

A mudança de política externa do Brasil para a China nos governos Temer e Bolsonaro: uma análise a partir da teoria de Charles Hermann

Teodora Maicá Soares*

Resumo: Esse artigo tem como objetivo central analisar a mudança na política externa do Brasil para a China nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Para isso, utilizaremos a teoria desenvolvida por Charles Hermann no texto *“Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”* para identificar o tipo de mudança ocorrida durante esse período e o que a motivou. Desse modo, o artigo foi construído através de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e bibliográfico, sendo desenvolvido através da consulta de fontes primárias e secundárias como livros, artigos e documentos oficiais. O artigo encontra-se dividido em quatro partes: na primeira serão apresentados os principais elementos da teoria de Hermann, na segunda parte examinaremos a relação Brasil-China no governo Lula (2003-2010) para estabelecer uma base de comparação, na terceira e quarta parte abordamos a política externa do Brasil para a China nos governos Temer e Bolsonaro.

Palavras-chave: Brasil; China; Política Externa; Charles Hermann.

Introdução

O Brasil e a República Popular da China (RPC) desenvolveram uma parceria diversificada desde o estabelecimento oficial das relações diplomáticas entre os dois países em 1974. Desde então, Brasil e China estabeleceram e consolidaram uma parceria que abarca desde a cooperação comercial até um programa conjunto de construção de satélites, o primeiro da área a ser formado por dois países em desenvolvimento. O governo brasileiro adotou uma postura pragmática em relação a China a partir do estabelecimento das relações em 1974, reconhecendo as oportunidades que a parceria com o país oferecia. Dessa forma, podemos perceber o início da formulação de uma agenda de cooperação estratégica com a China ainda no século XX, algo que se consolidou com o virar do século durante os governos petistas com a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) em 2004 e a formação dos BRICS durante o segundo mandato de Lula.

Porém, a chegada de Temer e Bolsonaro à presidência da república representou um rompimento com a postura anteriormente adotada em relação à China. Em ambos os governos é possível perceber um esvaziamento de agendas de cooperação que não estivessem diretamente relacionadas diretamente ao aspecto econômico-comercial da relação entre os dois países. Temer, apesar de não possuir durante seus dois anos de governo tensões com o gigante asiático,

*Mestranda no programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ).

o que ocorreu em diversas ocasiões durante a gestão de Bolsonaro, afasta-se consideravelmente da China se compararmos a condução da sua política externa com as dos dois governos anteriores. Já Bolsonaro, desde sua campanha eleitoral demonstrava intenção de romper com o comportamento adotado durante os governos petistas nas relações internacionais do país, o que se concretiza em um afastamento não apenas da China, como também de pautas como o multilateralismo e a integração regional.

Diante disso, coloca-se a seguinte pergunta, utilizada como fio condutor dessa pesquisa: quais os motivos que levaram a mudança de postura do Brasil em relação à China durante os governos Temer e Bolsonaro? Buscando responder essa pergunta foram formulados três objetivos específicos. Primeiro, abordar a teoria desenvolvida por Charles Hermann em *“Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”* onde o autor apresenta duas categorizações úteis para o objetivo principal deste trabalho: primeiro, os quatro níveis de mudança de política externa (ajuste, programa, objetivos ou reorientação internacional) e segundo, as quatro fontes de mudança em política externa (líder, burocracia, reestruturação doméstica e choques externos). O segundo objetivo é compreender os aspectos gerais das relações Brasil-China a partir do início dos anos 2000, para entender as mudanças ocorridas durante as gestões Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2018-2022). Por fim, o terceiro objetivo é analisar a política externa de Temer e Bolsonaro para a China, utilizando a teoria de Charles Hermann, e apontar o nível e a fonte de mudança em cada um dos governos.

De forma a alcançar os objetivos previamente definidos, a pesquisa foi construída através de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e bibliográfico, sendo desenvolvida através da consulta de fontes primárias e secundárias, como livros, artigos, periódicos e documentos oficiais dos governos de ambos países. O artigo encontra-se dividido em quatro seções para além desta introdução e da conclusão. Na primeira são apresentados os aspectos principais da teoria de análise de política externa de Hermann. Na segunda abordamos os principais elementos das relações Brasil-China durante o governo Lula²⁷ (2003-2010) a fim de estabelecer uma base de comparação com os governos Temer e Bolsonaro. Nas últimas duas seções, analisamos a política externa de Temer e Bolsonaro para a República Popular da China utilizando a abordagem de Charles Hermann.

Análise de política externa através da teoria de Charles Hermann

²⁷ O governo Dilma não foi analisado aqui pois entendemos que existe uma continuidade entre a política externa do governo Lula para o governo Dilma, então analisar a relação sino-brasileira durante a gestão Lula já estabelece um parâmetro suficiente para observar a mudança nos governos Temer e Bolsonaro.

Charles Hermann publica seu texto “*Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*” em 1990, já no final da Guerra Fria, e é possível perceber a influência do contexto dentro de sua análise. O autor inicia seu trabalho abordando justamente o impacto da Guerra Fria e do sistema bipolar na política externa dos Estados. Conforme ele expõe, os diversos antagonismos, ameaças e conflitos da Guerra Fria estruturam as Relações Internacionais desde os anos 50. Desta forma, as agendas de política externa não apenas entre Ocidente e Oriente, mas também entre os países em cada aliança e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, foram conduzidas pelas preocupações relacionadas à conjuntura internacional da época (HERMANN, 1990).

