

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**

**TEODORA MAICÁ SOARES**

**A MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA A CHINA NOS  
GOVERNOS TEMER E BOLSONARO EM RELAÇÃO AO GOVERNO LULA E SEU  
IMPACTO NA DIPLOMACIA SUBNACIONAL ENTRE CHINA, RIO DE JANEIRO  
E PERNAMBUCO**

**Santana do Livramento**

**2022**

**TEODORA MAICÁ SOARES**

**A MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA A CHINA NOS  
GOVERNOS TEMER E BOLSONARO EM RELAÇÃO AO GOVERNO LULA E SEU  
IMPACTO NA DIPLOMACIA SUBNACIONAL ENTRE CHINA, RIO DE JANEIRO  
E PERNAMBUCO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Relações Internacionais da  
Universidade Federal do Pampa, como requisito  
parcial para a obtenção do Título de Bacharel em  
Relações Internacionais.

Orientador: Anna Carletti.

**Santana do Livramento**

**2022**

**TEODORA MAICÁ SOARES**

**A MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA A CHINA NOS  
GOVERNOS TEMER E BOLSONARO EM RELAÇÃO AO GOVERNO LULA E SEU  
IMPACTO NA DIPLOMACIA SUBNACIONAL ENTRE CHINA, RIO DE JANEIRO  
E PERNAMBUCO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Relações Internacionais da  
Universidade Federal do Pampa, como requisito  
parcial para a obtenção do Título de Bacharel em  
Relações Internacionais.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em:

Banca examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Anna Carletti  
(Orientadora)  
UNIPAMPA

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Kamilla Raquel Rizzi  
(Membro da Banca)  
UNIPAMPA

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Nathaly Silva Xavier Schutz  
(Membro da Banca)  
UNIPAMPA

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer à Universidade Federal do Pampa por ter me acolhido durante esses últimos 4 anos e por proporcionar que eu realizasse o sonho de me graduar no ensino superior. Um agradecimento especial ao curso de Relações Internacionais, aos professores que ajudaram no meu crescimento como aluna, pessoa e futura internacionalista ao longo da graduação. Muito obrigada por fazerem parte desta trajetória e por serem um dos motivos pelos quais tenho certeza que fiz a escolha correta ao decidir cursar Relações Internacionais em 2019.

Gostaria de agradecer especialmente a professora Anna Carletti, orientadora deste trabalho e de outros tantos que desenvolvi ao longo da graduação. Obrigada pelos conhecimentos trocados ao longo desses quatro anos, por ter me ajudado e incentivado a desenvolver minha pesquisa sobre China desde o primeiro momento que te escrevi pedindo ajuda para encontrar bibliografia. Muito obrigada pela oportunidade de poder te auxiliar no GEsIAO e nas disciplinas que fui monitora, aprendi muito contigo através dessas trocas. Tenho só que te agradecer pelo apoio em momentos em que duvidei da minha pesquisa e por me ajudar a reencontrar meu eixo nessas situações. Te agradeço pelo suporte, especialmente durante esse ano de TCC e seleções de mestrado, por ter sempre se mostrado confiante e me incentivado a expandir os horizontes da minha pesquisa e buscar coisas novas.

Gostaria de agradecer também à professora Nathaly pelas aulas incríveis desde o primeiro semestre da graduação e por sempre nos incentivar a querer fazer o melhor como alunos. Obrigada também pela oportunidade de poder participar da comissão organizadora do Pampasul em 2020 como secretária acadêmica, com certeza foi uma experiência incrível poder fazer parte desse projeto tão importante para o curso de Relações Internacionais da UNIPAMPA. Obrigada a professora Kamilla por instigar meu interesse pela pesquisa a partir das aulas de metodologia ainda no terceiro semestre que me levaram a decisão de buscar aprofundar minha pesquisa em um mestrado acadêmico após o fim da graduação. Tua dedicação como professora nos mostrando a importância da pesquisa científica foi essencial, ainda mais tendo em vista as adversidades que o ensino público enfrentou nos últimos quatro anos.

Obrigada aos meus pais, Mara e Paulo, por sempre priorizarem minha educação e por terem me encorajado a ir atrás dos meus objetivos. Em vários momentos ao longo desses quatro anos senti saudade de casa e de vocês, mas as ligações e palavras de incentivo me ajudaram a prosseguir na busca desse sonho. Muito obrigada por terem me proporcionado

essa experiência e por sempre me apoiarem nas minhas decisões. Amo vocês demais e vou ser sempre grata por tudo o que vocês propiciaram vivenciar.

Às minhas amigas de Uruguaiana, Duda, Toninha e Roberta, obrigada por sempre demonstrarem interesse em saber um pouco mais sobre o meu curso e minha pesquisa, mesmo sendo de uma área tão diferente das de vocês. Vic e Carol, agradeço por sempre estarem presentes, mesmo que de longe, e por me acompanharem nos meus momentos de conquista e poder acompanhar os de vocês também. É ótimo poder dizer que a amizade com vocês cinco não mudou mesmo com a distância e com os caminhos diferentes que cada uma seguiu.

Às amigades incríveis que a mudança para Livramento me proporcionou. Primeiramente, a Micaela, minha eterna soulmate, obrigada pelos momentos vividos desde o início de 2019, nossas tardes na praça Artigas em Rivera que agora se transformaram em reuniões pelo meet devido à distância. Obrigada por estar sempre aqui nos momentos bons e ruins e que nossa amizade seja duradoura como a da China com a Coreia. Ao Cassi, por tantos momentos vividos ao longo desses quatro anos, especialmente durante esse ano cheio de anseios em relação ao TCC e ao mestrado. Fico muito feliz de perceber que nossos momentos de ansiedade agora podem ser encarados com mais leveza devido a nossas conquistas. Obrigada a Bruna por sempre estar presente, fico muito feliz que pude me aproximar de ti nos últimos dois anos e te conhecer melhor, você é incrível amiga. À Esther que, apesar de também ser de Uruguaiana, foi uma amizade que construí apenas com a vinda para Livramento, e com certeza pretendo levar para o futuro. Obrigada ao Pedro pelas jantãs durante esse último ano que vinham na hora certa quando eu precisava de uma distração do TCC. À Carol que foi uma das maiores surpresas desse ano, obrigada pelas caminhadas em Rivera e pelos inúmeros outros momentos compartilhados nesses últimos meses amiga. Ao Maurício, obrigada pela ajuda e pelos conhecimentos trocados desde aquela primeira reunião do GEsIAO em 2019, por ser tão atencioso, ser uma grande inspiração e estar sempre presente e auxiliar no GEsIAO mesmo com a distância.

Obrigada a Yili Wang, ou ainda, Yili laoshi, minha professora de mandarim que, desde o início do curso em dezembro de 2020, foi uma fonte de entusiasmo para continuar buscando aprender mais sobre a China. Conhecer mais sobre a China e a cultura chinesa através de você e do OiChina está sendo uma experiência incrível e espero que possamos ir juntas à China em breve. Obrigada por demonstrar interesse na minha pesquisa e pela conversa que tivemos em nosso almoço em novembro, você é um grande incentivo que me motiva a continuar estudando sobre a China e a mostrar mais sobre o país para os brasileiros. Xiexie laoshi.

## RESUMO

A presente pesquisa possui como objetivo principal analisar como as mudanças na política externa brasileira nos Governos Temer e Bolsonaro em relação à PEB do Governo Lula influenciaram na diplomacia subnacional entre China, Rio de Janeiro e Pernambuco. Para tal fim, utilizamos como aporte teórico o conceito de diplomacia subnacional e a abordagem de Charles Hermann sobre análise de política externa. A fim de atingirmos o objetivo da pesquisa, analisamos as políticas externas dos governos Lula, Temer e Bolsonaro, comparando seus modelos de inserção internacional, assim como o caráter e objetivo da relação com a República Popular da China em cada período, utilizando a teoria de Hermann para definir o grau e motivações por trás dos realinhamentos de cada governo. Pode-se perceber a partir da gestão de Temer o esvaziamento das trocas políticas com a China, com a priorização do caráter comercial, como consequência do afastamento do governo brasileiro da agenda de cooperação Sul-Sul. Buscaremos analisar como, e se, o afastamento da China em âmbitos extra-comerciais impactou as relações da RPC com os estados brasileiros, com foco nos casos de Rio de Janeiro e Pernambuco. Para isso, a metodologia utilizada consiste em uma abordagem qualitativa, de caráter hipotético-dedutivo, construída através de consulta bibliográfica e documental de fontes primárias e secundárias.

**Palavras-chaves:** Brasil; China; Diplomacia Subnacional; Rio de Janeiro; Pernambuco.

## ABSTRACT

The main objective of this research is to analyze how the changes in Brazil's foreign policy during Temer and Bolsonaro Governments in comparison to Lula Government's foreign policy influenced the subnational diplomacy between China, Rio de Janeiro and Pernambuco. To this end, we use the concept of subnational diplomacy and Charles Hermann's approach to foreign policy analysis as a theoretical contribution. In order to reach the objective of the research, we analyzed the foreign policies of Lula, Temer and Bolsonaro governments, comparing their models of international insertion, as well as the character and goals of the relationship with the People's Republic of China in each period, using Hermann's theory to define the degree and motivations behind the realignments of each government. It can be seen from Temer's administration the emptying of political exchanges with China, with the prioritization of the commercial nature, as a consequence of the Brazilian government's withdrawal from the South-South cooperation agenda. We will seek to analyze how, and if, the detachment from China in extra-commercial areas impacted China's relations with Brazilian states, focusing on the cases of Rio de Janeiro and Pernambuco. For this, the methodology used consists of a qualitative approach, hypothetical-deductive, built through bibliographical and documentary consultation of primary and secondary sources.

**Keywords:** Brazil; China; Subnational Diplomacy; Rio de Janeiro; Pernambuco.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Valor total das exportações e importações brasileiras, exportações e importações para a/da China e balanço comercial entre os dois países entre 2003 e 2010 em bilhões de R\$.....	42
<b>Tabela 2</b> - Valor total das exportações e importações brasileiras, exportações e importações para a/da China e balanço comercial entre os dois países entre 2016 e 2018 em bilhões de R\$.....	50
<b>Tabela 3</b> - Valor total das exportações e importações brasileiras, exportações e importações para a/da China e balanço comercial entre os dois países entre 2019 e 2022 em bilhões de R\$.....	59
<b>Tabela 4</b> - Valor total das exportações e importações do Rio de Janeiro e exportações e importações para a/da China entre 2003 e 2010.....	70
<b>Tabela 5</b> - Valor total das exportações e importações do Rio de Janeiro e exportações e importações para a/da China entre 2016 e 2018.....	71
<b>Tabela 6</b> - Valor total das exportações e importações do Rio de Janeiro e exportações e importações para a/da China entre 2019 e 2022.....	72
<b>Tabela 7</b> - Valor total das exportações e importações de Pernambuco e exportações e importações para a/da China entre 2003 e 2010.....	75
<b>Tabela 8</b> - Valor total das exportações e importações de Pernambuco e exportações e importações para a/da China entre 2016 e 2018.....	76
<b>Tabela 9</b> - Valor total das exportações e importações de Pernambuco e exportações e importações para a/da China entre 2019 e 2022.....	77

## LISTA DE IMAGENS

<b>Imagem 1</b> - Investimentos chineses nos estados Brasileiros entre 2007 e 2012.....	65
<b>Imagem 2</b> - Destino dos investimentos chineses no Brasil entre 2007 e 2020.....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AFEPA - Assessoria Especial de Assuntos Legislativos e Parlamentares
- AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas
- APE - Análise de Política Externa
- BASIC - grupo composto por Brasil, África do Sul, Índia e China
- BRI - Belt and Road Initiative
- BRICS - grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CBERS - Programa de Construção de Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres
- CEBC - Conselho Empresarial Brasil-China
- CIFCA - China International Friendship Cities Association
- COSBAN - Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
- CPAFFC - Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries
- CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas
- FAO - Foreign Affairs Office (Escritórios de Política Externa)
- IBAS - Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
- IEDs - Investimentos Estrangeiros Diretos
- MDB - Movimento Democrático Brasileiro
- NDB - Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OIs - Organizações Internacionais
- OMC - Organização Mundial do Comércio
- ONGs - Organizações Não-Governamentais
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PEAI - Programas estaduais de promoção de exportações e atração de investimentos externos diretos
- PEB - Política Externa Brasileira
- PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PROSUL - Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
- PSL - Partido Social Liberal
- PT - Partido dos Trabalhadores
- RPC - República Popular da China

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2. DIPLOMACIA SUBNACIONAL E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE).....</b>	<b>18</b>
<b>2.1. Diplomacia Subnacional: conceito e desenvolvimento da área de pesquisa.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2. Diplomacia subnacional nas teorias de Relações Internacionais.....</b>	<b>23</b>
<b>2.3. Propósito da inserção internacional de atores subnacionais.....</b>	<b>25</b>
<b>2.4. Análise de Política Externa: conceito e histórico de pesquisa .....</b>	<b>28</b>
<b>2.5. Charles Hermann e a formação de preferências em política externa.....</b>	<b>31</b>
<b>3. POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NOS GOVERNOS LULA, TEMER E BOLSONARO E A RELAÇÃO BILATERAL COM A CHINA.....</b>	<b>35</b>
<b>3.1. Política Externa do Governo Lula (2003-2010) e relações com a China.....</b>	<b>35</b>
<b>3.2. Política Externa do Governo Temer (2016-2018) e relações com a China .....</b>	<b>45</b>
<b>3.3. Política Externa do Governo Bolsonaro (2019-atualmente) e relações com a China.....</b>	<b>52</b>
<b>4. DIPLOMACIA SUBNACIONAL ENTRE CHINA, RIO DE JANEIRO E PERNAMBUCO DURANTE O PERÍODO 2003-2022.....</b>	<b>63</b>
<b>4.1 China e os estados brasileiros: os investimentos chineses no Brasil no final do governo Lula (2007-2010) e nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022).....</b>	<b>64</b>
<b>4.2 Diplomacia subnacional entre China e Rio de Janeiro entre 2003 e 2022.....</b>	<b>68</b>
<b>4.3 Diplomacia subnacional entre China e Pernambuco entre 2003 e 2022.....</b>	<b>74</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>86</b>



## 1. INTRODUÇÃO

Desde o estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a República Popular da China em 1974, os governos dos dois países trabalharam em conjunto para o desenvolvimento de uma agenda de cooperação baseada nos interesses comuns que ambos possuíam como Estados em desenvolvimento. A partir do início do século XXI a relação entre os dois países inicia uma nova fase devido ao posicionamento mais assertivo do Brasil no Sistema Internacional e à ascensão econômica e política da China. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil em 2003, o objetivo das relações exteriores do Estado passou a ser alçar o Brasil a uma posição de destaque e liderança regional, em uma fase das relações internacionais do país que ficou conhecida como “ativa e afirmativa” (VISENTINI, 2011). O multilateralismo é uma das pautas mais importantes da agenda governamental e buscou-se dinamizar as relações do país, levando, conseqüentemente, a busca de uma maior aproximação com a China que, também, era uma defensora do multilateralismo e do aumento da representatividade dos países em desenvolvimento no cenário internacional.

O Governo Lula (2003-2010) marca um momento importante de estreitamento das relações bilaterais Brasil-China, com a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) em 2004 e com a China assumindo o papel de principal parceiro comercial do Brasil em 2009, substituindo os Estados Unidos (ALMEIDA, 2019). A administração de Lula também visou a diversificação das pautas comerciais entre os dois países, buscando transformar o Brasil em destino dos investimentos externos chineses, e não apenas um exportador de commodities para o Estado asiático. Porém, com as transformações internas que levaram ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, ao assumir a presidência, Michel Temer iniciou um projeto de afastamento da política externa dos governos petistas, almejando conquistar o apoio da burguesia nacional que não se via mais como beneficiada pela política das gestões petistas.

Portanto, durante o governo Temer (2016-2018), as relações sino-brasileiras foram majoritariamente pautadas nas trocas comerciais entre os dois países e a atração de investimentos chineses, ocasionando o esvaziamento dos debates políticos e diplomáticos entre os dois Estados. Ao longo do período de Bolsonaro na presidência (2019-2022), o rumo iniciado por Temer tem continuidade, com as questões comerciais liderando a cooperação sino-brasileira. Isso é um reflexo da atitude adotada por Bolsonaro ainda durante sua campanha, na qual então candidato fez duras críticas à China, realizando inclusive uma

viagem à província de Taiwan, o que foi considerado pelo governo chinês um desrespeito a política de “Uma Só China” (ALMEIDA, 2019).

Posto isso, o estudo delimita-se a investigar como a inconstância na Política Externa Brasileira para a China nos três governos que nos propomos a analisar, e o consequente esvaziamento das relações políticas a partir do governo Temer, pode ter impulsionado as trocas em nível subnacional entre a República Popular da China e o Brasil, focando-se nos estados Rio de Janeiro e Pernambuco. A escolha dos dois estados deu-se em decorrência de dois fatores. Primeiro, as regiões sudeste e nordeste, onde os estados se encontram, estão em primeiro e segundo lugar na lista de destino dos investimentos chineses no Brasil no período compreendido nesta pesquisa. Segundo, por ambos possuírem uma comunidade chinesa expressivamente grande em suas respectivas capitais, Rio de Janeiro e Recife, projetos de cooperação em outros âmbitos que não apenas o econômico foram desenvolvidos em parceria com os governos locais, o governo chinês e entidades educacionais chinesas, como o Instituto Confúcio. Sendo assim, levando em conta os elementos associados a política do governo central brasileiro e dos estados acima citados, construiu-se a seguinte pergunta norteadora da pesquisa: como a mudança na Política Externa Brasileira (PEB) para a China nos Governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019- atualmente) em relação à PEB do Governo Lula (2003-2010) influenciou na diplomacia subnacional entre a China e os estados Rio de Janeiro e Pernambuco?

Trabalharemos com a hipótese de que a diplomacia subnacional, ou ainda, paradiplomacia, entre a República Popular da China e os estados Rio de Janeiro e Pernambuco se intensificou a partir de 2016. Um dos motivos para tal situação seria as mudanças nas diretrizes da Política Externa Brasileira (PEB) a partir do governo Temer, e que se mantém no governo Bolsonaro, nos quais podemos perceber um maior alinhamento à política estadunidense e ocidental, diferentemente da PEB do governo Lula que voltou-se mais ao multilateralismo nas relações internacionais do Brasil, buscando novas parcerias com o Sul Global. Desta forma, a falta de uma Política de Estado no Brasil, e a postura negativa principalmente do Governo Bolsonaro em relação à China, impulsionam as relações em nível subnacional entre o gigante asiático e os estados e municípios brasileiros, dentre eles, Rio de Janeiro e Pernambuco, visando preencher o vácuo deixado pelo governo nacional em alguns âmbitos de cooperação.

Para compreender esse processo, essa pesquisa possui como objetivo geral analisar como as mudanças na política externa brasileira nos Governos Temer e Bolsonaro em relação à PEB do Governo Lula influenciaram na diplomacia subnacional entre China, Rio de Janeiro

e Pernambuco. Para tal fim, foram definidos três objetivos específicos, sendo eles: compreender o papel da diplomacia subnacional como uma ferramenta de interação entre países, estados e cidades e os objetivos que esses atores possuem ao adotar essa prática; analisar as diretrizes da Política Externa Brasileira dos Governos Lula, Temer e Bolsonaro e suas respectivas relações com a República Popular da China; e, examinar a diplomacia subnacional entre a China, Rio de Janeiro e Pernambuco e como a mudança da postura brasileira para a China nos Governos Temer e Bolsonaro em relação ao Governo Lula pode ter impactado nas relações entre os estados e a China.

Diante disso, presente pesquisa será desenvolvida através de uma abordagem qualitativa tendo em vista que, assim como classifica-se a mesma, não objetiva aprofundar-se em elementos numéricos, mas sim visa aprofundar a compreensão do objetivo a ser estudado buscando descrever, compreender e explicar determinado fenômeno conforme apontam Gerhardt e Silveira (2009). A construção do trabalho também possui caráter exploratório de acordo com a classificação feita por Gil (2002) de que este tipo de pesquisa busca a construção de hipóteses através de um entendimento mais aprofundado do problema que é pesquisado. Em relação aos procedimentos adotados durante a construção da pesquisa, a mesma será construída através de consulta bibliográfica e documental. O primeiro e o segundo capítulo foram construídos através de revisão bibliográfica feita em artigos e livros, tendo por objetivo desenvolver o aporte teórico-conceitual do trabalho, assim como apresentar os principais elementos das políticas externas dos governos que nos propomos a analisar. O terceiro e último capítulo, além de consulta bibliográfica, foi elaborado através da análise de notícias de veículos midiáticos brasileiros, pronunciamentos dos consulados da RPC no Rio de Janeiro e Recife e dados oficiais. Foram utilizados dados referentes aos investimentos chineses no Brasil, disponibilizados pelo Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), durante o período 2007-2022. O exame dos dados inicia a partir de 2007 e não em 2003, primeiro ano do recorte temporal da pesquisa, pois o CEBC apresenta informações sobre o fluxo de investimentos entre os dois países apenas a partir desse ano e não foram encontradas outras fontes que mostrassem a entrada de IEDs chineses em conjunto com seu direcionamento para as regiões e estados brasileiros. Também foram abordados os fluxos comerciais entre a China, Rio de Janeiro e Pernambuco, através das importações e exportações entre as partes, obtidas no site do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil. Quanto às notícias, elas foram utilizadas para analisar a cooperação subnacional entre os dois estados e a China nos setores cultural e educacional. Por fim, a

pesquisa será elaborada através do método hipotético-dedutivo através do qual buscaremos analisar a validade da hipótese levantada anteriormente.

Considerando os objetivos da pesquisa, o embasamento teórico da mesma foi construído a partir de dois conceitos: diplomacia subnacional e análise de política externa. O conceito de diplomacia subnacional pode ser definido como: “um compromisso de atores subnacionais de estados nacionais para as relações internacionais” (KUZNETSOV, 2015), ou ainda, “a projeção internacional de competências domésticas de governos subnacionais” (KAMINSKI, 2018). A diplomacia subnacional é muitas vezes utilizada por atores subnacionais, como estados e cidades, em temáticas que seus interesses e interesses nacionais se sobrepõem ou que não são vistas como prioridade pelo Estado, como problemas ambientais, cultura e intercâmbio educacional. Dentro dessa pesquisa servirá como uma ferramenta para entender como ocorrem as trocas entre os estados brasileiros e a China, com foco no Rio de Janeiro e Pernambuco, e quais as motivações por trás da inserção internacional desses atores.

O segundo aporte teórico da pesquisa é a análise de política externa (APE). A APE é uma subdisciplina de Relações Internacionais e pode ser definida como “(...) o exame de como as decisões externas são tomadas conforme a estrutura institucional de um Estado e o papel dos indivíduos diretamente envolvidos com a formulação de políticas voltadas ao plano exterior” (FERREIRA, 2020, p. 14). Dentro das diversas abordagens que a APE possui, trabalharemos com a desenvolvida por Charles Hermann em seu livro *“Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy”* (Mudança de rumo: quando os governos decidem redirecionar a política externa, tradução nossa). De acordo com Hermann (1990), existem quatro níveis de mudança de política externa que um Estado pode atingir: mudanças de ajuste, mudanças de programa, mudanças nos problemas e objetivos e mudança de orientação nacional. O autor também aponta os quatro elementos que podem ser origem das mudanças acima citadas, sendo eles: líder, advocacia burocrática, reestruturação doméstica e choques externos. Utilizaremos esses oito elementos para classificar o nível de transformação da política externa brasileira nos governos Temer e Bolsonaro em relação ao governo Lula e, posteriormente, compreender a matriz dessas mudanças.

A pesquisa encontra-se dividida em três capítulos. Ao longo do primeiro capítulo será apresentado a base teórica do trabalho, visando clarificar os conceitos de diplomacia subnacional e análise de política externa. Será tratado, primeiramente, sobre as definições de diplomacia subnacional e o desenvolvimento desta área de pesquisa, assim como, a visão de três correntes de teoria nas Relações Internacionais (Liberalismo, Realismo e Construtivismo)

sobre a temática. Posteriormente, serão abordados os principais objetivos e motivações que levam atores subnacionais a buscarem parcerias com governos externos. Por fim, será apresentado a definição e o histórico de pesquisa de análise de política externa, assim como os principais elementos da teoria de Charles Hermann.

O segundo capítulo aborda a política externa dos governos Lula, Temer e Bolsonaro. Primeiramente, apresenta-se a política externa de Lula (2003-2010), tratando os principais objetivos da gestão do presidente, seu posicionamento regional e global, e as relações bilaterais com a China. Em seguida, elencamos brevemente os principais elementos da PEB durante o governo Dilma (2011-2016), assim como o reordenamento interno que levou ao impeachment da presidente e a ascensão de Temer à presidência, para compreendermos como esse processo impactou na formulação da PEB do ex-vice presidente de Dilma, que é discutida na sequência. Optou-se nesta pesquisa por não ser analisado o governo Dilma de forma mais profunda devido à proposta de extensão do trabalho, assim como, pelo foco estar na análise da mudança na política externa a partir de 2016. Desta forma, pelo governo Lula representar um grande marco no estreitamento das relações sino-brasileiras e o governo Dilma manter, de modo geral, o rumo adotado por Lula em sua política externa, a gestão de Lula foi escolhida como mais propícia para fazer parte da análise comparativa aqui proposta. No último subtópico, trata-se da inserção internacional do Brasil durante o governo Bolsonaro (2019-2022), e os elementos de continuidade e rompimento em relação aos governos anteriores, assim como, o isolamento do país no cenário internacional decorrente ao negacionismo do presidente à pandemia e questões relacionadas aos direitos humanos e meio ambiente.

O terceiro e último capítulo concentra-se na relação da China com os estados brasileiros. Primeiro, são apresentados dados do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) sobre os investimentos chineses no Brasil, entre os últimos três anos do governo Lula e 2021, apontando os principais destinos do capital chinês no país. Posteriormente, abordamos os casos específicos de Rio de Janeiro e Pernambuco, buscando analisar como a relação dos dois estados com a China evoluiu ao longo dos anos. Foram analisados instrumentos de cooperação econômica-comercial, como as exportações e importações dos estados para a China, assim como parcerias nos setores educacional e cultural. Dessa forma, buscamos compreender como as mudanças na inserção internacional do Brasil ao longo do século XXI, e em consequência, em suas relações com a China, podem ter influenciado na busca dos estados do Rio de Janeiro e Pernambuco em formalizar acordos com o governo e empresas da República Popular da China.

