



Policy Brief

O Governo Bolsonaro e as Relações Brasil-China

Autor: Paulo Esteves



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS



Instituto
de Relações
Internacionais



MAPI



PUC
RIO

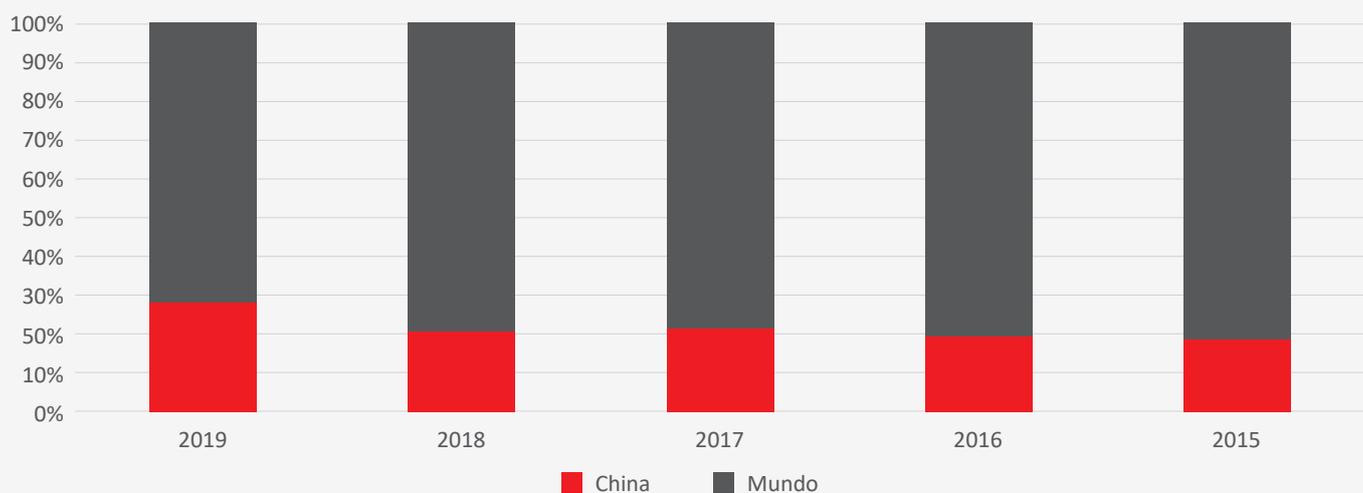
O posicionamento do governo Bolsonaro em relação à China, é marcado por dois paradoxos que podem ter consequências importantes para a economia brasileira, para a base de apoio do presidente Bolsonaro e, até mesmo para a possibilidade de conclusão de seu mandato. Os paradoxos se referem à inserção internacional do Brasil, por um lado, e à consistência da coalizão que elegeu Jair Bolsonaro, por outro.

Paradoxo 1: vulnerabilidade econômica x alinhamento político

A. Comércio e Investimentos: As agendas de comércio e investimento brasileiras são vulneráveis ao comportamento da China.

De fato, o volume das exportações brasileiras está muito concentrado no mercado chinês (¼ das exportações têm a China como destino). Mais que isso, as exportações encontram-se altamente concentradas em torno de três produtos (soja, minério de ferro e óleos de petróleo responderam em 2019 por 75% das exportações para a China)¹.

Figura 1: Brasil: Exportações (2015-2019)



Do ponto de vista da agenda de investimentos, entre 2003 e 2019, a China foi uma fonte responsável por investimentos da ordem de U\$ 80.547,00 milhões. Considerando o volume total de investimentos dos cinco países observados pela CAMEX (Itália, Japão, EUA, França e China) a China seria responsável por 31% do investimento externo no Brasil. O acumulado dos investimentos chineses se encontra largamente concentrado no setor elétrico (45%), petróleo (25%), mineração (7%) e agricultura, em uma onda que teve início em 2016, (3%)².

* Paulo Esteves é Diretor do BRICS Policy Center e Professor associado do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio; A análise e conclusões aqui propostas representam apenas a posição do autor.

