

**CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO  
SUCKOW DA FONSECA  
DEPARTAMENTO DE LÍNGUAS ESTRANGEIRAS APLICADAS DO  
ENSINO SUPERIOR**

**Cesar Henrique de Oliveira Costa Junior**

**A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como  
ferramenta da Política Externa Chinesa: uma análise crítica**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**RIO DE JANEIRO  
2022**

**Cesar Henrique de Oliveira Costa Junior**

**A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como  
ferramenta da Política Externa Chinesa: uma análise crítica**

Artigo Científico apresentado em cumprimento  
às normas da disciplina Trabalho de Conclusão  
de Curso do Bacharelado em Ensino de Línguas  
Estrangeiras Aplicadas às Negociações  
Internacionais.

Professor Orientador: Prof. Dr. Elizeu Santiago

**RIO DE JANEIRO**

**2022.1**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do CEFET/RJ

C838 Costa Junior, Cesar Henrique de Oliveira  
A cooperação internacional para o desenvolvimento como  
ferramenta da política externa chinesa: uma análise crítica / Cesar  
Henrique de Oliveira Costa Junior. — 2022.  
42f. : il. (algumas color). ; enc.

Projeto Final (Graduação) Centro Federal de Educação  
Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, 2022.

Bibliografia : f. 38-42

Orientador: Elizeu Santiago

1. Relações internacionais. 2. China - Relações exteriores.  
3. China - Cooperação internacional. 4. Desenvolvimento  
econômico. I. Santiago, Elizeu (Orient.). II. Título.

CDD 327

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar esta seção agradecendo ao meu maior suporte que é a minha família. Aos meus pais, que além de serem a minha base, a espinha dorsal de quem venho me tornando, me apoiaram incondicionalmente com a minha ideia de retorno à faculdade. A minha linda irmã, que é a minha inspiração de todos os dias. A Juliana, minha companheira de vida, que aguenta e enfrenta todos os desafios comigo. Aos meus sogros, que me acolheram e ouviram muito sobre as minhas reflexões. Ao meu cunhado e sua família, que sempre me incentivaram muito em minha trajetória.

No âmbito acadêmico, gostaria de agradecer a todos aqueles que foram fundamentais nesse meu processo de aprendizado. Meu orientador, Elizeu Santiago, por toda a inspiração em suas aulas que desde o início me encantaram e todo o suporte que sempre me proporcionou nessa trajetória acadêmica ao qual me iniciou quando me convidou a participar de uma iniciação científica. Ao PIBIC, que foi fundamental para a existência deste trabalho não só ao me formar como pesquisador, mas também em diversas informações fundamentais que consegui aproveitar nesta pesquisa.

Um agradecimento a todo o corpo docente do LEANI que foi essencial na minha formação, em especial os professores Alessandro Biazzi, Wagner Belo, Roberto Borges, Leandro Cristóvão, Adriana Ramos, Nuno Vidal, Alessandra Bittencourt, Alexander Magalhães e Nadson Souza. Aos meus companheiros de faculdade que foram muito importante em toda essa troca de informação que é o ambiente universitário, sobretudo aos que juntos formamos o Coletivo Pensante, fundamental em minhas reflexões após as aulas, os Ornitorrincos FC e o Bússola do Sul.

Às pessoas que vieram antes de voltar ao CEFET-RJ que são extremamente importante em todo este processo. Aos meus amigos de infância, fundamentais na constituição de quem eu sou. Aos meus amigos do meu primeiro curso de graduação nesta instituição que além de me ajudarem a ter memórias incríveis da minha vida, são essenciais para a minha formação pessoal. Por fim, mas tão importantes quanto, todos aqueles amigos que estão me acompanhando neste meu atual momento em viver longe do meu país.

A todos, o meu mais profundo agradecimento.

## RESUMO

COSTA JR, Cesar Henrique. **A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como ferramenta da Política Externa Chinesa: uma análise crítica**. 42 p. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca. Rio de Janeiro, 2022.

A China vem sendo um dos maiores articuladores das relações internacionais no século XXI. Trata-se de um ator essencial pelo grande volume de cooperação e investimento que vem realizando ao redor do globo. Contudo, muito de seus conceitos e práticas ainda são pouco conhecidos e analisados pela academia “ocidental”, sobretudo no Sul Global. Este trabalho, portanto, busca analisar e entender de forma crítica os principais contornos da política externa chinesa, com ênfase para o uso instrumental da sua agenda de cooperação internacional para o desenvolvimento. O objetivo é compreender como os chineses enxergam e utilizam essa cooperação internacional para o desenvolvimento como uma de suas principais chaves geoestratégicas para a sua política externa. Ademais, buscaremos assimilar o funcionamento da visão internacional distinta que os chineses possuem da ordem global a partir de uma política externa para a cooperação em que interesses e solidariedade são partes de uma mesma conexão.

**Palavras-chave:** China. Política Externa. Cooperação Internacional. Desenvolvimento.

## **ABSTRACT**

COSTA JR, Cesar Henrique. **International Development Cooperation as a Tool of Chinese Foreign Policy: a critical analysis**. 42 p. 2022. Final Paper – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca. Rio de Janeiro, 2022.

China has been one of the major articulators of international relations in the 21st century. It is an essential actor due to the large volume of cooperation and investment it has been making around the globe. However, many of its concepts and practices are still little known and analyzed by the "western" academia, especially in the Global South. This paper, therefore, seeks to analyze and critically understand the main contours of Chinese foreign policy, with emphasis on the instrumental use of its international development cooperation agenda. The goal is to understand how the Chinese view and use this international development cooperation as one of their main geostrategic keys to their foreign policy. In addition, it seeks to assimilate the operation of the Chinese distinct international view of the global order from a foreign policy for cooperation in which interests and solidarity are parts of the same connection.

**Keywords:** China. Foreign Policy. International Cooperation. Development.

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>8</b>
<b>1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: HISTÓRIA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E RELAÇÕES DE PODER .....</b>	<b>11</b>
<b>2 EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA CHINESA .....</b>	<b>16</b>
<b>3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO COMO FERRAMENTA DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA .....</b>	<b>21</b>
<b>4 A EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FERRAMENTA DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA .....</b>	<b>28</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>34</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>39</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) é um campo político fundamental das relações internacionais. Embora, não como uma agenda prioritária da política internacional, a CID esteve bastante presente nas diferentes configurações contemporâneas da ordem global. Com o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o mundo ficou devastado pelo conflito. Dentro deste contexto, os Estados Unidos investiram na CID como uma ferramenta fundamental de sua política externa. Logo, foi seguido pelo conjunto de países considerados desenvolvidos, como os europeus e o Japão. Deste modo, a CID se tornou pauta incontornável na relação destes países com os que eram considerados subdesenvolvidos ou, por sua vez, ainda estavam se descolonizando. Conseqüentemente, transformou-se em um elemento essencial para a internacionalização das práticas de governança dos países mais ricos, além da projeção de seus respectivos modelos de capitalismo.

Neste cenário, o discurso sempre se justificou pela prática da solidariedade. Porém, desde o começo, essa cooperação foi moldada por interesses estratégicos e geopolíticos, pela necessidade de difundir ideais ocidentais como o de modernidade, e também pela relevância da exportação dos modelos de gestão das políticas públicas originários da Europa Ocidental e da América do Norte (MILANI, 2008). Com isso, o subdesenvolvimento dos países latino-americanos, asiáticos e africanos era considerado um atraso que precisava ser superado em busca do tão esperado desenvolvimento, visto como ideal a ser atingido. Gilbert Rist (2002) considera que a força desse discurso acerca do desenvolvimento, provém de uma capacidade sedutora que o faz muito atrativo e poderoso, ao ponto de escapar de seus questionamentos mais ferozes.

Entretanto, os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser, de fato, considerados estruturas parciais e interdependentes na composição de uma mesma realidade. Como disse Dupas (2006), podemos afirmar que a busca do desenvolvimento e progresso justificou ações políticas baseadas no atestado de que, com a cooperação, seria possível se tornar uma sociedade melhor, mais justa e mais civilizada. Mas essa visão se tornou problemática, ao perceber que ela aponta para uma direção definida de desenvolvimento, de uma ordem e para a realização de uma ideia que não explicita a perspectiva daqueles que a comandam e a dos que são comandados.

Contudo, com o tempo, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) deixou de ser apenas um elemento dessa Cooperação Norte-Sul (CNS), com a entrada de novos



estados considerados “*new powers*” (NARLIKAR, 2010), “grandes países periféricos” (DUPAS, 2005) ou “*rising states*” (ALEXANDROFF; COOPER, 2010) nesta agenda. Recentemente, tem se observado a importância crescente, seja em números ou em atenção obtida junto às organizações internacionais e à mídia, de projetos de cooperação entre estes países em desenvolvimento, que eram tradicionalmente beneficiários e não ofertantes de cooperação. Isso tem sido possível, em grande medida, devido a um amadurecimento político e econômico desses países na concepção de estratégias de desenvolvimento e políticas de longo prazo, a partir das necessidades específicas de suas respectivas sociedades (IPEA, 2010). Esse fenômeno tem fortalecido uma maior participação do que foi chamado de Cooperação Sul-Sul (CSS), que passou a ocupar um importante espaço na agenda de política externa destes países que tem se tornado extremamente importantes no cenário internacional.

Dentro dessa realidade, a China tem sido o maior destaque entre estes países em desenvolvimento que passam a utilizar, mais evidentemente, a CID como uma importante ferramenta de sua estratégia internacional. A ajuda externa tem sido considerada como uma ferramenta fundamental da diplomacia chinesa, já que “[...] contribui para seus interesses políticos, econômicos, estratégicos e de sua imagem global” (ZHANG; SMITH, 2017). Este trabalho, portanto, visa compreender melhor a expansão desse fenômeno da CID no âmbito da agenda de política externa chinesa. Para isso, é preciso avaliar a cooperação por eles ofertada em dois níveis de análise distintos, porém complementares: o nível das normas e conceitos, e o das práticas.

Assim, o trabalho se faz relevante, ao buscar analisar as estratégias de CID chinesas, a fim de compreender as interfaces existentes entre elas e sua respectiva agenda de política externa. A partir dos documentos oficiais e acadêmicos, será desmembrado ao longo do trabalho como é a produção científica da área no país, para assim entender melhor o nível das normas e dos conceitos aplicados. Será contemplado também na análise, o discurso oficial da CID, bem como suas práticas, projetos e orientações políticas e estratégicas para compreender assim a sua integração com a agenda de política externa chinesa.

Para cumprir tais objetivos, após esta introdução, a primeira seção deste trabalho analisará como a CID foi uma ferramenta fundamental para que os Estados Unidos estabelecessem normas, conceitos e práticas no cenário global ao longo da disputa política e ideológica com a União Soviética. Os estadunidenses conseguiram através da prática da cooperação estabelecer condições favoráveis para que o seu modelo de desenvolvimento se

tornasse o ideal para outros países, sobretudo aqueles do Sul Global que ainda estavam em um processo de consolidação de suas estruturas políticas.

Em seguida, a segunda seção apresentará um histórico da CID sob a perspectiva chinesa a partir da chegada do Partido Comunista ao poder. Com isso, será perceptível compreender como a partir das mudanças de posicionamento de política externa do país, sua política de cooperação foi adaptada e muito utilizada. Se em um primeiro momento, a CID foi utilizada como uma forma de aproximação ideológica para estabelecer alianças possíveis. Depois, foi utilizada de forma completamente pragmática como um meio de reaproximação com países que possuem uma visão hostil da China, sobretudo em sua vizinhança.

Por fim, a terceira seção terá como foco a análise do discurso oficial do governo chinês desde que Xi Jinping chegou ao poder. O intuito é compreender as continuidades e mudanças nas interfaces da CID com a recente política externa chinesa. Por conseguinte, buscará demonstrar como os projetos de cooperação e investimento têm sido fundamental para que os chineses comecem a estabelecer suas próprias normas, conceitos e práticas no cenário global. Portanto, sendo uma ferramenta para além da aproximação com outros países mas de consolidação de um diferente cenário mundial.