Apesar do contexto, e de trazer a questão da polaridade, governos socialistas e capitalistas para sua contextualização, Hermann aponta que mudanças de regime não são a única razão pela qual um país pode mudar sua política externa de maneira intensa:

Na verdade, pode haver uma tendência a concluir que a mudança de regime é praticamente a única maneira de conseguir mudanças profundas na política externa de uma nação. A reflexão, no entanto, revelará casos em que o mesmo governo que iniciou um curso de política externa reconhece que mudanças significativas devem ser empreendidas. A administração de Lyndon Johnson, após ter americanizado a Guerra do Vietnã, mudou de rumo e começou a negociar a retirada dos EUA. Fidel Castro de Cuba, outrora defensor da exportação da revolução por meios militares, mudou de ideia. (HERMANN, 1990, p. 4, tradução nossa).

Hermann aponta que o objetivo de seu estudo é o segundo caso, quando o governo decide redirecionar a sua política externa, o que ele chama de *self-correcting change*. O autor também apresenta a definição de política externa com a qual trabalha ao longo do texto: “(...)é um programa (plano) projetado para resolver algum problema ou perseguir algum objetivo que implique ação em relação a entidades estrangeiras. O programa presumivelmente especifica as condições e os instrumentos da política” (HERMANN, 1990, p. 5, tradução nossa).

Conforme Hermann, existem quatro níveis de mudança em política externa. O primeiro, mudanças de ajuste, se refere a mudanças quanto ao nível de esforço (maior ou menor) e também aos destinatários deste esforço. O que é feito, como é feito e o motivo pelo que é feito continuam os mesmos. A segunda seriam as mudanças de programa, nesse caso mudam-se os métodos ou os meios pelos quais um objetivo ou problema são encarados. Ao contrário da mudança de ajustamento que possui caráter quantitativo, a mudança de programa é qualitativa e envolve novos meios políticos. O que é feito e como é feito muda, mas os objetivos seguem os mesmos. A terceira mudança é aquela nos problemas e objetivos. Nesse quadro, os objetivos iniciais do governo são substituídos por outros. Por fim, a quarta e última mudança se refere à mudança de orientação internacional. Hermann estabelece este como o nível mais extremo de mudança em política externa, já que nele o Estado redireciona totalmente sua orientação para a

política internacional.

Dando sequência, Hermann apresenta os fatores que influenciam a extensão que é provável que haja uma mudança de política externa. O primeiro diz respeito ao grau de institucionalização, referente ao comprometimento do governo com sua política. O segundo refere-se ao grau de suporte, levando em conta o apoio, indiferença ou oposição de atores domésticos. E por último, o grau de relevância e seu impacto nas disputas domésticas por poder (HERMANN, 1990).

O ambiente doméstico e sua política podem influenciar na mudança de política externa de três formas, de acordo com Hermann. Primeiro, temas podem se tornar uma peça central na disputa por poder político. Isso ocorre, por exemplo, quando líderes políticos e seus apoiadores usam da política externa para se diferenciar de seus opositores. Ou também, quando um regime no poder muda sua política externa com o objetivo de se distinguir de um oponente ou para evitar derrota. A segunda forma diz respeito às mudanças de atitude ou crenças dos constituintes domésticos dominantes. Na última forma, o realinhamento da política externa ocorre devido a uma mudança no sistema político do Estados, seja por uma troca de regime, revolução ou outro acontecimento.

Concluindo, Hermann assinala quatro elementos que poderiam ser considerados origens de grandes mudanças na política externa de um Estados: líder, burocracia, reestruturação doméstica e choques externos. A mudança dirigida por um líder de governo ocorre quando os esforços de um formulador de política autoritário impõem sua própria visão para a formulação e redirecionamento da política externa. Quanto a mudança impulsionada pela burocracia, a mesma é conduzida por um grupo que visa a modificação na política externa:

A burocracia como agente de mudança pode parecer uma contradição em vista do que tem sido descrito como a resistência das organizações burocráticas ao grande redirecionamento da política. A sugestão não é que todo um governo seja tomado pela necessidade de mudança, mas sim que um grupo dentro do governo se torne um defensor do redirecionamento. Esse grupo pode estar localizado em uma agência ou disperso entre diferentes organizações, mas com alguns meios de interação regular. Para serem eficazes, os defensores devem estar suficientemente bem posicionados para ter algum acesso a altos funcionários.(HERMANN, 1990, p. 12, tradução nossa).

O terceiro elemento capacitador de mudança na política externa é a reestruturação doméstica. Esse cenário se refere “(...) ao segmento politicamente relevante da sociedade cujo apoio um regime precisa para governar e a possibilidade de que esse segmento da sociedade possa se tornar um agente de mudança” (HERMANN, 1990, p. 12, tradução nossa). Podendo ocorrer em diferentes sistemas políticos, a reestruturação doméstica ocorre de diversas maneiras, mas, na sua base, ela corresponde a mudança de política externa relacionada à alteração de posicionamento de uma elite política que possui poder no cenário doméstico.