1. Fonte [Comex Stat](#).

2. Fonte: Ministério da Economia - [Boletim de Investimentos Estrangeiros](#).

B. Política Externa Brasileira: alinhamento automático aos Estados Unidos.

Desde fins dos anos de 1990 o Brasil vinha adotando uma estratégia de inserção internacional baseada na diversificação de seus relacionamentos (hedge) e no investimento em instituições multilaterais como forma de conter as grandes potências e enfrentar problemas de ação coletiva. **O governo Jair Bolsonaro, transformou de forma radical essa orientação, adotando uma estratégia de alinhamento automático com os Estados Unidos da América (EUA).** Essa é uma estratégia comum, particularmente para países médios como o Brasil que buscam, junto às grandes potências, diminuir custos ou receber incentivos. O problema com o caso brasileiro, contudo, se relaciona à ausência de evidências acerca dos ganhos concretos do país com tal alinhamento.

Paradoxo: A orientação da política externa brasileira contrasta com a posição que o país ocupa no mercado internacional;

O acirramento da competição entre os EUA e China, que parece já ter sido iniciado em torno da infraestrutura de 5G, e a pandemia aceleraram o processo de transformação da política externa chinesa que já vinha acontecendo com Xi Jinping. A política externa chinesa progressivamente abandona a estratégia da emergência harmoniosa por um posicionamento internacional mais assertivo. Em relação à pandemia Covid-19, Pequim tem buscado controlar a narrativa e as referências ao país e se apresentar como uma fonte de soluções e um parceiro aberto à cooperação. Através desse novo posicionamento (nomeado por alguns analistas como “Wolf diplomacy”) a China se apresenta como um agente menos paciente e tolerante do que no passado, atitude que foi demonstrada pelo embaixador [Yang Wanming](#) nos episódios com o deputado [Eduardo Bolsonaro](#) e o [ministro Weintraub](#). A nova face da diplomacia chinesa deixa ao Brasil pouco espaço para manobra. Debates sobre a infraestrutura de 5G ou, muito provavelmente, sobre a propriedade intelectual de medicamentos contra o vírus corona, serão terrenos férteis para a disputa entre as potências. A escalada da guerra comercial no imediato pós-pandemia irá constranger as posições da política externa brasileira e apontar os limites da política de alinhamento automático.

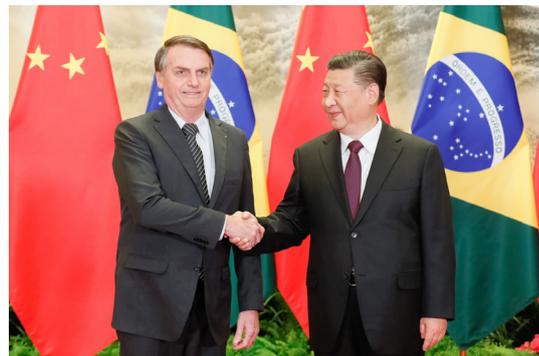
■ Paradoxo 2: a China e a reconfiguração da coalizão governista no Brasil

A. A coalizão governista

O governo Bolsonaro foi eleito por uma coalizão negativa (em oposição ao PT) que acomodou diversos grupos de interesse que ocupariam espaços no executivo. A representação no parlamento influencia, mas não determina a composição do executivo. **Três grupos de interesse são especialmente importantes nesse contexto: o agronegócio, os militares e, finalmente, grupos iliberais** ligados à família do presidente. Em janeiro de 2019, o agronegócio ocupava a direção do ministério da agricultura e [contribuía na indicação de outros quatro ministros, inclusive os ministros da casa civil e da saúde](#). Além do ministério da defesa, os militares controlam outros [oito ministérios](#) (ou pastas com status de ministério) [além de aproximadamente 2.900 posições na administração federal](#). Finalmente, aos grupos iliberais, ligados à família do presidente, foram atribuídos dois ministérios (relações exteriores e educação) e, como investigações têm sugerido, o controle da máquina de propaganda da presidência da república.

B. A China e a coalizão governista

Desde a campanha, a família Bolsonaro mobilizou uma retórica que apresentava a China como potencial ameaça de forma a mobilizar sua base de apoio. Já em março de 2018, a representação da China no Brasil enviou cartas ao parlamento brasileiro advertindo sobre a necessidade de manutenção da “One China policy” por ocasião da turnê internacional do então candidato que incluía Taiwan. Ao longo de seu primeiro ano de governo, com a participação ativa do vice-presidente da república, General Hamilton Mourão (co-presidente da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação), e da Ministra da agricultura, Tereza Cristina, a relação com a China foi “normalizada” em um processo que culminou com a viagem do presidente àquele país. Nesse contexto, o presidente ajusta seu discurso e passa a considerar a China um país “capitalista”, o que, do ponto de vista de parte de sua base de apoio, justificaria a normalização das relações.



