançado substancialmente, frustrando muitas expectativas. No desenho do mecanismo, os incentivos criados não estavam alinhados com o apetite ao risco dos bancos públicos e privados chineses ou brasileiros. Para os investidores dos dois países que viram na iniciativa uma grande possibilidade de alavancar seus projetos, o resultado é que foram descobrindo que o fundo não era um fundo, que a aprovação dos dois lados era apenas uma etapa a mais de um processo que pouco agregava na obtenção de financiamentos concretos. Trata-se do maior projeto ou iniciativa na área de investimentos promovido na última década pelas líderes dos dois lados. Assim, é importante anunciar iniciativas que possam estar alinhadas com a governança e as expectativas dos dois lados.

Ainda na área de investimentos, haveria espaço para buscar desenhar mecanismos com os incentivos adequados. Uma possibilidade seria eleger poucos projetos estruturantes a serem objeto de aprovação do Congresso Nacional brasileiro - conferindo-lhes previsibilidade - em que investidores chineses tivessem participação predefinida, ao lado de outros possíveis sócios nacionais e estrangeiros e de bancos multilaterais de desenvolvimento. Uma outra seria designar fração dos recursos que foram alocados ao Fundo Brasil-China para a preparação de projetos, uma deficiência importante no Brasil. Outra possibilidade seria rever o desenho do Fundo Brasil-China para que ele possa ser utilizado em conjunto com outros mecanismos inovadores (garantias, sindicalização, *project bonds*), talvez com um papel mais ativo de agências como o BNDES e congêneres. O Brasil não deve estabelecer uma preferência por investimentos chineses. Mas, dada a complementaridade entre os interesses mútuos do Brasil e da China, é natural que se busquem mecanismos capazes de facilitar aqueles

investimentos e mitigar riscos dentro de mecanismos de mercado e das regras brasileiras, os quais podem também beneficiar outros sócios estrangeiros. É preciso saber se os chineses estariam dispostos a financiar projetos nessas condições, diferentes da moldura bilateral privilegiada pela China, nos moldes de adesão ao *Belt and Road Initiative*. Mas a China já deixou claro que sua moldura é aberta e flexível.

No momento, e olhando para o futuro, a cooperação em infraestrutura, agronegócio e logística associada, novas energias, tecnologias da informação (5G, Internet das Coisas, IA, etc.), cidades inteligentes, parques industriais e tecnológicos, sustentabilidade e desafios urbanos, entre outras áreas, oferece amplo leque de oportunidades para que se elejam algumas iniciativas capazes de mobilizar esforços e de alcançar um papel catalizador e simbólico, ao mesmo tempo em que respeitem incentivos e diferenças de governança entre os dois países. Nesse contexto, e tendo presente um cenário de alguma realocação e regionalização da produção nos próximos anos, a interconexão física e digital da América do Sul tem um importante papel a desempenhar em nossa inserção global e poderia ser muito mais explorada.

Finalmente, cabe a cada país estabelecer limites a parceiros e investidores em áreas que considere de segurança nacional, o que não deve discriminar nacionalidades e não impedirá parcerias que possam oferecer ganhos para os dois lados.

### **A COVID-19 e o contexto internacional**

O surgimento e as respostas ao COVID-19 exacerbaram disputas políticas e narrativas sobre eficiência e resiliência de modelos de governança política e econômica no Brasil e no mundo. A China se encontra no epicentro dos debates, não somente por ter sido palco da principal ocorrência de contágio inicial do vírus, mas também por sua resposta determinada, embora tardia, e pela liderança que tem demonstrado desde então na contenção da doença e na produção de vários insumos médicos e hospitalares que são fundamentais para o combate à pandemia no resto do mundo. Mais do que a proeminência chinesa ou a eficiência da governança dos asiáticos na crise, chama a atenção a falta de liderança dos Estados Unidos em organizar uma resposta coordenada global à primeira crise da nova década, o que reforça vários indícios de que dificilmente se pode esperar um retorno à situação que prevalecia até a crise financeira de 2008/09.

Ao encerrar-se 2019, o mundo assistiu quase passivamente ao anúncio da Fase 1 de um acordo comercial China-EUA, que embora tenha traduzido alívio temporário à volatilidade da guerra comercial, o fez com base na negação dos princípios sobre os quais se construiu a ordem comercial multilateral nos últimos 70 anos, renunciando um novo momento de comércio administrado. Poucos meses depois, ainda não se sabe se e como ocorrerá a sua implementação. Embora a lógica aponte para a maior cooperação internacional como forma de resolver problemas que não respeitam fronteiras, como a saúde pública, a mudança climática ou o comércio global, não é certo que será possível retomar esse caminho de forma bem-sucedida. Tampouco se tem certeza sobre qual o resultado de possíveis quebras nas cadeias de suprimentos nas quais a China guarda peso fundamental, sobretudo em setores

como fármacos, equipamentos médicos e outros relacionados à segurança de comunicações e logística.