## 2. DIPLOMACIA SUBNACIONAL E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE)

A partir da segunda metade do século XX podemos perceber o surgimento de subáreas inéditas dentro das Relações Internacionais que nos apresentam um olhar diferente sobre o Sistema Internacional. Ao longo dos anos, novas vertentes de pesquisa ganharam espaço e se mostraram essenciais para compreender as transformações nas relações entre Estados e outros atores internacionais a partir de eventos como a Guerra Fria, os processos de integração regional e globalização no fim do último século. Há algum tempo as Relações Internacionais não podem mais ser analisadas apenas a partir da perspectiva estadocêntrica que se perpetuou por bastante tempo entre as teorias *mainstream* da disciplina.

Os estudos sobre diplomacia subnacional, que surgiram por volta da década de 70, ganharam força cerca de 20 anos depois e se tornaram uma importante ferramenta para a compreensão da atuação de atores emergentes não-estatais no Sistema Internacional, como estados e municípios. Desta forma, surgem inúmeros estudos sobre a atuação internacional de estados e municípios em diversas áreas ao redor do globo. Outra sub disciplina das Relações Internacionais que surge no pós-II Guerra é a Análise de Política Externa (APE). O debate acerca da APE surge na década de 50 em contraponto à Teoria Realista e sua interpretação das Relações Internacionais. Ao contrário da abordagem *state centered* da Teoria Realista, a APE busca analisar o papel dos tomadores de decisão como fator determinante no comportamento dos Estados. A diplomacia subnacional e a Análise de Política Externa serão base principal desta pesquisa e serão aprofundados no decorrer deste capítulo.

### 2.1. Diplomacia Subnacional: conceito e desenvolvimento da área de pesquisa

Desde o início dos estudos acadêmicos sobre a participação e inserção de entes subnacionais no Sistema Internacional criou-se um debate sobre a terminologia mais apropriada para essa ação. Existem diversas opiniões e interpretações sobre a temática sendo alguns dos termos utilizados: diplomacia constituinte, diplomacia regional, diplomacia sub-estatal, micro diplomacia, diplomacia multinível, protodiplomacia e pós-diplomacia (KUZNETSOV, 2015). Para fins práticos e teóricos, utilizaremos ao longo dessa pesquisa apenas diplomacia subnacional e paradiplomacia.

Os conceitos de diplomacia subnacional, ou ainda paradiplomacia, podem ser definidos como:“(…)relações internacionais realizadas por atores governamentais distintos do

governo central (estados, regiões, províncias, departamentos, comunidades, cidades), que podem ou não acompanhar a agenda internacional do Estado-nação” (FARIAS; REI, 2016, p. 322). Ou ainda: “(...)as políticas internacionais de um subestado que podem ser paralelas, coordenadas ou complementares às do governo central, mas também podem entrar em conflito com as políticas e políticas internacionais do país”<sup>1</sup> (PAQUIN, 2020, p. 49, tradução nossa) e (...)a paradiplomacia representa a projeção no exterior das competências domésticas dos governos subnacionais, que estão predominantemente concentradas em questões de “*low policy*”<sup>2</sup> (KAMINSKI, 2018, p. 13, tradução nossa).

A primeira menção à diplomacia subnacional nas Ciências Sociais foi feita em 1961 por Rohan Butler em sua publicação “*Studies in Diplomatic History and Historiography*” (Estudos sobre a História e Historiografia da Diplomacia, tradução nossa). Butler dedica um capítulo inteiro a temática e define paradiplomacia como:

(...) o mais alto nível de diplomacia pessoal e paralela, complementando ou concorrendo com a política externa regular do ministro em questão, é, portanto, uma tentação recorrente ao chefe do executivo, seja ele primeiro-ministro ou presidente, ditador ou monarca (KUZNETSOV, 2015, p. 26 *apud* BUTLER, 1961, tradução nossa).

Butler em sua análise aborda a paradiplomacia como uma ferramenta secreta, que pode ser utilizada não oficialmente e de forma secreta (KUZNETSOV, 2015). Com o passar do tempo e os avanços nas pesquisas sobre diplomacia subnacional, podemos perceber que esse teor secreto é deixado de lado e a paradiplomacia adquire novas características conforme sua prática foi se tornando mais comum.

Durante as primeiras décadas, os estudos sobre diplomacia subnacional foram desenvolvidos, majoritariamente, no norte do continente americano por pesquisadores estadunidenses e canadenses. Apenas na década de 90 os estudos sobre a temática se expandiram para o continente europeu e, posteriormente, para a América Latina e a Ásia.

Apesar de 1961 ser o ano no qual a paradiplomacia surge como objeto de pesquisa, apenas na década seguinte podemos ver o surgimento de um campo de estudos na área. Kuznetsov (2015) apresenta alguns dos motivos que levaram ao primeiro *boom* de pesquisas sobre a participação de entes subnacionais no cenário internacional. Primeiramente, ele aponta a mudança nas próprias teorias de RI sofreram naquele momento. Teóricos de RI na época começam a observar o Sistema Internacional para além de uma visão estadocêntrica e através

---

<sup>1</sup> (...)namely a sub-state’s international policies that could be parallel, coordinated, or complementary to the central government’s, but could also conflict with the country’s international policies and politics (PAQUIN, 2020, p. 49).

<sup>2</sup> “paradiplomacy represents the projection abroad of the domestic competencies of subnational governments, which are predominantly concentrated on such “low policy” issues” (KAMINSKI, 2018, p. 13).

de um prisma onde as relações transnacionais ocupam um local de destaque. Citando um exemplo, Keohane e Nye (1971) abordam em “*Transnational Relations and World Politics*” (Relações Transnacionais e Política Mundial, tradução nossa) o papel das relações transnacionais nas RI:

Estudantes e praticantes de política internacional têm tradicionalmente concentrado sua atenção nas relações entre os Estados. O Estado, considerado como ator com propósitos e poder, é a unidade básica de ação; seus principais agentes são o diplomata e o soldado. (...) É óbvio, porém, que as interações de diplomatas e soldados não ocorrem no vácuo. (...) O ambiente da política interestadual, no entanto, não inclui apenas essas forças poderosas (Estado) e conhecidas. (...) Arnold Wolfers observou há mais de uma década que "o Vaticano, a Arabian-American Oil Company e uma série de outras entidades não estatais podem ocasionalmente afetar o curso de eventos internacionais. Quando isso acontece, essas entidades tornam-se atores no cenário internacional e concorrentes do Estado-nação<sup>3</sup>. (KEOHANE; NYE, 1971, p. 329-330, tradução nossa).

Assim, podemos perceber a partir da década de 70 uma maior aceitação em algumas vertentes teóricas de Relações Internacionais a atores que não sejam os Estados e isso acaba refletindo nos estudos acadêmicos que buscaram analisar os *newcomers* do Sistema Internacional, sendo eles governos subnacionais, organizações não-governamentais (ONGs), Organizações Internacionais (OIs), multinacionais, entre outros.

Kuznetsov segue e aponta a emergência dos estudos sobre a sobreposição entre política doméstica e política externa como um elemento de influência para as pesquisas de paradiplomacia. O fenômeno ficou conhecido como “*intermestic affairs*” e pode ser conceitualizado como o processo que os países no mundo moderno estavam passando de domesticação de suas políticas externas e internacionalização de suas políticas internas simultaneamente (KUZNETSOV, 2015). Podemos observar nessa época temas considerados como de *low policy* adquirindo mais relevância na agenda internacional e impulsionando atores subnacionais a se inserirem internacionalmente.

Com a chegada dos anos 80 observa-se que as pesquisas sobre diplomacia subnacional seguem por um caminho mais teórico e de estudos de caso. Dois eventos marcam a transição para essa nova fase de acordo com Kuznetsov: a publicação do quarto volume da revista *Publius*, denominada *Federated States and International Relations* (Estados Federativos e Relações Internacionais, tradução nossa); e, a conferência *The Provinces and Canadian*

---

<sup>3</sup> Students and practitioners of international politics have traditionally concentrated their attention on relationships between states. The state, regarded as an actor with purposes and power, is the basic unit of action; its main agents are the diplomat and soldier. (...) It is obvious, however, that the interactions of diplomats and soldiers do not take place in a vacuum. (...) The environment of interstate politics, however, does not include only these powerful and well-known forces. (...) Arnold Wolfers noted more than a decade ago that "the Vatican, the Arabian-American Oil Company, and a host of other nonstate entities are able on occasion to affect the course of international events. When this happens, these entities become actors in the international arena and competitors of the nation-state. (KEOHANE; NYE, 1971, p. 329-330).

*Foreign Policy* (Províncias e a Política Externa Canadense, tradução nossa), organizada pelo Instituto Canadense de Relações Exteriores. Segundo o autor, os dois eventos auxiliaram no reconhecimento da diplomacia subnacional por acadêmicos e governantes e, conseqüentemente, uma maior legitimidade acadêmica para as pesquisas sobre o tema.

Outra característica que os estudos adquirem na mesma época é a preocupação com a paradiplomacia em regiões de fronteira, pesquisadores buscaram analisar as relações políticas, econômicas e culturais compartilhadas entre Estados vizinhos e uma gama de estudos de caso sobre a temática surgiram ao longo da década com abordagens ora mais gerais ora mais específicas em uma determinada esfera:

Na década de 1980, iniciou-se outra importante corrente de pesquisa sobre a paradiplomacia – os estudos de fronteira. Neste tipo de estudos, os estudiosos tentam compreender o quadro geral das relações políticas, econômicas e culturais transfronteiriças. As autoridades regionais estão neste contexto interessadas, pois são os principais atores institucionais responsáveis pelo desenvolvimento de contatos, iniciativas e comunicação nos espaços fronteiriços. O mainstream dos trabalhos científicos nas dimensões dos estudos fronteiriços é representado por estudos de caso de cooperação transfronteiriça regional. Os pesquisadores estudaram as interações transfronteiriças regionais, dando uma visão geral ou concentrando-se em uma determinada esfera de cooperação.<sup>4</sup> (KAMINSKI, 2018, p. 21-22, tradução nossa).

Esses estudos se aprofundaram nos anos seguintes, principalmente no continente europeu onde as pesquisas sobre fronteiras e governança multinível ganharam bastante destaque, principalmente após a criação da União Europeia em 1991.

Como podemos observar, as investigações sobre diplomacia subnacional nas duas primeiras décadas estão concentradas, majoritariamente, na América do Norte. A partir dos anos 90, o continente europeu também adentra esse meio. As transformações pelas quais o mundo passava, incluindo o fim da Guerra Fria e os fenômenos de globalização e regionalização criaram um ambiente propício para que atores subnacionais de diversas partes do globo se inserissem internacionalmente:

Podemos, portanto, concluir que a década de 1990 tem um forte impacto no desenvolvimento dos estudos de paradiplomacia desencadeada pelo fim da Guerra Fria e a aceleração dos processos de integração na Europa. A descentralização do poder na Rússia e os mecanismos institucionais recém-criados da União Européia encorajaram de muitas maneiras os governos regionais em toda a Europa e Eurásia a

---

<sup>4</sup> In the 1980s another important stream of research began concerning paradiplomacy – border studies. In this type of studies scholars try to understand the general picture of trans-border political, economic and cultural relations. Regional authorities are in this context interested as they are major institutional actors responsible for the development of contacts, initiatives and communication in border spaces. The mainstream of scientific works in border studies dimensions is represented by case studies of region trans-border cooperation. Researchers studied regional cross-border interactions either by giving a general outlook or focusing on a particular sphere of cooperation. (KAMINSKI, 2018, p. 21-22).

desenvolver projetos de cooperação transfronteiriça e organizar redes regionais.<sup>5</sup> (KUZNETSOV, 2015, p. 41, tradução nossa).

Como o autor aponta, a inserção de entes subnacionais foi aumentando ao longo dos anos conforme as mudanças no Sistema Internacional propiciaram maiores oportunidades de engajamento para esses atores. Esse crescimento das ações paradiplomáticas ao redor do mundo resultou na globalização dos estudos sobre o tema no início dos anos 2000. O início do novo século marca as primeiras manifestações de estudos sobre paradiplomacia na América Latina e na Ásia:

“No entanto, uma série de novos pontos geográficos no “mapa dos estudos de paradiplomacia” surgiram na terceira fase, iniciada nos anos 2000. Este avanço é resultado da melhor posição dos países não-ocidentais na política mundial e na economia global. (...) Esses materiais fizeram importantes expansões e refinamentos de estudos paradiplomáticos, complementando teorias de paradiplomacia existentes com empíricos não-ocidentais e, particularmente, asiáticos.”<sup>6</sup> (LIU; SONG, 2020, p. 3-4, tradução nossa).

Um dos fatores que contribuiu para a expansão das pesquisas sobre paradiplomacia na Ásia foi a necessidade de compreender a inserção internacional das províncias e cidades chinesas a partir da ascensão econômica do país iniciada ainda no século XX, que foi acompanhada pelo crescimento econômico dos governos subnacionais (BEDOYA; PARIAS, 2016).

A diplomacia subnacional foi institucionalizada pelo governo chinês que proveu para a maioria dos municípios e províncias do país Escritórios de Política Externa (FAO, da sigla em inglês *Foreign Affairs Office*) (LEFFEL; LI; SIMON; YU, 2021). Os FAOs abrigam funcionários da *Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries (CPAFFC)*. A CPAFFC possui o objetivo de construir uma comunidade de futuro compartilhado e liderar a diplomacia de pessoa para pessoa<sup>7</sup> promovendo trocas entre a China e governos locais estrangeiros (CPAFFC, 2022).

As atividades paradiplomáticas chinesas têm apresentado contínuo crescimento desde a política de abertura e reforma no fim dos anos 70. Desde o processo de reforma e abertura,

---

<sup>5</sup> We can therefore conclude that the decade of the 1990s has a strong impact on the development of the paradiplomacy scholarship triggered by the end of the Cold War and the acceleration of the integration processes in Europe. The decentralization of power in Russia and the newly established European Union institutional mechanisms in many ways encouraged the regional governments across Europe and Eurasia to develop cross-border cooperation projects and organize regional networks. (KUZNETSOV, 2015, p. 41).

<sup>6</sup> However, a host of new geographical points on the “map of paradiplomacy studies” have appeared in the third phase, which began in the 2000s. This breakthrough is a result of the improved position of non-Western countries in world politics and the global economy. (...) These materials have made important expansions and refinements of paradiplomatic studies, complementing existing paradiplomacy theories with non-Western, and particularly, Asian empirics. (LIU; SONG, 2020, p. 3).

<sup>7</sup> Outra nomenclatura dada a diplomacia subnacional.

pode-se observar o crescimento da cooperação econômica externa das províncias chinesas, principalmente aquelas das áreas costeiras. Dentro desse contexto, e tendo em vista a busca chinesa pela construção de um ambiente externo favorável ao seu crescimento econômico, a atuação internacional das províncias e cidades chinesas possui papel central não apenas na agenda econômica chinesa mas também na agenda de política externa do país (LIU; SONG, 2020).

De acordo com a *China International Friendship Cities Association (CIFCA)*, no início da era Deng Xiaoping, 1978, existiam apenas cinco cidades irmãs de cidades chinesas em outros países. Desde o início do governo de Deng até o início dos anos 2000 realizaram-se 1139 geminações<sup>8</sup> e durante os governos de Jiang Zemin, Hu Jintao e dois primeiros anos do governo Xi Jinping, ocorreram mais 1114 geminações (BEDOYA; PARIAS, 2016).

A extensa ligação de cidades e províncias chinesas com outros atores serviu em diversos momentos como uma importante ferramenta para o governo chinês. As províncias atuam como uma extensão do governo central, sendo parceiros na condução da política externa chinesa, ajudando no crescimento econômico chinês e promovendo a imagem chinesa em outros países (LIU; SONG, 2020).

Conseguimos perceber que desde o fim da década de 70 as províncias são parte fundamental na consolidação dos planos chineses. Atualmente, mais precisamente sobre a liderança de Xi Jinping, podemos ver isso refletido no mega projeto da política externa chinesa, a *Belt and Road Initiative (BRI)*, ou ainda, Nova Rota da Seda. Mierzejewski (2020) aponta que a BRI serve como um estímulo e direcionamento para a atuação internacional dos governos subnacionais chineses e serve como uma ferramenta de promoção de cooperação cultural e econômica com outros países.

## **2.2. Diplomacia subnacional nas teorias de Relações Internacionais**

Após compreendermos o desenvolvimento das pesquisas sobre diplomacia subnacional ao longo dos anos, buscaremos compreender como a mesma pode ser analisada sobre a perspectiva de três correntes teóricas de Relações Internacionais: liberalismo, realismo e construtivismo. Como citado anteriormente, houve um avanço na década de 70 que permitiu que novos atores passassem a ser abordados com mais frequência dentro das teorias de RI, mas isso pode ser observado com mais facilidade em algumas vertentes em comparação às outras.

---

<sup>8</sup> Processo de formalização de duas cidades como gêmeas.

A teoria liberal ainda que reconheça o Estado como ator central das Relações Internacionais, aponta para a participação autônoma de atores não estatais na política mundial:

Definimos política mundial como todas as interações políticas entre atores significativos em um sistema mundial em que um ator significativo é qualquer indivíduo ou organização autônoma que controla recursos substanciais e participa de relações políticas com outros atores além das fronteiras estaduais.<sup>9</sup> (KEOHANE; NYE, 1971, tradução nossa).

As grandes mudanças no Sistema Internacional foram um elemento fomentador da paradiplomacia para os liberais. A emergência de novos atores no cenário internacional, a consequente diminuição das relações interestatais como um foco único de certas perspectivas, além da ascensão de temas de *low policy* na agenda internacional influenciaram na propagação da paradiplomacia (KAMINSKI, 2018).

Robert Keohane e Joseph Nye, expoentes da teoria liberal, em *Power e Interdependence*, nos apresentam o conceito de interdependência complexa. De acordo com os autores, existem múltiplos canais que conectam as sociedades, e eles não se restringem à cooperação estatal, mas sim, são canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais (KEOHANE; NYE, 1987). Desta forma, a partir da interdependência complexa podemos perceber a participação de outros atores que não só os Estados, assim como, põe-se um fim a hierarquia de *high politics* e *low politics*, fortemente ressaltada pelas teorias realistas (JATOBÁ, 2013).

Por outra perspectiva, os autores da teoria realista, sejam os clássicos ou neorealistas, mantêm o seu posicionamento quanto ao Estado ser o principal ator internacional. Ainda que os neorealistas assumam a emergência de novos atores nas RI, os mesmos defendem que esses atores não possuem autonomia em suas ações. Conforme Kaminski (2018) aponta, a simples existência da atuação dessas outras entidades no SI é um resultado das decisões racionais dos Estados que os utilizam como uma forma de atingir seus objetivos nacionais.

Kenneth Waltz, um dos principais nomes do neorealismo, em seu livro *Theory of International Politics*, expõe seus pontos quanto às contestações envolvendo o declínio do estadocentrismo nas relações internacionais e a consequente ascensão de novos atores. De acordo com ele, a importância de atores não estatais e a extensão de ações transnacionais é óbvia, mas isso não significa que a concepção estadocêntrica da política internacional se tornou obsoleta (WALTZ, 1979).

---

<sup>9</sup> We define world politics as all political interactions between significant actors in a world system in which a significant actor is any somewhat autonomous individual or organization that controls substantial resources and participates in political relationships with other actors across state lines. (KEOHANE; NYE, 1971).

O autor complementa dizendo que a atuação internacional de atores não-estatais não vai contra o estadocentrismo da política internacional, mas são uma parte desse processo: “Dizer que os grandes estados mantêm sua importância central não é dizer que outros atores de alguma importância não existam. A frase "estadocêntrica" sugere algo sobre a estrutura do sistema. Os movimentos transnacionais estão entre os processos que ocorrem dentro dele”<sup>10</sup> (WALTZ, 1979, p. 95, tradução nossa). Assim, podemos perceber que dentro da análise realista, a paradiplomacia seria vista como uma ferramenta dos Estados para promover e alcançar seus interesses de política interna e externa.

Por fim, para os construtivistas, a diplomacia subnacional opera como uma ferramenta na construção de uma identidade regional como Estados. Isso ocorre principalmente nos casos de regiões que possuem intenções separatistas. Nesses casos, a região engajaria em atividades paradiplomáticas com a intenção de sinalizar sua capacidade ‘estatal’ para outros Estados com o intuito de que esses reconheçam sua soberania (KAMINSKI, 2018). Desta forma, a abordagem construtivista se diferencia das abordagens liberal e realista por referenciar a questão da formação da identidade nacional como uma motivação para a inserção internacional de entes subnacionais.

### **2.3. Propósito da inserção internacional de atores subnacionais**

As últimas décadas do século XX foram marcadas pelo processo de globalização que impulsionou, em conjunto com outros elementos como visto anteriormente, o crescimento da diplomacia subnacional ao redor do mundo. Nessa seção do capítulo buscaremos entender quais as motivações e objetivos que levam estados e cidades a buscarem acordos, parcerias e cooperação com outros atores externos.

De acordo com Farias e Rei (2016), a paradiplomacia é utilizada como um instrumento em momentos em que estados e municípios tenham vontade ou necessidade de procurar novas oportunidades que auxiliem no seu desenvolvimento social e econômico. Seguindo por essa linha, Konishi, Mendonça e Ribeiro (2015) discorrem que com seus instrumentos, atores subnacionais conseguem agir em locais que governos estatais não são capazes e, assim, quebram a barreira entre a política externa e os interesses da população local.

---

<sup>10</sup> To say that major states maintain their central importance is not to say that other actors of some importance do not exist . The "state-centric" phrase suggests something about the system's structure . Transnational movements are among the processes that go on within it (WALTZ, 1979, p. 95).

Identificamos desse modo, a inserção cada vez maior de estados e municípios a partir da década de 90, em decorrência das mudanças no Sistema Internacional e das aspirações desses governos, consegue-se observar a busca por investimentos externos e acordos de cooperação, assim como processos de irmanação e formação de redes transnacionais de colaboração. Como consequência, podemos perceber uma descentralização e horizontalização das relações como aponta Figueira:

Foi em decorrência dessas necessidades e possibilidades resultantes de um mundo globalizado e interdependente que os governos subnacionais (municípios e estados) passaram também a atuar no plano internacional, seja mediante a atração de investimentos externos, seja em processos de cooperação. Assim, além de acordos, processos de irmanação, pactos com seus pares, os governos subnacionais também atuam mediante a formação de redes transnacionais de cooperação, fundamentadas pelos princípios da horizontalidade e da descentralização. A busca por objetivos complementares e a troca de experiências, informações e resolução de problemas comuns às localidades provocaram o estreitamento nas relações desses atores, caracterizando a difusão dos tradicionais eixos de poder e a descentralização de competências. (FIGUEIRA, 2011, p. 139).

Destarte, percebemos que a complexidade do cenário global no pós-Guerra Fria caracterizada pela ascensão de novos atores como *players* políticos em conjunto com as crescentes necessidades e novos objetivos de governos subnacionais, criaram um ambiente propício para a propagação da paradiplomacia (SANTOS, 2010). Por consequência, esses novos atores passaram a atuar no cenário internacional com o propósito de alcançarem seus objetivos e, como efeito, preencheram lacunas em certas agendas da política internacional, como aquelas relacionadas às *low policy*.

Analisando o contexto nacional, os estados brasileiros também possuem um histórico de cooperação com outros países. Tendo em vista que o objetivo dessa pesquisa é analisar a diplomacia subnacional dos estados Rio de Janeiro e Pernambuco com a China, buscaremos agora contextualizar a diplomacia subnacional no Brasil, trazendo os principais objetivos dos estados brasileiros ao buscarem parceiros no exterior.

Assim como ocorreu mundialmente, a paradiplomacia no Brasil foi fortemente influenciada pelo fenômeno da globalização. Apesar das relações exteriores do Brasil estarem historicamente ligadas e centralizadas na figura do Itamaraty, podemos perceber maior envolvimento dos governos subnacionais a partir da Constituição de 1988 e da criação no governo Lula da Assessoria Especial de Assuntos Legislativos e Parlamentares (AFEPA)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> A Assessoria Especial de Assuntos Legislativos e Parlamentares (AFEPA), criada em 2003 durante o governo Lula, substituiu a Assessoria de Relações Internacionais do Itamaraty (ARF), criada em 1997. A ARF buscava a criação de uma ponte direta entre o Itamaraty e os estados e municípios brasileiros, ajudando-os na formulação de suas agendas externas. Já a AFEPA, serve como um canal de ligação do Itamaraty com o Congresso Nacional.

Siqueira (2012) ao citar Faria (2008) aponta que a partir da Constituição de 1988 podemos perceber uma mudança no processo de formulação da política externa brasileira que passa de *top down* para *bottom up*. De acordo com o segundo autor, a partir da promulgação da constituição cresce de maneira significativa a autonomia dos governos subnacionais no país e a sua participação nos debates sobre as relações exteriores do Brasil. Assim, ainda que a competência de firmar acordos internacionais seja exclusiva do Poder Executivo brasileiro, a constituição permite que os atores subnacionais firmem acordos de cooperação internacional em diversas áreas como economia, comércio, cultura, educação e tecnologia a fim de se desenvolverem (SIQUEIRA, 2012).

Os motivos pelos quais os estados brasileiros buscam acordos no cenário internacional estão, majoritariamente, ligados a questões econômicas. A cultura e política também são motivos que levam os estados a se projetarem no cenário internacional, além de motivos, também são instrumentos.

De acordo com pesquisa realizada com funcionários e ex-funcionários de governos estaduais do Brasil por Fróio (2015), os principais objetivos dos governos subnacionais brasileiros ao buscarem cooperação externa são, respectivamente: investimentos externos (19%); financiamento externo (18%); cooperação técnica (15,1%); comércio exterior (14,9%); turismo (12,3%); projeção política (12%) e questões de fronteira (8,7%). Um dos principais meios de contato dos estados com o exterior para o alcance desses objetivos são os programas estaduais de promoção de exportações e atração de investimentos externos diretos (PEAI). O PEAÍ é responsável por promover a participação de missões dos estados e de empresas em feiras de comércio internacional, além de divulgar os estados buscando atrair investimentos e promover cursos de treinamento em exportação (FRÓIO, 2015).

A autora ainda aponta que os governos deliberam suas escolhas no cenário internacional visando o investimento em certas áreas. De acordo com a pesquisa, a seguinte ordem expressa as prioridades dos governos: desenvolvimento econômico (15,8%); infraestrutura (13,5%); tecnologia (12,3%); educação (11,8%); meio ambiente (10,5%); saúde (10,5%); turismo (10,4%); inclusão social (10,3%) e cultura (9,3%) (FRÓIO, 2015).