Por outro lado, na quarta seção será investigado como alguns analistas chineses enxergam esse estabelecimento de novos conceitos e práticas pelo governo chinês. A ideia é demonstrar através do pensamento destes pesquisadores como as práticas da CID são fundamentais para que a China consiga criar este novo padrão desejado e se este processo está sendo efetivo. Sendo assim, poderá se ter uma maior amplitude acerca de todo este processo que continua em constante mutação e é de fundamental compreensão para o cenário da política internacional contemporâneo.

A China é hoje a segunda maior economia do mundo, que passa por décadas de crescimento ininterrupto. O país possui programas de CID como grande prioridade de sua política externa e que visam um grande impacto global, como a “*Belt and Road Initiative*”, também chamada de a “Nova Rota da Seda”. Os chineses, até por se sentirem responsáveis, estão produzindo diversas atividades importantes de cooperação dentro do cenário pandêmico. Dessa maneira, nota-se a necessidade de se produzir trabalhos sobre a política de CID chinesa. Isso se faz necessário, não só por sua devida importância para o cenário internacional, mas também pelo ainda pouco conhecimento acadêmico da América Latina sobre o assunto. Portanto, este trabalho tentará oferecer um panorama geral sobre a temática, no âmbito das Relações Internacionais.

## **1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: HISTÓRIA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E RELAÇÕES DE PODER**

O ponto de partida deste trabalho está ancorado na premissa de que a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) é um campo político. Portanto, como tal, “permeado por relações de poder – em que inúmeros atores competem por legitimidade, reconhecimento e recursos materiais” (MILANI, 2018). Essa perspectiva permite reconhecer diferentes práticas políticas como exercícios de cooperação, e não somente a instância que reúne o conjunto mais institucionalizado de regras e normas de cooperação, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). É possível, portanto, ser prestador ou cooperante, mesmo sem aderir às determinações do CAD. Nesta seção, será abordado sob essa perspectiva o histórico da CID, sua institucionalização e suas relações de poder.

Bem antes da institucionalização da CID nos anos pós-1945, ainda no âmbito do colonialismo, promover o desenvolvimento das colônias já era um discurso utilizado para camuflar e justificar as relações de dominação, de exploração sociais e econômicas. O argumento, portanto, é de que as noções de “desenvolvimento” e “cooperação internacional” são atualizações contemporâneas destas práticas relacionadas à empresa colonial e que suas relações têm acompanhado a história do sistema interestatal capitalista e do projeto pretensamente universal de modernização das sociedades consideradas atrasadas.

Do ponto de vista histórico, o grande marco da institucionalização da CID foi o advento da Segunda Guerra Mundial, que irá alterar a governança global na época. Certamente, muito das visões políticas que nortearam o pensamento das elites governantes e de algumas das organizações, hoje ainda atuantes, no campo da CID surgiram bem antes de 1945. Entretanto, é a partir das duas grandes potências que emergem do conflito, Estados Unidos (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que a ordem se modificará. O que havia sido, até então, um conjunto de experiências pontuais, movidas por interesses políticos, diplomáticos ou humanitários, passará a constituir uma norma e um modo de atuação dos Estados nas relações internacionais. A partir do qual provém a emergência de conceitos, discursos, práticas, agendas e comportamentos de atores definidos de maneira mais organizada, regular e previsível.

Logo após a guerra, o maior problema enfrentado pelos países era a reconstrução europeia. Para lidar com esta situação, os estadunidenses lançaram o bastante conhecido Plano Marshall, que foi o principal plano para a reconstrução dos países aliados. Entretanto, além de recuperar a economia do velho continente, o plano também funcionava como uma grande saída

do elevado potencial produtivo dos EUA, e estabelecia uma zona de influência em sua disputa ideológica com a URSS que estava começando. Pelo lado econômico, o capitalismo internacional precisava servir às necessidades dos investidores. Com isso, em um mundo de oportunidades graças a essa reconstrução do período pós-guerra, a restauração europeia foi um paraíso altamente lucrativo para este investimento. Pelo lado político, havia a necessidade de controlar a “ameaça comunista” na Europa e sedimentar a ordem liberal capitalista na reconstrução dos Estados europeus. A Guerra Fria, portanto, com sua política de competição entre as duas potências, EUA e URSS, foi o fator decisivo para o processo de institucionalização da CID.

O lançamento do plano, e seu sucesso, vão catapultar a assistência econômica para fora da Europa. Como assinala Lancaster (2007, p. 27): “A ajuda externa havia começado”. A partir disso, as narrativas, as modalidades de ação, o processo decisório sobre o destino prioritário dos fluxos e a expansão organizada das atividades no campo da CID foram aos poucos formando uma verdadeira “arquitetura da ajuda”, diretamente influenciada pelas prioridades da reconstrução europeia, pelo avanço da descolonização e pela emergência dos modelos nacional-desenvolvimentistas. Portanto, essa arquitetura pode ser definida, nesse momento histórico inicial, como um conjunto de objetivos compartilhados, consensos forjados, agendas, regras e instituições que orientaram os fluxos de ajuda oficial e privada destinada aos países em desenvolvimento (MILANI, 2018). Sendo assim, apesar de não existir apenas um arquiteto responsável, os fundamentos principais foram baseados nas iniciativas estadunidenses desde o começo da Guerra Fria.

No âmbito do bloco socialista, também existiram experiências de cooperação internacional para o desenvolvimento, especialmente, com o lançamento do programa soviético de ajuda internacional em 1956, comandado por Nikita Krushchev. Porém, antes disso a URSS já havia apoiado à implementação do Plano Quinquenal Chinês, entre 1953 e 1957. A maior parte do financiamento soviético foi destinado a países em desenvolvimento, a exemplo de Cuba, Coreia do Norte, Vietnã do Norte e Mongólia, todos do bloco socialista, mas também a países como o Egito, a Índia e a Síria, que eram parceiros estratégico até então. De fato, muitos dos países recém-emancipados tendiam a ter mais simpatia pelos ideais socialistas e nacionalistas. No caso de países africanos, por exemplo, muitos receberam apoios soviéticos e chinês em sua luta anticolonial, gerando solidariedades que foram mantidas após a independência.

Contudo, os esforços do bloco socialista não podem ser comparados com as iniciativas e a relevância estratégica do Ocidente na institucionalização da cooperação internacional (MILANI, 2018). O presidente dos EUA, Harry Truman (1945-1953), no famoso “Discurso sobre o estado da União” ao Congresso dos Estados Unidos em 20 de janeiro de 1949, viria a dar as linhas gerais da política externa durante seu segundo mandato. Os três primeiros pontos, explica Rist (2002), já eram conhecidos: a continuidade do apoio à Organização das Nações Unidas (ONU); a continuidade do Plano Marshall e a criação de uma organização de defesa comum, a OTAN. Entretanto, existia um “Ponto IV”, que segundo Rist (2002), foi adicionado no sentido de dar uma resposta aos países mais pobres, expandindo a assistência técnica, que até então era restrita a alguns países latino-americanos. Nesse documento, o líder estadunidense chama a atenção para a necessidade de um “programa novo” a fim de colocar os “nossos avanços científicos e os resultados do progresso industrial” a serviço do crescimento econômico de “áreas subdesenvolvidas” (RIST, 2002), cujos modelos econômicos eram considerados primitivos. Este texto é reconhecido como um marco inaugural da “era do desenvolvimento”, logo da institucionalização da CID.

Para além da influência, os EUA foram os primeiros a criarem programas nacionais de cooperação internacional da forma como viria a se tornar o padrão entre os países. Em maio de 1950, o Congresso dos EUA aprovou uma “ata para o desenvolvimento internacional”, que autorizava o financiamento e promoção da cooperação técnica internacional. No mesmo ano, em outubro, foi aprovada a Administração da Cooperação Técnica (Technical Cooperation Administration - TCA) dentro do Departamento de Estado, com o propósito de desenvolver novas políticas no campo da cooperação técnica (ESCOBAR, 2007). Em consonância com o que já havia antecipado o Ponto IV, a cooperação para o desenvolvimento havia se tornado inseparável da política externa dos Estados Unidos (MILANI, 2014). Com isso, a ciência e a tecnologia se tornaram o “índice da civilização”.

Pode-se perceber, portanto, que o discurso do desenvolvimento estava diretamente de acordo com os interesses da política externa dos EUA. Foi a partir dessa arquitetura que o modelo capitalista liberal foi levado como um molde aos países considerados pobres. Isso era essencial para aumentar a zona de influência estadunidense, especialmente durante a Guerra Fria, mas também para estabelecer seus interesses econômicos. Como amostra disso, no “Ponto IV”, o termo “subdesenvolvido” aparece como um sinônimo das “regiões economicamente atrasadas” do Sul. Contudo, o termo passa a ser um estado que existe como uma etapa, uma forma embrionária, sem causa aparente, cujo único sentido se torna se desenvolver. O Norte

então, precisaria voltar-se para o Sul, a fim de empreender um novo embate, desta vez, “a guerra contra a pobreza” (ESCOBAR, 2007). Os Estados do Sul para receber ajuda internacional, passam a ter que caminhar pela “trilha do desenvolvimento”. O discurso do desenvolvimento, como constata Escobar (2007), foi o agente principal da política de representação e da identidade deste Sul no período pós-Segunda Guerra Mundial.

Na sequência de ampliação desta política, a Organização para a Cooperação Econômica (OECE), que tinha sido criada em 1948 para gerir o Plano Marshall e com o êxito do plano se tornou uma importante plataforma internacional, se transformou em 1961 na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que acabou sendo vulgarmente conhecida como o “Clube dos Ricos”. Com a fundação da OCDE, o Grupo de Assistência ao Desenvolvimento que existia como um fórum de consultas entre os doadores aos países menos desenvolvidos, se transforma no Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD). O estabelecimento do CAD fez parte de um amplo processo de criação das instituições do desenvolvimento, lançando as fundações do sistema de cooperação. Um dos primeiros desafios do grupo estava em conseguir um acordo entre os membros para definir o que seria considerada cooperação para o desenvolvimento entre os fluxos de recursos. O resultado foi o surgimento, em 1969, de uma terminologia padrão, a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), separando assim a cooperação para o desenvolvimento dos demais fluxos de recursos entre os Estados, chamados de Outros Fluxos de Financeiros (OFF).

Com a chegada dos anos 1970, a situação se torna um pouco paradoxal, uma vez que os primeiros sinais de crise de confiança nos princípios e mecanismos da CID coincidiram com o momento de mais avançada institucionalização de seus atores, suas práticas, narrativas e de todo o modus operandi, aspectos que se mantêm, com algumas alterações discursivas e processo de sofisticação metodológica, até os dias de hoje. Foi nesse momento em que se institucionalizou o critério de 0,7% do produto nacional dos países mais desenvolvidos que deveriam ser destinados à CID. A sugestão foi oficializada posteriormente, em outubro de 1970, na Resolução 2.626 da Assembleia Geral da ONU. Em seu parágrafo 43, a Resolução era clara no que se esperava da cooperação:

Em reconhecimento da importância do papel especial que só pode ser realizado pela assistência oficial ao desenvolvimento, uma parte importante das transferências de recursos financeiros para os países em desenvolvimento devem ser fornecidos sob a forma de ajuda pública ao desenvolvimento. Cada país economicamente avançado irá aumentar progressivamente a sua assistência pública ao desenvolvimento para os 39 países em desenvolvimento e irá exercer os seus melhores esforços para chegar a um valor líquido mínimo de 0,7 por cento do seu produto nacional bruto a preços de mercado na metade da década. [...] (47) Os países desenvolvidos fornecerão, na

medida do possível, um aumento do fluxo da ajuda em longo prazo e de modo contínuo e simplificando o processo de concessão e desembolso rápido e eficaz da ajuda (ONU, 1970).