A crise da pandemia, que num primeiro momento parece trazer mais incerteza para o curto prazo, também pode acelerar transformações, como alerta Richard Haass, presidente do *Council on Foreign Relations*, em artigo publicado na *Foreign Affairs* de 7 de abril. Também Dani Rodrik, em artigo no *Project Syndicate* de 6 de abril, considera que a crise pode mais acelerar do que alterar disputas que já eram evidentes nos últimos anos. A crise parece exacerbar modelos e patentear suas virtudes e defeitos. Também a aceleração ou o reforço de tendências preexistentes – como por exemplo a disputa entre potências, a ascensão de nacionalismos, a crise do multilateralismo e da cooperação internacional, além das tensões no próprio entorno do Leste Asiático, entre outros aspectos – devem ser levados em conta no nosso planejamento.

Como podemos incorporar essas reflexões em futuro Plano Conjunto?

## **Conclusão**

Seria interessante que a preparação brasileira para o Plano Decenal 2022-2031 pudesse se beneficiar de uma visão global e estratégica sobre as relações externas do Brasil no contexto de um mundo com mais incertezas, mas também mais diversificado, com um peso muito maior da Ásia e da China nos fluxos de comércio, investimentos, dados e tecnologia mundiais.

Esta não será a primeira vez que o Brasil e a diplomacia brasileira farão um exercício de planejamento, e abundam na história os exemplos de nossa capacidade e determinação em planejar e vencer desafios. Mas, diferentemente dos últimos 70 anos, o Brasil se posicionará num mundo em que os Estados Unidos, outro parceiro estratégico, não constituem mais uma liderança incontestada em todas as áreas. Após duzentos anos de nossa Independência, preparamo-nos para uma era em que grande parte do poder econômico e político estará concentrado em países sobre os quais nosso conhecimento, relações interpessoais e capacidade de mobilização e influência são relativamente escassos. Não partimos do zero. Além da história e de toda a moldura institucional e interpessoal construída nos últimos anos, inclusive mediante a expansão dos negócios e na formação de especialistas em idiomas ou estudos asiáticos, a aproximação com a China desenvolveu-se no contexto de movimento mais amplo do Brasil em direção ao novo eixo dinâmico da economia mundial, sobretudo mediante a participação no grupo BRICS, cujos frutos concretos incluem o estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento, em 2015. Também há movimentos de aproximação comercial com outros parceiros asiáticos, como o Japão, Coreia e Cingapura. E há muitas outras frentes a explorar com a ASEAN e outros asiáticos.

Quando se iniciarem as negociações para o próximo Plano Decenal, teremos a oportunidade de realizar um *aggiornamento* da moldura bilateral sob ótica muito diferente do plano 2012-2021. Estima-se que, em 2030, a China possivelmente terá ultrapassado os Estados Unidos como maior economia mundial em valores correntes do PIB, terá uma população mais envelhecida e uma economia muito mais sustentável e avançada tecnologicamente. É muito possível que a inteligência artificial já tenha mudado em alguma medida a face dos empregos

e da vida nas principais cidades. Por outro lado, a ascensão chinesa ocorrerá num contexto de rivalidade estratégica e enormes resistências do ocidente, do qual o Brasil é parte, gerando tensões permanentes. Nesse cenário, parcerias de longo prazo, que possam se desenvolver com previsibilidade, terão alto valor. Isso é ainda mais importante quando se trata de relações de codependência na área de segurança energética e alimentar. É para esse mundo que devemos nos preparar. Elaborar um plano decenal com a China é também a oportunidade de elaborar um plano para o Brasil. É preciso buscar incessantemente uma pauta que esteja alinhada com os objetivos nacionais de aumento da produtividade e desenvolvimento econômico, inserção internacional e alcance dos ODS, identificando nas sinergias entre o Brasil e a China iniciativas capazes de conferir sentido estratégico à relação, agora com maior foco na sua implementação e alinhamento de objetivos.

*\* Tatiana Rosito é diplomata e economista, coordenadora do Grupo de Análise sobre China do CEBRI e membro do Comitê Consultivo do CEBC. É mestre em administração pública e desenvolvimento internacional pela Harvard Kennedy School, com MBA Executivo pelo INSEAD e a Universidade de Tsinghua. Trabalhou mais de dez anos na Ásia, oito dos quais na China. Chefiou a área econômica e comercial e foi Ministra-Conselheira na Embaixada do Brasil em Pequim, entre 2009 e 2014. De 2017 a 2019, foi Representante-Chefe da Petrobras na China.*