Rio de Janeiro e Pernambuco possuem cooperações em diversos setores com o governo da República Popular da China. Utilizaremos o conceito histórico sobre diplomacia subnacional aqui abordado, assim como a conceituação feita, para entendermos os processos de cooperação dos dois estados com o dragão chinês durante os governos Lula, Temer e Bolsonaro e como a mudança nas diretrizes da PEB influenciou nesse processo.

## 2.4. Análise de Política Externa: conceito e histórico de pesquisa

Antes de discorrermos sobre a Análise de Política Externa, seu conceito, histórico de pesquisa e relação com as RI, precisamos entender do que se trata a política externa. A política externa pode ser conceituada como “o comportamento dos Estados, majoritariamente, para outros Estados no Sistema Internacional através de seus agentes autorizados” (TAYFUR, 1994, p. 113, tradução nossa). Já Hill (2003) indica que a política externa é fundamentalmente sobre como grupos organizados, de certa forma estranhos um para o outro, se relacionam no cenário internacional. Por fim, trazendo uma abordagem nacional, Amado e Cervo fazem a seguinte consideração sobre política externa:

A política exterior correspondeu, nos dois últimos séculos, a um dos instrumentos com que os governos afetaram o destino de seus povos, mantendo a paz ou fazendo a guerra, administrando os conflitos ou a cooperação, estabelecendo resultados de crescimento e desenvolvimento ou de atraso e dependência (AMADO; CERVO, 2011, p. 13).

A Análise de Política Externa (APE), surge no pós-II Guerra Mundial, em uma tentativa de criar uma teoria multifatorial com vários níveis de análises, buscando analisar variáveis micro e macro nos processos de tomada de decisão (HUDSON, 2005). A APE pode ser definida como “(...) o exame de como as decisões externas são tomadas conforme a estrutura institucional de um Estado e o papel dos indivíduos diretamente envolvidos com a formulação de políticas voltadas ao plano exterior” (FERREIRA, 2020, p. 14). Desta forma, o objeto de estudo da APE é a política externa de governos específicos, levando em conta seus determinantes, objetivos e ações concretizadas (PINHEIRO; SALOMÓN, 2013). Apesar de a APE na maioria das vezes estar associada ao Estado como objeto de análise, a partir da globalização e ascensão de novos atores dentro das Relações Internacionais, esses também passaram a ser objeto de análise dentro da APE:

Se tradicionalmente esse governo específico era um governo nacional, o legítimo responsável pela elaboração da política externa do Estado, nas últimas décadas os diversos processos de descentralização e regionalização associados à globalização têm feito com que outros níveis de governo diferentes do nacional (supranacionais ou subnacionais) desenvolvam suas próprias políticas externas, tornando-se assim objetos válidos da APE. (PINHEIRO; SALOMÓN, 2013, p. 41).

Destarte, a Análise de Política Externa dentro dessa pesquisa vai ser utilizada em dois momentos: para compreendermos a Política Externa Brasileira dos governos Lula (2003-2010), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019- atualmente) e as mudanças nas diretrizes da PEB em cada governo; e, posteriormente, para compreendermos a atuação internacional de Rio de Janeiro e Pernambuco e sua relação com o Estado chinês.

O debate acerca da APE surge na década de 50 em um momento de contestação da Teoria Realista e sua linha de interpretação das Relações Internacionais. Ao contrário da abordagem *state centered* da Teoria Realista, a APE busca analisar o papel dos tomadores de decisão como fator determinante no comportamento dos Estados:

A contribuição mais importante da APE para a teoria de RI é identificar o ponto de interseção teórica entre os determinantes primários do comportamento do Estado: fatores materiais e ideológicos. O ponto de interseção não é o Estado, são os tomadores de decisão humanos. (...) Adicionar tomadores de decisão humanos como a principal interseção teórica confere algumas vantagens geralmente ausentes na teoria de RI.<sup>12</sup> (HUDSON, 2005, p. 3, tradução nossa).

Assim, conforme apresenta Hudson, a APE surgiu na década de 50 como uma ferramenta de investigação *multilevel* dentro das RI. Além das críticas à Teoria Realista<sup>13</sup>, o contexto internacional de início de Guerra Fria, Crise dos Mísseis e Guerra da Coreia também impactou no levante de questionamentos que levaram ao desenvolvimento das primeiras pesquisas acadêmicas sobre APE (FERREIRA, 2020).

Existem três obras recorrentes nos trabalhos sobre a origem e consolidação da APE como subdisciplina de RI, que Hudson (2005) nomeia como as três obras paradigmáticas que constituem a base da Análise de Política Externa: “*Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*”, escrito e publicado por Snyder, Bruck e Sapin em 1954; “*Pre-theories and Theories of Foreign Policy*” de Rosenau, publicado em 1966; e por fim, “*Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*” escrito por Harold Sprout e Margaret Sprout em 1956.

Richard Snyder, Henri Bruck e Burton Sapin em “*Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*” exprimem que apesar de considerarem o Estado como o nível fundamental de análise da política internacional, a análise das questões domésticas desses Estados e o processo de tomada de decisão são essenciais para compreender sua atuação externa:

Aderimos ao estado-nação como o nível fundamental de análise, mas descartamos o estado como uma abstração metafísica. Ao enfatizar a tomada de decisão como foco central, fornecemos uma maneira de organizar os determinantes da ação em torno daqueles funcionários que atuam para a sociedade política. Os tomadores de decisão são vistos como operando em um cenário de dois aspectos, de modo que fatores internos e externos aparentemente não relacionados tornam-se relacionados nas ações

<sup>12</sup> The single most important contribution of FPA to IR theory is to identify the point of theoretical intersection between the primary determinants of state behavior: material and ideational factors. The point of intersection is not the state, it is human decision makers. (...) Adding human decision makers as the key theoretical intersection confers some advantages generally lacking in IR theory#. (HUDSON, 2005, p. 3).

<sup>13</sup> A principal crítica feita aos realistas pela APE é que, sintetizando o objetivo dos Estados como unicamente a maximização de poder, a teoria perde de vista as estruturas internas dos Estados e, conseqüentemente, as particularidades no processo de tomada de decisão.

dos tomadores de decisão.<sup>14</sup> (DAY; HUDSON, 2014, p. 15 apud R. Snyder, Bruck e Sapin, 1954, p. 53, tradução nossa).

A partir dessa visão, Snyder, Bruck e Sapin introduziram uma versão da APE focada no processo de tomada de decisão (*Foreign Policy Decision Making*), ao contrário do padrão de análise de resultados em política externa (*Foreign Policy outcomes*). Mendes (2017) ainda pontua que os estudos dos três autores, que buscaram criar uma base teórica para a APE, serviram de base para o desenvolvimento de futuros estudos na área. De acordo com o autor, Snyder, Bruck e Sapin foram os primeiros a introduzirem uma metodologia alternativa à tradicional em APE, fazendo com que “(...) o objeto de estudo desloca-se da análise de uma abstração reificada – o Estado – para dar lugar à análise do comportamento dos decisores humanos que atuam em nome do Estado.” (MENDES, 2017, p. 15).

A segunda obra formadora de paradigma em APE é *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, escrita por James Rosenau e publicada em 1966. O autor aponta a necessidade de se desenvolver um exame científico, uma teoria, que explicasse os mecanismos de atuação internacional e permitisse generalizações como base do comportamento estatal (FERREIRA, 2020). Com sua sugestão de criação de uma teoria para APE, Rosenau criou espaço para uma nova vertente nos estudos da área: a Análise de Política Externa Comparada.

Rosenau ainda expôs que a política externa de um Estado só pode ser compreendida compreendendo quem está por trás dela, ou seja, os tomadores de decisão. Somente associando esse elemento às variáveis institucionais e sistêmicas é possível compreender o processo de formação da política externa de um país (MENDES, 2017). Desta forma, o autor conclui dizendo que os Estados estão inseridos em um ambiente interconectado e que a variável doméstica não pode ser dissociada do cenário internacional (FERREIRA, 2020).

A terceira e última obra paradigmática para os estudos de APE é “*Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*”, publicado por Harold e Margareth Sprout em 1956. A vertente apresentada pelos dois busca contextualizar a política externa, com o auxílio de outras áreas, tendo em vista que, na visão dos autores, faz-se necessário uma análise do contexto psicossocial de indivíduos e grupos envolvidos nos processos de decisão:

(...) é preciso olhar para o ambiente psicológico dos indivíduos e grupos que tomam a decisão de política externa. O psico-ambiente é o ambiente ou contexto internacional

---

<sup>14</sup> We adhere to the nation-state as the fundamental level of analysis, yet we have discarded the state as a metaphysical abstraction. By emphasizing decision-making as a central focus we have provided a way of organizing the determinants of action around those officials who act for the political society. Decision-makers are viewed as operating in dual-aspect setting so that apparently unrelated internal and external factors become related in the actions of the decision-makers. Hitherto, precise ways of relating domestic factors have not been adequately developed (DAY; HUDSON, 2014, p. 15 apud R. Snyder, Bruck, and Sapin, 1954, p. 53).

e operacional como é percebido e interpretado por esses tomadores de decisão. Podem ocorrer incongruências entre o ambiente operacional percebido e o real, levando a escolhas menos satisfatórias na política externa. As fontes dessas incongruências eram diversas, exigindo mais uma vez explicações multicausais provenientes de vários campos.<sup>15</sup> (DAY; HUDSON, 2014, p. 16, tradução nossa).

Cada uma das três obras contribuiu para diferentes ramificações dentro do campo de Análise de Política Externa ao longo dos anos. As pesquisas da área foram se adaptando às transformações no cenário internacional e novas vertentes foram surgindo, trazendo assim uma maior diversificação para a área. Charles Hermann publicou *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy* em 1990, apresenta sua análise sobre os elementos que influenciam o processo de mudança de política externa e como são formadas as preferências em política externa. O artigo de Hermann servirá como base na análise de política externa brasileira feita ao longo deste trabalho.

## 2.5. Charles Hermann e a formação de preferências em política externa

Hermann publica seu texto nos anos finais da Guerra Fria, podemos 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

---

<sup>15</sup> (...) one needs to look at the psycho-milieu of the individuals and groups making the foreign policy decision. The psycho-milieu is the international and operational environment or context as it is perceived and interpreted by these decisionmakers. Incongruities between the perceived and the real operational environments can occur, leading to less than satisfactory choices in foreign policy. The sources of these incongruities were diverse, requiring once again multicausal explanations drawing from a variety of fields. (DAY; HUDSON, 2014, p. 16).

Cuba, outrora defensor da exportação da revolução por meios militares, mudou de ideia.<sup>16</sup> (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”<sup>17</sup> (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).

---

<sup>16</sup> In fact, there may be a tendency to conclude that regime change is virtually the only way to achieve profound shifts in a nation's foreign policy. Reflection, however, will reveal cases in which the same government that initiated a course in foreign policy recognizes that significant changes must be undertaken. After engaging in war with Israel, President Sadat of Egypt dramatically changed direction with his trip to Jerusalem. The administration of Lyndon Johnson, after having Americanized the Vietnam War, changed course and began to negotiate U.S. withdrawal. Fidel Castro of Cuba, once an advocate of the export of revolution by military means, changed his mind. (HERMANN, 1990, p. 4).

<sup>17</sup> (...) It is a program (plan) designed to address some problem or pursue some goal that entails action toward foreign entities. The program presumably specifies the conditions and instruments of statecraft. (HERMANN, 1990, p. 5).

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, advocacia burocrática, reestruturação doméstica e choques externos. A mudança dirigida por um líder de governo ocorre quando os esforços de um formulador de política autoritário impõe sua própria visão para a formulação e redirecionamento da política externa. Quanto a mudança impulsionada por uma advocacia burocrática, a mesma é conduzida por um grupo que visa a modificação na política externa:

A advocacia burocrática 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.<sup>18</sup> (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”<sup>19</sup> (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

---

<sup>18</sup> Bureaucratic advocacy as an agent of change may seem a contradiction in view of what has been described as the resistance of bureaucratic organizations to major redirection of policy. The suggestion is not that an entire government becomes seized with the need for change, but rather that a group within the government becomes an advocate of redirection. This group may be located in one agency or scattered among different organizations but with some means for regular interaction. To be effective, the advocates have to be sufficiently well placed to have some access to top officials. (HERMANN, 1990, p. 12, tradução nossa).

<sup>19</sup> (...) refers to the politically relevant segment of society whose support a regime needs to govern and the possibility that this segment of society can become an agent of change. (HERMANN, 1990, p. 12).

relacionada à alteração de posicionamento de uma elite política que possui poder no cenário doméstico.

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 redirecionarem a política externa de um país (HERMANN, 1990).

Utilizaremos os conceitos, fatores determinantes e elementos de análise desenvolvidos por Hermann e acima contextualizados para examinar a política externa dos governos Lula, Temer e Bolsonaro, visando analisar os fatores internos e externos que contribuíram para a formulação das diretrizes de cada governo nas suas relações internacionais e observar os níveis de mudança de política externa em cada governo, assim como o elemento impulsionador de cada um deles.

### **3. POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA A CHINA NO SÉCULO XXI**

O Brasil e a República Popular da China (RPC) possuem um histórico de relações em diversas áreas que remonta a 1974 quando o Estado brasileiro deixou de reconhecer Taiwan como representante do povo chinês e conferiu legitimidade ao governo da China continental. Desde então, os dois países construíram uma agenda de cooperação que evoluiu ao longo dos anos, diversificando seus campos de atuação e aprofundando-se conforme a presença da China como um *player* global transformou o gigante asiático no maior parceiro comercial de diversos países, entre eles, o Brasil.

Para compreender os desdobramentos dessa relação no século XXI, e posteriormente o impacto dela a nível subnacional, é necessário analisar as diretrizes gerais da política externa brasileira nos últimos anos e seu posicionamento em relação à China. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, marcou o início de uma nova fase nas relações internacionais do Brasil, com uma atuação que foi definida como “ativa e afirmativa” (Visentini, 2011). A parceria entre China e Brasil atingiu novos níveis durante o governo do então presidente, sendo um dos marcos desse avanço a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), em 2004.

Apesar da manutenção da agenda bilateral de cooperação com a China nos governos que seguiram o de Lula, o alinhamento ao Ocidente, em especial, aos Estados Unidos, nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), trouxe para a relação sino-brasileira um caráter comercial muito forte, em detrimento das trocas em outros setores. Dessa forma, utilizando a teoria de Charles Hermann, será analisada a política externa de cada governo, buscando compreender quais dos quatro níveis de mudança em política externa apresentados pelo autor podem ser aplicados na transição dos governos Lula, Temer e Bolsonaro e quais os elementos, internos e externos, influenciaram essa mudança.

#### **3.1. Política Externa do Governo Lula (2003-2010) e relações com a China**

Em seu discurso de posse em 1 de janeiro de 2003, Lula aponta os caminhos que a política externa de seu governo seguiria, motivada pelo desejo de mudança que, segundo o presidente, a população demonstrou nas urnas. A partir disso, constrói-se a ideia da formação de um Brasil soberano, independente e autônomo, consciente de seu papel internacional.

Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará pautada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento

nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos (AMORIM; GUIMARÃES; SILVA, 2003, p. 39).

Ainda que em seu discurso Lula aponta a América do Sul e a integração regional como prioridade central da política externa de seu governo, também evidencia a importância do aprofundamento das relações com as grandes nações em desenvolvimento, como China, África do Sul e Índia.

A postura brasileira não se encontrava deslocada do contexto do sub-contidente latino-americano. Após a ascensão e declínio das experiências neoliberais na região durante as últimas décadas do século XX, que findou em perda de poder de barganha e autonomia na sociedade internacional, o início dos anos 2000 marca uma virada na política nesses países. O pragmatismo adotado pelos partidos de esquerda que se elegeram a partir do início do novo século resultou na retomada de vínculos com a comunidade internacional e novas ponderações sobre os objetivos internos de cada Estado em relação a sua política externa (PECEQUILO, 2008).

Assim, perante um cenário internacional em transformação, com a ascensão de potências médias e o fim da predominância do discurso neoliberal, o governo Lula pautou seus objetivos na construção de uma diplomacia ativa e representativa dos interesses nacionais, encerrando a fase de esvaziamento e estagnação (VISENTINI, 2011) e visando a inserção internacional nos processos globais como um ator ativo e não pela submissão às ideias vigentes (BUENO, CERVO, 2011). Para isso, o Brasil buscou expandir sua rede de cooperação, objetivando aprofundar sua aliança e estabelecer uma parceria estratégica com outros países emergentes e com a União Europeia. Visou também a valorização das Organizações Internacionais como uma forma de materialização de um sistema internacional multipolar que vinha se formando.

Conseqüentemente, investiu-se simultaneamente nas dimensões verticais e horizontais das relações internacionais do Brasil. O elo horizontal agrupa países emergentes, como China, África do Sul, Rússia e Índia, com os quais o Brasil compartilha similaridades por serem países periféricos em ascensão. Também abarca países do Oriente Médio e África, tendo elementos econômicos, estratégicos e políticos como possíveis benefícios dessa categoria de cooperação. O segundo eixo, o vertical, representa as trocas tradicionais com o Norte Global, como Estados Unidos, União Europeia e Japão. As questões econômicas, estratégicas e políticas também fazem parte desse tipo de relação, porém, ao contrário da balança de poder

encontrada no eixo horizontal, no vertical são marcadas pela assimetria de poder e pelo choque de interesses maior (PECEQUILO, 2008).

Um dos principais pontos de encontro na agenda dos países do eixo horizontal é a reforma das Organizações Internacionais, dentre elas, o Conselho de Segurança das Nações Unidas. A demanda, também feita por países fora do eixo horizontal, como Alemanha e Japão, baseia-se na concepção de que o órgão da ONU não é representativo do cenário internacional pós-Guerra Fria. Além da representatividade, outros argumentos utilizados pelo governo brasileiro fundamentam-se na defesa do multilateralismo e oferecer novas soluções para as questões de paz:

As preocupações brasileiras com relação à agenda da reforma concentram-se em torno de três grandes eixos que, de resto, refletem posturas tradicionais brasileiras: o reforço dos princípios multilaterais, em particular nos casos de autorização do uso dos instrumentos coercitivos, previstos no capítulo VII da Carta das Nações Unidas; soluções inovadoras que possam restabelecer a fronteira conceitual e operacional entre os mecanismos de manutenção da paz e os de peace enforcing; e reforma da estrutura decisória do Conselho de modo a dotá-lo de representatividade e legitimidade na nova ordem pós-Guerra Fria (LIMA, 2005, p. 15).

A busca pela reforma do Conselho de Segurança, e por um assento permanente no mesmo, fez parte de um conjunto de ações brasileiras que buscaram impulsionar a agenda multilateral e a formação de um sistema internacional multipolar. O fomento da cooperação Sul-Sul foi um importante instrumento na dinamização das relações exteriores do país e a criação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) foi uma das primeiras estratégias desenvolvidas para atingir esse objetivo. O IBAS surgiu a partir da iniciativa da África do Sul ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas não recebeu suporte na época. Durante o governo Lula os primeiros-ministros de Brasil, Índia e África do Sul concretizaram a parceria que tinha visava articular a cooperação trilateral, a liberalização comercial entre os três países e fortalecer seu posicionamento em organizações multilaterais (VISENTINI, 2011).

Além da África do Sul, o Brasil buscou aprofundar suas relações com outros países do continente africano. O presidente Lula realizou diversas viagens à África desde o início do seu primeiro mandato e a cooperação se deu em várias áreas, com destaque aos projetos sociais e educacionais. O intercâmbio comercial também sofreu impactos positivos, as exportações cresceram de US\$ 1,3 bilhão para US\$ 6,2 bilhões entre 2000 e 2005 e as importações vindas da África cresceram de US\$ 2,9 bilhões para US\$ 6,6 bilhões no mesmo período (BECARD, 2009).

As relações com o gigante euroasiático Rússia aprofundaram-se durante o período, porém não na mesma intensidade que com outras regiões do eixo horizontal em um primeiro

momento. Apesar do avanço na cooperação comercial, a política externa russa do pós-Guerra Fria, focada na sua capacidade energética e o poder de barganha lhe oferece, limita grande parte de sua atuação internacional para o espaço europeu e eurasiático, seus maiores mercados consumidores junto da China (PECEQUILO, 2008). Houve um aumento nas exportações brasileiras para o país, majoritariamente de produtos agroindustriais, porém, na visão do ex-embaixador brasileiro na Rússia, Sebastião do Rego Barros, “a falta de uma tradição comercial entre os dois países se manteve intacta ao longo do período, não tendo sido possível construir uma aliança entre os dois países em bases mais sólidas” (BECARD, 2009, p. 58). Os dois países constroem uma relação mais próxima a partir do advento do fórum de diálogo formado por Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC).

Os BRIC surgem a partir de uma iniciativa brasileira de formar um bloco político de países emergentes, Brasil, China, Índia e Rússia, com a posterior adesão da África do Sul. Os objetivos do bloco centram-se no fomento de negócios entre seus membros e na união em fóruns internacionais para que, tomando decisões conjuntas, possuam poder maior dentro desses espaços. O grupo ganhou notável atenção desde sua institucionalização em 2007 pela ascensão econômica de seus membros ao mesmo passo que a recessão atingia os tradicionais países ricos do ocidente (BUENO, CERVO, 2011). O BRICS seria também um dos marcos do aprofundamento da relação Brasil-China, que teve início já no começo do mandato do ex-presidente Lula.

Lula e Hu Jintao assumiram a presidência do Brasil e da China, respectivamente, no ano de 2003, dando início a uma nova fase das relações bilaterais entre o gigante asiático e o país sul-americano. Hu Jintao dá continuidade aos fundamentos da política externa chinesa dos governos anteriores, baseados na ascensão pacífica, estabilidade interna e construção da política externa visando o desenvolvimento através da cooperação com Estados em desenvolvimento, como o Brasil (BELASQUES, 2020). Assim como a política chinesa favorecia a aproximação com o Brasil, a postura internacional adotada durante o governo Lula 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 (SANTORO, 2022). 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.

Em maio de 2004, junto a uma comitiva que incluía governadores, ministros e cerca de 400 empresários, Lula viajou à China em viagem considerada uma das mais importantes de seu mandato. Para o governo brasileiro, a visita representava uma demonstração à China da

importância da parceria estratégica e comercial que o Brasil desejava construir com a China (BECARD, 2011). Em discurso durante a viagem, na cerimônia de encerramento do Seminário Brasil-China: Novas Oportunidades para a parceria estratégica, Lula abordou a importância da relação sino-brasileira e suas potencialidades:

(...)o Presidente Lula afirmou que aquele era um momento especial das relações entre a China e o Brasil, pois comemoravam-se os 35 anos do estabelecimento de relações diplomáticas; havia sido reforçada a parceria estratégica; havia se intensificado o comércio bilateral; e estava “cada dia mais claro o potencial de expansão dos investimentos entre os dois países” (BARRETO, 2012, p. 414).

A viagem da comissão brasileira trouxe resultados positivos para o avanço da cooperação bilateral. Foram assinados nove atos bilaterais e 14 contratos empresariais. Os acordos firmados abarcam as áreas política, jurídica, do agronegócio, tecnológica, espacial, financeira e energética (BARRETO, 2012; BECARD, 2011).

Ainda, foi instituída a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). O objetivo inicial da COSBAN era estabelecer uma parceria de longo prazo entre os dois países e que pudesse ser liderada por representantes relevantes de cada país, o que levou a determinação dos vice-presidentes de Brasil e China para a presidência da comissão (BELASQUES, 2020). Desde sua origem, a COSBAN serve como a principal ferramenta de diálogo e cooperação bilateral entre os Estados e foram realizadas seis sessões plenárias, sendo três na China (Pequim, 2006; Cantão, 2013 e Pequim, 2019), duas no Brasil (Brasília, 2012 e 2015) e a sexta de forma online, em 2022, devido a pandemia de covid-19. A criação da COSBAN representou um importante ponto de partida para a construção de uma parceria estratégica planejada e com uma agenda de cooperação bem definida (SANTORO, 2022).

Outro órgão instituído como um resultado da viagem de Lula à China foi o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), também em 2004. O objetivo do conselho seria aprimorar a relação comercial e os investimentos entre os dois países (BELASQUES, 2020). A iniciativa foi definida como o “braço privado” da relação sino-brasileira, estabelecendo o contato entre empresas e os governos brasileiro e chinês. O ano de 2004 também marcou o estabelecimento dos primeiros escritórios de empresas estatais brasileiras na China, dentre elas, a Petrobras e o Banco do Brasil (SANTORO, 2022).

A formação dos BRICS também é um símbolo da aproximação sino-brasileira no governo Lula. 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, por iniciativa brasileira, 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 Rússia<sup>20</sup> 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). Dentre os objetivos da união estavam: a promoção da segurança e estabilidade internacional, do multilateralismo, com foco no papel da ONU para tal, e, o fomento de oportunidades proporcionais de desenvolvimento para todos os Estados (REIS, 2013). O advento dos BRICS é importante na construção do laço com a China pois coloca o Brasil em um cenário de destaque e favorecimento em relação aos outros países sul-americanos.

Em uma segunda visita brasileira à China, desta vez liderada pelo vice-presidente brasileiro, José Alencar, em 2006, os dois países formalizam uma série de acordos, em diversas áreas, o que sinaliza a diversificação das relações sino-brasileiras, um dos objetivos dos governos durante aquele período. Dentre os acordos firmados na visita estão:

Programa Executivo do Acordo de Cooperação Cultural e Educacional para os Anos de 2006 a 2008; Memorando de Entendimento de Cooperação em Informações e Telecomunicações entre o Ministério da Indústria Informática da República Popular da China e a Agência Nacional de Telecomunicações da República Federativa do Brasil; Memorando de Entendimento entre o Ministério da Fazenda do Brasil e o Ministério de Finanças da China para o Lançamento do Diálogo Financeiro Brasil-China; Memorando Instaurador de Mecanismo Consultivo e de Cooperação entre a Administração Geral de Supervisão da Qualidade, Inspeção e Quarentena da China e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil; Carta de Intenções entre a Administração Geral de Supervisão da Qualidade, Inspeção e Quarentena da China e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil sobre a Cooperação em Inspeção e Quarentena para Importação e Exportação de Carne Suína; e Protocolo entre a Administração Geral de Supervisão da Qualidade, Inspeção e Quarentena da China e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil sobre Quarentena e Requisitos Sanitários para Exportação de Couros e Peles Wet Blue, Curtidos ou Encalados do Brasil para a China. (BARRETO, 2012, p. 412).