Por outro lado, apesar de todo esse processo de institucionalização do que se esperar e de como proceder com a CID, não existe uma universalidade nas regras construídas pelo comitê entre os países da CNS. Sendo assim, cada governo tem o poder discricionário quanto às decisões de política externa em suas agendas de cooperação. Com essa pouca clareza geral no caso da CNS e com a ainda incipiente institucionalização da CSS, além de uma reduzida capacidade de pressão e controle sobre os Estados pela sociedade civil, torna-se difícil comparar a CID a regimes institucionalizados como o de comércio internacional, o de direitos humanos, o de meio ambiente etc. (MILANI, 2013).

Em comparação com a política externa dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra, a União Soviética demonstrou um expansionismo restrito. A possibilidade da via soviética permitiu que os países que optassem pelo desenvolvimento não capitalista tivessem acesso a financiamentos, tecnologias e outros tipos de assistência. Os objetivos desse desenvolvimento não capitalista seriam atingidos através da transição ao socialismo, por meio da planificação econômica e do controle estatal. A CID soviética era um contraponto, embora em menor escala, à cooperação Norte-Sul do CAD, o que levou aos EUA a responder flexibilizando alguns projetos quanto às condicionalidades de reformas econômicas. De acordo com Lancaster (2007), diferentemente dos países ocidentais, a União Soviética não estabelecia sua presença em longo prazo nos países com quem desenvolvia cooperação. Os soviéticos financiavam grandes projetos de infraestrutura e não o estabelecimento de missões nos países, muito também devido à falta de recursos e pessoal especializado.

Como afirma Curado (2014 *apud* CONDE, 2016), tanto a teoria da modernização quanto a teoria do desenvolvimento não capitalista não são apenas fruto de sua época, mas também fazem parte de um contexto político e ideológico. Tanto Estados Unidos, quanto União Soviética enxergavam a CID como um instrumento efetivo da política externa, uma agenda que sob a chancela do desenvolvimento elevaria o alcance e a aceitação de seus programas políticos e ideológicos pelos países em desenvolvimento recém-emancipados. A cooperação soviética não se diferenciava tanto da cooperação estadunidense no período. Os dois países exportavam seus modelos, narrativas históricas, desenho institucional, normas, práticas e regras. Contudo, EUA e URSS, através da cooperação, no embate bipolar da Guerra Fria, criavam zonas de influência que reproduziam seus modelos, garantindo maior grau de penetração de seus interesses (CURADO, 2014 *apud* CONDE, 2016).

Dessa forma, podemos concluir, que a Guerra Fria deixou duas importantes consequências que são relevantes para entender a consolidação da CID e realizar sua análise até hoje. A primeira, a conversão do Sul, o chamado mundo subdesenvolvido, no campo de batalha ideológico das duas grandes potências, dando forças aos movimentos de independência nacionais asiáticos e africanos. A segunda consequência foi colocar o conceito de desenvolvimento como o tema central, pois se tratava de um conceito consensual em meio à disputa bipolar. A estratégia do Ponto IV estadunidense precisaria completar dois condicionantes para seu êxito. O primeiro se tratava da descolonização e o segundo de convencer a opinião internacional de que o desenvolvimento só traria seus frutos prometidos se contasse com um esforço mundial. O contexto da Guerra Fria, que poderia parecer em um primeiro momento inoportuno para a conclusão destes objetivos do Ponto IV, acabou sendo propício para o avanço da agenda do desenvolvimento. Isto, pois, ao paralisarem o sistema das Nações Unidas pelo emprego do veto, os três D avançaram na agenda da ONU para o lugar de protagonismo, são eles: direitos humanos, descolonização e desenvolvimento (RIST, 2002).

Com tudo isso, é de vital importância compreender o histórico da CID até este momento, para entender melhor o contexto em que a China se insere para além de receptora da ajuda internacional, mas também como doadora. A cooperação chinesa passa a ganhar destaque, justamente, a partir da década de 1970, onde primeiramente estava centrada nos países socialistas, em disputa com os soviéticos. Porém, também entram em concorrência com os Estados Unidos pela influência em sua vizinhança asiática. O principal objetivo inicial era por um maior reconhecimento da República Popular da China como a representante legítima do povo chinês, frente às reivindicações da República da China (Taiwan). Vai ser neste momento também, que acontecerá a aproximação entre EUA e China que vai alterar bastante o cenário internacional na época. Sendo assim, na próxima seção será analisada a cooperação internacional para o desenvolvimento sob a perspectiva chinesa.

## **2 EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA CHINESA**

A política externa chinesa no século XXI é um dos principais tópicos de debate das Relações Internacionais contemporâneas (SHAMBAUGH, 2013). Nestes debates, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) é um assunto fundamental para se compreender elementos da estratégia chinesa. Sua ajuda externa e o seu financiamento para o



desenvolvimento estão incluídos no escopo da política externa (ZHANG; GU; CHEN, 2015). E como tal, fazem parte da estratégia de poder do país. Nesta seção, vamos abordar o histórico dos principais aspectos da cooperação para o desenvolvimento como ferramenta da agenda de política externa de Beijing.

O debate acerca da cooperação internacional para o desenvolvimento chinesa vem surgindo junto ao tema de novos doadores e da Cooperação Sul-Sul (CSS). No caso chinês, o país tem desde sua formação, em 1949, um histórico tanto como receptor, quanto como doador de ajuda externa. No entanto, com o forte crescimento econômico chinês das últimas décadas, seu papel político como doador vem se tornando um grande motivo de debate internacional. De acordo com Hartmut Sangmeister (2011, p. 2, tradução própria), a China “[...] como um doador emergente vem perseguindo uma estratégia na qual interesses de política externa e política econômica estão conectados com os objetivos de política do desenvolvimento”.

A China pensa sua assistência para o desenvolvimento de maneira diferente da proposta pelos atores do CAD-OCDE no âmbito Ocidental da cooperação. A concepção chinesa possui alguns elementos centrais que trazem uma grande ênfase na tríade: promoção de ajuda externa (*duiwai yuanzhu*), investimentos e comércio com os países receptores (PING, 2013). Além disso, essa promoção da ajuda está na base de sua política externa, trazendo um discurso de relações sul-sul e de benéficos mútuos, que são dois conceitos centrais nesta análise. De acordo com Deborah Brautigam (2011), além de ter uma ênfase diferente do modelo Ocidental, a ajuda externa chinesa é em grande parte influenciada por sua própria experiência no campo da assistência para o desenvolvimento.

No início, a ajuda externa chinesa tinha uma influência predominantemente ideológica. Durante a liderança de Mao Zedong (1949- 1976), a assistência ao desenvolvimento do país foi em grande parte centrada em um internacionalismo comunista (ZHOU, 2017). Durante esse período, as principais motivações era promover ajuda externa àqueles que compartilhavam com a China um passado colonial e almejavam a ideologia comunista. A parte dessa visão ideológica, uma das principais preocupações chinesas, naquele momento, estava na manutenção de sua integridade territorial e na defesa do princípio de sua soberania (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006).

Um exemplo marcante deste momento, é a promoção de ajuda externa para o Vietnã do Norte. O país foi o primeiro receptor de ajuda externa chinesa, principalmente militar, dentro do contexto de guerra em que o país vivia (COOPER, 2016). O objetivo chinês com esse tipo de ajuda, era ampliar seu internacionalismo comunista e dos valores do modelo maoísta para

países parceiros (CHIN; FROLIC, 2007). Porém, também existia o interesse em garantir a segurança de suas fronteiras que estavam muito próximas do conflito. Sob essa mesma perspectiva, outro objetivo crucial no período, e que persiste até dias atuais, era evitar que países reconhecessem Taiwan como o verdadeiro representante do povo chinês.

Neste sentido, pode-se perceber, que a ajuda externa chinesa buscava uma atração, principalmente, econômica para garantir um resultado político. Essa estratégia também foi expandida para fora da Ásia, chegando ao continente africano que passava pelo processo de descolonização. Essa expansão, além de manter a perspectiva ideológica chinesa, também cumpria com um papel econômico. Ao ajudar diversos países africanos em seu processo emancipatório, a China se engajava economicamente com estes parceiros (ZHOU, 2017). Esses exemplos mostram o quanto desde essa época, a visão da ajuda externa chinesa já estava conectada com sua agenda de política externa. Ao garantir essa parceria através da CID, os chineses garantiam uma forte influência na África, que persiste até tempos atuais.

Foi no continente africano, em Gana, no ano de 1964, que Zhou Enlai fez seu discurso que trouxe as diretrizes centrais do pensamento chinês acerca de sua cooperação econômica com outros países, batizada de “coexistência pacífica”. No documento intitulado “8 Princípios do Governo Chinês para a Ajuda Econômica e Assistência Técnica para Outros Países”, a China confirmou a ampliação do alcance geográfico de sua ajuda externa reforçando o interesse chinês em ampliar suas relações político-econômicas (ZHANG; GU; CHEN, 2015). Este documento também destacou elementos centrais da CID chinesa até os dias de hoje, como os princípios de benefícios mútuos, respeito à soberania dos países parceiros, não-condicionalidades e geração de um desenvolvimento autossuficiente (ENLAI, 1964).

A partir da década de 70, a liderança de Mao Zedong adotou estes princípios básicos, não apenas a fim de alcançar seus objetivos políticos e econômicos, mas também a fim de se colocar como uma terceira via entre os Estados Unidos e a União Soviética no campo da ajuda externa (CHIN; FROLIC, 2007). Segundo Brown (2017), estes princípios tornaram-se o mantra na qual a política externa chinesa e as relações gerais do país com o resto do mundo foram construídas. Sendo assim, pode-se perceber, que a atuação chinesa até a década de 1970, dentro do âmbito da ajuda externa, foi usá-la como ferramenta na garantia contra qualquer interferência estrangeira em seu território. Com isso, também consolidou as bases fundamentais da atuação externa chinesa que persiste até tempos hodiernos.

Com a liderança de Deng Xiaoping (1978-1992), os princípios que guiaram as políticas de desenvolvimento chinesas vão passar por modificações. Uma das mais relevantes é a

chamada “Teoria dos Três Benefícios”, que vai apontar que o desenvolvimento estaria associado “[...] à melhoria das forças produtivas da sociedade socialista, ao aperfeiçoamento da capacidade abrangente do Estado e a melhoria do padrão de vida das pessoas”. (DENG apud ZHANG; GU; CHEN, 2015). Sob essas justificativas a China irá ampliar sua parceria com diversos países, independentemente de sua orientação ideológica, ampliando assim a sua diversificação política e econômica. A partir deste momento, as bases da trajetória de inserção internacional que Beijing seguiria nos próximos anos serão extremamente importantes para o período contemporâneo.

Um momento essencial neste processo acontece em 1989 com o massacre da Praça da Paz Celestial (Tiananmen). As enormes críticas quanto aos abusos de direitos humanos no país foram determinantes no modo que o governo passou a se portar. Dessa forma, o ataque e sobretudo suas repercussões, foram definitivas para uma mudança na posição da política externa chinesa (BROWN, 2017), com a adoção de um perfil discreto que foi executada inicialmente após o ocorrido. De maneira simples, a ideia ainda no governo de Deng foi manter um chamado “baixo perfil” que se baseava em: “observar com calma, garantir nossa posição, lidar com os assuntos calmamente, esconder capacidades e esperar nosso tempo, ser bom em manter um perfil baixo e nunca reivindicar liderança” (BROWN, 2017, p. 19, tradução própria).