Teodora Maicá Soares

Hermann apresenta os choques externos como último elemento possibilitador de transformação. A mudança de política externa levando em conta um evento internacional só ocorre quando esse possui um caráter muito dramático, ainda que a maioria das alterações em política externa possa estar relacionada a eventos ou iniciativas que ocorrem no âmbito global, Hermann aponta que o impacto deles no curto prazo é limitado. Apenas choques externos de grande impacto como a queda da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, o fim da convertibilidade de dólares por ouro, são marcantes o suficiente para desencadear um impacto imediato e redirecionar a política externa de um país (HERMANN, 1990).

Utilizaremos os conceitos desenvolvidos por Hermann e acima contextualizados para examinar a política externa dos governos Temer e Bolsonaro para a República Popular da China, visando analisar os fatores internos e externos que contribuíram para a formulação das diretrizes de ambos governos nas suas relações internacionais. Com isso, buscaremos observar os níveis de mudança de política externa em cada governo, assim como o elemento impulsionador de cada um deles a fim de alcançar o objetivo central desse artigo que é compreender os motivos que levaram a mudança de política externa do Brasil para a China nos governos Temer e Bolsonaro.

Relações Brasil-China no século XXI: uma breve análise do governo Lula (2003-2010)

Desde o estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a República Popular da China em 1974 os dois países construíram ao longo dos anos uma parceria estratégica e diversificada. No início dos anos 2000, com o acelerado crescimento econômico da China e sua participação cada vez maior em fóruns multilaterais, houve o aprofundamento das relações sino-brasileiras em diversas áreas e um engajamento conjunto dos dois países em diferentes espaços, como por exemplo os BRICS e também de forma bilateral, tendo a China se tornado a principal parceira comercial do Brasil em 2009.

Assim como a política externa chinesa durante o período favorecia a aproximação com o Brasil, a postura internacional adotada durante o governo Lula a partir de 2003 também foi favorável a essa aproximação, já que a China era vista como um ator essencial no projeto de inserção internacional do Brasil no século XXI. As semelhanças entre a visão dos dois países quanto à construção de uma ordem global multipolar contribuíram para o aprofundamento da relação dos dois países a partir de 2003 e, também, para a diversificação dessa relação. Durante o primeiro mandato de Lula, em 2004, foi estabelecido um dos principais canais de cooperação entre os dois países: a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e

Cooperação (COSBAN).

A COSBAN surge com o objetivo de organizar uma parceria de longo prazo entre Brasil e China, sendo liderada pelos vice-presidentes de cada país. Desde 2004, a COSBAN serve como um dos principais espaços de troca entre os dois países e sua criação representou um importante ponto de partida para a construção de uma parceria estratégica planejada e com uma agenda de cooperação bem definida (BELASQUES, 2020). Outro importante órgão criado em 2004 foi o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), que tem como objetivo principal auxiliar nas relações comerciais e nos investimentos entre as duas partes. No mesmo ano ocorreu também a inauguração dos primeiros escritórios de estatais brasileiras na China, entre elas a Petrobrás e o Banco do Brasil.

A criação dos BRICS é um símbolo da política externa voltada para a cooperação Sul-Sul do governo Lula, e da aproximação com a China em espaços multilaterais, e não apenas de forma bilateral. O grupo se reuniu em um primeiro momento de forma informal, em 2006, em um almoço de trabalho durante a realização da Assembleia Geral da ONU (AGNU). No ano seguinte, em outro encontro durante a AGNU de 2007, os países demonstraram seu desejo de aprofundar o diálogo entre si através da organização de reuniões entre representantes de cada membro. Em 2008 o grupo realiza sua primeira reunião formal entre os primeiros-ministros de Brasil, China, Índia e Rússia²⁸ e a partir de então “BRIC deixou de ser uma sigla que identificava quatro países ascendentes na ordem econômica internacional para se tornar uma entidade político-diplomática.” (REIS, 2013, p. 36). A participação do Brasil no grupo dos BRICS é importante para a consolidação de sua relação com a China, pois o coloca em uma posição de destaque e favorecimento em relação aos outros países sul-americanos.

Em relação à cooperação comercial entre China e Brasil, é possível perceber um avanço significativo a partir de 2003. O *boom* das *commodities* fez com que o Brasil, assim como outros países, passasse a exportar em grande quantidade para a China, buscando atender as demandas internas de seu mercado que mostrava constante crescimento (BUENO, CERVO, 2011). Dessa forma, em 2009 a China se tornou o maior parceiro comercial do Brasil. O governo Lula definiu como objetivos de sua relação comercial com a China elementos como aumentar as exportações brasileiras; expandir o mercado brasileiro; atrair investimentos chineses diretos e indiretos; aumentar os negócios brasileiros com o país; fomentar as trocas científicas e tecnológicas; reduzir sua dependência internacional de pólos tradicionais através da cooperação com a China; aumentar do seu poder de barganha dentro da ordem multilateral (BECARD, 2011).