Dentro da esfera política, o Brasil se posicionou duas vezes em relação a pautas importantes para o governo Chinês. A primeira foi em março de 2004, quando o país declarou, mais uma vez, seu apoio à política de “Uma só China”, e a defesa de uma reunificação pacífica de Taiwan à China pela manutenção do status quo e da estabilidade na região (BARRETO, 2012). A segunda manifestação brasileira veio, também em 2004, quando o país acordou à China o status de economia de mercado. A declaração foi feita durante a visita do presidente Hu Jintao ao Brasil, meses após a visita de Lula à China. O reconhecimento brasileiro não foi bem vista por alguns grupos empresariais, como a Confederação Nacional da Indústria, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e a

---

<sup>20</sup> África do Sul aderiu formalmente ao grupo apenas em 2011.

Associação de Comércio Exterior do Brasil. A insatisfação desses grupos vinha sobre o argumento de que a diplomacia brasileira estaria fazendo concessões econômicas precipitadas baseando-se em possíveis benefícios políticos que talvez não fossem alcançados (LEITE, 2011). Um dos objetivos brasileiros ao conceder o status de economia de mercado à China, era conseguir o apoio do Estado asiático em sua campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que não ocorreu (BECARD, 2011).

Apesar dessas preocupações, a relação comercial entre China e Brasil a partir de 2003 tem um avanço significativo. O primeiro momento dessa relação é marcado pela grande exportação de *commodities* brasileiras para a China, que em 2009 passa a ser o maior parceiro comercial do Brasil, e aprofundam-se as trocas entre os dois países, passando o Brasil a ser destino de investimentos externos da China (BUENO, CERVO, 2011). O governo Lula define como objetivos de sua relação comercial com a China elementos como o aumento das exportações brasileiras; expansão do mercado brasileiro; atração de investimentos chineses diretos e indiretos; aumentar os negócios brasileiros com o país; fomentar as trocas científicas e tecnológicas; adquirir tecnologias de ponta; diminuir sua dependência internacional dos pólos tradicionais através da cooperação com a China; aumentar seu poder de barganha dentro da ordem multilateral (BECARD, 2011).

O aumento da participação chinesa na economia brasileira, e nos países em desenvolvimento de maneira geral, ocorre de forma paralela ao crescimento econômico da China que vinha sendo construído desde o fim da década de 70 com a política de reforma e abertura. O Estado asiático ascende como uma superpotência econômica, chegando a colocação de segunda maior economia mundial, atrás apenas dos Estados Unidos, o que ocasionou consequências nos mercados globais. O mercado de *commodities* foi um dos mais impactados, a China aumentou muito a demanda internacional de produtos primários para suprir o crescimento acelerado de sua economia e indústria (ROSITO, 2016). A demanda chinesa por *commodities*, teve um impacto enorme na economia brasileira, aumentando substancialmente as exportações do país, porém, efeitos negativos também podem ser apontados:

A demanda chinesa de materiais brutos, alimentos e petróleo foi tão grande que mudou a economia brasileira, ajudando a transformar a nação sul-americana em uma potência mundial do agronegócio, mas ao mesmo tempo, reiterou o medo quanto a dependência internacional e a desindustrialização no Brasil (SANTORO, 2022, p. 21, tradução nossa)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Chinese demand for raw materials, food and oil was so big that it changed Brazilian economy, helping to turning the South American nation into an agribusiness world power, but at the same time reinforcing fears of international dependence and deindustrialization in Brazil. (SANTORO, 2022, p. 21).

O *boom* das *commodities* e o constante crescimento da demanda chinesa trouxeram um saldo positivo para a balança comercial entre Brasil e China. Durante 2003 e 2010, período do governo Lula, as exportações aumentaram de US\$4.531.201.183, no primeiro ano, para US\$30.747.553.704, no último ano. As importações brasileiras de produtos chineses também aumentaram, passando de US\$2.143.066.339, em 2003, para US\$25.591.491.902, em 2010. A Tabela 1 abaixo nos mostra a evolução do intercâmbio comercial sino-brasileiro, apontando os valores das exportações e importações do Brasil no período compreendido entre 2003 e 2010, assim como os dados das relações comerciais com a China. Percebe-se que o valor das exportações brasileiras para a China tiveram aumento constante durante os anos do governo Lula, ainda que o valor geral das exportações tenha apresentado uma queda em 2009. O valor das importações de produtos chineses também mostra uma crescente, porém, nesse caso, a diminuição no valor total das importações em 2009 também é observado nas importações vindas da China. O saldo da balança comercial entre os dois países se mantém positivo para o Brasil na maioria dos anos, apresentando-se negativo apenas em 2007 e 2008, mas com a retomada do saldo positivo em 2009, em torno de US\$5 bilhões, o maior valor em oito anos.

**Tabela 1 - Valor total das exportações e importações brasileiras, exportações e importações para a/da China e balança comercial entre os dois países entre 2003 e 2010 em bilhões de US\$**

<b>Ano</b>	<b>Valor total das exportações</b>	<b>Valor das exportações para a China</b>	<b>Valor total das importações</b>	<b>Valor das importações vindas da China</b>	<b>Saldo da balança comercial com a China</b>
2003	\$72,7	\$4,5	\$49,3	\$2,1	\$2,4
2004	\$95,1	\$5,4	\$63,8	\$3,7	\$1,7
2005	\$118,5	\$6,8	\$74,6	\$5,3	\$1,8
2006	\$137,5	\$8,3	\$92,5	\$7,9	\$0,4
2007	\$159,8	\$10,7	\$122,4	\$12,5	-\$1,8
2008	\$195,7	\$16,5	\$174,7	\$20,1	-\$3,6
2009	\$151,7	\$20,9	\$129,3	\$15,9	\$5

2010	\$200,4	\$30,7	\$183,3	\$25,9	\$4,8
------	---------	--------	---------	--------	-------

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

Apesar do saldo positivo para o Brasil na balança comercial com a China, tendo em vista que o país exportava mais para o país do que importava, a composição das exportações e importações era um ponto de preocupação do governo brasileiro. O Brasil exportava, e ainda hoje exporta, majoritariamente produtos primários, de baixo valor agregado, como soja, minério, petróleo e carne para a China, enquanto as importações vindas da China são em sua maioria bens manufaturados industriais. Em 2009, cerca de 76% das exportações brasileiras para a China eram de produtos básicos, enquanto a média da exportação brasileira de produtos primários para o mundo era de 30% (OLIVEIRA, 2010).

Por esse motivo, surge em 2008 a “Agenda China”, uma colaboração do governo brasileiro com empresas privadas, que tinha por objetivo diminuir a assimetria na relação comercial entre Brasil e China (BELASQUES, 2020). Foram traçadas uma série de propósitos para buscar um equilíbrio na cooperação econômica-comercial do Estado brasileiro, exportador de *commodities*, e do gigante asiático, exportador de bens manufaturados, dentre esses propósitos estavam:

- i) aumentar o conteúdo tecnológico das exportações ao mercado chinês com produtos de maior valor agregado do que os já tradicionalmente exportados; ii) equilibrar de modo quantitativo e qualitativo a balança comercial sino-brasileira, por meio do aumento da exportação de produtos industrializados brasileiros; iii) incrementar as exportações brasileiras de produtos intensivos no uso de recursos naturais, atendendo ao crescimento da demanda por produtos que a China tem dificuldade em garantir autossuficiência e aproveitando a sazonalidade da produção; iv) aumentar a participação brasileira em missões, feiras e projetos específicos com a China, de modo a permitir o incremento de ações coordenadas entre parceiros de ambos os países. Foram igualmente contempladas pela Agenda iniciativas de atração de investimentos chineses para o Brasil, inclusive nas áreas de infraestrutura e logística (BECARD, 2011, p. 38).

Ainda que a exportação brasileira de *commodities* continue sendo o elemento mais expressivo da relação comercial Brasil-China, pode-se considerar que a Agenda China teve um impacto positivo em influenciar o aprofundamento da cooperação em outros setores. Assim como apontam Bueno e Cervo (2011), o Brasil passou de simples exportador de *commodities* para receptor de investimentos chineses ao longo do governo Lula. O país recebeu cerca de US\$ 250 milhões em investimentos chineses até 2009, sendo os principais setores beneficiados os de energia (45%), agronegócio (20%), mineração (20%), siderurgia (10%), energia elétrica (3%) e manufatura (2%) (CEBC, 2011).

As contribuições no setor tecnológico entre os dois países também tiveram avanços significativos, com destaque para o Programa de Construção de Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres (CBERS). O CBERS foi uma parceria dos governos lançada em 1988 e foi considerado o maior projeto de cooperação científico-tecnológica entre países em desenvolvimento. O CBERS é um reflexo da preocupação de ambos governos, brasileiro e chinês, na promoção da cooperação Sul-Sul, sendo um marco importante pois até o momento não existiam projetos conjuntos nessa área entre dois países do Sul Global ou entre um país do Sul e outro do Norte Global (OLIVEIRA, 2010). De acordo com o governo brasileiro, durante a primeira década do século XXI, o CBERS auxiliou na quebra do monopólio da produção e uso de imagens de satélite pelas grandes potências, diminuiu o custo na obtenção de conhecimento de sensoriamento remoto e ajudou na promoção do desenvolvimento sustentável (BECARD, 2011). A partir do CBERS foram desenvolvidos satélites de sensoriamento remoto dos quais as imagens foram comercializadas para serem utilizadas em diversos setores, como meio ambiente, agricultura, desastres naturais, entre outros (LEITE, 2011).

O aprofundamento das relações sino-brasileiras a partir de 2003 é um reflexo das 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 a política neoliberal ocidental.

### 3.2 Política Externa do Governo Temer (2016-2018) e relações com a China

Michel Temer, membro do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), assumiu a presidência do Brasil em 31 de agosto de 2016, após a conclusão do processo de Impeachment que afastou a então presidente, Dilma Rousseff, do cargo. A ruptura interna pela qual passou o Brasil ao fim dos dois governos petistas, resultado de uma série de transformações nos interesses e posicionamento da burguesia nacional, teve reflexos na política externa do novo governo, que apresentou uma série de reformas em relação à política externa dos governos petistas. Para compreender as medidas adotadas pelo governo Temer nas relações internacionais do Brasil entre 2016 e 2018, é necessário analisar o processo que levou ao golpe político contra Dilma Rousseff, quais às críticas à política interna e externa da ex-presidente, e como esse processo influenciou na construção do projeto de governo da equipe de Temer.

Diversos fatores internos culminaram no golpe que levou ao fim do mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. Ao contrário do governo Lula, que teve resultados surpreendentes na economia a partir do *boom das commodities*, o governo Dilma enfrentou alguns contratempos nesse setor, como a desaceleração da economia, em parte decorrente dos efeitos da crise econômica internacional de 2008. Esse aspecto, aliado ao número crescente de greves e a manutenção da política de aumento do salário mínimo no momento em que o PIB começou a diminuir, resultou na insatisfação de cercas camadas da sociedade brasileira com o governo, dentre elas, alguns setores neodesenvolvimentistas que costumavam apoiar o partido, e a frente neoliberal que já fazia oposição ao governo (BERRINGER, FORLINI, 2018). O enfraquecimento do poder da ex-presidente se intensifica ainda mais a partir do momento que Eduardo Cunha assumiu a presidência da Câmara dos Deputados tendo em vista que, a partir de então, seus projetos de governo não conseguiam avançar no Legislativo (SILVA, 2019).

Aspectos da política externa também contribuíram para o aumento dos índices de rejeição ao governo. As relações internacionais durante a presidência de Dilma seguiram por um caminho muito próximo ao adotado pelo seu antecessor, Lula. Elementos como a defesa da integração regional não só pautada em acordos comerciais, a defesa do multilateralismo, o Brasil atuando como um país mediador, relacionamento cordial com os Estados Unidos e a busca da reformulação do sistema internacional para melhor incluir os países em desenvolvimento, foram mantidos como parte das diretrizes da política externa durante o

governo Dilma. A relação do Brasil com os seus vizinhos seria um dos principais pontos de inflexão na equação das transformações internas pelas quais o país passava, sendo a entrada da Venezuela no Mercosul um dos atos mais criticados pela burguesia nacional:

Mas foi a entrada da Venezuela no Mercosul o principal gatilho para a rejeição da burguesia interna brasileira à política externa dos governos petistas. A posição política dos governos Chávez e Maduro face ao imperialismo já era alvo de crítica dos setores oposicionistas e midiáticos no Brasil, e esse fato deu sustentação para a crítica de “ideologização”, partidarização e “bolivarianismo” da política externa dos governos petistas que acabaram sendo acatadas por parte da grande burguesia interna durante o processo do golpe de Estado de 2016 (BERRINGER, FORLINI, 2018, p. 9).

Na perspectiva da burguesia nacional, o modelo ideal de integração regional que deveria ser adotado pelo governo brasileiro e demais governos da região era o regionalismo aberto. O modelo de regionalismo aberto visa a inserção internacional nas cadeias globais de valor, trazendo um caráter exclusivamente econômico-comercial para o processo de integração e, assim, excluindo pautas políticas e sociais. Essa abordagem traz um caráter nominalmente instrumentalista para a integração regional onde a mesma é utilizada, como a própria expressão indica, apenas como um instrumento para atingir fins comerciais, não abrangendo outros pontos fundamentais da integração. Durante os governos do PT (Partido dos Trabalhadores), em conjunto com a ascensão de outros governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, percebemos um avanço na diversificação da agenda de órgãos de integração sul-americanos, como o Mercosul. Porém, com o fim da onda de governos progressistas na América do Sul, perdem-se esses avanços e o regionalismo aberto volta a ter força em meio aos governos neoliberais que assumem o poder na região (VIGEVANI *et al*, 2008; BRICEÑO-RUIZ, 2021).

Dessa forma, o descontentamento com a conjuntura sul-americana, associado à outros questionamentos da burguesia nacional, como a diminuição do PIB, resultado do decréscimo das exportações brasileiras<sup>22</sup> comparando o primeiro e o último ano do governo de Dilma Rousseff, se tornam determinantes na reformulação da PEB a partir do início do governo Temer, a fim de que, a estratégia internacional do novo governo atenda às demandas daquele grupo que participou ativamente da construção do golpe de 2016 e, conseqüentemente, levou Temer ao poder.

Em seu discurso de posse ao assumir a presidência, Michel Temer declara suas intenções de promover uma política externa baseada nos preceitos da Constituição Federal de

---

<sup>22</sup> O valor total das exportações brasileiras passou de US\$253, 6 bilhões para US\$179,5 bilhões no período de 2011 a 2016, sendo um dos motivos para tal, a diminuição das importações chinesas de produtos vindos do Brasil que passaram de US\$44,3 bilhões em 2011, para US\$35,1 bilhões em 2016 (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022).

1988, declarando que a diplomacia voltaria a representar os interesses e valores do Estado brasileiro (MIRANDA, 2019). Em contraste com seus governos antecessores, que promoveram a diversificação das relações internacionais do Brasil, buscando expandir as parcerias com países da África, Ásia e Oriente Médio, o governo Temer adotou uma postura mais hemisférica, alinhando-se principalmente aos países em desenvolvimento, como Estados Unidos e Estados do oeste europeu, tendo à cooperação Sul-Sul perdido o local de destaque que havia ganhado durante os governos petistas (AGUIAR, MORAES, TAUIL, 2018).

A política externa de Temer sofreu forte influência do documento “Uma ponte para o futuro” lançado em 2015 pelo então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), hoje MDB. Ao longo do texto o partido apresenta um projeto com indicações que ajudariam no desenvolvimento do Brasil, dentre os diversos pontos abordados, estão algumas indicações referentes à política externa. De acordo com o apresentado, o Brasil deveria beneficiar-se da globalização e não rejeitar oportunidades por motivos políticos e/ou ideológicos. Deste modo, associando esse elemento às insatisfações de certa parte da população com a PEB dos governos anteriores, Temer adota uma postura mais passiva no sistema internacional, dando fim à era de contestação da ordem internacional vigente e buscando aproximar-se das potências econômicas tradicionais (SILVA, 2019). Vale ressaltar que, o discurso de Temer e seus ministros que tece críticas à ideologização das relações externas durante os governos anteriores e promete romper com essa característica é infundado tendo em vista que ao demonstrarem seu posicionamento e definirem os objetivos de sua política externa, dentre eles o maior alinhamento ao ocidente, o governo Temer também adota um posicionamento ideologizado:

Novamente, causa estranheza esta remissão crítica a uma suposta ideologização e partidarização da política externa brasileira das gestões predecessoras, tendo em consideração a notória identificação partidária do sujeito emissor deste discurso. A preocupação com uma ruptura em relação ao legado da política externa anterior, assim como a priorização do “intercâmbio com parceiros tradicionais, com a Europa, os Estados Unidos e o Japão” (SERRA, 2016, s/p.) apenas denotam decisões eivadas de um viés ideológico, ainda que isto não seja assumido. (MIRANDA, 2019, p. 130).

Dessa forma, percebe-se que o discurso do então governo não possui bases sólidas em sua fundamentação e sim, atua como um instrumento em busca do apoio da burguesia nacional que não se identificava com o modelo de inserção internacional de Lula e Dilma. Assim, a partir de 2016 houve um esvaziamento de alguns setores da agenda internacional brasileira, que foram substituídos por outros que representassem o perfil do novo governo, sendo alguns deles: reaproximação com os Estados Unidos; retomada do regionalismo aberto no Mercosul e na Unasul e busca da renegociação do acordo Mercosul-União Europeia;

adoção de uma abordagem comercial também em relação ao BRICS, deixando de lado as oportunidades político-diplomáticas do grupo; afastamento de projetos internacionais de caráter social desenvolvidos durante os governos do PT; e o fim da era neodesenvolvimentista e adoção de uma abordagem econômica ortodoxa, vista na intenção de tornar-se um membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BERRINGER, FORLINI, 2018).

Outra mudança adotada por Temer refere-se à indicação do Ministro das Relações Exteriores. Afastando-se da tradição de indicar um servidor de carreira para a liderança do Ministério, Temer indica seu colega de partido, José Serra. A indicação de José Serra para o cargo foi vista como uma manobra política do partido que visava aumentar sua visibilidade, visando indicá-lo como candidato às eleições de 2018 pelo partido. Posteriormente, com a saída de Serra por motivos de saúde, em 2017, outro membro do PMDB assumiu o cargo, Aloysio Nunes. Ambos seguiram pela mesma linha de condução da política externa, reforçando os elementos econômico-comerciais que eram pautados pelo governo e buscando afastar o viés ideológico que, em sua visão, os governos petistas adotaram (MIRANDA, 2019). Um dos principais pontos na tentativa de romper com a política externa dos governos anteriores foi a revisão das relações com a Venezuela, pois, como aponta Oliveira (2018), isso demonstrava um rompimento preciso com a política do PT e, por consequência, atraía a base antipetista da população para o Partido. A tentativa de afastar-se do país resultou na expulsão do embaixador brasileiro na capital venezuelana, Caracas, o que prosseguiu com a posterior expulsão do embaixador venezuelano de Brasília.

O posicionamento duro frente a Venezuela não foi o único caso de desconforto com os países latino-americanos. O Ministério das Relações Exteriores emitiu notas de resposta para aqueles países que questionaram a legitimidade do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. O governo brasileiro acusou países como Cuba, Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua de difundirem informações falsas sobre a deposição de Dilma (SILVA, 2019), sendo a repressão de críticas ao impeachment um dos elementos de destaque nas relações com seus vizinhos de continente ao longo dos dois anos de mandato. Outros pontos a serem destacados quanto a postura brasileira frente ao seu entorno regional também refletem a tentativa de afastamento da imagem da antiga administração, como: formação de um bloco liberal na região, com os outros governos de direita e centro-direita que ascendem na época; e dar prioridade a acordos extrarregionais em detrimento do Mercosul (SILVA, 2022).

Esse desvio da atenção brasileira dos fóruns de cooperação em favorecimento de acordos bilaterais resultou, também, em alterações na postura do país nas Organizações

Internacionais. A campanha do país por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a reforma do comitê ficaram em segundo plano na agenda do governo. A Organização Mundial do Comércio (OMC) também perde espaço em comparação às gestões anteriores já que, na visão da equipe de Temer, o Brasil não vinha tendo benefícios relevantes dentro das negociações da organização e que seria mais favorável para o país priorizar acordos de livre-comércio bilaterais (OLIVEIRA, 2018). Temer deu início a negociação de acordos bilaterais com Coreia do Sul, Singapura e com a União Europeia, por exemplo, que seriam concluídos durante a gestão de Bolsonaro, que dá continuidade ao favorecimento do elemento comercial na agenda internacional Brasil (MOREIRA, 2020). A diminuição do engajamento brasileiro em debates sobre o meio ambiente e os direitos humanos também é um reflexo do afastamento do Estado dos espaços de cooperação multilateral.

No tocante às relações com a China, o país foi o primeiro destino de viagem de Temer como presidente em 2016. No ano seguinte, durante nova viagem ao Estado asiático, o ex-presidente escreveu um artigo que faz parte de seus escritos de diplomacia presidencial e foi traduzido para o mandarim e publicado na China. O texto mostra as expectativas de Temer quanto a relação com 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).

Apesar de abordar a importância da parceria estratégica sino-brasileira para o mundo, assim como a defesa do multilateralismo como um ponto de encontro de ambos, o panorama geral do governo Temer mostra o favorecimento dos objetivos econômicos e comerciais que se sobressaem em relação aos políticos e diplomáticos. Apesar da pauta comercial sempre ter tido um papel de destaque na cooperação sino-brasileira, durante os governos de Lula e Dilma, principalmente no primeiro, houve uma expansão da agenda de trabalho entre os dois países que, para além das trocas comerciais, em vários momentos trabalharam em conjunto em fóruns multilaterais, a partir de seus interesses comuns, dentre eles, a maior inserção dos

países em desenvolvimento nos processos de decisão internacionais. Como o governo Temer afasta-se desses debates, as exportações para a China e a possibilidade na atração de investimentos foram o foco principal da relação sino-brasileira entre 2016 e 2018.

No texto mencionado acima, Temer ainda fala da participação chinesa nas exportações brasileiras e o aumento do fluxo comercial entre os dois países ao longo dos anos:

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 os três anos de governo Temer as exportações brasileiras aumentaram, em conjunto do valor exportado para a China. Entre 2016 e 2018 o valor das exportações para o maior parceiro comercial do Brasil passou de US\$35,1 bilhões para US\$63,9 bilhões. As importações brasileiras vindas da China também aumentaram, passando de US\$23,3 em 2016 para US\$35,1 em 2018. Ainda assim, o saldo da balança comercial se manteve positivo para o Brasil durante todo o mandato, como mostra a tabela abaixo (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022). A composição dessas exportações e importações segue o padrão dos governos anteriores: o Brasil como um grande exportador de *commodities*, e bens primários de baixo valor agregado, e as exportações chinesas para o Brasil sendo mais diversificadas, contendo equipamentos tecnológicos e outros produtos manufaturados.

**Tabela 2 - Valor total das exportações e importações brasileiras, exportações e importações para a/da China e balança comercial entre os dois países entre 2016 e 2018 em bilhões de US\$**

<b>Ano</b>	<b>Valor total das exportações</b>	<b>Valor das exportações para a China</b>	<b>Valor total das importações</b>	<b>Valor das importações da China</b>	<b>Saldo da balança comercial com a China</b>
2016	\$179,5	\$35,1	\$139,3	\$ 23,3	\$11,8
2017	\$214,9	\$47,8	\$158,9	\$ 27,5	\$20,3
2018	\$231,8	\$63,9	\$185,3	\$ 35,1	\$28,8

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

A postura adotada pelo Brasil no âmbito do BRICS é, também, priorizando os objetivos econômicos do governo. Durante os encontros do grupo, Temer buscou incentivar a participação de empresas chinesas nos processos de concessões e privatizações que seu governo propunha. Em uma reunião do grupo em 2017, Temer afirmou que dois pontos principais da política de seu governo eram ordenar as contas públicas e desenvolver o ambiente de negócios no país (OLIVEIRA, 2018). Essa busca pela construção de uma legitimidade econômica era uma estratégia do governo para atrair investimentos para o país e, dessa forma, superar a crise econômica interna (SARAIVA, 2017). Assim, o caráter comercial que delinea as relações internacionais do Brasil a partir de 2016, reflete-se também na relação do país com o gigante asiático, que tem como principal objetivo a atração de investimento externo direto e indireto da China. A COSBAN, comissão criada justamente para diversificar as áreas de cooperação Brasil-China e construir uma agenda para essa cooperação, não realizou nenhuma reunião durante o governo Temer, sendo a última reunião antes de seu mandato realizada em 2015 e a próxima apenas em 2022, já no governo Bolsonaro.

Analisando a política externa do governo Temer a partir da abordagem teórica desenvolvida por 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. Os dois primeiros tipos de mudança não representam uma transformação nos objetivos do país, mas sim do modo e da intensidade das ações. Portanto, não aplicam-se ao governo Temer tendo em vista que houve sim uma mudança nos objetivos da externos do governo, e um dos principais era, justamente, descontinuar com a agenda política dos governos petistas, principalmente no que se refere à América do Sul. Apesar disso, as mudanças não foram significativas o suficiente para caracterizar uma mudança de orientação internacional, que requer a total reformulação da política externa de um Estado.

Assim, o que observa-se durante os três anos de governo Temer é a alteração dos problemas e objetivos da PEB, que passam a ser muito mais econômicos e comerciais do que político-diplomáticos se comparados com os objetivos de inserção internacional do governo Lula. O Brasil alinhou-se aos parceiros econômicos tradicionais do Ocidente, usando fóruns representativos da cooperação Sul-Sul como BRICS, Mercosul e Unasul não foram utilizados em sua plena capacidade já que a gestão de Temer focou apenas nas oportunidades comerciais que eles ofereciam. Essas transformações foram instigadas por alguns elementos da conjuntura doméstica do Brasil. De acordo com Hermann são quatro os elementos que podem

originar redefinições na política externa de um país: líder, advocacia burocrática, reestruturação doméstica e choques externos. Temer não possui um engajamento grande na política externa se comparado a outros governos, como o de Lula por exemplo. Questões internas ganham mais destaque em seu governo do que as relações internacionais do país, que acabam ficando relativamente em segundo plano. Além disso, o curto período que esteve à frente do governo não seria o suficiente para ser considerado como o elemento definidor dessa mudança. O segundo elemento, advocacia burocrática, tem certo peso na equação tendo em vista o papel de alguns setores políticos na formulação da nova PEB, 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. Porém, o terceiro elemento, reestruturação doméstica, é o que tem mais peso dentro das mudanças ocorridas durante o período. Fica claro que a intenção de Temer de se afastar da política externa petista, principalmente com as críticas feitas à Venezuela, foi um meio de buscar o apoio da burguesia nacional que incitou o golpe político que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016. O governo Temer adotou as mesmas críticas que esse grupo quanto às diretrizes dos governos precedentes, buscando, assim, aumentar seu apoio entre as bases antipetistas para as eleições que seriam realizadas em 2018.