Esses foram os princípios que nortearam a chamada “Grande Estratégia Chinesa”, baseada na manutenção de um perfil baixo e discreto para a obtenção das aspirações nacionais, perseguindo a “Teoria dos Três Benefícios”. Como afirma Brown:

“Isso reconheceu uma série de posições que a China havia assumido desde a era maoísta – o desejo de se opor à hegemonia nos assuntos internacionais e a observação dos Cinco Princípios – mas também foi um reconhecimento de que a China tinha aspirações que desejava ver cumpridas, mesmo que não fossem afirmá-las agressivamente, evitando assim que adversários em seu espaço internacional, como os Estados Unidos, frustrassem seus planos. (...) Para muitos, ele traça uma maneira única para a China evitar o tipo de problema que a URSS experimentou na Guerra Fria, sendo embalado em uma corrida armamentista economicamente debilitante com os Estados Unidos, gastando enormes recursos em equipamentos militares em vez do bem-estar das pessoas e, em última análise, sendo derrubado por causa da falta de apoio popular que isso deu origem. **O papel dengista estabelecido para a China era ser cooperativo, observador das normas internacionais e defensor da estabilidade e do status quo, mas a frase também implicava algo que seria alcançado além disso – a ideia de ganhar tempo e almejar um objetivo maior.** Foi isso que deixou os observadores inquietos. Qual era a visão chinesa de seu papel depois de ter alcançado poder, riqueza e influência? Poderia sua linguagem tranquilizadora sobre não almejar a hegemonia realmente ser tomada pelo seu valor nominal?” (BROWN, 2017, p. 19, grifo e tradução próprios).

Em seguida, o governo de Jiang Zemin (1993-2003) fez com que a China se tornasse um agente ativo em diversas instituições multilaterais internacionais e regionais, de modo a

reverter seu isolamento político e garantir seus interesses (YAHUDA, 2007). Porém, o país ainda valorizava primeiramente o seu princípio de soberania e de não-intervenção, lutando para que independente de suas escolhas políticas domésticas, fosse escutado como um igual e fosse respeitados nestes fóruns internacionais. Dessa forma, passou a se inserir nos fóruns internacionais a partir da perspectiva do “baixo perfil”. Também vai ser ao longo deste período que a China aumentará sua ajuda externa para garantir influência em seu entorno estratégico. Com o cenário da Crise Financeira Asiática de 1997, os chineses utilizaram a CID como uma ferramenta fundamental de aproximação a países do Sudeste Asiático como Vietnã, Camboja e Filipinas (DE ALMEIDA, 2018).

A partir do governo Hu Jintao (2003-2012), a China se distancia dessa política de “baixo perfil”, de modo a perseguir o que foi chamado de uma “ascensão pacífica” (XIAOXIONG, 2005). Neste momento, os chineses ainda não tinham nenhuma pretensão de se confrontar com os estadunidenses. Porém, era necessário firmar sua influência na Ásia e garantir ainda mais sua integridade territorial. Para isso, precisava traçar seu plano de crescimento como uma grande potência responsável e deixar a “mentalidade de vítima” que possuía para adotar a postura de uma potência em ascensão (XIAOXIONG, 2005). Como parte desse processo, os chineses desejam mostrar como os outros países se beneficiariam de seu crescimento. Dessa forma, era preciso mostrar que tal processo seria mais como uma oportunidade para o mundo do que uma ameaça. A partir de 2003, os *policy makers* chineses passaram a enfatizar a importância de uma estratégia diplomática efetiva para o crescimento do país (XIAOXIONG, 2005).

Um exemplo desse processo de mudança foram os Jogos Olímpicos de 2008, que foram utilizados por Beijing para mostrar como o país estava crescendo e todas as mudanças domésticas que haviam ocorrido. Isso aumentou o orgulho e a confiança dos chineses em seu futuro, além de ter mudado consideravelmente a imagem da China internacionalmente, passando a ser vista como uma grande potência moderna e forte (DONG, 2009). Além disso, de acordo com Brown (2017) a lógica do baixo perfil foi sendo diluída na esteira dos acontecimentos da primeira década do século 21, entre os quais o atentado de 11 de setembro de 2001 e a crise financeira de 2008. Pelo menos três fatos desafiavam a estratégia de “baixo perfil”: a pressão para que o país assumisse mais responsabilidades em assuntos de segurança, o descuido em prevenir reações da parte dos Estados Unidos e o insucesso em apaziguar os próprios vizinhos.

“Primeiro, após os Jogos Olímpicos de 2008, a China enfrentou uma pressão cada vez maior da sociedade internacional para assumir mais responsabilidades sobre questões de segurança. Tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento acusaram a China de agir de forma irresponsável em sua relutância em fazê-lo. Eles interpretaram “não assumir liderança” como uma rejeição à participação em questões de segurança internacional não centradas na China e consideraram a insistência da China em se identificar como um país em desenvolvimento como uma relutância em fornecer ajuda econômica aos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, em 2010, o governo Obama adotou uma estratégia para reequilibrar a China no Leste Asiático. Muitos acreditavam que a estratégia do “Baixo Perfil” não impediu os Estados Unidos de mirar a China como um grande concorrente estratégico. Terceiro, as disputas marítimas com o Japão, as Filipinas e o Vietnã voltaram a ocorrer em 2009, indicando ainda que essa estratégia não poderia nem mesmo apaziguar os países vizinhos. Esses fatos mostraram que a estratégia não pôde mais fornecer um ambiente favorável para a China. De fato, a interpretação oficial do “Baixo Perfil” como “moderado e cauteloso” revelou o dilema dos formuladores de políticas chinesas sobre sua eficácia e sua relutância em abandoná-lo. (YAN, 2014, p. 156, tradução própria)

Com isso, este período entre 2003 e 2012 foi ao mesmo tempo de grande crescimento econômico, sobretudo durante a crise financeira mundial de 2008, em que a China se destacou ainda mais que os países ocidentais e de grandes cobranças de assumir uma posição de liderança global. A resposta chinesa à crise global não foi só diferente em termos de modelo de desenvolvimento, mas também ajudou no crescimento de sua influência regional. Porém, quando Xi Jinping assume a liderança do país em 2012, vai precisar lidar com problemas gerados por essas taxas de crescimento muito expressivas, como a grande desigualdade interna produzida, junto as disparidades entre as regiões e os custos ambientais desse processo (NAUGHTON, 2016).

Portanto, é possível perceber através do histórico que a CID foi um elemento fundamental da política externa chinesa. A princípio, a partir de uma visão ideológica que visava a manutenção de uma integridade territorial. Posteriormente, como uma forma de aproximação de seu entorno estratégico. Com a política do “baixo perfil”, as relações econômicas foram fundamentais para que os chineses realizassem sua aproximação diplomática e assim continuam sendo. Na próxima seção será analisada como a partir do governo Xi Jinping a CID se torna ainda mais relevante oficialmente para a política externa chinesa.

### **3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO COMO FERRAMENTA DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA**

Com a chegada de Xi Jinping ao poder na China, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) vai ser ainda mais desenvolvida. Encontrando um ambiente tanto externo quanto interno conturbados, o líder chinês vai utilizar ainda mais da CID como elemento fundamental de sua política externa. Portanto, nesta seção realizaremos uma análise

do discurso oficial chinês, para tentar mostrar como a CID entra na política externa do gigante asiático atualmente.

Ao assumir o governo, Xi Jinping se vê diante de questões importantes a resolver, questões principalmente relacionadas à legitimidade do regime e à expansão do poder chinês. A resposta de solução a essas questões foi, além do crescimento econômico, o chamado tripé social: uma educação patriótica, a preservação da estabilidade e a formação de um governo orientado para serviços (FEWSMITH, 2016). Portanto, como Fewsmith (2016) sugere, o pilar de sustentação do governo chinês é o estado de bem-estar social. Dessa forma, essa manutenção é de grande importância e a base fundamental da política de Estado chinesa.

Swielande e Vandamme (2019) complementam que o crescimento econômico é fundamental para a manutenção do Partido Comunista no poder, pois, auxilia na estabilidade social doméstica e ajuda a garantir o status de grande potência adquirido no cenário internacional. Os autores reforçam que o foco de Beijing na economia para aumentar sua influência e poder é devido à sua ainda vulnerabilidade militar perante os Estados Unidos. (SWIELANDE; VANDAMME, 2019).

Sendo assim, o atual presidente chinês discursa que o objetivo principal de seu governo é “reviver a crença no regime e reascender o senso de propósito e dinamismo” (NAUGHTON, 2016, tradução própria). Dessa forma, Xi Jinping, diferente de seus antecessores, foi capaz de demonstrar sua visão a partir de slogans simples como “*The China Dream*”, “*Asia-Pacific Dream*” e “*Belt and Road*”, todos com a essência de uma prosperidade estatal, orgulho e felicidade coletiva e o rejuvenescimento nacional, termos constantes nos discursos oficiais de Beijing (STENSLIE; GANG, 2016).

A nova estratégia chinesa sob a liderança de Xi Jinping, atribuída pelo próprio presidente como “*The China Dream*” (O Sonho Chinês) não opera sob a lógica de soluções uniformes para toda situação. Em vez disso, cada espaço global passa a ter contornos particulares no âmbito da “grande estratégia” perseguida pelo Estado chinês. Ademais, o processo decisório do governo chinês em política externa ganhou complexidade com o passar dos anos devido à emergência de novos temas e atores institucionais. Outro fator que diferencia Xi Jinping de seus antecessores é a natureza das estratégias políticas. Hu Jintao e Jiang Zemin focaram nas questões domésticas, principalmente econômicas, de modo a solucionar os problemas internos, com a preocupação na manutenção do regime. Já o atual presidente começou seu mandato com o objetivo de expandir a economia do país através da exportação de capital, tecnologia, inovação e capacidade industrial (STENSLIE; GANG, 2016).

No que tange à sua posição no cenário internacional, quando Xi Jinping assume o governo em 2013, a China já havia se tornado um ator extremamente relevante no sistema internacional, fato que não podia mais ser escondido ou disfarçado. Além disso, atitudes que foram tomadas pelo governo chinês iam de encontro ao termo “ascensão pacífica”, pois alguns dos países vizinhos sofreram pressões militares (GOLDSTEIN, 2020). Por esses motivos, Goldstein (2020) afirma que a estratégia chinesa passa a ser mais firme a partir desse momento, de modo que quando a cooperação não for suficiente para atingir seus objetivos, seu poderio e riqueza o serão, gerando um ponto de inflexão do momento em que a China deixa de se adaptar ao cenário internacional e passa a moldá-lo.

Desse modo, o presidente obtém sucesso ao unir em sua grande estratégia os interesses nacionais aos valores e crenças chinesas, fortalecendo ainda mais seu poder e o regime, além de favorecer a integração nacional. Nas palavras de Norton (2015): “os objetivos gerais do PCC são manter o partido no poder, e promover o rejuvenescimento da China através do desenvolvimento econômico, para alcançar os "objetivos gêmeos do centenário" de se tornar uma "sociedade moderadamente próspera" até 2021 e alcançar a "modernização" até 2049”.

Por outro lado, Khan (2018) sustenta a tese de que a China vive um grande paradoxo atualmente, de modo que apesar de ser uma grande potência, estando em seu período de maior poder das últimas décadas, ela também vive uma insegurança, um medo de que tudo que foi alcançado se desfaça. Tal medo não é novo, existe desde os governos de Hu Jintao e Deng Xiaoping, mas se torna mais forte na medida em que o país se torna mais poderoso. Também por esse motivo, a grande estratégia de Xi Jinping se apresenta como uma continuidade dos objetivos de seus antecessores, mas com maior “urgência e vigor” (KHAN, 2018). Para o autor, a China de Xi não é apenas uma potência em ascensão inspirando medo em uma potência estabelecida, nem uma cujo último propósito é reviver sua glória perdida. É um país incerto sobre quão durável seu poder e integridade irão se provar, que irá fazer tudo que pode para ter certeza deles. (KHAN, 2018, tradução própria)

Neste trabalho, o principal interesse está no uso da diplomacia, através da CID como forma de Beijing alcançar seus objetivos principais e implementar sua “grande estratégia”, pois através do uso do poder brando e do poder econômico, a China tenta criar uma imagem positiva para si internacionalmente (GUPTA, 2019). Como exemplo disso, o discurso pronunciado por Xi Jinping em novembro de 2014, realizado em uma reunião sobre política externa do Partido Comunista, em que dizia que o relacionamento da China com o resto do mundo estava mudando e que o país precisava desenvolver uma presença internacional que representasse melhor seu

papel como uma superpotência, a partir de uma diplomacia mais ativa e de uma pressão para reforma nas organizações internacionais, de modo que seus interesses fossem respeitados (STENSLIE; GANG, 2016).