O aprofundamento das relações sino-brasileiras a partir de 2003 é um reflexo das

²⁸ A África do Sul aderiu formalmente ao grupo apenas em 2011.

potencialidades dos dois Estados no cenário internacional. Ambos em ascensão econômica e buscando dinamizar suas relações internacionais e auxiliar na construção de um sistema internacional mais abrangente e que atendesse as necessidades da periferia global. China e Brasil superaram a crise econômica mundial de 2008 de forma positiva, ganhando um espaço ainda maior nos fóruns multilaterais e atuando como protagonistas em locais como o G20, BRICS e Basic (HOLANDA, 2016) e fortalecendo sua parceria estratégica:

A crise econômico-financeira, os papéis desempenhados pela China e pelo Brasil nos processos de recuperação econômica doméstica e internacional, assim como a consolidação do G20, em setembro de 2009, como conselho decisório da economia mundial possibilitaram reforço dos laços e da parceria estratégica entre Brasil e China, propiciando o compromisso informal de retomada da perspectiva de uma posição comum nas instituições internacionais. (OLIVEIRA, 2010, p. 93)

O saldo da aproximação entre Brasil e China durante o governo Lula vai muito além dos resultados econômicos surpreendentes da relação comercial dos dois países. O interesse mútuo pela promoção da cooperação Sul-Sul e do multilateralismo, além de outros pontos de sincronia na política externa dos dois países, fez surgir uma parceria estratégica essencial para o desenvolvimento de ambos como atores centrais das relações internacionais oriundos do Sul Global. A pluralidade e pragmatismo das relações sino-brasileiras encontrariam um impasse após o fim dos governos do Partido dos Trabalhadores, com a ascensão de dois governos de direita alinhados à política neoliberal ocidental.

Política externa do governo Temer para a China: o início da mudança

Quando Temer assumiu a presidência em 2016, após o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, as rupturas internas pelas quais o país passou nos últimos anos, um resultado das mudanças de interesse da burguesia nacional, tiveram reflexo na política externa do novo governo, que buscou se afastar da posição internacional adotada durante os dois governos petistas. Sendo a política externa um dos elementos de descontentamento de uma parcela da população nacional com a gestão de Dilma, principalmente no que se refere a relação do Brasil com os outros países da América do Sul, a estratégia adotada por Temer foi buscar romper com certas agendas das gestões anteriores que não atendiam os interesses dessa burguesia nacional que participou ativamente do processo de *impeachment* em 2016.

Ao contrário do cenário do início dos anos 2000, quando Lula ascendeu ao poder no mesmo momento que outros governos de esquerda e centro-esquerda venciam as eleições em outros países sul-americanos, na metade da segunda década do século XXI esse cenário é totalmente inverso. Representantes de partidos de direita ocupam a presidência de países como Argentina, Uruguai e Chile, assim como Temer no Brasil, mudando a dinâmica de integração

regional para um regionalismo aberto impulsionado por esses governos neoliberais (VIGEVANI et al, 2008; BRICEÑO-RUIZ, 2021). Dessa forma, indo na direção contrária dos governos anteriores, que buscaram promover uma maior aproximação com os países do seu entorno regional, assim como a cooperação com o Sul Global, a política externa do governo Temer parte para uma conduta mais hemisférica, priorizando Estados em desenvolvimento, como Estados Unidos e o Oeste europeu, o que gera impactos nas relações do Brasil com a China (AGUIAR, MORAES, TAUIL, 2018).

A China foi o primeiro país que Temer visitou como presidente em 2016. No ano seguinte, durante outra viagem realizada ao Estado asiático, Temer escreveu um artigo que foi inserido como parte dos seus escritos de diplomacia presidencial e traduzido para o mandarim para ser publicado na China. Ao longo do texto Temer descreve suas expectativas sobre as relações entre o Brasil e a China:

Essa experiência deixou-me esta profunda convicção: a parceria entre o Brasil e a China é verdadeiramente estratégica – e não apenas para os dois países, mas também para o mundo. É estratégica para os dois países porque Brasil e China têm muitos interesses complementares e muitas posições comuns. A nossa é relação de benefícios mútuos, de uma virtuosa reciprocidade. O Brasil é fornecedor confiável e seguro de alimentos e insumos de grande relevância para o desenvolvimento chinês. É, também, opção confiável e segura para tantas empresas chinesas que buscam destino para seus investimentos. Do mesmo modo, defendemos, ambos os países, em diferentes temas de alcance global, a via do multilateralismo. É firme nosso compromisso com o Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima, com o respeito às regras da Organização Mundial do Comércio. Essas coincidências demonstram que somos mais do que dois grandes países unidos por interesses compartilhados: são várias as frentes em que atuamos como forças em favor da estabilidade do sistema multilateral. Forças que são ainda mais significativas em contexto de tendências isolacionistas e fragmentadoras (TEMER, 2018, p. 176-177).

Ainda que aborde a importância da parceria estratégica entre os dois países ao longo do texto, assim como o multilateralismo e o compromisso com as questões climáticas como temas de interesse comum, a política externa que se pôs em prática durante o governo Temer priorizou notoriamente pautas econômicas e comerciais em comparação com questões político-diplomáticas. Embora a parceria comercial entre os dois países sempre tenha sido algo central nas agendas dos governos brasileiros desde o início dos anos 2000 devido ao crescimento da participação chinesa na economia brasileira, as gestões anteriores construíram uma parceria diversificada com a China, com a formalização de projetos em diferentes áreas, o que não ocorre durante os dois anos do mandato de Temer, que tem como principal objetivo na relação com a China a atração de investimentos para o Brasil. Temer destacou a importância do comércio com a China para a economia brasileira em seu artigo mencionado acima:

A China é, desde 2009, nosso maior parceiro comercial. Entre 2006 e 2016, a corrente de comércio nada menos que triplicou – de 16 bilhões de dólares para mais de 58 bilhões de dólares. No primeiro semestre de 2017 a China foi o

principal destino de nossas exportações – correspondeu a quase um quarto do valor exportado pelo Brasil. Além disso, empresas chinesas têm feito investimentos expressivos em nosso País, em setores como infraestrutura, energia, mineração, eletrônicos, telecomunicações, automóveis, máquinas de construção (TEMER, 2018, p. 177).