A política externa do governo Temer passa por uma alteração de problemas e objetivos e problemas se comparada com a política externa dos governos petistas, especialmente do governo Lula, quando o país assume uma postura mais assertiva em suas relações internacionais. Com a ascensão de Bolsonaro ao poder, essa modificação da postura externa brasileira acentua-se ainda mais, com o crescente isolamento do país no sistema internacional, intensificado pela postura adotada durante a pandemia de Covid-19, falas xenofóbicas do presidente, seus filhos e ministros, e descaso em relação aos debates sobre meio ambiente, mudanças climáticas e direitos humanos.

### **3.3. Política Externa do Governo Bolsonaro (2019-atualmente) e relações com a China**

Jair Bolsonaro assumiu a presidência do Brasil em 2019, após vencer as eleições de 2018 no segundo turno contra o candidato do Partido dos Trabalhadores, Fernando Haddad. A base de apoio de Bolsonaro, naquela época filiado ao Partido Social Liberal (PSL), era composta por frentes neoconservadoras, empresários, grupos religiosos, militares, pessoas

ligadas ao agronegócio e seguidores do “olavismo”<sup>23</sup>. Apesar da política internacional não ter tido o merecido destaque durante os debates entre candidatos à presidência em 2018, nem ter sido um tópico recorrente em suas campanhas, Bolsonaro deu indícios de qual rumo a política externa brasileira seguiria caso fosse eleito (SILVA, 2022).

Durante o período pré-eleitoral, Bolsonaro declarou seu interesse em aproximar o Brasil dos Estados Unidos, Israel e Taiwan, assim como de países da América Latina que não fossem ditaduras em sua visão. Em relação a Israel, o então candidato reforçou várias vezes sua intenção de transferir a Embaixada do Brasil no país de Tel Aviv para Jerusalém, inspirado nas declarações de Donald Trump de que faria o mesmo, e buscando o suporte dos grupos religiosos que formavam parte considerável de sua base eleitoral. Seguindo um caminho parecido com o definido por seu antecessor, Michel Temer, Bolsonaro defendeu a abertura comercial e formalização de acordos comerciais bilaterais, assim como o afastamento da Venezuela e a imposição de sanções sobre o governo (VIDIGAL, 2019).

Em março de 2018, Bolsonaro realizou uma viagem à capital de Taiwan, Taipei, o que gerou desconforto no governo chinês já que, desde 1974, o Brasil reconhece Pequim como representante legítimo do povo chinês e a visita de Bolsonaro pode ser vista como uma desrespeito ao princípio de “Uma só China”. Durante sua visita Bolsonaro declarou seu interesse em se aproximar da província chinesa e de outros países ligados tradicionalmente à direita neoliberal ocidental:

Só o fato de nós termos feito uma viagem para Israel, Estados Unidos, Japão, Coreia e Taiwan, nós estamos mostrando com quem nós queremos ser amigos, juntar com gente boa, gente que pensa no seu país. Lógico que Taiwan em primeiro lugar pra quem está aqui, mas junto lá conosco também. Fazer essas parcerias, e fazer que os nossos povos sejam felizes. (Folha de São Paulo, 2018).

O posicionamento de Bolsonaro não passou despercebido por Pequim que, logo após sua vitória nas eleições, lançou um comunicado através do *Global Times*, diário vinculado ao *People's Daily*, jornal ligado ao Partido Comunista Chinês. Na nota, além de apontados os benefícios da relação bilateral entre os dois países, estabeleceu-se que, caso o presidente eleito continuasse a desrespeitar o princípio de “Uma só China” através de suas demonstrações públicas de apoio a Taiwan, o Brasil teria muito a perder (SARAIVA, SILVA, 2019). Após o início de seu mandato, Bolsonaro continuou a fazer declarações polêmicas e de tom desrespeitoso, não apenas em relação à China, mas também a outras nações, o que preocupou alguns setores do governo. Diante disso, apesar de inicialmente a política externa bolsonarista

---

<sup>23</sup> Olavismo é uma doutrina política criada a partir da figura de Olavo de Carvalho, autodenominado filósofo, que pregava ideias de extrema direita em seu site, redes sociais e em cursos online, dos quais participaram os três filhos do presidente Jair Bolsonaro, Carlos, Eduardo e Flávio, assim como os ministros da educação e relações exteriores, Abraham Weintraub e Ernesto Araújo.

possuir um teor ideológico muito forte, centrado não só na figura de Bolsonaro, como também no então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, houve uma pressão interna para que o presidente moderasse seu discurso tendo em vista as consequências negativas que suas falas poderiam ter na relação do país com importantes parceiros comerciais como China e países do Oriente Médio.

A reorientação da política externa brasileira para uma maior aproximação com os valores neoliberais da direita conservadora brasileira, que começou a ser posta em prática no governo de Temer, tem continuidade com a presidência de Bolsonaro e está atrelada não só à uma mudança de interesses internos, como também externos. Em comparação com a vitória de Lula nas eleições de 2002, que ocorreu paralelamente a outros partidos de esquerda e centro-esquerda assumindo a presidência em países da América do Sul, quando Bolsonaro foi eleito, o contexto era de um aumento do conservadorismo no subcontinente (SILVA, 2022). Ainda dentro da conjuntura do hemisfério ocidental, a figura de Trump nos Estados Unidos era vista como um exemplo a ser seguido pelo novo governo, juntando-se ao apoio doméstico e o contexto regional conservador como um estímulo para adotar mudanças na postura externa do país:

A alteração drástica nas práticas e princípios da PEB nutriu-se de uma narrativa de extrema direita, dinamizada e legitimada pela polarização político-ideológica, em especial, com o Partido dos Trabalhadores (PT). Tal postura envolve a demonização dos movimentos e partidos de esquerda e a condenação das políticas progressistas nos campos sociais e econômicos. Ressalta-se ainda um forte componente religioso e moral, associado a um processo de “internacionalismo evangelista”, coadunado no plano doméstico com a exaltação dos valores pátrios por via da mobilização popular e a comunicação através de redes sociais (HIRST, MACIEL, 2022, s/p).

Dessa forma, o governo buscou construir uma nova imagem para a política externa, buscando afastar-se do caminho seguido por governos anteriores, em especial os governos de Lula e Dilma. Bolsonaro priorizou as relações bilaterais em detrimento do multilateralismo. Como já havia declarado em sua campanha, o presidente buscou aproximar-se de países desenvolvidos, distanciando-se de países em desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul. Assim como Temer, Bolsonaro critica o teor ideológico da política externa das gestões petistas, sendo que, a presença de um viés ideológico na construção da agenda internacional do Brasil é relativamente mais forte no governo Bolsonaro, que buscou relações políticas com países administrados por partidos de direita, do que no governo Lula que adotou uma postura pragmática visando a aumentar a rede de conexões internacionais do Brasil (MOREIRA, 2020).

A retórica ideológica não fez parte apenas do discurso de Bolsonaro, como também de Ernesto Araújo, primeiro Ministro das Relações Exteriores de seu governo. Araújo tinha sido

recentemente empossado no Itamaraty quando Bolsonaro o indicou ao cargo, o que gerou críticas pela limitada experiência que o mesmo possuía. Desde sua posse como ministro, deixou claro sua vinculação com os ideais das democracias liberais do ocidente, como Estados Unidos, Japão, Israel e países europeus, como Polônia e Hungria, o que resultou em uma série de visitas, principalmente à Europa em 2019, com o intuito de aproximar o Brasil desses países e fazer parte do grupo de países liderados por partidos de extrema-direita. A intensa tentativa brasileira de se aproximar dos Estados Unidos a partir de 2019 está fortemente ligada à figura de Araújo e de alguns membros da família e da equipe de Bolsonaro que possuíam vínculos próximos com integrantes da gestão de Donald Trump (VIDIGAL, 2019).

Em março de 2019, o presidente fez uma visita a Washington que resultaria em uma série de concessões por parte do governo brasileiro com expectativas de receber apoio de Washington em alguns dos objetivos do governo, o que acabou não acontecendo. Dentre as medidas cedidas pelo Brasil estão a autorização do uso da Base de Alcântara como local de lançamento de foguetes e satélites e a facilitação na obtenção de vistos para cidadãos estadunidenses (ANDRADE, MEDEIROS, VILAS BOAS, 2020). O principal objetivo brasileiro com a viagem e as concessões feitas era conseguir o apoio formal dos Estados Unidos em sua campanha pelo ingresso na OCDE. Outros pontos abordados no encontro foram a crise na Venezuela, a possível construção conjunta de um satélite pelos dois países, o Brasil tornar-se um aliado prioritário extra-OTAN dos Estados Unidos e a presença chinesa na América Latina (VIDIGAL, 2019). A viagem terminou sem nenhuma declaração formal dos Estados Unidos quanto aos tópicos debatidos, a declaração lançada pelos dois governos apenas apresenta a intenção de ambos em construir uma nova parceria entre os países, mas sem especificar bases para isso.

A aproximação com os Estados Unidos, porém, não durou muito. Trump perdeu as eleições presidenciais em 2020 para Joe Biden, que adotou um discurso mais moderado do que seu antecessor e fez críticas à administração de Bolsonaro, ainda durante sua campanha, defendendo sanções econômicas ao Brasil, caso o presidente não mudasse seu posicionamento sobre as questões ambientais (HIRST, MACIEL, 2022). A temática foi também um ponto de inflexão na relação com os países europeus. O aumento gradativo dos incêndios na Amazônia durante o governo Bolsonaro levaram à suspensão dos fundos de preservação ambiental pela Alemanha e Noruega. A situação preocupou o Ministério da Agricultura que temia que as declarações do presidente gerassem sanções que prejudicariam as exportações brasileiras (SARAIVA, SILVA, 2019). O desconforto europeu levou a um entrave nas negociações do

acordo entre o Mercosul e a União Europeia, a França não concordava com o tratado devido a política ambiental de Bolsonaro e o tratado, mesmo que firmado em 2019, ainda não entrou em vigor porque necessita da ratificação de todos os países envolvidos, e a questão ambiental segue como um impasse para que isso ocorra.

Em relação à América do Sul, deu-se continuidade ao projeto de esvaziamento das iniciativas de cunho social iniciado no governo Temer. Bolsonaro, porém, buscou aproximar-se dos líderes conservadores da região, com os quais se identificava com o projeto político, como Piñera, Duque e Macri. A integração regional fica em segundo plano, tendo em vista que o governo dá prioridade para acordos bilaterais, e tem preferência em se relacionar a países com quem se alinha ideologicamente. Percebe-se que as mudanças adotadas em relação à América do Sul são um reflexo do objetivo do governo em se afastar das diretrizes políticas dos governos petistas:

Bolsonaro introduziu cinco mudanças na política externa sul-americana do Brasil, em comparação ao período 2003-2016: 1. recolocou o país em uma relação estreita à política exterior norte-americana; 2. retirou seu apoio e logo começou a incentivar — juntamente com o presidente chileno Piñera — um novo agrupamento para substituir a União de Nações Sul-Americanas (Unasul); 3. abandonou o respaldo político ao governo venezuelano, identificando-o como a principal ameaça para a segurança e estabilidade da região; 4. Passou a tratar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como um tema secundário na agenda; 5. reduziu a prioridade que Brasília — desde 1985 — atribuía a Buenos Aires, em favor do Chile, primeiro país a ser visitado pelo novo presidente. (BERNAL-MEZA; VIDIGAL, 2020, p. 17)

Pelo descaso que tem em relação aos seus vizinhos e aos processos de integração na região, o Brasil acaba perdendo parte de seu espaço como liderança regional, isolando-se, também, dentro de seu próprio continente. A postura brasileira manteve-se inflexível até mesmo quando os países se reuniram para debater sobre a pandemia de Covid-19 em uma videoconferência do PROSUL, onde o único país sem um representante era o Brasil.

As declarações de Bolsonaro sobre a pandemia culminaram no isolamento político do Brasil não apenas na região, como no mundo. Assim como sua indiferença em relação às políticas ambientais resultou em rechaço da comunidade internacional, seu negacionismo frente à pandemia foi muito criticado. O presidente fez declarações controversas sobre a situação, menosprezando diversas vezes a situação preocupante pela qual o país, e o mundo, passavam, divulgando notícias falsas e incentivando seu eleitorado a não se vacinar (SILVA, 2022). Entre as polêmicas envolvendo o presidente e a pandemia estão as alegações feitas por ele e membros de seu governo, incluindo membros de sua família, sobre a origem do vírus, acusando a China de ter criado o vírus. O tom negativo, e muitas vezes preconceituoso, com o qual membros do governo se referiram à China ocasionou uma série de tensões com o país

asiático ao longo da gestão de Bolsonaro, o que suscitou desconfortos domésticos devido à importância da China dentro da economia brasileira.

Saraiva e Silva (2019) apontam que existem duas abordagens dentro do governo Bolsonaro em relação à China: uma ideológica e outra pragmática. Essa divisão é um reflexo, entre outros motivos, da divisão dos encargos externos do governo, diferentes atores ficaram encarregados de diferentes funções diplomáticas. O vice-presidente, Hamilton Mourão, e o Ministro da Economia, Paulo Guedes, alinhados ao liberalismo tradicional, de uma ordem mais globalista, cumpriram um papel mais pragmático nas relações do Brasil com outros países, Mourão, inclusive, esteve muito presente nas trocas com a China, sendo designado como o membro do governo que coordenaria as relações com os BRICS. Já Bolsonaro e Ernesto Araújo aproximam-se mais da direita anti-globalista, atuando como o viés ideológico da equação (ANDRADE, MEDEIROS, VILAS BOAS, 2020).

Desta forma, desde o início de seu mandato, Bolsonaro esteve de frente com um caminho ambíguo: seguir o caminho de sua ideologia e garantir o apoio de seu eleitorado que via a China como uma ameaça ou atender as demandas de grupos pragmáticos dentro do governo que tinham receio das consequências econômicas que um mal-estar diplomático com a China poderia causar (MOREIRA, 2020). Mourão e Teresa Cristina, ministra da Agricultura, fazem parte da linha pragmática do governo que defende uma relação estratégica com o Estado asiático. Mourão visitou a China em maio de 2019, durante a viagem se encontrou com o presidente chinês, Xi Jinping, o vice-presidente brasileiro destacou o fato da China ser o maior parceiro comercial do Brasil há 10 anos e as possibilidades de expandir a cooperação entre os dois países (VIDIGAL, 2019). Também destacou a importância do restabelecimento da COSBAN, que não realizava reuniões desde 2015, e deveria ser utilizada como um instrumento de cooperação de alto nível (BERNAL-MEZA; VIDIGAL, 2020).

Teresa Cristina, em conjunto com outros ministérios, como o Ministério da Economia e o Ministério da Infraestrutura, fazem parte da mobilização pela adoção do pragmatismo não só em relação à China, mas a outras nações também. O apoio explícito de Bolsonaro ao governo de Israel também era um ponto de preocupação para esses setores do governo. Os países do Oriente Médio estão entre os principais destinos da exportação brasileira de carne frango, e o Ministério da Agricultura temia que, caso Bolsonaro cumprisse sua promessa de transferir a Embaixada do Brasil para Jerusalém, os países árabes que simpatizam com a causa palestina buscassem outro fornecedor do produto (SARAIVA, SILVA, 2019). Além do impacto nas exportações brasileiras que esses desconfortos diplomáticos com a China e os

países árabes poderiam ocasionar, a falta de convergência política também poderia resultar na diminuição do fluxo de investimentos externos no Brasil:

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).

Além dos esforços internos para a manutenção da parceria estratégica entre os dois países, o governo chinês também tomou medidas. Em janeiro de 2019 uma comitiva de deputados do PL, partido de Bolsonaro na época, foi convidada a visitar a China, conhecer mais sobre o país e as tecnologias que estavam sendo produzidas. Ainda durante a campanha eleitoral, diplomatas chineses se encontraram com membros da equipe de Bolsonaro para reforçar a importância da cooperação econômica entre os dois países, levando em conta o peso das importações chinesas, e também dos investimentos da China nos setores de petróleo, mineração e energia (VIDIGAL, 2019).

Durante o primeiro ano de governo há um apaziguamento das tensões e tópicos importantes foram agregados a agenda de discussão dos dois países, entre eles o intercâmbio comercial, oportunidades de investimentos diretos que resultariam em empregos e cooperação no setor tecnológico (BERNAL-MEZA; VIDIGAL, 2020). Porém, com o início da pandemia de Covid-19 no final de 2019 e o “leilão do 5G”, há um novo tensionamento na relação sino-brasileira a partir do segundo ano de mandato de Bolsonaro. O alinhamento da política brasileira a Washington se deu também no negacionismo em relação à pandemia. Bolsonaro seguiu a retórica anti-China de Donald Trump e culpabilizou a China pela pandemia. Ainda em 2020, o Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos presta visita ao Brasil e, após sua visita, Eduardo Bolsonaro, deputado federal e filho do presidente, fez declarações em suas redes sociais falando que a tecnologia 5G da Huawei, empresa chinesa, resultaria em problemas de espionagem e segurança cibernética para o Brasil (Sousa *et. al*, 2020). A Embaixada da China no Brasil se pronunciou sobre o ocorrido, alegando que o posicionamento de Eduardo Bolsonaro poderia gerar “consequências negativas e carregar a responsabilidade histórica de perturbar a normalidade da parceria China-Brasil” (EMBAIXADA DA CHINA, 2020).

O alinhamento aos Estados Unidos, associado ao afastamento do multilateralismo, resultou, também, no esvaziamento político dos BRICS, já iniciado durante o governo Temer.

Apesar de não terem ocorrido incidentes diplomáticos com a China dentro do âmbito dos BRICS, tendo em vista que a pasta estava designada ao vice-presidente, Mourão, a relevância política sobre a qual o grupo foi construída é deixada em segundo plano, sendo o principal objetivo do Brasil nesse espaço, a atração de investimentos externos dos outros membros. Ao longo de 2020, o Brasil submeteu sete projetos para a obtenção de recursos do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS (NDB) e projeta-se que, até 2025, os investimentos do NBD no Brasil fiquem em torno de R\$11 bilhões ao ano (SOUSA *et al*, 2020). O afastamento político do grupo foi mais uma demonstração do isolamento brasileiro no Sistema Internacional. Índia e China foram pioneiras nas pesquisas de desenvolvimento de uma vacina contra o Covid-19 e, em decorrência do negacionismo do governo brasileiro sobre a pandemia, o país ficou fora das principais discussões quanto a diplomacia das vacinas e, apenas através de iniciativa subnacional, formalizou uma parceria entre o laboratório chinês Sinovac e o Instituto Butantan para a confecção de uma vacina no Brasil (SILVA, 2022).

Quanto ao elemento comercial da relação entre os dois países, apesar das divergências políticas, o pragmatismo econômico resultou na manutenção do crescimento das trocas comerciais sino-brasileiras entre 2019 e 2022 e do saldo da balança comercial permanecer positivo para o Brasil ao longo dos quatro anos. As exportações brasileiras para a China aumentaram de US\$63,3 bilhões em 2019, para US\$83,3 bilhões em 2022, com crescimento constante, apesar dos impactos da pandemia na economia mundial. As importações brasileiras vindas da China também cresceram, passando de US\$36,1 bilhões em 2019, para US\$56,1 bilhões em 2022. Apesar do crescimento se comparados os valores do primeiro e último ano de governo, em relação às importações, há um pequeno decréscimo em 2020, assim como no valor total das importações daquele ano, como mostra a tabela abaixo (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022).

**Tabela 3 - Valor total das exportações e importações brasileiras, exportações e importações para a/da China e balança comercial entre os dois países entre 2019 e 2022<sup>24</sup> em bilhões de US\$**

<b>Ano</b>	<b>Valor total das exportações</b>	<b>Valor das exportações para a China</b>	<b>Valor total das importações</b>	<b>Valor das importações vindas da China</b>	<b>Saldo da balança comercial com a</b>

<sup>24</sup> Valores coletados referentes até o mês de novembro de 2022.

					<b>China</b>
2019	\$202,6	\$63,3	\$172,6	\$36,1	\$27,2
2020	\$190,7	\$67,7	\$143,1	\$34,7	\$33
2021	\$256,3	\$87,9	\$198,9	\$47,6	\$40,3
2022	\$308,3	\$83,3	\$250,8	\$56,1	\$27,2

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

As exportações e importações entre Brasil e China mantiveram o padrão norte-sul já característico, com a maior parte das exportações brasileiras sendo composta por *commodities*, e as importações de produtos chineses tendo componentes mais diversificados. Mesmo com o constante crescimento da participação chinesa na economia do Brasil e o interesse chinês em aprofundar ainda mais a parceria estratégica, o viés ideológico da política externa do país, ainda que tenha adquirido um tom mais moderado pelas pressões internas, continua existente, levando o governo a integrar a iniciativa estadunidense Programa América Cresce, no que foi visto como uma tentativa dos Estados Unidos de tentar conter o avanço dos investimentos da China na América Latina. Assim, ao passo que o governo chinês demonstrou entusiasmo por uma possível adesão dos países latino-americanos a iniciativa chinesa *Belt and Road Initiative*, a gestão de Bolsonaro prioriza sua retórica alinhada ao ocidentalismo aderindo ao programa norte-americano que objetiva, justamente, fazer contraponto à BRI (SOUSA *et al*, 2020).

O maior espaço de tempo para construir de forma mais precisa as diretrizes de política externa de seu governo, fez com que Bolsonaro tivesse mais sucesso do que Temer no projeto de romper com o modo de inserção internacional adotado nos governos de Lula e Dilma. Apesar da adoção do pragmatismo econômico, resultado de esforços internos do Ministério da Agricultura, Ministério da Economia e do vice-presidente, mantendo assim o intercâmbio comercial com países não alinhados ao viés ideológico do governo Bolsonaro, houve um retrocesso enorme nas relações político-diplomáticas do Estado brasileiro. As declarações irresponsáveis e, em certos momentos, carregadas de um teor xenofóbico por parte do presidente e membros do seu governo, assim como o descaso com pautas importantes, como a pandemia e as questões climáticas e ambientais, resultaram no isolamento do Brasil no Sistema Internacional. Ao assumir o cargo de ministro das Relações Exteriores em abril de 2021, após a saída de Ernesto Araújo, Carlos Alberto Franco França adota um tom mais brando em seu discurso, defendendo a valorização do multilateralismo e a intenção de

valorizar temas como saúde, educação e políticas climáticas (SILVA, 2022). A mudança no Itamaraty, porém, não resultou na atenuação do teor negativo com o qual o governo Bolsonaro é representado internacionalmente.

Seguindo a abordagem de Charles Hermann (1990) para analisar os impactos da reorientação de Bolsonaro nas matrizes da política externa brasileira, podemos concluir que, dentre os quatro níveis de mudança de política externa (mudanças de ajuste, mudança de programa, mudança de objetivos e mudança de orientação internacional) a atual situação do Estado brasileiro enquadra-se no nível de mudanças de problemas e objetivos. Se compararmos a formação dos propósitos internacionais do governo, desde sua campanha, podemos perceber um redirecionamento quase que completo em relação aos objetivos estabelecidos pelo governo Lula no início do século. Bolsonaro demonstrou abertamente sua determinação em romper com a política externa, a seu ver, ideologizada e partidária dos governos petistas.

O afastamento do projeto de inserção global do Brasil como um líder a altura de suas capacidades ocasionou no esvaziamento de diversas pautas da agenda internacional do país a partir de 2019. O favorecimento do bilateralismo em relação ao multilateralismo, o fim da valorização da cooperação Sul-Sul como um instrumento de representatividade no Sistema Internacional e o descaso em relação à integração regional, são elementos da desestruturação das relações internacionais do Brasil durante o governo Bolsonaro. Isso em razão, da delimitação de novos objetivos pela gestão bolsonarista, para que a política externa refletisse a posição do eleitorado do presidente que, em sua grande maioria, é defensor da ordem conservadora neoliberal e, por isso, se identifica com o projeto político de governos ocidentais de direita defensores do anti-globalismo.

Por esse motivo, a reorientação do governo Bolsonaro para a política externa pode ser considerada uma mudança, fundamentalmente, dos objetivos do governo. Não se enquadra como uma mudança de ajuste pois essa se refere a manutenção nos planos de governo, mudando apenas a intensidade dos esforços por parte do Estado. Também não poderia ser considerada uma mudança de programa, mesmo com uma alteração de métodos e meios, os objetivos finais do governo continuam os mesmos. Por fim, apesar das consideráveis transformações no comportamento externo do país nessa gestão, não houve o redirecionamento completo da orientação internacional do Brasil, portanto, não podem ser consideradas como uma mudança de orientação internacional.

Por fim, quanto aos elementos que originam grandes mudanças na política externa de um Estado de acordo com Hermann (líder, advocacia burocrática, reestruturação doméstica e

choques externos), analisamos que o líder e a reestruturação doméstica são essenciais na compreensão do realinhamento internacional do país. Ao contrário de Michel Temer que, ao longo de seu governo, a política externa teve pouco destaque devido à priorização de questões domésticas decorrentes do impeachment e da crise financeira, Bolsonaro esteve mais presente na construção do projeto internacional de seu governo. Desde sua campanha eleitoral realizou viagens internacionais com o intuito de aproximar-se de atores que, na sua visão, deveriam tornar-se parceiros prioritários do Brasil, como Estados Unidos, Japão, Israel, Coreia do Sul e a província de Taiwan. Assim, o aspecto político das relações internacionais do Brasil foi fortemente influenciado pela ideologia do presidente, restringindo o pragmatismo aos intercâmbios econômico-comerciais do país.

Da mesma forma que Temer, a reestruturação doméstica 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. Como visto antes, as alterações nos interesses da burguesia nacional que não se via mais representada no projeto de governo de Dilma Rousseff, em conjunto a outros elementos, ocasionou o impeachment da presidente que, por sua vez, levou à ascensão de Temer à presidência. Em vista disso, a partir do governo Temer iniciou-se um projeto de remodelação da política externa brasileira, ainda que em um tom mais moderado, que teve continuidade no governo Bolsonaro, a fim de atender os interesses desse setor da população que possui significativo poder de influência política.