A chegada do Corona vírus ao Brasil é tomada pelos grupos iliberais como uma oportunidade para avançar a agenda da desinstitucionalização, polarização social e mobilização de sua base. Nesse contexto, a China é tornada mais uma vez como objeto de ataque desses grupos. Considerando os ajustes na política externa da China, especialmente no que respeita ao controle das narrativas acerca da COVID-19, **a iniciativa da família Bolsonaro de vincular a pandemia à ação do governo chinês não poderia ser mais explosiva**; tanto do ponto de vista da relação Brasil – China, quanto no que respeita à sustentabilidade da coalizão governamental.

Paradoxo: Trollers x Traders: a China e a reconfiguração da coalizão governista no Brasil



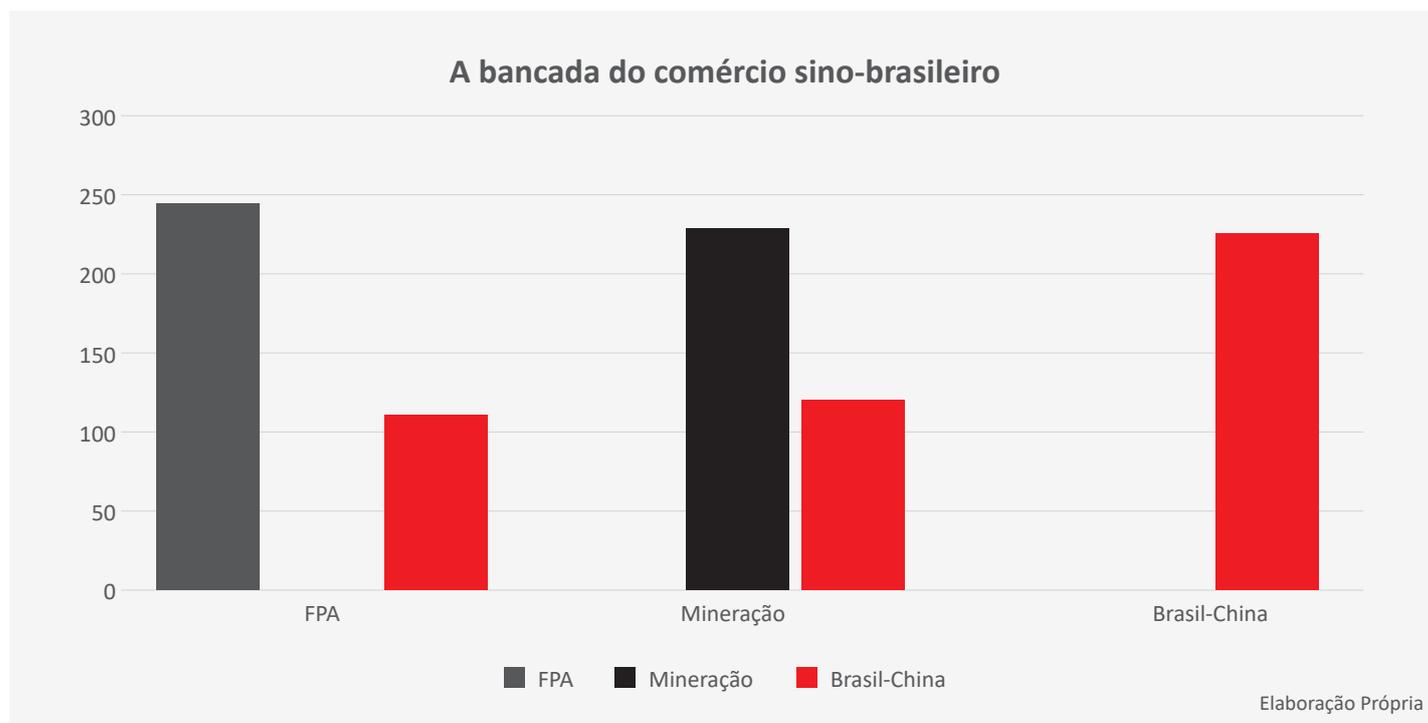
Durante o mês de março de 2020, o posicionamento em relação à China foi objeto de intensas disputas no interior da coalizão governista. Enquanto grupos iliberais responsabilizavam o governo chinês pelo avanço da pandemia, os grupos ligados ao agronegócio apoiavam publicamente a posição chinesa (a cronologia dos acontecimentos é apresentada no anexo).