Durante o período que Temer ocupou a presidência, as exportações brasileiras para a China aumentaram, o valor passou de US\$35,1 bilhões em 2016 para US\$63,9 em 2018. As importações brasileiras da China também tiveram um aumento durante o mesmo período, passando de US\$23,3 bilhões para US\$35,1 bilhões (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2023). O foco na pauta econômica em relação à China também esteve presente no âmbito dos BRICS. Durante os encontros do grupo ao longo de seu mandato, Temer buscou atrair a participação de empresas chinesas para os processos de concessões e privatizações que sua gestão propunha. Em 2017, durante uma reunião do grupo, o então presidente declarou que os dois principais objetivos de seu governo eram ordenar as contas públicas e desenvolver o ambiente de negócios no país (OLIVEIRA, 2018). A busca pela construção de uma legitimidade econômica foi uma estratégia adotada pelo governo para atrair investimentos para o país e, assim, superar a crise econômica interna (SARAIVA, 2017). Dessa forma, as relações internacionais do Brasil a partir de 2016 foram orientadas principalmente por esse viés econômico que buscava o aumento dos investimentos internacionais no país, o que percebe-se também na relação com a China, sendo um dos principais objetivos do governo brasileiro a atração de investimentos externos diretos do Estado asiático.

Se analisarmos a agenda internacional do governo Temer de acordo com a teoria de Charles Hermann, podemos perceber que dentro dos quatro graus de mudança em política externa que um país pode atingir (mudanças de ajuste, mudanças de programa, mudanças nos problemas e objetivos e mudança de orientação internacional), o caso brasileiro pode ser classificado como uma mudança nos problemas e objetivos nacionais. Tendo em vista que os dois primeiros tipos de mudança definidos por Hermann se apresentam como mudanças de modo e intensidade respectivamente, mas sem mudar os objetivos da política externa, descartamos ambos como explicação para o governo aqui analisado. Da mesma forma, o último tipo de mudança, de orientação internacional, também foi desconsiderado levando em conta a intensidade das mudanças propostas e postas em prática por Temer. Apesar de haver uma tentativa de rompimento com a política externa dos governos petistas, o que nos leva a apontar que o tipo de mudança é a de objetivos, não houve um redirecionamento completo das relações internacionais do Brasil, apenas a priorização de pautas econômico-comerciais frente a outras agendas.

A origem dessa mudança para Hermann pode estar em quatro fontes: um líder, a burocracia,

reestruturação doméstica ou choques externos. Pelo curto período que ficou no poder, e por possuir diversos problemas domésticos que requeriam mais atenção do que a política externa, Temer não teve um engajamento tão representativo nas relações exteriores do país como outros presidentes, como Lula por exemplo, o que nos leva a descartar a figura do líder como uma fonte de mudança nesse caso. O segundo elemento, a burocracia, tem certo peso na equação tendo em vista o papel de alguns setores políticos na formulação da nova política externa, como por exemplo o partido do ex-presidente, de onde foram escolhidos os dois Ministros das Relações Exteriores do período, José Serra e Aloysio Nunes. Contudo, é na reestruturação doméstica que encontramos o principal motivo para a mudança de objetivos da política externa durante a gestão Temer. É evidente através de seus discursos e do caráter econômico-comercial que a PEB assume a intenção de Temer de se afastar da política externa ideologizada, na sua visão, dos governos petistas, com o intuito de contentar os interesses e a visão de parte da população, a burguesia nacional que esteve ligada ao *impeachment* de Dilma, que não se identificava com a agenda diversificada das relações exteriores dos governos Lula e Dilma.

Política externa do governo Bolsonaro para a China: pragmatismo e ideologia

O governo Bolsonaro foi marcado por uma série de tensões com a República Popular da China devido a declarações do então presidente e de membros de seu governo. Ainda durante sua campanha, Bolsonaro viajou para Taipei, capital de Taiwan, o que gerou um primeiro momento de desconforto com o governo chinês que vê a visita de Bolsonaro como um desrespeito ao princípio de “Uma só China”. Em sua visita Bolsonaro declarou o seu interesse de aproximar o Brasil de Taiwan caso vencesse a eleição, assim como objetivava aproximar o país de outros governos de direita ou de ordem neoliberal como Israel, Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul.

Logo após a vitória de Bolsonaro no segundo turno das eleições em 2018, o governo chinês lançou um comunicado através do *People's Daily*, jornal ligado ao Partido Comunista da China. A mensagem destacava a importância da parceria entre os dois países, mas também reforçava que o presidente eleito deveria respeitar o princípio de “Uma Só China” e o reconhecimento de Pequim como governo da China para que a relação entre os países se mantivesse próspera, caso o contrário o Brasil poderia ser prejudicado (SARAIVA, SILVA, 2019).

O governo chinês se mostrou aberto ao diálogo em diversos momentos, antes e após a eleição. Ainda durante a campanha, a equipe de Bolsonaro esteve em uma reunião com diplomatas chineses para discutir sobre a importância mútua de cooperação entre os dois países, reforçando o papel da China como maior parceiro comercial do Brasil e uma das maiores fontes

de investimento externo direto do país. Em janeiro de 2019, o governo chinês convidou uma comitiva de deputados do Partido Liberal (PL), do qual Bolsonaro fazia parte na época, para uma visita à China buscando aproximar os dois países através dessa oportunidade dos deputados conhecerem um pouco mais sobre a China (VIDIGAL, 2019).