Destarte, o esvaziamento da relação política sino-brasileira durante os governos Temer e Bolsonaro, em comparação ao governo Lula, é um reflexo da reorientação geral da política externa desses dois governos, focada principalmente em questões comerciais e econômicas. Se na gestão de Lula houve um significativo progresso para a diversificação da agenda de cooperação Brasil-China, com ambos governos trabalhando para a construção de um plano concreto para a formação de uma parceria estratégica, a partir de 2016 o principal objetivo brasileiro em relação à China passou a ser a atração de investimentos para o país. Como consequência disso, cria-se um vácuo na parceria com a China em setores que fogem da tangente comercial que foi preenchido, em alguns casos, através da diplomacia subnacional entre a China e os estados brasileiros.

#### **4. DIPLOMACIA SUBNACIONAL CHINA-RIO DE JANEIRO-PERNAMBUCO DURANTE O PERÍODO 2003-2022**

A inserção internacional de entes subnacionais é observada com cada vez mais frequência desde o início do século XXI. Existem vários motivos que levam um estado ou município a buscar formar relações com governos estrangeiros, dentre eles, atender as demandas e interesses que não estão sendo atendidos pela política externa do governo central. A China possui uma extensa ligação com a paradiplomacia visto a cooperação que suas províncias têm com vários países ao redor do mundo. Por isso, o Estado asiático utiliza dessa ferramenta como uma forma de expandir seus vínculos internacionais, firmando acordos em diversas áreas com atores subnacionais em todos os continentes.

Ao longo deste capítulo buscaremos analisar as relações a nível subnacional entre China, Rio de Janeiro e Pernambuco. Ambos possuem um vínculo próximo à China por estarem entre os estados que mais receberam membros da diáspora chinesa no Brasil, formando-se neles bases da comunidade chinesa que permitiram o aprofundamento da relação com o gigante asiático. Para compreender como se deu a formação e consolidação da cooperação de Rio de Janeiro e Pernambuco com a China, analisaremos previamente a disposição geral dos investimentos e projetos de empresas Estatais Centrais, Estatais e Privadas da China nos estados brasileiros como um todo, durante os anos dos governos Lula, Temer e Bolsonaro, através dos dados divulgados pelo Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), visando entender quais são as fontes desses recursos e as motivações da China ao investir em cada área do território brasileiro. Logo, analisaremos as relações entre a RPC e os dois estados centrais da pesquisa, buscando compreender como, e se, o esvaziamento da agenda política de cooperação com a China nos governos Temer e Bolsonaro, em comparação ao governo Lula, ocasionou em um aumento da aproximação do país asiático com Rio de Janeiro e Pernambuco. Para isso, serão analisados dados de comércio exterior, como exportações e importações entre China-Rio de Janeiro-Pernambuco, no período compreendido entre os três governos, assim como os investimentos chineses nos dois estados a partir de 2007<sup>25</sup>. Também serão apresentados vínculos de cooperação educacional e cultural entre a China e ambos estados, visando expor o caráter extra-comercial da relação entre os três atores.

---

<sup>25</sup> O Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) disponibiliza dados sobre a fonte, destino e valor dos investimentos chineses no Brasil e seus estados apenas a partir de 2007.

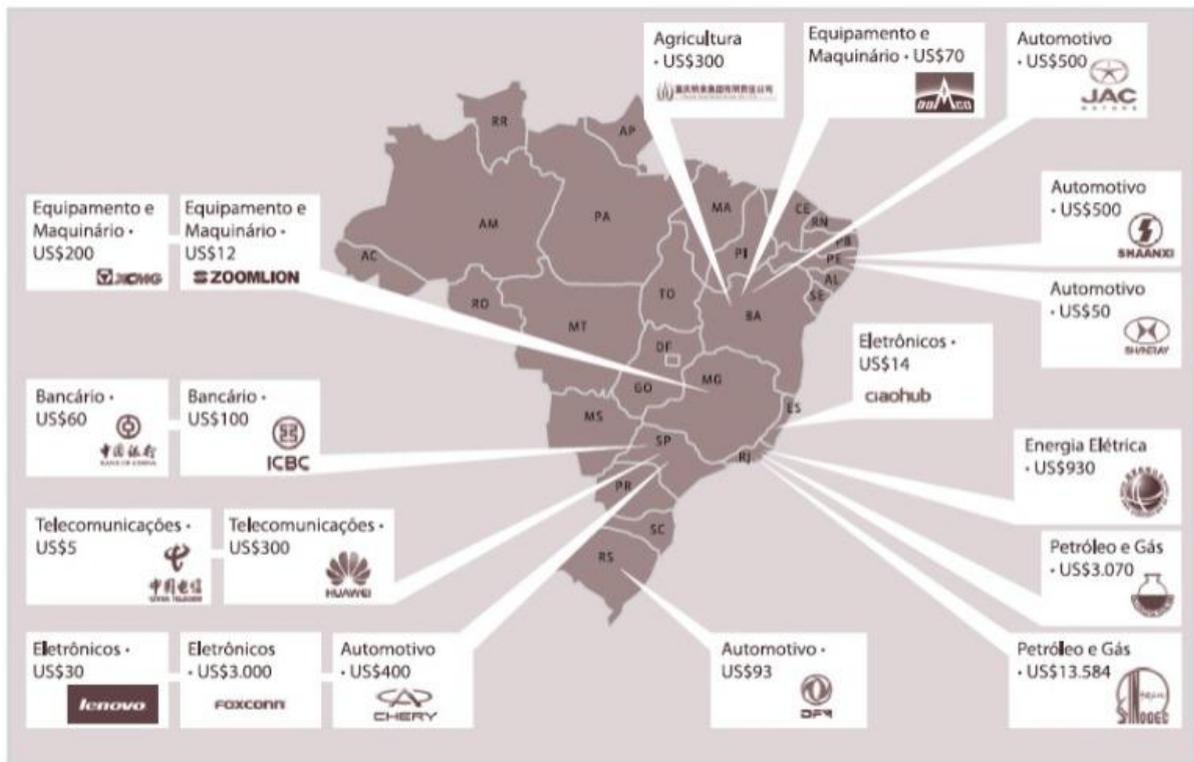
#### **4.1. China e os estados brasileiros: os investimentos chineses no Brasil no final do governo Lula (2007-2010) e nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022)**

O notável crescimento da economia chinesa a partir do fim do último século significou, também, o aumento dos investimentos externos do país e de sua rede de cooperação internacional. A América do Sul e o Brasil não ficaram de fora do crescimento no fluxo de IEDs chineses, assim como, os estados brasileiros. Dados apresentados pelo Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) mostram que, apenas em 2021, o valor dos investimentos chineses no Brasil foi de US\$5,9 bilhões, sendo o Brasil o principal destino dos investimentos estrangeiros chineses no ano, com 13,6% do valor total (CEBC, 2022). Analisaremos o perfil dos investimentos chineses nas diferentes regiões do Brasil para, posteriormente, nos atermos aos investimentos e projetos chineses em Pernambuco e no Rio de Janeiro.

Durante os últimos quatro anos do governo Lula, entre 2007 e 2010, foram anunciados 45 projetos de empresas chinesas no Brasil, sendo apenas 18 deles confirmados. A grande diferença entre os dois números pode ser explicada pelo tipo de relação que Brasil e China possuíam na época, ainda fortemente baseada em trocas comerciais, principalmente na exportação de commodities por parte do Brasil. Apesar disso, o projeto desenvolvido ao longo do governo Lula de diversificar sua relação com a China e se tornar um destino dos investimentos externos chineses foi alcançado gradualmente nos anos que seguiram. Já em 2010, o valor estimado dos investimentos chineses no Brasil foi de US\$13,09 bilhões, vinte vezes maior do que os investimentos feitos entre 2007 e 2009 (CEBC, 2013).

Em relação ao destino desses investimentos no território brasileiro, durante o período de 2007 a 2012 cerca de 62% do valor total concentrou-se na região sudeste, principalmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco. São Paulo lidera com 27% do valor dos investimentos, seguida por Minas Gerais com 18% e Rio de Janeiro com 17%, Pernambuco encontra-se na sétima posição, com 5% dos investimentos. Na imagem abaixo podemos observar o capital chinês em cada estado, assim como os setores favorecidos em cada região.

**Imagem 1 - Investimentos chineses nos estados Brasileiros entre 2007 e 2012**



Fonte: Conselho Empresarial Brasil-China, 2013.

Pode-se observar que os investimentos foram utilizados para projetos de diferentes setores como automobilístico, de telecomunicações, de maquinário e ainda de energia elétrica e gás, adaptando-se às particularidades de cada região. Apesar da relativa concentração de recursos na região Sudeste, os estados do Nordeste buscaram atrair mais investimentos para a região, o que gerou resultados nos anos seguintes, tendo o número de projetos chineses na Bahia, Maranhão e Pernambuco ao longo da última década.

Além da transferência de maiores recursos para outras regiões além do Sudeste, nota-se que, a partir de 2015/2016, aumentam também os tipos de projeto destino desses investimentos, com um crescimento considerável do capital destinado ao setor energético, sendo cinco, dos dezesseis projetos anunciados em 2016, ligados ao setor, com um investimento total de US\$6,6 bilhões (CEBC, 2017). A região sudeste continuou sendo a mais favorecida, com cerca de 56% do valor total, mas, como abordado anteriormente, a região Nordeste passou a atrair mais atenção das empresas chinesas, recebendo 17% dos investimentos, seguida pelo Centro-Oeste também com 17%, e pelas regiões Sul e Norte com apenas 6% cada. São Paulo foi o estado que mais recebeu projetos, com 44% do total, com Rio de Janeiro, Maranhão e Goiás em seguida, cada um com 11%, e o restante do capital dividido entre outros estados.

Ainda de acordo com o CEBC, o considerável aumento dos IEDs chineses no Brasil a partir do governo Temer é uma consequência do vácuo deixado pelos Estados Unidos não só no Brasil, como na América Latina, assim como do enfraquecimento de empresas nacionais a partir da crise econômica. Esse cenário abriu espaço para que empresas chinesas ganhassem espaço na região e, em 2017, apenas quatro estados brasileiros não possuíam projetos oriundos de investimentos vindos da China, sendo eles Rondônia, Roraima, Paraíba e Sergipe. Durante o ano, foram anunciados trinta e cinco projetos, sendo vinte e sete deles confirmados, com um investimento total de US\$8,8 bilhões. O setor energético continuou sendo o mais favorecido, com US\$6,02 bilhões do valor total sendo destinados para esse campo. A região sudeste, novamente, recebeu o maior número de investimentos, com 51% do capital total, seguida pelas regiões nordeste e centro-oeste, ambas com 17%, região sul com 11% e, por fim, região norte com 4%. São Paulo foi o estado com o maior número de projetos, com dezenove no total, seguida por Bahia, Minas Gerais e Mato Grosso, cada um com três. O Rio de Janeiro em 2017 recebeu apenas um projeto e Pernambuco acabou por não receber nenhum novo investimento.

O ano de 2018 mostrou uma desaceleração dos IEDs chineses no Brasil. O valor total de projetos confirmados foi de apenas US\$3 bilhões, uma queda de 66% em relação a 2017 (CEBC, 2019). Esse decréscimo pode ser encarado como consequência da conjuntura brasileira naquele ano, sendo que não só os investimentos chineses diminuíram, como os gerais também. O quadro doméstico instável, devido ao cenário eleitoral conturbado e a possibilidade de um candidato com um discurso anti-China vencer as eleições, levou a uma maior cautela dos investidores que temiam uma possível ruptura da harmonia entre os governos brasileiro e chinês caso Bolsonaro fosse eleito. Apenas trinta projetos foram confirmados naquele ano, sendo a maioria, novamente, no setor energético, treze no total, contabilizando US\$1,7 bilhão. São Paulo foi o maior destino dos investimentos com 34% do capital total, seguida por Pará e Minas Gerais, ambos com 11%. O Rio de Janeiro recebeu 6% dos investimentos daquele ano e Pernambuco 3%.

Há um novo crescimento nos investimentos chineses no país a partir de 2019. Os IEDs naquele ano chegaram ao valor de US\$7,3 bilhões, um aumento de 117% em relação a 2018 (CEBC, 2020). Apesar do alto valor investido, o número de projetos diminuiu para vinte e cinco, sendo sua maioria, total de treze, no setor energético. Pela primeira vez há uma mudança na região com o maior número de projetos, o nordeste ocupa a primeira posição, com quatorze programas, sendo seguido pelo sudeste com onze, sul com seis e o norte e centro-oeste ambos com cinco. Dos US\$7,3 bilhões investidos naquele ano, US\$4 bilhões

foram destinados ao nordeste com obras das empresas CCCC e CR20, ambas do campo de infraestrutura. A maior atração de investimentos para a região é uma consequência, entre outros fatores, da criação do Consórcio Nordeste<sup>26</sup> naquele ano. Apesar de o sudeste não ter, pela primeira vez, recebido o maior montante de capital, São Paulo continuou como o maior centro de investimentos com 17% do valor total, logo em seguida, a Bahia com cerca de 12% e Piauí com 9%. Rio de Janeiro e Pernambuco não ficaram entre os estados que mais receberam IEDs naquele ano.

A pandemia de Covid-19 impactou diretamente os investimentos chineses no Brasil. O ano de 2020 marca o menor número de investimentos em mais de seis anos, sendo o capital total de US\$1,9 bilhão. O setor energético novamente atraiu a maior parte dos investimentos, representando 97% do valor total. Houve uma redução considerável também no número de projetos, sendo quinze anunciados e apenas oito confirmados (CEBC, 2021). O sudeste volta a ser o eixo central dos IEDs chineses, com 78% do total, tendo São Paulo realizado cinco projetos, Rio de Janeiro e Minas Gerais ambos com um. O Nordeste é o segundo maior destino de investimentos com 11%, apesar de Pernambuco não receber nenhum projeto, o Norte também recebeu 11% e as demais regiões não tiveram novos investimentos durante o ano.

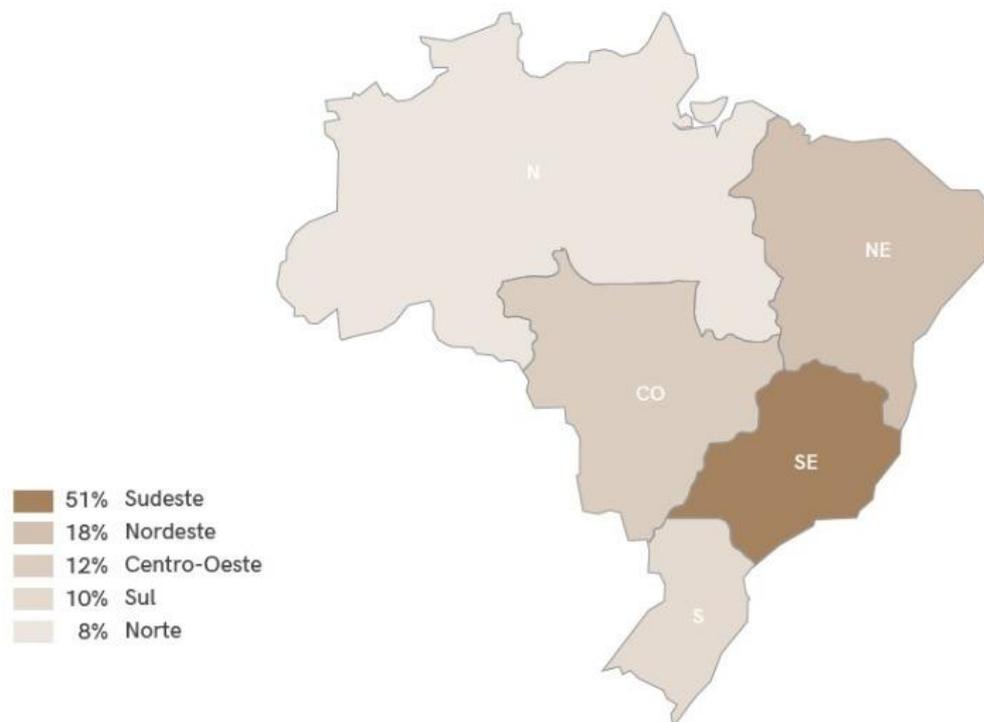
Ainda que a pandemia continuasse, 2021 mostra um crescimento de 208% nos investimentos em relação ao ano anterior, com um total de US\$5,9 bilhões. O Brasil foi o principal destino dos IEDs chineses em 2021, recebendo 13,6% do valor total investido por empresas estatais e privadas da China naquele ano. Diferente do ano anterior, onde houve uma queda na diversificação de setores que receberam capital, em 2021 a variedade no destino, característica dos investimentos no Brasil, pode ser novamente observada. O ramo energético segue sendo o principal destino, com 46% do valor total, mas há um enorme crescimento no investimento em tecnologia da informação que ocupa o segundo lugar com 36%. A região sudeste recebeu o maior número de investimentos, com expressivos 79%, o centro-oeste ocupa a segunda colocação com 10%, seguido da região sul com 7% e do Nordeste com apenas 3%. O estado de São Paulo recebe 59% dos IEDs, seguido do Rio de Janeiro e Minas Gerais, ambos com 10%. Pernambuco não aparece na lista de estados beneficiados, o que é um reflexo da queda do capital investido no nordeste de uma forma geral.

---

<sup>26</sup> O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste é um espaço de cooperação entre os sete estados da região para a projeção internacional em diversos âmbitos, sendo eles comerciais, econômicos, ou ainda, de segurança sanitária, como pode ser observado durante a pandemia.

De maneira geral, houve um aumento contínuo dos investimentos chineses no Brasil a partir do governo Lula, com alguns momentos de atenuação em decorrência do cenário externo e interno, como em 2018 motivado pelas eleições presidenciais e a incerteza quanto aos rumos que o Brasil iria tomar caso Bolsonaro fosse eleito, e em 2020, como consequência dos impactos da pandemia não só na economia chinesa, como global. Quanto ao destino dos investimentos, a imagem abaixo mostra um balanço dos IEDs chineses nos estados brasileiros entre 2007 e 2020:

**Imagem 2: Destino dos investimentos chineses no Brasil entre 2007 e 2020**



Fonte: Conselho Empresarial Brasil-China (2021)

Percebe-se que a maioria dos investimentos chineses no período no qual essa pesquisa abarca foram direcionados para as regiões sudeste e nordeste com 51% e 18% do total de investimentos, respectivamente. Assim, o recorte temporal da pesquisa encontra-se justificado pela participação de Rio de Janeiro e Pernambuco, como representantes das duas regiões, na cadeia de investimentos chinesa no Brasil, assim como pela ligação extra-econômica que os estados possuem com a China, que vai ser abordada nas seções seguintes.

#### **4.2. Diplomacia subnacional entre China e Rio de Janeiro entre 2003 e 2022**

O estado do Rio de Janeiro possui uma vasta rede de ligações paradiplomáticas através de seus municípios e do governo do estado. Em 1983, foi fundada a Assessoria de

Relações Internacionais do Rio, sendo uma das primeiras unidades federativas brasileiras a possuir um órgão voltado para assuntos externos. A assessoria foi criada pelo então governador na época Leonel Brizola, levando em conta sua própria ligação com líderes internacionais de partidos de esquerda. O objetivo inicial do grupo era o desenvolvimento de pesquisas e levantamento de informações relevantes ao estado, mas, a partir de 2005, passou a buscar a promoção internacional da imagem do Rio. As iniciativas da assessoria tiveram resultados positivos, formalizando trocas bilaterais com diversos países em diferentes meios:

Em um breve balanço do período compreendido entre 2007 e 2015, a Assessoria de Cooperação Internacional realizou 44 missões técnicas, enviadas a 22 países, em parceria com 18 secretarias, além das polícias (civil/militar). Em contrapartida, recebeu 101 missões de 28 países e duas organizações internacionais. Além disso, organizou a assinatura de 15 acordos de cooperação internacional pelo governador em temas como promoção comercial, segurança, gestão territorial e desenvolvimento social (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017, p. 106).

A atuação paradiplomática dos governos municipais do estado também é surpreendente. Tomando por exemplo a cidade do Rio de Janeiro, ainda na década de 90, foi implementado o primeiro Plano Estratégico da Cidade, que definia os objetivos internacionais da localidade. Apesar de mudanças de partido no governo, na maioria das vezes representarem alterações na política de um país ou estado, Mercher e Pereira (2018) apontam que, ainda com as transições partidárias no Rio de Janeiro desde os anos 90, há uma manutenção do plano de ação internacional, assim como da importância da inserção externa do Rio nas diferentes gestões. As autoras apontam que há um comprometimento do governo local com a agenda paradiplomática devido aos benefícios oriundos dela, como o fomento do turismo e da atração de investimentos. O fomento da imagem do Rio de Janeiro pelos governos municipais e estadual resultou na expansão das relações externas do estado, com uma diversa rede de países, entre eles, a China. A cooperação do Rio com a RPC abarca uma série de setores, aqui nos ateremos às trocas comerciais entre os dois países e à promoção de trocas educacionais e culturais durante o período 2003-2022.

Como apontado no subtópico anterior, a região sudeste é o maior destino dos investimentos chineses no Brasil desde 2007, perdendo a posição apenas em 2019, para o nordeste. O Rio de Janeiro, atrás apenas de São Paulo, acaba sendo o segundo maior receptor do capital chinês na região, e, durante os anos do governo Lula, recebeu um total de US\$19 bilhões em investimentos oriundos de empresas do país asiático. De acordo com Baptista (2014), o interesse da China no estado é decorrente da inserção do Rio de Janeiro como um fornecedor de recursos naturais para si, sendo a origem das maiores exportações de petróleo brasileiras para a China o Rio de Janeiro, assim, em 2010, a RPC tornou-se o maior parceiro

comercial externo do Rio, superando os Estados Unidos. A tabela abaixo mostra os valores totais das exportações e importações do Rio, assim como as destinadas e vindas da China entre 2003 e 2010. Os dados mostram um crescimento constante nas exportações do estado, aumento observado também das exportações direcionadas para a China, com decréscimos apenas em 2004 e 2007. As importações gerais e para a China também cresceram, sendo 2010 o ano que o Rio mais exportou e importou para/da China, e também o ano em que ela se tornou seu maior parceiro comercial (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022).

**Tabela 4 - Valor total das exportações e importações do Rio de Janeiro e exportações e importações para a/da China entre 2003 e 2010**

<b>Ano</b>	<b>Valor total das exportações</b>	<b>Valor das exportações para a China</b>	<b>Valor total das importações</b>	<b>Valor das importações vindas da China</b>
2003	\$4.362.909.804	\$326.565.001	\$5.659.179.382	\$134.747.425
2004	\$5.689.991.581	\$301.989.136	\$7.488.035.923	\$330.459.059
2005	\$8.961.041.653	\$695.375.017	\$8.547.647.062	\$233.254.234
2006	\$11.934.164.674	\$908.680.338	\$9.359.054.250	\$299.481.558
2007	\$14.670.498.321	\$838.927.866	\$11.918.071.078	\$428.616.299
2008	\$18.672.435.084	\$1.753.299.461	\$17.928.767.687	\$774.329.983
2009	\$15.838.414.528	\$1.989.953.811	\$13.758.874.817	\$720.492.133
2010	\$21.898.537.937	\$4.708.452.220	\$19.017.371.155	\$1.289.253.162

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

Durante o governo de Temer (2016-2018), o fluxo de investimentos chineses no Brasil continuou centrado na região sudeste, porém, há uma pequena queda na porcentagem de capital aplicado no Rio de Janeiro. O estado recebeu 11% dos valores totais investidos no

Brasil durante o primeiro ano do mandato de Temer, sendo o segundo maior beneficiário, atrás apenas de São Paulo. Os investimentos continuam pautados no setor energético, principalmente em setores envolvendo a extração de petróleo, principal produto das exportações do estado. Em 2017, o estado recebeu apenas um projeto de investimento e em 2018, 6% do valor total investido no país. A desaceleração dos investimentos não ocorreu apenas no estado, mas sim, no país como um todo. O clima de instabilidade interno em decorrência das eleições e da crise econômica ocasionou uma diminuição geral dos IEDs no Brasil entre 2017 e 2018 (CEBC, 2017; CEBC, 2019). Apesar disso, o Rio mantém o valor de suas exportações para a China próximo a valores anteriores, com um crescimento expressivo em 2018. As importações sofrem uma ligeira queda, porém, voltam a aumentar, também em 2018 e a balança comercial segue favorável ao estado brasileiro, como mostra a tabela abaixo (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022).

**Tabela 5 - Valor total das exportações e importações do Rio de Janeiro e exportações e importações para a/da China entre 2016 e 2018**

<b>Ano</b>	<b>Valor total das exportações</b>	<b>Valor das exportações para a China</b>	<b>Valor total das importações</b>	<b>Valor das importações vindas da China</b>
2016	\$16.315.877.161	\$4.110.206.979	\$12.537.581.020	\$1.472.558.693
2017	\$22.243.227.737	\$5.413.196.096	\$13.524.723.383	\$1.070.433.998
2018	\$31.288.915.966	\$11.533.022.319	\$20.015.372.625	\$5.061.553.102

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

Durante o primeiro ano do governo Bolsonaro, os IEDs chineses no país voltaram a crescer, porém há um desvio na rota desses investimentos, sendo o nordeste a região mais favorecida, e o Rio de Janeiro não recebe novos investimentos ao longo de 2019 (CEBC, 2020). Em 2020, em decorrência da pandemia, houve uma nova queda nos investimentos, e o Rio recebeu apenas um investimento no setor energético. No último ano, o Brasil se tornou o maior destino dos IEDs de empresas chinesas e houve um aumento do investimento no Rio, tendo o estado recebido 10% do valor total do Brasil, a maior porcentagem desde 2016

(CEBC, 2022). Assim como os investimentos, as exportações gerais e para a China do estado enfrentam uma queda em 2020, mas, o valor de ambas volta a subir a partir de 2021. As importações enfrentam o mesmo cenário, porém, ainda em 2022 não pode ser observada a recuperação nos valores das importações vindas da China. A balança comercial segue favorável para o estado, sendo suas exportações maiores que suas importações, como mostra a tabela abaixo (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022).