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que o país investe em recursos materiais de poder, como a indústria bélica e a inovação tecnológica, também valoriza de maneira significativa a importância dos mecanismos de *soft power*, pois este é essencial para a legitimação da perspectiva chinesa nas relações internacionais, fundindo suas ideias no sistema internacional e assim fortalecendo cada vez mais a globalização moldada da forma que deseja (COSTA, 2019). Por isso, apesar de estar presente nos regimes e instituições construídos pelos Estados Unidos e pelo Ocidente, Beijing não deixa de criar e desenvolver suas próprias instituições alternativas, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, o Novo Banco de Desenvolvimento, o Fundo da Rota da Seda, os BRICS, a Organização para Cooperação de Xangai, e tantos outros como forma de complementar sua estratégia (SWIELANDE; VANDAMME, 2019).

Tal postura mostra a importância dada pelo país para a construção de normas que favoreçam seus interesses nacionais. Uma grande representação da nova postura chinesa no cenário internacional é a *Belt and Road Initiative* (BRI), que une as aspirações de Beijing de ser mais influente politicamente, se firmar como uma potência mundial e escapar da “armadilha de um país de renda média”, de modo a estabelecer um desenvolvimento guiado pela inovação para que assim seja capaz de aquecer novamente seu crescimento econômico e se tornar um país de renda alta (LIU; SCHWAAG; TAGSCHERER; CHANG, 2017). A BRI é centrada na promoção de infraestrutura, e demonstra a ênfase chinesa em empréstimos concessionais direcionados para projetos completos. Porém, além de promover infraestrutura e conectividade, a iniciativa envolve cooperação para o desenvolvimento, comércio, investimentos e uma ferramenta de política externa chinesa (JIE, 2017).

Portanto, o elemento fundamental da agenda contemporânea de promoção de ajuda externa chinesa inclui a estratégia conhecida como “Grande Ajuda” ou a Triade da Cooperação para o Desenvolvimento (PING, 2013). Essa estratégia consiste em aliar a promoção de ajuda externa, laços comerciais e de investimento direto. Com estes princípios em mente, a China irá lançar seu primeiro Documento Branco sobre a Ajuda Externa em 2011, e lançará um segundo em 2014. Nestes documentos, os chineses irão reafirmar grande parte dos elementos do discurso de Zhou Enlai, além de tentar diferenciar o modelo de ajuda chinês do modelo tradicional ocidental. Estes documentos, serviram para mostrar essa continuidade e maturidade da



assistência chinesa, mas também para responder às questões levantadas pela Comunidade Internacional acerca de sua emergente atuação no campo (ZHANG; GU; CHEN, 2015).

Para além disso, os documentos trazem dois novos aspectos. O primeiro é a ajuda externa chinesa se manter realista dentro das possibilidades de alcance dos acordos entre as nações. O segundo é a busca por inovação e adequação da ajuda externa às novas experiências, ajustando os mecanismos de promoção de modo a buscar por melhorias sempre. Por fim, o documento se dedica a reiterar a posição de que a ajuda externa chinesa é concebida dentro da Cooperação Sul-Sul (CSS), em sua concepção, decorrente do grau de horizontalidade entre doador e receptor (ZHANG; GU; CHEN, 2015).

A responsabilidade na China pela elaboração de diretrizes e pela parte operacional da CID está em diversas unidades do governo chinês. No topo da hierarquia de governo do Partido Comunista Chinês (PCCh), duas estruturas são responsáveis pela orientação geral das políticas a serem adotadas por outros órgãos governamentais: o Grupo Principal de Relações Exteriores do PCCh e o Grupo Principal de Assuntos Estrangeiros do Conselho de Estado (CHIN; FROLIC, 2007). Abaixo dessa estrutura de alto escalão do PCCh, existem quatro órgãos governamentais que se articulam pela administração das concessões do governo chinês para o programa de CID. São o Ministério do Comércio (MOFCOM), o Ministério de Relações Exteriores (MFA), um conjunto de ministérios que inclui o Ministério da Agricultura, da Educação e da Saúde, e o Gabinete de Contato Internacional do Comitê Central do PCCh. (CHIN; FROLIC, 2007).

Ademais, apesar de não estarem oficialmente listadas na governança oficial da ajuda externa chinesa, as empresas estatais ocupam um papel central no sistema de “Grande Ajuda”. Essa participação está refletida nos interesses da China em buscar novos mercados, expandir seus investimentos e ampliar a presença de suas empresas para além de seu território. Empresas estatais são favorecidas com “[...] regulações comerciais preferenciais e empréstimos a juros baixos” (ZHANG; GU; CHEN, 2015), como uma maneira de aumentar a influência chinesa nos países receptores de ajuda, bem como ampliar a competitividade destas empresas entre si.

Posto isso, a estrutura da ajuda chinesa é bastante complexa e possui um jogo entre estes atores internos. No final, a alta cúpula do partido é a grande tomadora da decisão, porém, está atrelada a essa gama de interesses internos. Segundo Denghua Zhang e Graeme Smith (2017), o MOFCOM tem um papel importante na gestão da ajuda externa chinesa, porém sua influência é exagerada. O MFA influencia como o zelador se a ajuda pode ser fornecida para beneficiar as relações bilaterais chinesas com um determinado país e se o ambiente é adequado

(ZHANG; SMITH, 2017) Os demais atores competem entre si, sobretudo as empresas que possuem um papel subestimado porém são “a cauda do sistema de ajuda da China que muitas vezes sacode o cachorro, levando a um programa de ajuda dominado por projetos de infraestrutura apoiados pelo programa de empréstimos concessionais” (ZHANG; SMITH, 2017, p. 12, tradução própria).

Para tentar organizar esse processo, os chineses tornaram seu programa de cooperação ainda mais relevante quando em 2018 criaram uma verdadeira agência para coordenar sua política de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Essa nova agência recebeu o nome de CIDCA (Agência Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento da China) e ainda existe pouco conhecimento de sua atuação. Mas isso mostra o quanto a CID chinesa ainda está em processo de transformação.

Uma outra amostra disso é que em 2021, o governo chinês lançou seu mais recente Documento Branco sobre a Ajuda Externa. Neste, os chineses reenfatazaram as suas normas e conceitos construídos a partir de toda essa experiência desenvolvida. A principal ideia que tentam estabelecer é a de um mundo que vive em um nível sem precedentes de interconexão e interdependência entre os países. Sendo assim, todos são vinculados a uma comunidade global de futuro compartilhado. Dessa forma, os chineses defendem um ideal de harmonia universal, na qual o mundo deve perseguir um caminho comum que é chamado por eles de “O Grande Caminho”. Portanto, a China defende relações internacionais mais justas e equitativas a partir dessa ideia de uma aldeia global, onde a cooperação e a ajuda mútua são fundamentais para o fluxo harmônico.

Além disso, os chineses defendem uma retórica de retribuir gentileza com gentileza, onde sempre se lembrarão do apoio e da ajuda que receberam de outros países e organizações internacionais. Com esse discurso, os chineses vão buscar o que eles classificam como “o bem maior e os interesses compartilhados, defender os princípios de sinceridade, resultados reais, afinidade e boa-fé para o desenvolvimento de relações com outros países em desenvolvimento e os princípios de amizade, sinceridade, benefício mútuo e inclusão para expandir as relações com os países vizinhos” (COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA CHINA PARA O DESENVOLVIMENTO NA NOVA ERA, 2021, p. 4, tradução própria). Com esses princípios de uma comunidade global, o presidente Xi Jinping tenta enfatizar muito em seus discursos as responsabilidades da China. Para este fim, o líder chinês aproveitou muitas ocasiões internacionais importantes para anunciar uma ampla gama de medidas de cooperação sob a

justificativa de desenvolvimento global e implementar a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

Esse senso de responsabilidade da China como um país importante é histórico e tem muita base no confucionismo. A organização social hierárquica e harmônica é fundamental para a organização social chinesa. A partir disso, quem ocupa posições relevantes, também possui deveres com aqueles que ocupam posições menos relevantes. Portanto, os chineses como membros fundadores das Nações Unidas e também membro permanente do Conselho de Segurança da ONU defendem, através de sua retórica, valores universais da humanidade como – paz, desenvolvimento, equidade, justiça, democracia e liberdade – e defendem um caminho de desenvolvimento pacífico, aberto, cooperativo e inclusivo. A China considera um dever engajar-se ativamente na cooperação para o desenvolvimento como membro responsável da comunidade internacional.

Sendo assim, pode-se perceber que no campo do discurso, os chineses defendem o mundo como uma só aldeia, onde é importante compreender a posição que se ocupa. Com essa retórica, defendem que seu papel é de grande alcance, seja por sua história e tradição ou pelo tamanho de seu território e população. O recente crescimento do país, portanto, não deveria ser encarado como uma ameaça, pois, é uma retomada de um curso natural e os chineses estão preparados para cumprir também com a responsabilidade de seu posicionamento. Dessa forma, mais que um problema para o mundo, o crescimento chinês é benéfico para a consumação da harmonia global.

Assim, os valores e conceitos oficiais do governo chinês perpassam por essa visão. Ao respeitarem as regras atuais do cenário internacional, sabem que faz parte de seu papel impor um novo regramento em que busca um maior cenário de equidade perante as outras potências. Portanto, o cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento não só funciona como um elemento fundamental de justificar a sua posição, como visa estabelecer essas novas posições no cenário internacional. Para além dos benefícios econômicos e políticos, o sistema da CID funciona como um importante meio de estabelecer estes conceitos do governo chinês nas relações internacionais globais. Por isso, na próxima seção vai ser trabalhado como alguns acadêmicos enxergam o funcionamento desse sistema.

#### 4 A EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FERRAMENTA DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA

Ao analisar os conceitos e as práticas do governo chinês ao longo dos anos, é perceptível o quanto a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) é justificada pelo governo chinês por sua posição dentro dessa ideia de uma harmonia da aldeia global. Como apresentado, a base do pensamento chinês na política exterior remete-se aos princípios da coexistência pacífica evidenciado pelo premier Zhou Enlai, entre 1963-64, e que norteiam grande parte da interação chinesa com o ambiente internacional até hoje. Estes Cinco Princípios tornaram-se o mantra na qual a política externa chinesa e as relações gerais do país com o resto do mundo foram construídas (BROWN, 2017, p. 15).

Sendo assim, a partir dos anos 1990, já estavam delineadas as bases da chamada “grande estratégia” chinesa que começou baseada na manutenção de um perfil baixo e discreto para a obtenção de aspirações nacionais. O crescimento foi tanto que chegou o momento em que o país foi obrigado a ter mais ação dentro do contexto global. A partir de então, os esforços chineses passaram a ser em justificar essa sua ascensão como pacífica e benéfica para o mundo, como sendo parte da China voltando a ocupar este espaço de responsabilidade dentro da aldeia global. Nesta seção, investigaremos como alguns teóricos chineses analisam estes conceitos e práticas a partir dessa “grande estratégia” chinesa em sua política externa.