Não é possível afirmar que o desacordo acerca do posicionamento do Brasil em relação à China seja a razão para a queda do Ministro da Saúde. Contudo, a cronologia dos acontecimentos e o relacionamento do então ministro com a Frente Parlamentar do Agronegócio e com os grupos ruralistas permitem construir a hipótese de que o posicionamento em relação à China é, pelo menos uma variável que intervém no comportamento do ministro e de uma fração de seu partido naquele momento. Mais do que isso, e com maior segurança, é possível afirmar que o posicionamento do Brasil em relação à China faz parte de um processo mais amplo de erosão da base de sustentação do governo no parlamento e de transformação da coalizão governista.

No que concerne à base governista no parlamento, é importante examinar a composição de três frentes parlamentares diretamente relacionadas aos interesses de grupos econômicos com o comércio sino-brasileiro: a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a Frente



Parlamentar Mista da Mineração e, a Frente Parlamentar Brasil-China. Tomando a Câmara dos deputados como objeto, podemos observar que a FPA ocupa 47% das cadeiras da casa e a Frente da Mineração, 45%. Contudo, a relevância dos fluxos comerciais com a China é aparente quando consideramos que 45% dos parlamentares que compõem a FPA e 52% dos deputados da Frente Parlamentar da Mineração são também membros da Frente Parlamentar Brasil-China. 66 deputados (ou 13% dos assentos da Câmara) participam das três frentes.



Uma série de derrotas impostas ao governo na Câmara dos Deputados motivou a recomposição da base governista no parlamento. Contudo, o debate de trollers x traders resultou no avanço da ocupação de ministérios por quadros militares e por representantes do centro fisiológico do congresso. O avanço da presença dos militares em posições do primeiro escalão do executivo sinaliza para **a tendência de normalização das relações com a China**. Se por um lado, esse resultado não sugere a extinção das atividades dos grupos iliberais no governo brasileiro, coloca o relacionamento Brasil-China fora de sua área de atuação.

Conclusão:

A recomposição da base governista deverá contribuir também para a revisão da política externa adotada até aqui pelo governo Bolsonaro. Tal revisão será ainda mais profunda na eventualidade de uma vitória do partido Democrata nas eleições nos EUA. Mesmo no caso de reeleição do presidente Trump, o Brasil deverá manter suas posições equívocas em relação às instituições multilaterais, particularmente no campo dos direitos humanos. Contudo, em relação às questões chave na competição EUA-China para que o Brasil acompanhe a posição norte-americana, a casa branca teria que alterar significativamente a estrutura de pay-offs até aqui apresentada. **Nesse sentido, a normalização das relações com a China deve ser acompanhada por um posicionamento mais equidistante no que toca à agenda sob disputa entre as superpotências.** Tal posição garante a manutenção e o eventual aprofundamento dos fluxos comerciais e investimentos nas áreas de agricultura e infraestrutura. Investimentos que, do ponto de vista do governo brasileiro, serão fundamentais para a recuperação econômica após a pandemia.

Anexo: a relação Brasil- China e o esgarçamento da coalizão governista no Brasil

	Movimentos na coalizão governista	Relação Brasil – China
18/03/20	Davi Alcolumbre (DEM), através do senador Anastasia e o deputado Rodrigo Maia (DEM) pedem desculpas ao embaixador em nome da câmara e dosenado Chinês.	Eduardo Bolsonaro diz que culpa de pandemia do coronavírus é da China.
19/03/20	Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) divulga nota em que declara apoio à China, e repudia comentário de E. Bolsonaro.	Embaixador chinês em Brasília, Yang Wanming, recorreu à rede para se queixar de Eduardo. Vice-presidente Hamilton Mourão afirmou que o parlamentar não representava o Governo.
20/03/20	Bolsonaro critica governadores e Mandetta adverte que o sistema entraria em colapso caso não houvesse diminuição do contágio;	
22/03/20	Mandetta alerta sobre o uso de cloroquina;	
25/03/20	Ronaldo Caiado (DEM) rompe com Bolsonaro;	
28/03/20	Inicia-se a queda de braço entre Mandetta e Bolsonaro;	
30/03/20	Habilitação de frigoríficos do Brasil para exportação à China é paralisada;	
06/04/20		Ministro Weintraub publica insinuações contra a China. Embaixador chinês em Brasília, Yang Wanming acusa Weintraub de racismo.
12/04/20	Mandetta exige discurso unificado do governo – entrevista à TV Globo.	
16/04/20	Mandetta é exonerado.	