**Tabela 6 - Valor total das exportações e importações do Rio de Janeiro e exportações e importações para a/da China entre 2019 e 2022**

<b>Ano</b>	<b>Valor total das exportações</b>	<b>Valor das exportações para a China</b>	<b>Valor total das importações</b>	<b>Valor das importações vindas da China</b>
2019	\$29.783.837.249	\$14.416.678.562	\$20.466.485.139	\$3.315.679.964
2020	\$23.647.291.410	\$10.911.693.914	\$18.459.940.102	\$3.011.301.857
2021	\$37.243.334.086	\$14.617.433.290	\$22.393.146.905	\$1.478.515.546
2022	\$43.210.071.946	\$13.960.490.766	\$23.306.046.388	\$1.556.326.453

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

Analisando de forma geral os investimentos chineses no Rio de Janeiro ao longo dos três governos, pode-se perceber que, exceto nos momentos em que o investimento total da China no Brasil diminuiu, a região sudeste e o Rio de Janeiro foram prioridades da rota de entrada de capital chinês no país. A economia do Rio beneficiou-se do aumento da demanda chinesa por produtos primários, resultado de sua expansão econômica, dentre eles, o petróleo, produto do qual o Rio de Janeiro é o maior exportador do Brasil (2016). Assim, apesar das empresas chinesas apresentarem um certo receio em relação a eleição de Bolsonaro, por seu alinhamento aos Estados Unidos e discurso anti-China durante sua campanha, que ocasionou a diminuição dos investimentos em 2018, a adoção do pragmatismo econômico pelo seu governo preveniu que os desgastes na relação econômica entre os dois países fosse maior e, no primeiro ano de seu governo, o valor dos investimentos volta a crescer.

A cooperação entre China e Rio de Janeiro também ocorre em outros setores que não o comercial e é promovida por diversas entidades como o Consulado Geral da República Popular da China no Rio de Janeiro, os Institutos Confúcio localizados no estado e pela comunidade de imigrantes chineses no estado. Dentre os estados brasileiros, o Rio, em conjunto com Pernambuco e São Paulo, é o lar de maior parte dos chineses e descendentes de chineses que habitam no Brasil. A imigração que teve início com a Guerra Civil da China (1927-1949) teve um novo fluxo a partir dos anos 80 com a abertura econômica do gigante asiático, que motivou a vinda de empreendedores chineses para o país (Instituto Sóciocultural Brasil-China, 2020). A Associação Chinesa no Rio de Janeiro é responsável por realizar eventos que promovem o intercâmbio cultural entre a China e o estado brasileiro, visando difundir conhecimento sobre a história e cultura da China e, assim, desmistificar perspectivas errôneas sobre a China que são difundidas pela mídia ocidental (Diário do Povo, 人民网, 2022).

O Consulado da RPC no Rio de Janeiro também é responsável por promover eventos culturais em parceria com os dois Institutos Confúcio localizados no estado, na Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio) e na Universidade Federal Fluminense (UFF). Os Institutos são uma iniciativa do governo chinês através do Ministério da Educação da China, que tem por objetivo ensinar sobre a língua e cultura chinesa e promover o intercâmbio da China com outros países (Instituto Sóciocultural Brasil-China, 2022). A Cônsul Geral da China no Rio de Janeiro declarou que a realização de eventos, como a “Ponte Chinesa” e a “Semana da China”, pelos Institutos no estado influencia positivamente nas relações culturais entre as duas partes, fomentando o interesse de estudantes brasileiros e chineses em conhecer mais sobre o outro país, gerando uma série de oportunidades educacionais para ambos (Diário do Povo, 人民网, 2022).

A pandemia de Covid-19 destaca-se como um momento em que a atuação do governo nacional não atendeu às necessidades e os governos locais usaram de sua capacidade de cooperação internacional para adquirir recursos e materiais necessários no combate da pandemia. Ao passo que a gestão de Bolsonaro adotou uma postura negacionista frente ao aumento constante no número de mortos infectados no país, os governantes estaduais buscaram firmar acordos que garantissem a segurança sanitária de suas populações. Durante videoconferência realizada em junho de 2020 entre os prefeitos dos municípios do Rio de Janeiro, o Embaixador da RPC no Brasil, Yang Wanming, o Cônsul geral da RPC no Rio de Janeiro, Ly Yang, e representantes de empresas chinesas que investem no Brasil, discutiu-se sobre a promoção de uma estratégia de cooperação internacional contra a pandemia. Os

representantes brasileiros agradeceram as doações do governo e das empresas chinesas de suplementos médicos e máscaras, assim como informações sobre o desenvolvimento de uma vacina de combate ao vírus, e debateram sobre possíveis medidas para aprofundar a cooperação no setor sanitário. A *State Grid Corporation of China*, empresa estatal chinesa de eletricidade, foi uma das maiores doadoras de materiais para o Rio de Janeiro, um dos destinos de seus investimentos no Brasil, contribuindo com máscaras e equipamentos hospitalares com a Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (State Grid Brazil Holding, 2020).

Percebe-se que a questão comercial é um elemento central das relações entre a China e o Rio de Janeiro, sendo o número de projetos de investimento do gigante asiático no estado o tipo de cooperação mais presente entre o governo da China, através de suas empresas, e o governo do estado do Rio de Janeiro. Há sim um fomento das trocas em outros setores ao longo dos últimos anos, porém, a iniciativa quanto a eles parte, em sua maioria, de atores não estatais, como a Associação Chinesa no Rio de Janeiro e os Institutos Confúcio, e atores estatais chineses, como o Consulado da RPC no Rio. A pandemia é uma exceção, pois, neste caso especificamente, podemos perceber a presença da diplomacia subnacional como uma ferramenta do estado fluminense em um espaço não-comercial com a China, visando suprir uma demanda não atendida pela política do governo central brasileiro na gestão de Bolsonaro.

#### **4.3. Diplomacia subnacional entre China e Pernambuco entre 2003 e 2022**

No Brasil, os estados do Nordeste brasileiro apresentam-se como um caso palpável dentro do contexto de inserção internacional de estados e municípios, ainda mais quando buscamos tratar da diplomacia subnacional entre China e Brasil, tendo como exemplo o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.

Estabelecido em março de 2019, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste agrupa todos os sete governos da região e se tornou um símbolo de um novo momento para a coordenação regional do Nordeste. Desde então o consórcio cresce em suas atribuições e tarefas para além da coordenação de compras públicas para ganhos de escala, o que motivou sua criação. Como instrumento de coordenação política e de políticas públicas, o Consórcio também promove o avanço das relações sino-brasileiras a partir do Nordeste (Ren Min Wang 人民网, 2020).

Com o advento do Consórcio Nordeste, podemos observar o aprofundamento das trocas bilaterais entre os estados que o compõem e a China nos mais diversos âmbitos, sejam eles comerciais, econômicos e de segurança sanitária, como a cooperação pelo combate à pandemia de COVID-19. Pernambuco atua como um elemento interlocutor entre os estados

nordestinos e a RPC, sendo sua capital, Recife, sede de um consulado chinês que representa diplomaticamente a China nos estados da região.

O nordeste brasileiro é a segunda região que mais recebeu investimentos chineses desde o início dos anos 2000. No período do governo Lula, Pernambuco oscilou como destino dos investimentos chineses, vezes se fazendo presente, outras não. De forma geral, na análise da CEBC (2013), entre 2007 e 2012, Pernambuco foi o sétimo colocado entre os estados brasileiros, com 5% do valor total investido no país durante os cinco anos. As exportações e importações gerais de Pernambuco apresentaram crescimento constante durante os oito anos do governo Lula, refletindo o desenvolvimento do comércio da região nordeste como um todo que cresceu quatro vezes entre 2002 e 2007 (MELO, 2009). As importações vindas da China também apresentam um aumento constante, mas as exportações para a RPC diminuem por quatro anos, voltando a crescer em 2010, ano em que os investimentos chineses no Brasil atingiram seu maior valor. Em decorrência desse decréscimo nas exportações, a partir de 2006 a balança comercial passou a favorecer a China e não o estado de Pernambuco, como mostra a tabela abaixo.

**Tabela 7 - Valor total das exportações e importações de Pernambuco e exportações e importações para a/dá China entre 2003 e 2010**

<b>Ano</b>	<b>Valor total das exportações</b>	<b>Valor das exportações para a China</b>	<b>Valor total das importações</b>	<b>Valor das importações vindas da China</b>
2003	\$451.141.447	\$1.585.173	\$720.283.307	\$20.739.346
2004	\$484.937.236	\$2.708.849	\$741.051.254	\$30.733.459
2005	\$720.435.113	\$18.776.774	\$805.527.981	\$64.720.100
2006	\$746.195.506	\$9.939.719	\$1.019.969.108	\$79.419.060
2007	\$914.659.598	\$5.943.021	\$1.721.108.871	\$114.852.510
2008	\$995.657.946	\$7.948.507	\$2.473.572.592	\$216.290.612
2009	\$795.276.547	\$4.240.040	\$1.980.039.789	\$229.858.182
2010	\$1.064.353.728	\$17.231.567	\$3.274.871.484	\$377.336.299

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

Durante os dois primeiros anos do governo Temer, 2016 e 2017, apesar do aumento significativo dos investimentos chineses na região nordeste, Pernambuco não foi destino de nenhum investimento novo por parte de empresas chinesas. Em 2018, apesar da diminuição do valor total do capital que entrou no país, o estado voltou a fazer parte da lista dos que mais receberam IEDs, com um total de 3% do valor total daquele ano. As exportações do estado, em comparação ao governo Lula, não tiveram um aumento significativo e as direcionadas para a China diminuíram ao longo dos três anos. Há um aumento nas importações e nas importações oriundas da China e, como mostra a tabela abaixo, o saldo da balança comercial entre Pernambuco e a China continua positivo para o Estado asiático.

**Tabela 8 - Valor total das exportações e importações de Pernambuco e exportações e importações para a/da China entre 2016 e 2018**

<b>Ano</b>	<b>Valor total das exportações</b>	<b>Valor das exportações para a China</b>	<b>Valor total das importações</b>	<b>Valor das importações vindas da China</b>
2016	\$1.508.668.810	\$19.304.309	\$4.451.996.939	\$331.922.006
2017	\$2.092.353.791	\$14.472.998	\$5.704.573.500	\$323.077.219
2018	\$2.557.435.788	\$9.137.216	\$6.883.123.461	\$364.843.201

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

Os investimentos chineses em Pernambuco entre 2019 e 2021 sofreram um grande declínio. Apesar de 2019 ser o único ano em que a região nordeste recebeu o maior número de IEDs, e não o sudeste, Pernambuco não fica entre os estados que receberam investimentos significativos e, nos dois anos seguintes, não recebeu nenhuma entrada nova de capital chinês. O valor das exportações cai de 2019 para 2020, porém sobe a partir de 2021, assim como nas exportações para a China. Observa-se o mesmo nas importações gerais e direcionadas à China, houve um leve decréscimo entre 2019 e 2020, com os valores crescendo novamente em 2021. Visto que o valor das importações vindas da China é maior que as exportações pernambucanas para o país nos quatro anos, a balança comercial, assim como nos períodos analisados anteriormente, continua positiva para os chineses.

**Tabela 9 - Valor total das exportações e importações de Pernambuco e exportações e importações para a/da China entre 2019 e 2022**

<b>Ano</b>	<b>Valor total das exportações</b>	<b>Valor das exportações para a China</b>	<b>Valor total das importações</b>	<b>Valor das importações vindas da China</b>
2019	\$2.177.343.969	\$13.440.932	\$6.219.528.102	\$411.654.333
2020	\$1.932.109.856	\$10.758.289	\$4.371.757.890	\$398.050.692
2021	\$2.423.577.642	\$16.558.218	\$6.638.117.311	\$652.922.169
2022	\$2.787.023.019	\$22.856.746	\$7.133.031.139	\$904.678.197

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2022)

Apesar do Nordeste ser o segundo maior receptor de IEDs chineses no Brasil, e Pernambuco ter sido, em alguns momentos, um dos principais destinos dentro da região, o estado, recentemente, tem sido deixado de fora da rota de investimentos chineses. Se comparado com o Rio de Janeiro, a constância na presença entre as unidades federativas que mais receberam benefícios é relativamente menor. Isso decorre, em partes, do tipo de produtos exportados por cada estado e o interesse chinês neles. O Rio de Janeiro é o maior exportador de petróleo do Brasil, uma das maiores demandas da RPC atualmente e, conseqüentemente, um dos setores que as empresas chinesas mais investem no país. Por outro lado, a maioria das exportações de Pernambuco consiste em produtos manufaturados (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022), o que difere do perfil comercial da China como país exportador de produtos secundários e importador de *commodities*.

Assim, o decréscimo dos investimentos no estado nos últimos anos, assim como a balança comercial favorável à China, podem ser associados às características de exportação do estado pernambucano. Apesar de, em comparação com o Rio de Janeiro, os elementos econômicos da cooperação Pernambuco-China não serem tão numericamente representativos, o estado, assim como os demais da região Nordeste, continuam trabalhando na aproximação com a China, como aponta a Cônsul Geral da RPC em Pernambuco:

Os intercâmbios locais se aproximam de várias formas. Com o forte apoio dos corpos diplomáticos chineses no Brasil, o Nordeste busca colaborações com a China, do litoral ao interior, de norte a sul. Celebramos cidades-irmãs entre Pernambuco-Sichuan, Ceará-Fujian, Recife-Guangzhou e Chengdu, etc., além de cidades de intercâmbio internacional amigável entre Paraíba-Liaoning, São Luís-Wuhan, Fortaleza-Xiamen e Dalian e entre outros, sem mencionar os estados e

idades interessadas e ativamente próximos. Os governos locais têm interações frequentes em todos os âmbitos, inclusive na economia, comércio e cultura. Vale lembrar que, pela ocasião do 47º aniversário da relações diplomáticas entre os dois países no ano passado, este consulado realizou um diálogo online sobre intercâmbios locais entre a China e o Nordeste do Brasil, que contou com representantes oficiais de 8 províncias, 6 cidades chinesas e 6 estados, 6 cidades nordestinos brasileiros, ressaltando a amizade e projetando o futuro (YAN, 2022, s/p).

Dessa forma, assim como os esforços promovidos pelos estados do nordeste, incluindo o envio de delegações para feiras de comércio na China e o diálogo com representantes do governos e empresas chinesas no Brasil, previamente auxiliaram na maior inserção da região no projeto de investimentos da China no país, é possível que, com o novo veículo de cooperação entre ambos, o Consórcio Nordeste, ocorra um aumento do direcionamento de capital para o nordeste e para Pernambuco. Apesar desse impasse no âmbito comercial, China e Pernambuco possuem vínculos de cooperação mais estreitos em outras esferas.

O país e o estado possuem acordos educacionais tanto relacionados ao ensino superior, quanto ao ensino básico. O Consulado Geral da RPC em Recife, em colaboração com a Universidade Central de Finanças e Economia da China, iniciou um projeto de pesquisa sobre o desenvolvimento econômico e social da região nordeste. O objetivo da iniciativa é iniciar uma cooperação entre a China e a região visando a redução da pobreza, a análise sobre as possibilidades de investimento na região e desenvolver um estudo comparativo de desenvolvimento regional no Brasil. De acordo com a Cônsul Geral, uma das consequências do projeto seria o fomento da cooperação entre universidades chinesas e brasileiras, através do Consulado e do Instituto Confúcio da Universidade de Pernambuco, além de:

(...) é positivo para a eliminação das barreiras de comunicações empresariais, ampliação dos campos de pesquisa e promoção do entendimento dos estudiosos chineses sobre o Brasil, especialmente sobre o nordeste. Espera-se que no futuro, os estudiosos da China e do Brasil possam fazer o pleno uso do Centro de Pesquisa e das vantagens acadêmicas e científicas da universidade para formar uma equipe de pesquisa multidisciplinar (...). É positivo para o aprofundamento das cooperações sino-brasileiras na área de intercâmbios humanistas, pesquisas acadêmicas e serviços de consultoria. O Centro de Pesquisa pode fomentar a qualidade e a influência da pesquisa, através de negociação e comunicação com o governo e as instituições locais para atrair vários setores da sociedade, para que os resultados de pesquisas e relatórios de projetos entrem em prática promovendo o desenvolvimento sustentável do local. (YAN, 2022).

A partir do fragmento acima, podemos perceber a tentativa do governo chinês, através do fomento de pesquisa sobre a região, de compreender melhor as dinâmicas da região nordeste e as possibilidades que a mesma oferece, podendo representar uma resposta para o

impasse dos investimentos citados anteriormente. Assim como o Rio de Janeiro, Pernambuco é também um dos estados brasileiros que possuem Instituto Confúcio. Em 2013, em parceria com a Sede Central do Instituto Confúcio, em Hanban, a Universidade de Pernambuco inaugurou o primeiro instituto do Nordeste. Além das aulas de língua e cultura chinesa, o instituto organiza eventos a fim de promover a cultura e história chinesa no Estado. Quanto à educação básica, Recife, em parceria com sua cidade-irmã, Guangzhou, realizou um acordo de geminação de escolas para promover o intercâmbio educacional e cultural entre os jovens brasileiros e chineses (Xinhua, 2021).

Assim como no caso do Rio de Janeiro, a atuação paradiplomática de Pernambuco durante a pandemia decorre de um sentimento de insatisfação em relação à postura do governo de Bolsonaro e Pernambuco, junto dos outros oito estados da região nordeste, utilizaram-se do Consórcio Nordeste como uma ferramenta de atuação conjunta no combate à pandemia. A falta de comprometimento da gestão de Bolsonaro motivou a criação do Comitê Científico do Consórcio Nordeste (CCCN). O papel do comitê era o de coordenar as medidas de combate à pandemia nos estados nordestinos e fazer o levantamento de dados na região (ARAÚJO, SILVA, 2021). O CCCN, em março de 2021, através de uma carta enviada ao Embaixador da RPC no Brasil, pediu o apoio do governo chinês no fornecimento de materiais hospitalares, essenciais para o controle da pandemia no Nordeste. Apesar de não ter havido uma doação conjunta da China para o CCCN, foram doados de maneira individual para os estados insumos e recursos financeiros (G1, 2021).

Pode-se analisar que o número de projetos de cooperação entre a China e os dois estados cresceu ao longo dos anos nas três áreas que nos propomos a examinar: econômica, cultural e educacional. Porém, isso não pode ser encarado apenas como um reflexo da mudança na política externa brasileira nos últimos anos. Ainda que o vácuo deixado pelos governos Temer e Bolsonaro em áreas que não estivessem relacionadas ao comércio entre os dois países possa ter impulsionado o interesse, principalmente por parte da China, de utilizar a diplomacia subnacional como uma solução para esse problema, outros fatores, como a ascensão econômica e política da China, também influenciam nessa aproximação do gigante asiático com os estados brasileiros. Principalmente quando observamos a questão econômico-comercial da relação, o crescimento da economia chinesa tem um peso relativamente maior na equação do que questões de política interna do Brasil. Sendo assim, o único espaço onde podemos observar a intensificação da diplomacia subnacional de Rio de Janeiro e Pernambuco, em especial, com a China, como uma consequência direta da postura

adotada pelo governo central é durante a pandemia de Covid-19. Com o descaso e negacionismo de Bolsonaro e sua gestão, ambos governos utilizaram da paradiplomacia para atender suas necessidades e buscar reduzir os impactos da pandemia em seu território através da cooperação com outros atores, entre eles a China.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa pesquisa apresentamos o desenvolvimento das relações entre o Brasil e a República Popular da China em dois níveis: o nacional e o subnacional. Analisamos a política externa dos governos Lula, Temer e Bolsonaro, apontando as principais características da inserção internacional do Brasil a partir do início do século XXI, assim como o posicionamento de cada um em relação à China. Em seguida, foi debatido sobre a cooperação da China com os estados brasileiros, o ingresso dos investimentos de empresas chinesas no Brasil e a diplomacia subnacional de Rio de Janeiro e Pernambuco com a China. A partir dessas análises, buscamos responder qual o impacto das mudanças de política externa do Brasil para a China durante os três governos na paradiplomacia entre China-Rio de Janeiro-Pernambuco.

Partindo de um dos objetivos específicos deste trabalho, analisar as diretrizes da política externa nos governos brasileiros a partir de 2003, pode-se perceber que, apesar do Brasil ter instituído suas relações diplomáticas com a China em 1974, apenas com o governo Lula se iniciou uma tentativa de diversificação da agenda de cooperação entre os dois Estados. Levando em conta os objetivos gerais da política externa da gestão, que buscava aumentar e aprofundar a rede de cooperação do Brasil com outros países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio, a aproximação com a China fez parte de um projeto maior de fomento da cooperação Sul-Sul e da inserção de atores periféricos nos centros de debate de política internacional.

Desse modo, a partir da ascensão de Lula à presidência diversos canais de colaboração entre o Brasil e a China foram criados, como a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) e os BRICS. O comércio entre os dois países apresenta um crescimento expressivo, devido à demanda de *commodities* por parte do Estado Asiático, e, no penúltimo ano do então governo, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, ultrapassando os Estados Unidos. Apesar do peso da parceria comercial entre os dois países, a relação entre ambos conseguiu avançar para outros setores durante os oito anos de administração de Lula. Os países atuaram em conjunto em fóruns multilaterais e desenvolveram projetos importantes como o Programa de Construção de Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres, um marco da cooperação tecnológica entre países do Sul Global. O governo Lula também atingiu seu objetivo de transformar o Brasil em um destino dos investimentos externos chineses, e não permanecer exclusivamente como um exportador de *commodities*.

Porém, em meio ao conturbado cenário doméstico, que levou ao golpe político contra a presidente Dilma Rousseff, seu vice-presidente, Michel Temer, assumiu o cargo a partir de 2016, realinhando os objetivos da política externa do país em face dos interesses da burguesia nacional. Temer adotou mudanças nas relações internacionais do Brasil, visando distanciar-se do modo de inserção dos governos petistas, afastando-se de pautas como a integração regional e cooperação com países em desenvolvimento. O presidente mantém um tom pragmático em relação à China, focando-se em seu papel como maior parceiro comercial do Brasil, priorizando o caráter econômico da parceria, em detrimento das pautas políticas. Assim, mesmo em reuniões dos BRICS, o foco da gestão era buscar o apoio da China nos processos de privatização no país e atrair investimentos de empresas chinesas. Conclui-se que, a partir da abordagem de Hermann (1990), a política externa de Temer tem uma mudança de objetivos, visto que se afasta dos parceiros tradicionais do governo Lula na América do Sul, e centraliza sua atuação baseada em motivações econômico-comerciais e não políticas, como o governo anterior.

Bolsonaro adotou uma agenda internacional parecida com a de Temer, buscando afastar-se das diretrizes dos governos do PT e, assim, manter o apoio de seu eleitorado. O presidente deferiu diversas ofensas a China desde sua campanha, o que ocasionou momentos de desconforto e instabilidade nas relações sino-brasileiras nos últimos quatro anos. A pressão de setores internos do governo, como o Ministério da Economia e o vice-presidente Hamilton Mourão, preocupados com o impacto das declarações dos presidente nas importações chinesas de produtos brasileiros, marcou uma transição na postura do presidente do ideologismo para o pragmatismo. Mesmo assim, conclui-se que o esvaziamento da cooperação política entre os Estados, iniciado no governo Temer, permaneceu, sendo a relação com a China durante os dois governos pautada primordialmente no pragmatismo econômico. Essa mudança no posicionamento brasileiro frente ao Sistema Internacional nos guia ao nosso problema de pesquisa: Como a mudança na Política Externa Brasileira (PEB) para a China nos Governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019- atualmente) em relação à PEB do Governo Lula (2003-2010) influenciou na diplomacia subnacional entre a China e os estados Rio de Janeiro e Pernambuco?

Seguindo para o último objetivo desta pesquisa, para analisarmos se houve ou não uma mudança na cooperação subnacional entre China, Rio de Janeiro e Pernambuco, analisamos os investimentos chineses no território brasileiro a partir de 2007, quando se tem dados divulgados pelo Conselho Empresarial Brasil-China e as exportações e importações entre os dois estados e a China de 2003 a 2010 e de 2016 a 2022. Examinamos também os

projetos de cooperação em educação e cultura entre os dois Estados e a China. Os investimentos chineses no Brasil, sejam eles oriundos de empresas estatais ou privadas, vem crescendo ao longo dos anos como um reflexo da expansão da economia chinesa e em conjunto com o aumento de seus IEDs ao redor do mundo. As regiões onde os estados do nosso recorte geográfico se inserem, Sudeste e Nordeste, são, respectivamente, os maiores destinos do investimento da China no Brasil. Os dados do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) mostram que de 2007 a 2021 o Sudeste foi a região que mais recebeu capital chinês em todos os anos, menos 2019, ano em que o Nordeste, que na maioria dos anos encontra-se em segundo lugar, ocupa a primeira posição. O setor mais favorecido pelos IEDs chineses é o energético, o que esclarece o fato da concentração de investimentos no Sudeste.

Ao analisar a inserção de capital chinês no Rio percebemos que, assim como o contexto nacional, o domínio energético é o mais beneficiado. O Rio de Janeiro é o maior exportador de Petróleo do Brasil para a China e os investimentos e importações do país asiático no estado estão majoritariamente concentrados nesse produto. Assim, compreende-se que a manutenção do Rio de Janeiro como um dos estados que mais recebem investimentos vindos da China durante a maioria dos anos analisados, é justificada pelo perfil da relação comercial entre eles: o Rio exporta um dos produtos mais demandados pelo mercado chinês atualmente. Por essa razão, o estado conseguiu manter a balança comercial favorável em suas trocas comerciais com o país asiático, e o crescimento do valor de suas exportações, mesmo com as instabilidades internas que levaram a um recuo dos investimentos chineses no país em 2018.

A relação comercial de Pernambuco com a China no mesmo período mostrou-se divergente. Primeiro, apesar do Nordeste ser a segunda região que mais obteve investimentos entre 2007 e 2021, Pernambuco não conseguiu manter sua constância de recebimento ao longo do período. Mesmo encontrando-se entre os estados que mais receberam recursos em alguns anos, como entre 2007 e 2012 e em 2018, nos últimos anos o estado tem encontrado dificuldade em concretizar projetos com empresas chinesas. Diferente do caso do Rio, a base das exportações de Pernambuco, produtos manufaturados não são tão atrativos para o mercado chinês, que também exporta principalmente bens secundários. Isso reflete, também, na balança comercial entre os dois países. Em nenhum ano do recorte temporal trabalhado, 2003-2010 e 2016-2022, Pernambuco exportou mais do que importou da China, a balança comercial sempre esteve favorável à economia chinesa. Concluimos então, que no que confere aos aspectos comerciais da relação subnacional entre a China, Rio de Janeiro e Pernambuco, as mudanças na postura internacional do Brasil frente a China não são um fator

tão expressivo quanto às particularidades de cada estado em seu intercâmbio comercial com o país, levando em conta o que cada um tem a ofertar e se essa oferta é compatível com a demanda chinesa.