Para começar nessa questão, entretanto, é fundamental compreender a interpretação do conceito de poder. Em sua obra, Joseph Nye (2011, p. 5-6), destaca a possibilidade de haver diversas maneiras de compreender o conceito de poder, a depender do contexto no qual está inserido e dos valores e interesses daqueles que o analisam. Ao pensarmos na política externa chinesa contemporânea, ao longo de suas transformações históricas e com suas diversas peculiaridades, é necessário refletir sobre a estratégia que a envolve indo além dos conceitos tradicionais de poder.

Em medida de comparação, para Joseph Nye (2011) o conceito de poder possui duas esferas: a primeira delas diz respeito a poder definido como recursos que chamou de *hard power*, e a segunda, referente à definição de poder como resultados comportamentais que chamou de *soft power*. A partir da definição dessas tipologias na obra de Joseph Nye (2004; 2011) se entende que o *soft power* está relacionado a recursos intangíveis e que *hard power* está relacionado a recursos tangíveis. O que nas palavras do próprio autor, *soft power* “[...] é a habilidade de afetar os outros através de meios cooptativos de estruturação de agendas, persuasão e geração de atração positiva com o objetivo de obter resultados favoráveis” (NYE,

2011, p. 21, tradução própria). Os recursos constantemente associados ao *soft power*, geralmente, estão relacionados às ideias, aos aspectos culturais e aos valores dos Estados. Contudo, a perspectiva de *soft power* possui outras interpretações extremamente valiosas para o entendimento da estratégia de poder chinesa.

Ambos os conceitos são amplamente comentados no âmbito político chinês, sendo frequentemente enunciados por líderes políticos. Conforme destaca Mingjiang Li (2009, p. 1-2), em 2006, o então Presidente Hu Jintao destacou a importância que recursos de *soft power* e *hard power* exerciam no aumento do status internacional da China, bem como no aumento de sua influência. Tendo em vista essa importância, Chen Zhimin e Chang Lulu (2013, p. 7) propõem uma interpretação diferenciada, com base no conceito de "*soft use of power*" elaborada por Mingjiang Li (2009). O "*soft use of power*" compreende que recursos materiais, tais como os econômicos e militares, podem gerar um resultado comportamental de atração. Nesse sentido, Chen e Chang (2013, p. 8, tradução minha) acreditam que:

[...] ao promover ajuda militar e econômica, segurança, investimentos, mercados e matérias-primas, um país pode desenvolver o poder de atração por meio de interesses materiais, e assim ter a habilidade de influenciar o comportamento de outros países.

Logo, na concepção de que tanto os recursos materiais quanto os imateriais podem gerar um comportamento de atração, o "*soft use of power*" ocorre por meio de diferentes mecanismos a depender dos recursos utilizados (CHEN; CHANG, 2013, p. 8). Li (2009, p. 6) destaca que parte dos autores chineses que discorrem sobre a estratégia chinesa de poder entendem que todo tipo de recurso, material e imaterial, pode ser convertido em *soft power* e *hard power*, a depender do contexto em que estão inseridos. Por isso, o *soft power* chinês na maioria das vezes é chamado de "modelo chinês", composto por elementos tais como multilateralismo, diplomacia econômica e uma política de boa vizinhança (LI, 2009, p. 6).

Assim sendo, é fundamental entender esse chamado "modelo chinês" sob a ótica do "*soft use of power*" para compreender a utilização de recursos, sejam materiais ou imateriais, sob os eixos da estratégia de poder chinesa. Para Wang (2014, p. 2), esses principais eixos na atualidade são fruto das mudanças ocorridas na política externa chinesa com o início da liderança de Xi Jinping, em 2012. Em seu artigo, o autor elenca oito pontos centrais da política externa chinesa na atualidade, que se relacionam diretamente com o "*soft use of power*" da China. Dos pontos destacados, cinco são fundamentais para este exercício de compreensão da estratégia de poder chinesa e, de maneira geral, para a análise da cooperação chinesa para o desenvolvimento.

Destes, o primeiro ponto se refere ao discurso do “sonho chinês”, trabalhado na seção anterior, que versa sobretudo sobre os objetivos econômicos. Para Wang, este objetivo está associado a um exercício de poder chinês mais ativo e que assume as capacidades e potencialidades para que a China se torne um país central para as relações internacionais. O segundo ponto destacado pelo autor é o objetivo do 18º Congresso do Partido em tornar a China uma grande potência marítima. De acordo com o autor (2014, p. 2-3), a busca e o fortalecimento do poderio marítimo chinês estão relacionados com a prospecção e a exploração de recursos naturais, desenvolvimento de uma diplomacia marítima mais assertiva de modo a ampliar a influência chinesa no Mar do Sul da China e no Mar do Leste.

O terceiro ponto enunciado por Wang (2014, p. 3-4) diz respeito à diplomacia de vizinhança da China. Todo o globo é relevante para a diplomacia e para o desenvolvimento econômico chinês, entretanto a região asiática é considerada estratégica. De acordo com Wang, a liderança de Xi Jinping considera as regiões fronteiriças da China estratégicas do ponto de vista securitário, ambiental, econômico e diplomático (WANG, 2014, p. 4). A estratégia de poder para a região asiática, conforme o discurso oficial, tem como princípios centrais a cooperação em segurança regional sob um posicionamento chinês que busca os benefícios mútuos. Dentro disso, o quarto ponto destacado pelo autor diz respeito à criação das rotas da seda. Segundo Wang (2014, p. 4-5), a criação da iniciativa *Belt and Road* (BRI), que visa à criação de conectividade por meio de infraestrutura, além disso está associada à circulação de bens e moedas locais (WANG, 2014, p. 4).

Por fim, o último ponto destacado por Wang Yizhou (2014, p. 6) é referente ao aumento das responsabilidades de grande potência da China. A liderança de Xi Jinping destaca a China como uma grande potência e que, com tal status, responsabilidades internacionais se tornam centrais. Nesse sentido, em 2013, o Ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, declarou, na Assembleia Geral das Nações Unidas, que “[...] a China irá participar nos assuntos globais de maneira mais ativa e compreensiva, cooperando com os demais países, enfrentando desafios globais complexos juntamente com os outros” (WANG 2013 *apud* WANG, 2014, p. 6).

Nestes cinco pontos destacados da visão de Wang (2014), pode-se compreender da visão do autor, como o discurso chinês em assumir maior responsabilidades é fundamental para assimilar a política externa chinesa. Ao se assumir um maior comprometimento, seja a nível doméstico, regional ou global, os chineses reforçam a importância de que a sua cooperação para

o desenvolvimento representa o seu compromisso em se estabelecer como um agenda-setter na área do desenvolvimento internacional.

Para Chen e Chang (2013), outros conceitos de poder podem ser derivados do entendimento de que todos os tipos de recursos podem gerar resultados comportamentais de atração e/ou coerção. Nesse sentido, os autores elaboram a ideia de *hard soft power* e de *soft hard power*. O primeiro se refere ao uso de recursos imateriais para a obtenção de resultados comportamentais coercitivos, como, por exemplo, a coerção diplomática e cultural, sendo esta última alcançada por meio da elaboração de propagandas difamatórias (CHEN; CHANG, 2013, p. 11). O segundo conceito se refere ao uso de recursos materiais para a obtenção de resultados comportamentais de atração. Dentro deste segundo conceito, os autores destacam a importância de recursos econômicos não apenas para punir, mas sobretudo para atrair outros países (CHEN; CHANG, 2013, p. 12). Sendo assim possível, por meio de uma agenda de cooperação e financiamento para o desenvolvimento, a China gerar uma estratégia de *soft hard power*, ou seja, de atratividade branda através do uso de seu poderio econômico duro.

A partir desta flexibilização da relação entre recursos e resultados comportamentais na conceitualização de poder de alguns acadêmicos chineses, Chen e Chang (2013) avaliam, de maneira qualitativa, os recursos de poder da China. Nesta avaliação, todos os aspectos são avaliados frente a seu potencial de gerar atração e coerção a outros países. Por meio da análise dos resultados comportamentais alcançados por cada tipo de recurso, é possível concluir, com base na análise proposta pelos autores, que a estratégia de poder chinesa é, em grande parte, composta por uma elevada ênfase na atratividade econômica e na sua política externa (CHEN; CHANG, 2013, p. 12). Os elementos de maior destaque são a criação do Belt and Road Initiative (BRI) e do Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), bem como o fortalecimento da Organização de Cooperação de Shanghai (SCO, da sigla em inglês) (CHU; CHANG, 2017, p. 105).

As aplicações destes recursos econômicos e de política externa, através da criação e do fortalecimento de iniciativas regionais e internacionais, trazem resultados comportamentais de atração, que possuem como objetivo o aumento da influência chinesa e esse estabelecimento do país como um agenda-setter. De acordo com Chen e Chang (2013, p. 18), além da atração, a estratégia chinesa também possui elementos de proteção. Estes podem ser explicados pelas características de respeito à autonomia e soberania presentes na política externa chinesa. Ao utilizar uma estratégia de atração-proteção, é possível verificar um discurso chinês relacionado com os bons vínculos diplomáticos, ênfase nas relações econômicas, participação multilateral

e um exercício de agenda-setter comedido. Todavia, nem sempre um exercício de poder por meio da atração implica em uma ação estatal benigna e uma estratégia de poder livre de interesses.

Por outro lado, o pensador chinês Yan Xuetong (2014) utiliza sua perspectiva conhecida como realismo moral, que é uma combinação do pensamento realista tradicional das Relações Internacionais com elementos da filosofia chinesa ancestral, para analisar as duas grandes estratégias contemporâneas perseguidas pela China em termos de política externa. A primeira, voltada para a manutenção de um baixo perfil que buscou manter a China fora do foco, enquanto o país crescia sua participação internacional. Em sequência, pautada em maior assertividade, o autor chamou de busca por resultados que a partir do governo de Hu Jintao, passou a pintar a China como essa potência em ascensão pacífica.

Segundo o autor, as circunstâncias globais e a necessidade de um maior posicionamento chinês abriram caminho para uma inflexão comportamental na política externa de Xi Jinping. Na visão de Yan Xuetong (2014), a estratégia da busca por resultados intenciona, portanto, a três questões fundamentais: a busca por interesses compartilhados com os países vizinhos, a defesa de um novo conceito de moralidade e interesses, e o país trazer princípios como a valorização de amizades e justiça. Essas questões, para o autor, trazem três grandes mudanças no posicionamento de política externa da China.

Em primeiro lugar, ao passo que a estratégia do baixo perfil enfatizava a cooperação estratégica baseada no melhoramento da confiança mútua, a busca por resultados enfatiza os interesses comuns na cooperação. Isso significa que a China tem sido mais pragmática e mostra mais iniciativa em desenvolver cooperação estratégica, ainda que não haja a presença de uma confiança mútua. Essa mudança é especialmente importante na cooperação com os países vizinhos, onde o nível de confiança é muito baixo.

Em segundo lugar, o novo conceito de moralidade e interesses significa que a moralidade agora é encarada como algo superior aos lucros econômicos, priorizados anteriormente na estratégia do baixo perfil. Por fim, ter princípios e valorizar amizades significa dizer que a China delineará sua política com relação a um determinado país levando em conta o caráter das relações bilaterais existentes. Com tudo isso, Yan (2014) entende que a cooperação chinesa é dividida sob Xi em torno de uma classificação dos países como: pilares estratégicos, Estados normais, competidores globais e países hostis.

Com a diretriz do baixo perfil, a China uma vez tentou desenvolver relações iguais com todos os estados sem diferenciar entre amigos e inimigos. A diretriz da busca por



resultados levará a China a categorizar as relações externas em quatro tipos: pilares estratégicos como Rússia e Paquistão, estados normais como Alemanha e Índia, concorrente global apenas com os Estados Unidos e países hostis como Japão e Filipinas. A estratégia busca por resultados também tenta estabelecer reputação moral e credibilidade estratégica para a China, permitindo que os vizinhos se beneficiem economicamente do crescimento da China. Essa abordagem difere do princípio do baixo perfil de benefícios economicamente iguais e mútuos. **Como o objetivo da estratégia busca por resultados é fazer mais amigos, possíveis aliados, em vez de ganhar dinheiro, a política externa da China se tornará politicamente orientada e com princípios.** (YAN, 2014, grifo e tradução próprios.)