Mesmo após a tentativa chinesa de amenizar a situação e manter uma boa relação entre os países durante a nova gestão, Bolsonaro continuou a fazer declarações negativas sobre a China. Os momentos de maior desconforto ocorreram durante a pandemia de COVID-19, com Bolsonaro, seus filhos Carlos e Eduardo Bolsonaro e o então Ministro da Educação Abraham Weintraub pronunciando publicamente ou através das redes sociais que a China seria responsável pela criação do vírus, novamente um espelhamento da postura adotada por Trump nos Estados Unidos.

A admiração que Bolsonaro e Ernesto Araújo sentiam por Trump fez com que em diversos assuntos a política dos dois países estivesse alinhada. O negacionismo em relação a pandemia e a culpabilização da China são dois exemplos disso. Outro momento em que o governo brasileiro foi fortemente influenciado pelos norte-americanos foi durante o “leilão do 5G”, um dos temas mais debatidos durante 2020. Naquele ano, o Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos visita o Brasil e, após isso, o deputado federal e filho de Bolsonaro, expressa através de suas redes sociais que a empresa chinesa Huawei era uma ameaça a segurança do Brasil e que caso a tecnologia 5G da empresa fosse adotada no país o Brasil sofreria com problemas de espionagem e segurança cibernética (SOUSA et. al, 2020).

A embaixada da China se pronunciou sobre essas declarações, apontando que as falas de Eduardo Bolsonaro poderiam resultar em consequências negativas e abalar a normalidade da parceria entre Brasil e China. O alinhamento a Washington também se mostra presente na adesão brasileira ao Programa América Cresce do governo norte-americano, uma tentativa estadunidense de conter os investimentos chineses na América Latina que se tornavam cada vez mais expressivos e poderiam crescer ainda mais com alguns países da região se mostrando interessados em aderir a iniciativa chinesa *Belt and Road Initiative* (SOUSA et al, 2020).

Assim como o Mercosul passa por um esvaziamento político durante o governo Bolsonaro, o mesmo pode ser observado na postura adotada em relação ao BRICS, um dos principais espaços de troca entre Brasil e China. Ainda que a atuação do país no grupo durante esses quatro anos não tenha sido marcada por nenhum desconforto político como os gerados por Bolsonaro, o BRICS ficou em segundo plano na agenda do governo que priorizou o bilateralismo em detrimento do multilateralismo. Assim, o grupo é encarado de forma bastante utilitarista tendo o governo se focado em sua face comercial-econômica e sendo o principal objetivo do Brasil a atração de investimentos externos, principalmente provenientes do Novo

Banco de Desenvolvimento (NDB), para o qual submeteu sete projetos para a obtenção de recursos (SOUSA et al, 2020).

Desse modo, percebe-se no governo Bolsonaro uma forte centralidade no caráter econômico-comercial na relação com a China. Apesar dos abalos que a pandemia deixou na economia internacional, as trocas comerciais entre Brasil e China durante os quatro anos do governo se mantiveram altas, com as exportações brasileiras para a China crescendo de US\$63,3 bilhões em 2019 para US\$83,3 bilhões em 2022, mantendo o saldo comercial positivo para o Brasil ao longo dos quatro anos (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022). A notável importância da China para a economia brasileira, principalmente para as exportações de *commodities* do país, fez com que o governo se dividisse em duas alas no que se refere a postura adotada em relação à China, um grupo pragmático e outro ideológico (SARAIVA, SILVA, 2019).

As falas ofensivas de Bolsonaro sobre a China mencionadas aqui anteriormente geraram uma série de desconfortos internos com outros membros do governo que se preocupavam com o efeito que isso poderia ter nas relações comerciais com o país asiático. De acordo com Saraiva e Silva (2019), é possível identificar duas abordagens em relação à China no governo Bolsonaro: uma pragmática e uma ideológica. Os autores também apontam que isso é um reflexo do encargo de diferentes funções diplomáticas para diferentes atores. Dessa forma, Hamilton Mourão, vice-presidente de Bolsonaro, e Paulo Guedes, Ministro da Economia, representavam junto com Tereza Cristina, Ministra da Agricultura, uma ala mais moderada e pragmática do governo, enquanto Bolsonaro e Ernesto Araújo faziam parte de um grupo mais radicalizado e ideológico alinhado ao discurso anti-China de Donald Trump (ANDRADE, MEDEIROS, VILAS BOAS, 2020).