Em relação aos outros elementos analisados, referentes à projetos culturais e educacionais no Rio de Janeiro e em Pernambuco, observamos que a presença comum, em ambos, de um Consulado da República Popular da China na capital dos dois estados, Rio de Janeiro e Recife, e de uma comunidade chinesa de imigrantes e filhos de imigrantes, representa um condicionante central na realização de diversos eventos de promoção da cultura chinesa nos dois estados. A presença de Institutos Confúcio em ambos estados também facilita a promoção da cooperação cultural e educacional com a China. Porém, como a maioria desses projetos parte da iniciativa dos três atores acima mencionados (Consulados, Institutos Confúcio e comunidades chinesas de RJ e PE), não podemos afirmar que a reorientação da PEB nos governos Temer e Bolsonaro foi um motivador para o aumento da cooperação nos setores culturais e educacionais, tendo em vista que o objetivo da maioria deles é promover a disseminação do conhecimento sobre a história e cultura chinesa, o que é feito pelas representações desses atores em outros países também.

A única influência direta da mudança na PEB de Temer e Bolsonaro na diplomacia subnacional dos estados com a China ocorreu devido ao negacionismo de Bolsonaro durante a pandemia de Covid-19. Devido a falta de um projeto nacional de combate à pandemia, resultado do descaso do presidente com as questões sanitárias do país, os dois estados ingressaram em projetos paralelos visando reduzir os impactos em seu território. Pernambuco, junto com os outros estados da região nordeste, criaram o Comitê Científico do Consórcio Nordeste (CCCN), que solicitou apoio do governo chinês através de uma carta enviada ao Embaixador da China no Brasil, Yang Wanming. Os municípios do Rio de Janeiro, em conjunto com a Embaixada da China no Brasil e o Consulado da RPC no Rio de Janeiro, desenvolveram uma estratégia de cooperação internacional para o combate a pandemia, sendo o Rio um dos estados mais favorecidos pela doação de material e insumos hospitalares pelo governo chinês, além das doações feitas pelas empresas estatais que investem no estado, como a *State Grid*.

Identifica-se que a hipótese previamente desenvolvida de que, a diplomacia subnacional, ou ainda, paradiplomacia, entre a República Popular da China e os estados Rio de Janeiro e Pernambuco se intensificou a partir de 2016, em razão das mudanças impostas por Temer e Bolsonaro na política externa se comprova parcialmente. As principais esferas que nos propomos a analisar, comercial, cultural e educacional, foram pouco influenciadas

pelas mudanças na relação do Brasil com a China, em comparação com os elementos internos dos dois estados que caracterizam a sua interação com o gigante asiático e a forma com a qual se dá a inserção econômica da China atualmente. O intenso fluxo de investimentos externos chineses no Brasil nos últimos anos ocorre paralelamente ao aumento desses investimentos na América Latina e no mundo. Porém, há um reflexo da postura do governo nacional na atuação externa de Rio de Janeiro e Pernambuco, entre outros estados brasileiros, quando analisamos o uso da paradiplomacia por esses atores dentro do contexto da pandemia.

## 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.
- ACENO de Bolsonaro a Taiwan desanima Pequim. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/aceno-de-bolsonaro-a-taiwan-desanima-pequim-diz-alto-funcionario-do-regime-chines.shtml>>. Acesso em: 19 de outubro de 2022.
- ACUTO, Michele; CHAN, Dan; LEFFEL, Benjamin; MORISSETTE, Mika. **City Diplomacy and Twinning: Lessons from the UK, China and Globally**. Londres, 2016. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/545780/gs-16-13-future-of-cities-diplomacy-uk-china-twinning.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/545780/gs-16-13-future-of-cities-diplomacy-uk-china-twinning.pdf)>. Acesso em: 9 de julho de 2022.
- 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. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21452/rde.v2i40.5657>>. Acesso em: 19 de outubro de 2022.
- 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. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st30-4/11812-as-relacoes-china-brasil-em-leitura-comparada-nos-governos-de-lula-dilma-temer-e-bolsonaro/file>>. Acesso em: 23 de setembro de 2022.
- ALVARENGA, Alexandre *et al.* Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **Cadernos de Saúde Pública**, 2020. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n12/e00155720/pt>>. Acesso em: 16 de novembro de 2022.
- ALVAREZ, Mariano. **The Rise of Paradiplomacy in International Relations**. E-International Relations, 2020. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2020/03/17/the-rise-of-paradiplomacy-in-international-relations/>>. Acesso em: 15 de junho de 2022.
- AMIRI, Sohaela; LEFFEL, Benjamin. **Sino-US Sister City Relations: Subnational Network and Paradiplomacy**. Turquia: Rising Powers Quarterly, Vol. 3, 2018. Disponível em: <<https://risingpowersproject.com/sino-u-s-sister-city-relations-subnational-networks-and-paradiplomacy/>>. Acesso em: 9 de julho de 2022.
- AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel; SILVA, Luiz Inácio. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/128-Politica\\_Externa\\_do\\_Brasil\\_A.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/128-Politica_Externa_do_Brasil_A.pdf)>. Acesso em 6 de setembro de 2022.

AMORIM, Samuel; PEREIRA, Laura. Brazil's quest for autonomy in Asia: the role of strategic partnerships with China and Japan. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/VDJGMRSm6cPT7KGFPXPxNy/>>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

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. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/20484>>. Acesso em: 17 de outubro de 2022.

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.

BAPTISTA, Thiago. Novos agentes na reconfiguração econômica do território fluminense no início do século XXI: os investimentos chineses no estado do Rio de Janeiro. **Espaço e Economia: Revista brasileira de geografia econômica**, 2014. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/1401>>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/949-A\\_Pol%C3%ADtica\\_Externa\\_ap%C3%B3s\\_a\\_redemocratiza%C3%A7%C3%A3o\\_TOMO\\_I.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/949-A_Pol%C3%ADtica_Externa_ap%C3%B3s_a_redemocratiza%C3%A7%C3%A3o_TOMO_I.pdf)>. Acesso em 6 de setembro de 2022.

BEASLEY, Ryan; LANTIS, Jeffrey. **Comparative Foreign Policy Analysis**. Oxford University, 2017. Disponível em: <[https://research-repository.st-andrews.ac.uk/bitstream/handle/10023/17405/Oxford\\_CFP\\_Analysis\\_Lantis\\_Beasley\\_AM.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://research-repository.st-andrews.ac.uk/bitstream/handle/10023/17405/Oxford_CFP_Analysis_Lantis_Beasley_AM.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 21 de maio de 2022.

BECARD, Danielly. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, p. 31-44, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/VbVcz7ZFJThg9r4DkSTTjnF/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 23 de setembro de 2022.

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

BEDOYA, Juan; PARIAS, Carlos Hernán. **Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China**. Colômbia: Pap. Pol. Bogotá, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092016000200537&script=sci\\_abstract&lng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092016000200537&script=sci_abstract&lng=es)>. Acesso em: 10 de julho de 2022.

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. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, p. 151-173, 2020. Disponível em: <<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1078>>. Acesso em: 23 de setembro de 2022.

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. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1909-30632020000200011&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1909-30632020000200011&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 16 de outubro de 2022.

BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, p. 5-19, 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/83713>>. Acesso em: 4 de outubro de 2022.

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 Luiz. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2011.

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

BYWALEC, Grzegorz *et al.* **Paradiplomacy in Asia: Case studies of China, India and Russia**. University of Lodz, Poland, 2018. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Tomasz-Kaminski-5/publication/324454898\\_Paradiplomacy\\_in\\_Asia\\_Case\\_studies\\_of\\_China\\_India\\_and\\_Russia/links/5ace77ada6fdcc87840f0d73/Paradiplomacy-in-Asia-Case-studies-of-China-India-and-Russia.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Tomasz-Kaminski-5/publication/324454898_Paradiplomacy_in_Asia_Case_studies_of_China_India_and_Russia/links/5ace77ada6fdcc87840f0d73/Paradiplomacy-in-Asia-Case-studies-of-China-India-and-Russia.pdf)>. Acesso em: 12 de maio de 2022.

CASTRO, Bruno *et al.* Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. **As bases da política externa bolsonarista**. Santo André: EdUFABC, 2021. Disponível em: <[https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases\\_da\\_politica\\_externa\\_bolsonarista.pdf](https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf)>. Acesso em: 19 de outubro de 2022.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2016.

CERVO, Amado. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, p. 66-84, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/38V7mzbHZVLMrb7DQvvyTFt/?lang=pt>>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

CERVO, Amado. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 2008.

CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, p. 5-25, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/zbz5ycSxKHRYZCRpkPqRyGF/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 17 de junho de 2022.

**CHINESE People's Association for Friendship with Foreign Countries (CPAFFC)**. Disponível em: <[https://cpaffc.org.cn/index/xiehui/xiehui\\_list/cate/11/lang/2.html](https://cpaffc.org.cn/index/xiehui/xiehui_list/cate/11/lang/2.html)>. Acesso em: 12 de julho de 2022.

Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC). **Investimentos chineses no Brasil: uma nova fase da relação Brasil-China**. 2011. Disponível em: <[https://agora.ie.ufrj.br/pdf/10\\_OUTRAS\\_PRODUCOES/Relatorio\\_1\\_Investimentos\\_chineses\\_no\\_Brasil\\_CEBC.pdf](https://agora.ie.ufrj.br/pdf/10_OUTRAS_PRODUCOES/Relatorio_1_Investimentos_chineses_no_Brasil_CEBC.pdf)>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

COSTA, Pedro. Pernambuco vai à China. **Negócios Pernambuco**, 2022. Disponível em: <<http://www.revistanegociospe.com.br/materia/Pernambuco-vai-a-China>>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

DAY, Benjamin; HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Londres: Rowman and Littlefield Publishing Group, 2014.

DISCURSO da Cônsul Geral Yan Yuqing na Cerimônia de Assinatura do Acordo de Cooperação Acadêmica entre a UFPB e a Universidade de Liaoning. **Consulado-Geral da República Popular da China em Recife**, 2022. Disponível em: <[http://recife.china-consulate.gov.cn/por/zlghd\\_3/202204/t20220407\\_10665548.htm](http://recife.china-consulate.gov.cn/por/zlghd_3/202204/t20220407_10665548.htm)>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

DISCURSO da Sra. Yan Yuqing, Cônsul Geral da China no Recife, no Seminário Pernambuco e China Cooperação Ambiental: possibilidades e caminhos. **República Popular da China em Recife**, 2022. Disponível em: <[http://recife.china-consulate.gov.cn/por/zlghd\\_3/202202/t20220208\\_10639971.htm](http://recife.china-consulate.gov.cn/por/zlghd_3/202202/t20220208_10639971.htm)>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

ENCONTRO virtual Pernambuco-China celebra Instituto Confúcio da UPE. **Universidade de Pernambuco**, 2022. Disponível em: <<http://www.upe.br/noticias/encontro-virtual-pernambuco-china-celebra-instituto-conf%C3%B3cio-da-upe.html>>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

FARIAS, Valéria; REI, Fernando. **Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional**: desafio ou acomodação. Brasília: Revista de Direito Internacional, vol. 13, 2016.

FERREIRA, Marcos Alan. **Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, instituições e novos temas**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução a Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

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. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/322318531\\_A\\_mudanca\\_na\\_politica\\_externa\\_brasileira\\_no\\_governo\\_Temer\\_ou\\_o\\_mito\\_da\\_interrupcao\\_da\\_luta\\_contra-hegemonica\\_e\\_anti-imperialista\\_brasileira](https://www.researchgate.net/publication/322318531_A_mudanca_na_politica_externa_brasileira_no_governo_Temer_ou_o_mito_da_interrupcao_da_luta_contra-hegemonica_e_anti-imperialista_brasileira)>. Acesso em: 4 de outubro de 2022.

FRÓIO, Lilian. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, 2015.

FÓRUM China-Nordeste Brasileiro: governo do Maranhão dialoga sobre oportunidade de negócios. **Governo do Maranhão**, 2022. Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/noticias/forum-china-nordeste-brasileiro-governo-do-maranhao-dialoga-sobre-oportunidades-de-negocios>>. Acesso em: 19 de novembro de 2022.

GONÇALVES, Fernanda; OLIVEIRA, Patrícia. A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal. **Conjuntura Global**, p. 94-115, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/51753/31972>> Acesso em: 15 de novembro de 2022.

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

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Inglaterra: Macmillan, 2003.

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. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771/9230>>. Acesso em: 18 de outubro de 2022.

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. Disponível em: <[https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-202-brasil\\_e\\_china\\_40\\_anos\\_de\\_relacoes\\_diplomaticas\\_analises\\_e\\_documentos](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-202-brasil_e_china_40_anos_de_relacoes_diplomaticas_analises_e_documentos)>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Actor-specific Theory and the Ground of International Relations**. Oxford: Foreign Policy Analysis, 2005. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/331946/mod\\_resource/content/1/Hudson-2005-Foreign\\_Policy\\_Analysis.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/331946/mod_resource/content/1/Hudson-2005-Foreign_Policy_Analysis.pdf)> . Acesso em: 20 de maio de 2022.

INVESTIMENTOS chineses no Brasil (2007-2012). **Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC)**, 2013. Disponível em: <<https://www.cebc.org.br/2010/07/12/investimentos-chineses-no-brasil-2007-2012/>>. Acesso em: 16 de novembro de 2022.

INVESTIMENTOS chineses no Brasil (2016). **Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC)**, 2017. Disponível em: <<https://www.cebc.org.br/2018/07/12/investimentos-chineses-no-brasil-2016/>>. Acesso em: 16 de novembro de 2022.

INVESTIMENTOS chineses no Brasil (2017). **Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC)**, 2018. Disponível em: <<https://www.cebc.org.br/2018/12/11/investimentos-chineses-no-brasil-2017/>>. Acesso em: 16 de novembro de 2022).

INVESTIMENTOS chineses no Brasil (2018): o quadro brasileiro em perspectiva global. **Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC)**, 2019. Disponível em: <<https://www.cebc.org.br/2019/09/23/investimentos-chineses-no-brasil-2018-o-quadro-brasileiro-em-perspectiva-global/>>. Acesso em: 16 de novembro de 2022.

INVESTIMENTOS chineses no Brasil (2021). **Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC)**, 2022. Disponível em: <<https://www.cebc.org.br/2022/08/31/estudo-inedito-investimentos-chineses-no-brasil-2021/>>. Acesso em: 16 de novembro de 2022.

INVESTIMENTOS chineses no Brasil: histórico, tendência e desafios globais (2007-2020). **Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC)**, 2021. Disponível em: <<https://www.cebc.org.br/2021/08/05/investimentos-chineses-no-brasil-historico-tendencias-e-desafios-globais-2007-2020/>>. Acesso em: 11 de novembro de 2022.

JATOBÁ, Daniel. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

KAMINSKI, Tomasz. **Paradiplomacy: Discourse Analysis and Research Conceptualization**. University of Lodz, 2018. Disponível em: <[https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/24621/%5B11%5D-37\\_Kami%C5%84ski%20T..pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/24621/%5B11%5D-37_Kami%C5%84ski%20T..pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 14 de maio de 2022.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence revisited**. Massachusetts: World Peace Foundation and Massachusetts Institute of Technology, 1987.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Transnational Relations and World Politics**. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1971.

KONISHI, Nikolas; MENDONÇA, Alice; RIBEIRO, Maria. **Paradiplomacia nas Relações Internacionais: a importância da cultura como elemento transformador do cenário político internacional**. Revista Linguagens, Artes e Estudos em Cultura, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/146>>. Acesso em: 16 de maio de 2022.

KUZNETSOV, Alexander. **Theory and Practice of Paradiplomacy: subnational governments in international affairs**. Nova Iorque: Routledge, 2015.

LECOURS, André. **Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the developed world**. Holanda: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2008.

LEFFEL, Benjamin; LI, Qianyuan; SIMON, Craig; YU, Hongyuan. **Bridging Theory on Global Corporate Hierarchy and City Diplomacy: The Case of China**. China: Chinese Journal of Urban and Environmental Studies, 2021. Disponível em: <<https://www.worldscientific.com/doi/10.1142/S2345748121500111>>. Acesso em: 9 de julho de 2022.

LEIRA, Halvard. **The emergency of foreign policy**. Inglaterra: Oxford University Press, 2019. Disponível em: <<https://watermark.silverchair.com/sqy049.pdf>>. Acesso em: 14 de julho de 2022.

LEITE, Patrícia. **O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geizel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/842-Brasil\\_e\\_a\\_Cooperacao\\_Sul-Sul\\_em\\_tres\\_momentos\\_de\\_Politica\\_Externa\\_O.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/842-Brasil_e_a_Cooperacao_Sul-Sul_em_tres_momentos_de_Politica_Externa_O.pdf)>. Acesso em: 8 de setembro de 2022.

LIBANO, Gilberto. O comércio Brasil-China em perspectiva regional. **XL Encontro Nacional de Economia**, 2022. Disponível em: <[https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files\\_1/i5-828889f501de2c4a792906bf4f1bb3da.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_1/i5-828889f501de2c4a792906bf4f1bb3da.pdf)>. Acesso em: 15 de novembro de 2022.

LIBANO, Gilberto. Quem tem medo da China? Análises e implicações para os principais estados brasileiros. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, p. 259-286, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rec/a/C5d7FvjRsVZvqSJLSMnsx9f/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 de novembro de 2022.

LIMA, Maria. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, p. 24-59, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/RLvRNjTTpvTS9wfyNSXcMpr/?lang=pt>>. Acesso em: 5 de setembro de 2022.

LIU, Tianyang; SONG, Yao. **Chinese Paradiplomacy: a Theoretical Review**. Sage Journals, 2020. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2158244019899048>>. Acesso em: 4 maio de 2022.

MARIANO, Marcelo. Autonomia e desenvolvimento na política externa brasileira. **A política externa brasileira para a integração regional**. São Paulo: Editora UNESP, 2015. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/2f3jk>>. Acesso em: 5 de setembro de 2022.

MELO, Maria Cristina. China x Nordeste do Brasil: uma Qualificação das Transações Comerciais Bilaterais Recentes. **Revista Econômica do Nordeste**, p. 685-698, 2009. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/374>>. Acesso em: 11 de novembro de 2022.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexsandro. **Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública**. Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/790>>. Acesso em 14 de maio de 2022.

MIERZEJEWSKI, Dominik. **The Role of Guangdong and Guangzhou's Subnational Diplomacy in China's Belt and Road Initiative**. *China: An International Journal*, vol. 18, 2020. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/756365>>. Acesso em 10 de julho de 2022.

MIRANDA, Samir. A nova política externa de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, p. 126-138, 2019. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/95362>>. Acesso em: 4 de outubro de 2022.

MOREIRA, Danilo. Continuidades e discontinuidades nos governos Temer e Bolsonaro na política externa brasileira (2016-2020). **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/51549>>. Acesso em: 3 de outubro de 2022.

NEVES, Taynara; MACIEL, Diego; SILVA, Beatriz. Chinese Migration Dynamics in Brazilian Northeast: Initial Considerations by the Analysis of Chinese Migration Profile in Pernambuco's Cities. **Boletim Tempo Presente**, Universidade de Pernambuco, p. 151-172, 2019. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/tempopresente/article/view/12600>>. Acesso em: 11 de novembro de 2022.

OLIVEIRA, Cesar. A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada. **Revista Fronteira**, Belo Horizonte, p. 296-309, 2018. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/17280>>. Acesso em: 3 de outubro de 2022.

OLIVEIRA, Henrique. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, p. 88-106, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mDfHPGdggWSHwDSXDr9mSH/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 27 de setembro de 2022.

OLIVEIRA, Marcelo. Discurso e prática de política externa do governo Lula da Silva (2003-2010). **Diálogos Sul-Americanos: 10 anos de política exterior**. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 147-168, 2015. Disponível em: <[https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/dialogos-sulamericanos\\_ebook.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/dialogos-sulamericanos_ebook.pdf)>. Acesso em: 5 de setembro de 2022.

PAQUIN, Stephane. **Paradiplomacy**. Em: *Global Diplomacy: The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy*. Inglaterra: Macmillan, 2020.

PECEQUILO, Cristina. A Política Externa do Brasil no século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, p. 136-153, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/JzDTpX6cTKThqB3HRScTVKv/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 8 de setembro de 2022.

PEDROZA, Aylton. TV Pernambuco assina acordo de cooperação com a Xinhua, agência de notícias da China. **Governo do Estado de Pernambuco**, 2021. Disponível

em:<<https://www.secti.pe.gov.br/2021/08/18/tv-pernambuco-assina-acordo-de-cooperacao-com-a-xinhua-agencia-de-noticias-da-china/>>. Acesso em: 19 de novembro de 2022.

PINHEIRO, Leticia; 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. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/SktXpnzRXjptLV53R6XvGcF/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

POTENCIALIDADES de Pernambuco são mostradas em seminário realizado pela Fecomércio-PE em Xangai. **Missão empresarial do Nordeste à China em 2010**, 2010. Disponível em:<<http://fecomercio-pe.com.br/site/wp-content/uploads/2015/12/informe-especial-missao-2010.pdf>>. Acesso em: 13 de novembro de 2022.

REIS, Maria Edileuza. **BRICS: surgimento e evolução.** 2013. Disponível em: <<https://geovest.files.wordpress.com/2013/01/surgimento-e-evoluc3a7c3a3o-dos-brics.pdf>>. Acesso em: 18 de outubro de 2022.

RIBEIRO, Lorraine; VASCONCELOS, Flavia. **O papel da paradiplomacia como estratégia de soft power da China.** Fórum Estadual de Relações Internacionais de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://integri.com.br/trabalhos-apresentados/o-papel-da-paradiplomacia-como-estrategia-de-soft-power-da-china/>>. Acesso em: 9 de julho de 2022.

ROSITO, Tatiana. Evolução das relações econômicas Brasil-China e perspectivas futuras. **Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas.** Sérgio Eduardo Lima (Organizador). Brasília: FUNAG, 2016. Disponível em: <[https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-202-brasil\\_e\\_china\\_40\\_anos\\_de\\_relacoes\\_diplomaticas\\_analises\\_e\\_documentos](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-202-brasil_e_china_40_anos_de_relacoes_diplomaticas_analises_e_documentos)>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

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

SANTOS, Miguel. **Paradiplomacy, Knowledge Regions and the Consolidation of Soft Power.** Portugal: Observatório de Relações Exteriores, 2010.

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. Disponível em: <[https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri37/n37a06.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri37/n37a06.pdf)>. Acesso em: 5 de setembro de 2022.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Revista Relações Internacionais**, p. 117-137, 2019. Disponível em: <[https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri64/RI\\_64\\_art08\\_MGSAVCS.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri64/RI_64_art08_MGSAVCS.pdf)>. Acesso em: 20 de outubro de 2022.

SECRETÁRIO recebe comitiva da China para troca de experiências sobre segurança. **Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco**, 2019. Disponível

em:<[https://www.sds.pe.gov.br/images/media/1576763964\\_242%20BGSDS%20DE%2019DEZ2019.pdf](https://www.sds.pe.gov.br/images/media/1576763964_242%20BGSDS%20DE%2019DEZ2019.pdf)>. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

SILVA, Álvaro. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, p. 23-41, 2019. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/86954>>. Acesso em: 4 de outubro de 2022.

SILVA, André Luiz. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Revista Sino-Iberoamericana Internacional**, p. 1-26, 2022. Disponível em: <<https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/sai-2022-0007/html?lang=en>>. Acesso em: 16 de outubro de 2022.

SILVA, Jaqueline. **A cisão da conjuntura paradiplomática brasileira durante o governo Bolsonaro : o caso do Consórcio Nordeste (2019 – 2021)**. Monografia - Universidade Federal de Sergipe, 2022. Disponível em: <<https://ri.ufs.br/handle/riufs/16130>>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

SILVA, Marcos. **Guanxi nos trópicos: um estudo sobre a diáspora chinesa em Pernambuco**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, 2008. Disponível em:<<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/445>>. Acesso em: 13 de novembro de 2022.

SIQUEIRA, João. **A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade de Recife**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, 2012.

SKORUPSKA, Adriana; SZCZUDLIK, Justyna. **EU-China Paradiplomacy: the perspective of cities, regions and provinces**. The Role of Regions in EU-China Relations, vol. 3, 2021. Disponível em: <<https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/33371>>. Acesso em: 9 de julho de 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. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17340.pdf>>. Acesso em: 18 de outubro de 2022.

TAYFUR, M. **Main approaches to the study of foreign policy: a review**. Turquia: METU studies in development, 1994. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5452904/mod\\_resource/content/1/Main%20approaches%20to%20the%20study%20of%20foreign%20policy\\_Tayfur.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5452904/mod_resource/content/1/Main%20approaches%20to%20the%20study%20of%20foreign%20policy_Tayfur.pdf)>. Acesso em: 14 de julho de 2022.

TEMER, Michel. **O Brasil no Mundo: escritos de diplomacia presidencial (2016-2018)**. Brasília: FUNAG, 2018. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/o-brasil-no-mundo-abertura-e-a-responsabilidade.pdf>>. Acesso em: 5 de outubro de 2022.

TOMEI, Stefano. Metapolítica: a ideologia na política externa do governo Bolsonaro no ano de 2019. **Revista Íandé - Ciências e Humanidades**, p. 102-118, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/iande/article/view/207>>. Acesso em: 17 de outubro de 2022.

UPE colhe frutos da viagem de comitiva institucional à China. **Universidade de Pernambuco**, 2018. Disponível em: <<http://www.upe.br/noticias/upe-colhe-frutos-da-viagem-a-china.html>>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

VIDIGAL, Carlos. Bolsonaro e a reorientação da política externa brasileira. **Revista Meridiano**, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/27792>>. Acesso em: 18 de outubro de 2022.

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. Disponível em: <<https://flacsoandes.edu.ec/buscador/Record/oai:clacso:brbr-046:74250209oai/Details>>. Acesso em: 8 de setembro de 2022.

VISENTINI, Paulo. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). **Revista Iberoamérica**, p. 56-68, 2011. Disponível em: <[http://www.ilaran.ru/pdf/2011/Iberoamerica/IbA\\_2011\\_4/Visentini.pdf](http://www.ilaran.ru/pdf/2011/Iberoamerica/IbA_2011_4/Visentini.pdf)>. Acesso em: 8 de setembro de 2022.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Filipinas: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

YAN, Yuqing. Pesquisadores chineses apoiam o desenvolvimento do Nordeste e sua cooperação com a China. **Diário de Pernambuco**, 2022. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/opiniao/2022/10/pesquisadores-chinese-s-apoiam-o-desenvolvimento-do-nordeste-e-sua-coo.html>>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

YAN, Yuqing. Novo capítulo na cooperação entre governos locais sino-brasileiros. **Consulado-Geral da República Popular da China em Recife**, 2022. Disponível em: <[http://recife.china-consulate.gov.cn/por/ztghd\\_3/202208/t20220816\\_10743778.htm](http://recife.china-consulate.gov.cn/por/ztghd_3/202208/t20220816_10743778.htm)>. Acesso em: 18 de novembro de 2022.