No âmbito da estratégia de busca por resultados, então, a visão global da China posiciona os países em diferentes estratos. Dessa forma, para Yan Xuetong (2014), a estratégia chinesa sob a liderança de Xi Jinping não opera sob a lógica de soluções uniformes para toda a situação. Em vez disso, cada espaço global passa a ter contornos particulares no âmbito da “grande estratégia” perseguida pelo Estado chinês. Sendo assim, apesar de existir um posicionamento global chinês, as estratégias de cooperação possuem contornos diretos da relação da China com o Estado em questão.

Um conceito fundamental para compreender a prática da CID chinesa é o conceito de Comunidade de Destino Comum (CDC)<sup>1</sup>. O autor chinês Denghua Zhang (2018) desenvolve em seu trabalho que todo o compromisso da China com essa iniciativa de desenvolvimento é também por conta da sua ambição de reformular a governança global. Xi Jinping, em 2017, se tornou o primeiro presidente chinês a participar do Fórum Econômico Mundial em Davos, onde destacou essa visão de uma aldeia global como sua perspectiva para a governança mundial, observando que “a humanidade se tornou uma comunidade de destino comum que é inseparável do outro, e seu interesse é altamente interdependente” (XI, 2017 *apud* ZHANG, 2018).

O conceito de CDC tornou-se um conceito central na diplomacia da China no governo de Xi Jinping. Apareceu pela primeira vez no Livro Branco da China sobre Desenvolvimento Pacífico em setembro de 2011. Em outubro de 2013, Xi prometeu convergir o “Sonho da China com as aspirações de desenvolvimento das nações vizinhas” e despertar o senso de destino comum (Xinhua, 2013 *apud* ZHANG, 2018). Outro exemplo de conversão das diversas iniciativas externas, Xi afirmou que “aproximar-se de uma comunidade de futuro

---

<sup>1</sup> Segundo Denghua Zhang (2018), é um novo conceito na diplomacia chinesa que tem sido cada vez mais usado pelo governo chinês, especialmente o presidente Xi Jinping, em ocasiões internacionais. É um conceito que consolidar essa ideia de uma “aldeia global” bastante mencionado também pelos chineses.

compartilhado para a humanidade” é o objetivo final da Iniciativa do Cinturão e Rota (MOFCOM, 2017 *apud* ZHANG, 2018).

Outros pensadores chineses enxergam o conceito de CDC como essencial para uma visão da política externa chinesa. Tao Wenzhao, da Renmin University, argumenta que o CDC é uma inovação conceitual e reflete a visão de governança global da liderança chinesa (ZHANG, 2018). Xu Jin e Guo Chu, da Academia Chinesa de Ciências Sociais, investigaram o CDC da China com diferentes regiões/países e definiram o CDC como o arranjo bilateral/multilateral que envolve cooperação política e apoio à segurança (ZHANG, 2018). Liu Zongyi, pesquisador dos Institutos de Estudos Internacionais de Xangai, argumentou que o conceito de CDC abrange questões econômicas, de segurança e culturais, com a China visando estabelecer uma nova ordem econômica na Ásia (ZHANG, 2018). O professor Zeng Lingliang, da Universidade de Wuhan, argumentou que as implicações da Iniciativa do Cinturão e Rota da China ultrapassam a integração e parceria regional, e a China pretende estabelecer um CDC regional (ZHANG, 2018).

Pode-se compreender, portanto, que a percepção dos pensadores chineses, independentemente da matriz teórica, é de que a China vem tentando utilizar de sua política externa para moldar a governança global. Existe uma convergência em que o uso da força econômica tem funcionado mais como uma ferramenta de atração/coerção do que puramente com uma visão lucrativa. Porém, se por um lado a China continua a ser cooperativa em muitas questões, por outro permanece intransigente em questões como disputas territoriais. O fato é que o sistema de ajuda chinês sob Xi Jinping está em estado de mudança e continuará a ser moldado pela competição interna entre uma ampla gama de atores.

Por tudo isso, a análise do sistema de cooperação chinês, seja a nível doméstico ou internacional é fundamental para compreender a política externa do país. Este sistema é um elemento fundamental da visão global chinesa sob o conceito da Comunidade de Destino Comum, onde os chineses se percebem como ator fundamental da solidariedade necessária dentro desta harmonia. Porém, também parte dos interesses estratégicos dos inúmeros atores parte da complexa estrutura decisória da política chinesa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sempre que o debate sobre o desenvolvimento é reaberto, assevera Rist (2002), uma grande confusão se instala entre os interlocutores de todos os lados, pois as representações sobre o desenvolvimento são múltiplas e contraditórias. Cada qual tende a defender sua visão de

mundo, seus interesses, suas prioridades e desejos. Como todos os mitos e crenças são produtos da história, cada época pode elaborá-los à sua maneira para que caibam naquele presente. O desenvolvimento mudou continuamente ao longo do tempo, passando da acumulação de conhecimento até a ideia de abundância material. Este “núcleo duro” do desenvolvimento é o que permite justificar o programa da modernidade e todas as estratégias de desenvolvimento articuladas na cooperação internacional.

Para Milani e Echart Muñoz (2013, p. 38), os eventos em desenvolvimento no século XXI são transformações sistêmicas, exemplificados pelas crises econômicas no Norte, pela difusão de poder no sistema internacional e pela emergência da superpotência chinesa. São eventos que criam incentivos para os países em desenvolvimento, especialmente os grandes, a se engajarem cada vez mais na cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Estas novas dinâmicas também pressionam por mudanças e reestruturações no campo da CID, a fim de melhor representar as vozes dos países do Sul. Logo, as instituições dominantes, ideologias e práticas na cooperação estão em transformação. Como constata Mawdsley (2012), a credibilidade do paradigma da eficácia da cooperação está sob forte pressão, passando por processos de reavaliação a cada novo Fórum de Alto Nível.

Por esse processo de mudança, o grande objetivo deste trabalho foi tentar desvendar um pouco mais o uso da CID como uma ferramenta fundamental da política externa chinesa sob uma perspectiva crítica. Ao longo do artigo, pôde-se perceber o quanto os chineses vêm utilizando dessa ferramenta não só para benefícios econômicos e políticos diretos, mas também para alterar normas, conceitos e práticas no cenário internacional. A política externa chinesa não vem se expandido por construções de bases militares, e sim por ter uma tremenda capacidade de investimento e cooperação. Elementos estes que são muito valiosos para países do Sul Global em seu processo de desenvolvimento. Além disso, os chineses causam um impacto político importante a partir de que se tornam credores desses países e parceiro em diversos projetos de infraestrutura. Portanto, para compreender as relações internacionais hodiernas é fundamental entender este processo de cooperação chinês.

Para começar a compreender este processo, o trabalho buscou apresentar em sua primeira seção o quanto a estratégia de uso da CID como uma ferramenta de política externa não é uma novidade. A CID foi uma ferramenta muito utilizada pelas duas potências ao longo da Guerra Fria, sobretudo os EUA, que conseguiram estabelecer muito das atuais normas, conceitos e práticas vigentes até hoje no cenário internacional a partir de sua política de

cooperação. Assim, a busca pelo desenvolvimento capitalista se tornou a principal ambição global e sinônimo de modernidade.

Foi atrás desse desenvolvimento que os chineses aprenderam a utilizar as “regras do jogo” estabelecidas pelos EUA. Por isso, a segunda seção deste trabalho tentou, justamente, traçar o histórico da política externa chinesa mostrando o quanto a CID foi utilizada como uma importante ferramenta desde o início. Porém, ao longo desse processo, os chineses partiram de um uso mais ideologizado que tinha como principal objetivo a integridade territorial, mas que foi fundamental para estabelecer conceitos que transformaram o uso fundamental desta ferramenta a seguir. Com a reabertura econômica chinesa, a CID se tornou pragmática e fez os chineses passarem a utilizar da abordagem econômica como a principal ferramenta de sua aproximação com outros países. Contudo, o crescimento foi tão grande e contínuo que já não era mais possível manter-se nas sombras, necessitando assim encontrar motivos para justificar esta ascensão como pacífica e benéfica para todos.

A partir deste histórico, é possível constatar que não é por acaso que os EUA têm se movimentado bastante com essa emergência chinesa nos últimos anos na área da cooperação. O ex-presidente Donald Trump, ao longo de seu governo, utilizou muito de seu *hard power* para frear a entrada de investimentos chineses em diversos países. Atualmente, o governo Biden tenta utilizar da mesma moeda chinesa e acaba de lançar um grande pacote de ajuda ao desenvolvimento na América Latina, anunciado na Cúpula das Américas, que deve seguir o mesmo modelo do já divulgado anteriormente para o “Quadro Econômico Indo-Pacífico” (IPEF). O foco dos EUA é a preocupação com a capacidade asiática em fazer amigos ao redor do mundo através de sua cooperação. Na última reunião do G7, Biden chegou a anunciar um grande plano de infraestrutura estadunidense para rivalizar com a Iniciativa do Cinturão e Rota da China (BRI). A resposta dos estadunidenses sob o governo Biden tem sido estes anúncios de pacotes robustos, porém que ainda estão no plano do discurso.

A partir desta ideia de competição, este trabalho buscou compreender os interesses e as motivações chinesas para sua alocação de recursos. Conforme vimos, a ajuda externa é sempre afetada por interesses materiais, mas não resultam apenas deles. Também são influenciados por discursos nacionais sobre a identidade internacional que o Estado pretende construir ou reforçar, ou ainda por discursos sobre o prestígio e os valores que almeja projetar globalmente. Por meio de sua política de cooperação bilateral, a China buscava projetar nas relações internacionais uma imagem específica da identidade nacional chinesa.

Dentro disso, na terceira seção, tentou-se compreender como as normas, conceitos e práticas sob a tutela do governo de Xi Jinping se constituíram. Seu governo teve que lidar com diversas questões internas e externas. Internamente, era preciso escoar o fluxo de capital, além de vencer a chamada armadilha da renda média para que de fato a China pudesse saltar para um desenvolvimento maior. Por outro lado, externamente, a China era cobrada a tomar mais ação, além de ter que lidar com paradoxos de sua política de baixo perfil. Com isso, aumentar a CID foi fundamental para tentar solucionar ambas as questões. Se, por um lado, os investimentos escoam a produção chinesa pelo mundo, afagando muito dos inúmeros interesses internos; por outro, através das relações econômicas, os chineses conseguem criar relações de proximidade com diversos parceiros ao redor do Sul Global.

Dessa forma, na quarta seção foi trabalhado como acadêmicos chineses, independente da matriz teórica, enxergam esse processo do uso da CID pelos chineses. Como apresentado, os chineses utilizam da lógica do “*soft use of power*” para utilizar de seus recursos econômicos afim de gerar uma atração e parceria entre os países através de uma harmonia que gera benefícios mútuos. Assim, a ideia é ao crescer na área de investimentos em infraestrutura nas regiões periféricas como a África, Ásia e América Latina, também cresce sua influência política e cultural nesses países. Portanto, através dessa relação de proximidade, que parte das relações econômicas e se tornam política, se cria um espaço que é chamado de Comunidade de Destino Comum (CDC).