O setor pragmático do governo era representado principalmente por Mourão e Tereza Cristina, que defendiam a adoção de uma postura estratégica em relação à China. O vice-presidente brasileiro visitou a China em maio de 2019 encontrando-se com o presidente chinês, Xi Jinping, que reforçou o forte vínculo comercial entre os dois países construído ao longo dos anos e expressou a vontade chinesa de desenvolver ainda mais a cooperação entre os dois países (VIDIGAL, 2019). Durante a visita também debateu-se sobre a importância da retomada dos encontros da COSBAN, que não eram realizados desde 2015, já que a comissão foi criada com o intuito de facilitar o diálogo entre os dois países. Já Tereza Cristina, então Ministra da Agricultura, preocupava-se principalmente com as consequências que as falas do presidente Bolsonaro não só sobre a China, como também sobre alguns países do Oriente Médio e seu forte vínculo à Israel, teriam sobre as exportações e os investimentos no país:

Para além da evidente perda de mercado comercial com chineses e árabes

caracterizada pela diversificação de setores (agropecuário, industrial, etc.), outras possibilidades de parceria da agenda poderão ficar comprometidas. Por exemplo, na questão de investimentos, é possível que haja diminuição do fluxo nos próximos anos, tendo em vista que não há convergência política entre os governos nacionais em quais projetos financiados pelas estatais chinesas devam ocorrer no Brasil. Portanto, é muito difícil que a prioridade dada pelo governo Bolsonaro aos EUA e a Israel possa compensar as perdas econômicas geradas pelo aumento do tom político contrário a chineses e árabes (MOREIRA, 2020, p. 10).

Ainda que a busca pelo pragmatismo econômico por certos membros do governo tenha impedido que os desconfortos gerados pelas falas ofensivas de membros da gestão de Bolsonaro levassem a desencontros mais graves entre os dois países, é perceptível o esvaziamento de algumas agendas de cooperação durante o governo Bolsonaro. A busca por se afastar das políticas externas dos governos anteriores, assim como o forte alinhamento a Washington durante o governo de Trump, resultaram no distanciamento brasileiro da cooperação Sul-Sul e dos fóruns multilaterais, conseqüentemente, um afastamento político em relação à China, com a relação comercial ocupando grande parte do foco brasileiro para o país, assim como ocorre com os países do seu entorno regional e o Mercosul.

Seguindo a abordagem de Charles Hermann (1990) para analisar a reorientação de Bolsonaro na política externa brasileira é possível concluir que, dentre os quatro níveis de mudança de política externa (ajuste, programa, objetivos e orientação internacional) a mudança ocorrida no governo Bolsonaro se enquadra como uma mudança de objetivos. Fazendo um paralelo entre os propósitos internacionais estabelecidos por Bolsonaro ainda durante sua campanha podemos perceber um redirecionamento quase que completo em relação aos objetivos estabelecidos pelos governos Lula e Dilma. Bolsonaro demonstrou abertamente sua determinação em romper com a política externa dos governos petistas que, em sua visão, era ideologizada e partidária.

Quanto aos elementos que são fonte de mudança em política externa de acordo com Hermann (líder, burocracia, reestruturação doméstica e choques externos), analisamos que o líder e a reestruturação doméstica foram essenciais para o realinhamento internacional do país. Ao contrário do governo Temer em que a política externa não teve grande destaque devido à priorização dada a questões domésticas vistas como mais importantes naquele momento, como a crise financeira, Bolsonaro esteve mais presente na construção da política externa durante seu mandato. Como podemos perceber, o aspecto político das relações internacionais do Brasil foi fortemente influenciado pela ideologia do presidente, restringindo o pragmatismo aos intercâmbios econômicos-comerciais do país, algo que ocorre por uma forte pressão de alguns setores do governo como o Ministério da Agricultura.

A reestruturação doméstica, assim como no governo Temer, surtiu efeitos na política externa de Bolsonaro. Hermann (1990) aponta que o posicionamento de uma elite política que possui

poder no contexto interno de um país é um elemento central na formulação da política externa de um governo levando em conta a importância que o apoio desse setor tem na manutenção do governo. A partir do governo de Temer, como apontado anteriormente, inicia-se um processo de remodelação da política externa brasileira, ainda que de forma mais moderada, que teve continuidade no governo Bolsonaro, a fim de atender os interesses da burguesia nacional brasileira que não se via identifica com o projeto de política externa dos governos petistas que, além de expandir os parceiros comerciais do país também priorizou agendas de desenvolvimento e pautas sociais, como a erradicação da pobreza e a cooperação educacional e tecnológica, temas que são negligenciados por ambos Temer e Bolsonaro.

Conclusão

Buscando analisar qual o tipo de mudança de política externa e o que a impulsionou durante os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), esse artigo teve como objetivo principal investigar sobre as relações entre o Brasil e a China durante esse período, em uma comparação com o governo Lula (2003-2010). Para isso, foi utilizada a teoria desenvolvida por Charles Hermann em *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*. Através das categorias desenvolvidas por Hermann, podemos concluir que em ambos os governos, Temer e Bolsonaro, comparados ao governo Lula, o tipo de mudança se enquadra como uma mudança de objetivos, já a fonte da mudança pode ser atribuída a reestruturação doméstica nas duas gestões, e também a figura do líder durante a presidência de Bolsonaro.

É perceptível a tentativa de Temer e Bolsonaro de afastar a imagem ideologizada, como a caracterizavam, que a política externa possuía durante os governos petistas, o que leva a uma mudança nos objetivos das relações internacionais do país. Porém, o alinhamento de Temer e Bolsonaro com países em desenvolvimento administrados por líderes de direita, e a clara preferência por uma diplomacia hemisférica, que buscava justamente romper com a ‘ideologia’ dos governos Lula e Dilma, acaba por trazer também um viés ideológico para a política externa de ambos governos. No que diz respeito à relação com a China, isso resultou em um esfriamento na cooperação com o Estado asiático, principalmente durante o governo Bolsonaro, marcado por diversos momentos de inflexão devido às declarações negativas que eram feitas com recorrência pelo próprio presidente e outros membros de sua gestão sobre a China.

Dessa forma, o esvaziamento da relação político-diplomática sino-brasileira durante os governos Temer e Bolsonaro é um reflexo da mudança de objetivo desses governos, que focaram principalmente em questões comerciais e econômicas. Se durante as gestões de Lula e Dilma houve um significativo progresso para a diversificação da agenda de cooperação Brasil-

Teodora Maicá Soares

China que vinha sendo construída desde o estabelecimento das relações diplomáticas entre os países em 1974, a partir de 2016 o principal objetivo do Brasil em relação a China passou a ser a atração de investimentos para o país. E, como consequência dessa transição de objetivos entre os governos, criou-se um vácuo na parceria com a China em setores que fogem da esfera econômico-comercial.

Recebido em 23 de setembro de 2023. Aprovado em 10 de outubro de 2023.

Referências

ABRÃO, Rafael et. al. Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. AZZI, Diego; RODRIGUES, Gilberto; SOUSA, Ana Tereza (Organizadores). São Paulo: editora UFABC, 2020.

AGUIAR, Mônica; MORAES, Isaias; TAUIL, Carlos. Relações Brasil-China: uma parceria para desenvolvimento ou uma relação de codependência? **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, p. 402-432, 2018.

ALMEIDA, Jorge. As Relações China-Brasil em leitura comparada nos governos de Lula-Dilma, Temer e Bolsonaro. **43º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)** - Caxambu, MG, 2019.

AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel; SILVA, Luiz Inácio. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

ANDRADE, Enrico; MEDEIROS, Klei; VILAS BOAS, Vinícius. Tendências e desafios da política externa de Bolsonaro: resgate do choque das civilizações, declínio da ordem liberal e rupturas internas. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, p. 10-18, 2020.

AZZI, Diego. A política externa bolsonarista e o agravamento de um Brasil insustentável. **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. AZZI, Diego; RODRIGUES, Gilberto; SOUSA, Ana Tereza (Organizadores). São Paulo: editora UFABC, 2020.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012.

BECARD, Danielly. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia-Política**, Curitiba, p. 31-44, 2011.

BECARD, Danielly. **Relações exteriores do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

BELASQUES, Bruna et. al. Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação/** Gilberto Maringoni... [et al.] (Organizadores). Santo André:

EdUFABC, 2021.

BELASQUES, Bruna; BERRINGER, Tatiana. As Relações Brasil-China nos Governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva. **Carta Internacional**, p. 151-173, 2020.

BERNAL-MEZA, Raúl; VIDIGAL, Carlos. Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, p. 11-26, 2020.

BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, p. 5-19, 2018.

BRICEÑO-RUIZ, José. El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía. **Auge y ocaso del regionalismo post-hegemónico: La experiencia del Mercosur**. México: UNAM. p. 31-58, 2021.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. 4ª edição Brasília: editora UnB, 2011.

CASTRO, Bruno et al. Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. **As bases da política externa bolsonarista**. Santo André: EdUFABC, 2021.

FRANCO, Thiago; PASSOS, Rodrigo. A mudança na política externa brasileira no governo Temer ou o mito da interrupção da luta contra-hegemônica e anti-imperialista brasileira. **A conjuntura brasileira e latino-americana em contexto de crise**. São Paulo, p. 150-221, 2017.

HERMANN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1990), pp. 3-21.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. **A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro**. “Gobernanza democrática y regionalismo en América Latina ¿en crisis o recomposición?”, México, 2020.

HOLANDA, Francisco. 40 anos das relações Brasil-China: de onde viemos, onde estamos, para onde vamos. **Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas**. Sérgio Eduardo Lima (Organizador). Brasília: FUNAG, 2016.

LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 24-59, 2005.

OLIVEIRA, Cesar. A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada. **Revista Fronteira**, p. 296-309, 2018.

OLIVEIRA, Henrique. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 88-106, 2010.

PECEQUILO, Cristina. *A Política Externa do Brasil no século XXI: Os Eixos*

Teodora Maicá Soares

Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 136-153, 2008.

PINHEIRO, Letícia; SALOMÓN, Mónica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2013.

REIS, Maria Edileuza. **BRICS: surgimento e evolução**. 2013. Disponível em: <<https://geovest.files.wordpress.com/2013/01/surgimento-e-evoluc3a7c3a3o-dos-brics.pdf>>.

SANTORO, Maurício. **Brazil-China Relations in the 21st Century: the making of a strategic partnership**. Inglaterra: Palgrave Macmillan, 2022.

SARAIVA, Miriam. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Revista Relações Internacionais**, p. 63-78, 2013.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Revista Relações Internacionais**, p. 117-137, 2019.

SILVA, Álvaro. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, p.23-41, 2019.

SILVA, André Luiz. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Revista Sino-Iberoamericana Internacional**, p. 1-26, 2022.

SOUSA, Ana Tereza et al. Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo, 2020.

TEMER, Michel. **O Brasil no Mundo: escritos de diplomacia presidencial (2016-2018)**. Brasília: FUNAG, 2018.

VIDIGAL, Carlos. Bolsonaro e a reorientação da política externa brasileira. **Revista Meridiano**, 2019.

VIGEVANI, Tullo et. al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 5-27, 2008).

VISENTINI, Paulo. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, p. 381-397, 2005.

VISENTINI, Paulo. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). **Revista Iberoamérica**, p. 56-68, 2011.