Na prática, é possível perceber como os chineses não tentam cooptar a política externa desses países do Sul de forma direta. A ideia é gerar investimentos para o desenvolvimento nesses países, que passam a ter uma dívida direta com os chineses, porém uma infraestrutura econômica melhor de fato para pagá-la. Dessa forma, ao mesmo tempo que tem um ganho real na melhoria de vida das pessoas e do desenvolvimento do país, a China acaba se tornando mais influente nestes. Isso acaba por ser um processo ilimitado e que gera novas práticas econômicas e políticas. Consequentemente, a lógica chinesa é se manter presente a partir dessa corrente harmônica de desenvolvimento conjunto. Tudo isso sendo justificado e funcionando através da ideia dessa ideia de Comunidade de Destino Comum (CDC) ou também já mencionado como Aldeia Global.

Com tudo isso, é muito interessante perceber o quanto essa visão chinesa mistura seus interesses com uma solidariedade de fato. Uma questão importante de análise do trabalho foi perceber o quanto os chineses vêm utilizando a CID como ferramenta de sua política externa a partir de uma visão de prosperidade comum. Essa é uma visão que traz consigo um histórico de

conhecimento chinês a partir de uma base de pensamento confucionista. Esta ideia de uma harmonia a nível global, onde a China tem um papel fundamental com direitos e deveres é muito próxima da visão tradicional chinesa, porém adaptada a uma realidade atual. Os chineses, portanto, usam da CID como forma de prover essa ajuda externa à medida que obtém um retorno político e uma maior presença global. Com isso, aos poucos, vão remodelando a ordem vigente para uma mais vantajosa e parecida com sua visão de mundo.

Por outro lado, o CCD é um conceito diplomático ainda pouco associado à política externa chinesa de forma geral. A China continua a ser cooperativa em muitas questões, ao mesmo tempo em que se torna intransigente em outras, como disputas territoriais. A cooperação para o desenvolvimento seria uma forma de “reciprocidade negativa”, nos termos de Marshal Sahlins (1972) uma vez que reafirma a hierarquia social baseada na desigualdade material entre as partes e na dádiva sem reciprocidade. Sendo assim, apesar de alavancar desenvolvimento em muitos países, ao aumentar sua dívida externa estes se tornam dependentes da China, de forma similar como hoje acontece com os atuais órgãos do sistema internacional liderado pelos EUA.

Com tudo isso, Clemens Six (2009) defende que a entrada de novos atores na CID, que ele intitula de doadores pós-coloniais, desafia o monopólio do Ocidente na definição do que seria o desenvolvimento, a parceria, a apropriação – fazendo com que, em última instância, os doadores ocidentais “sejam levados a abandonar uma agenda escondida de hegemonia” no campo da cooperação. Dessa forma, ao tentar remodelar questões da atual política, muito acaba permanecendo, mudando apenas quem comanda as transações. Contudo, o sistema de ajuda chinês sob Xi Jinping está em estado de mudança e continuará a ser moldado tanto pela competição interna entre uma ampla gama de atores, quanto pela competição externa com a grande potência global.

Este trabalho buscou analisar o campo da CID chinesa de modo crítico, com base nos interesses econômicos e políticos em jogo, tanto no plano doméstico quanto no âmbito internacional. Ao longo do trabalho, pudemos concluir que a cooperação é um dos instrumentos de política externa mas frequentemente mobilizados pelos chineses a fim de garantir a adesão de outros países a seus objetivos políticos, econômicos, estratégicos e culturais, além de assegurar projeção e prestígio no cenário internacional. Na compreensão da cooperação, não basta afirmar que os Estados são agentes interessados, utilitaristas e que sempre cooperam em função de motivações estratégicas. Acredito ser fundamental reconhecer que o Estado não é um ator monolítico, homogêneo e uníssono. As relações de poder atravessam o plano doméstico dos Estados e suas agendas de política externa, evidenciando interesses diversos e contradições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDROFF, A.; COOPER, A. **Rising states, rising institutions: challenges for global governance**. Washington: Brookings Institution Press, 2010.
- BRAUTIGAM, D. **The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa**. Londres: Oxford University Press, 2011.
- BROWN, K. **China's World: What Does China Want?**. Londres: I.B. Tauris, 2017.
- CHEN, Z.; CHANG, L. **The Power Strategy of Chinese Foreign Policy: Bringing Theoretical and Comparative Studies Together**. Berlim: Freie Universität Berlin, NFG 115 Research Group Asian Perceptions of the EU, 2013.
- CHIN, G.; FROLIC, M. **Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case**. Ottawa: International Development Research Centre Report, 2007.
- CHINA'S STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE. **China's International Development Cooperation in the New Era**. Beijing, 2021. Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/10/c\\_139655400.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/10/c_139655400.htm). Acessado em novembro de 2021.
- CHU, Y.; CHANG, Y. **Xi's Foreign-Policy Turn and Asian Perceptions of a Rising China**. Seoul: Global Asia, v. 12, n. 1, 2017
- COOPER, J. **China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Volume II: History and Practice in Asia, 1950-Present**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2016.
- COSTA, C. **The Words of the Belt and Road Initiative: A Chinese Discourse for the World?** In: LEANDRO, F.; DUARTE, P. **The Belt and Road Initiative: An Old Archetype of a New Development Model**. Singapura: Palgrave Macmillan, 2019.
- CURADO, P. **Os programas de "cooperação para o desenvolvimento" no contexto da Guerra Fria**. In: CONDE, L. **A cooperação para o desenvolvimento como agenda de política externa: assimetria, humilhação e condicionalidade**. Rio de Janeiro: UERJ, 2016.
- DE ALMEIDA, V. **A China e a cooperação internacional para o desenvolvimento no Sudeste Asiático: os casos das Filipinas, Vietnã e Camboja**. Brasília: UNB, 2018.
- DONG, J. **The Beijing Games, National Identity and Modernization in China**. Winnipeg: The Earth Negotiations Bulletin. v.12, n. 459, 2009.
- DUPAS, G. **Tensões contemporâneas entre público e privado**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, 2005.
- DUPAS, G. **O Mito do Progresso**. São Paulo: UNESP, 2006.

- ENLAI, Z. **The Chinese Government's Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries**, 1964 In **History and Public Policy Program Digital Archive, Selected Diplomatic Papers of Zhou Enlai**. Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe, 1990, p. 388. Disponível em: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121560>. Acessado em: outubro de 2021.
- ESCOBAR, A. **La inversión del Tercer Mundo: Construcción y desconstrucción del desarrollo**. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.
- FAIRBANK, J.; GOLDMAN, M. **China: A New History**. Londres: Harvard University Press, 2006.
- GOLDSTEIN, A. **China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance**. Cambridge: International Security, v.45, n.1, 2020.
- GUPTA, A. **Global Strike vs. Globalization: The US-China Rivalry and the BRI**. In: LEANDRO, F.; DUARTE, P. **The Belt and Road Initiative: An Old Archetype of a New Development Model**. Singapura: Palgrave Macmillan, 2019.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório de acompanhamento**. Brasília: IPEA/Presidência da República, 2010.
- JIE, Y. **China's One Belt, One Road: A Reality Check**. Londres: London School of Economics Strategic Update 17.3, 2017.
- KHAN, S. W. **Haunted by chaos: China's grand strategy from Mao Zedong to Xi Jinping**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.
- KRAYCHET, E.; MILANI, C. **Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados**. Salvador: EdUFBA, 2014
- LANCASTER, C. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- LI, M. **Soft Power: Nurture not Nature**. In: LI, M. **Soft Power: China's emerging Strategy in International Politics**. Lanham: Lexington Books, 2009.
- LIU, X.; SCHWAAG, S.; TAGSCHERER, U.; CHANG, A. **Beyond catch-up – can a new innovation policy help China overcome the middle income trap?** Oxford: Science and Public Policy, v.44, n.5, 2017.
- MAWDSLEY, E. **From Recipient to Donors: emerging powers and the changing development landscape**. Londres: Zed Books, 2012.



- MILANI, C. **Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil**. Revista española de desarrollo y cooperación, 2008a
- MILANI, C. **Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina**. Caderno CRH, 2008b.
- MILANI, C. **Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul**. Caderno CRH, Salvador, 2012.
- MILANI, C. **Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos**. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.
- MILANI, C. **Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul**. In: SOUZA, M. A. (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.
- MILANI, C. **Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Curitiba: Appris, 2018
- MILANI, C.; ECHART MUÑOZ, E. **Does the South challenge the Geopolitics of International Development Cooperation?** Geopolítica(s) 2013.
- MILANI, C.; CARVALHO, T. **Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano**. Estudos Internacionais, 2013.
- MILANI, C.; DUARTE, R. **Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: A Perspectiva do Brasil**. In: RAMANZINI JÚNIOR, H; AYERBE, L. F. (Org.). **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- NARLIKAR, A. **New powers in the club: the challenges of global trade governance**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- NAUGHTON, B. **The Challenges of Economic Growth and Reform**. In: ROSS, R.; BEKKEVOLD, J. I. **China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges**. Washington: Georgetown University Press, 2016.
- NYE, J. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs, 2004.
- NYE, J. **The Future of Power**. Nova York: Public Affairs, 2011.
- NORTON, S. **China's grand strategy**. Sydney: China Studies Centre, 2015.

FEWSMITH, J. **The Challenges of Stability and Legitimacy**. In: ROSS, R.; BEKKEVOLD, J. I. **China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges**. Washington: Georgetown University Press, 2016.

ONU. **International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade, UN General Assembly Resolution 2626 (XXV)**, para. 43, 1970. Disponível em: [A/RES/25/2626 - International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade - UN Documents: Gathering a body of global agreements \(un-documents.net\)](#). Acessado em: novembro de 2020.

PING, W. **The Chinese View: Reflection of the Long-Term Experiences of Aid Receiving and Giving**. In: SHIMOMURA, Y.; OHASHI, H. **A Study of China's Foreign Aid: An Asian Perspective**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.

RIST, G. **El Desarrollo: historia de una creencia occidental**. Madrid: Catarata, 2002.

SAHLINS, M. **Stone Age Economics**. Chicago: Aldine-Atherton, 1972.

SANGMEISTER, H. **China's Development Policy Engagement in Latin America and the Caribbean**. Digital Development Debates, n. 3, 2011.

SHAMBAUGH, D. **China Goes Global: The Partial Power**. Londres: Oxford University Press, 2013

SIX, C. **The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm**. Third World Quarterly, v. 30, n. 6, 2009.

STENSLIE, S.; GANG, C. **Xi Jinping's Grand Strategy: from Vision to Implementation**. In: ROSS, R. S.; BEKKEVOLD, J. I. **China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges**. Washington: Georgetown University Press, 2016.

SWIELANDE, T.; VANDAMME, D. **The New Silk Roads: Defining China's Grand Strategy**. In: LEANDRO, F.; DUARTE, P. **The Belt and Road Initiative: An Old Archetype of a New Development Model**. Singapura: Palgrave Macmillan, 2019.

WANG, Y. **China's New Foreign Policy: Transformations and Challenges Reflected in Changing Discourse**. Seoul: The ASAN Forum, 2014.

XIAOXIONG, Y. **Chinese Development Policy In Transition: Understanding China's "Peaceful Development"**. Singapura: The Journal of East Asian Affairs, v.19, n.1, 2005.

YAHUDA, M. **China's Foreign Policy Comes of Age**. Roma: The International Spectator, n.42, v.3, 2007.

YAN, X. **From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement**. Beijing: The Chinese Journal of International Politics, v.7, i. 2, 2014.

ZHANG, D. **The Concept of ‘Community of Common Destiny’ in China’s Diplomacy: Meaning, Motives and Implications.** Sydney: Asia & the Pacific Policy Studies, 2018.

ZHANG, D.; SMITH, G. **China’s foreign aid system: structure, agencies, and identities.** Brighton: Third World Quarterly, 2017.

ZHANG, Y.; GU, J; CHEN, Y. **China’s Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate.** Brighton: Rising Powers in International Development, Evidence Report n. 116, 2015.

ZHOU, H. **China’s Foreign Aid: 60 Years in Retrospect.** Beijing: Springer, 2017.