

# COMO O CAPITAL CHINÊS LIDA COM O RISCO POLÍTICO? OS ALTOS E BAIXOS DO INVESTIMENTO DIRETO DA CHINA EM MIANMAR

André Gustavo de Miranda Pineli Alves\*

## RESUMO

Vários estudos econométricos têm constatado que as empresas transnacionais chinesas investem mais em países considerados politicamente arriscados, mesmo quando se controla o efeito da abundância de recursos naturais, o que contraria tanto a literatura teórica como a empírica sobre o assunto. Para entender os motivos por trás dessa constatação, este artigo analisa o caso desse investimento direto chinês em Mianmar, um dos países apontados como de maior risco político por agências especializadas. O trabalho sugere que pelo menos parte do investimento não foi guiada por critérios estritamente econômicos, satisfazendo objetivos políticos, geopolíticos e/ou de segurança. Além disso, até recentemente, o risco político incorrido pelos investidores chineses era substancialmente menor que o incidente sobre outros agentes, devido às estreitas relações intergovernamentais mantidas entre os dois países. Entretanto, desde 2011, com a inauguração de um novo governo civil e a adoção de reformas liberalizantes e democratizantes, vive-se uma curiosa situação na qual, enquanto as agências ocidentais de classificação de risco político melhoram, paulatinamente, o *rating* de Mianmar, as empresas chinesas percebem crescente risco político no país.

**Palavras-chave:** risco político; investimento direto estrangeiro; empresas transnacionais; China; Mianmar.

## HOW DOES CHINESE CAPITAL DEAL WITH POLITICAL RISK? THE UPS AND DOWNS OF CHINA'S DIRECT INVESTMENT IN MYANMAR

### ABSTRACT

Several econometric studies have found that Chinese transnational corporations invest more in politically risky countries, even after controlling for natural resources abundance. This contradicts both the theoretical and the empirical literature on the subject. Aiming to understand this finding, this article analyzes the case of Chinese direct investment in Myanmar, one of the world's most politically risky countries according to rating agencies. It suggests that at least part of the investment was not guided by strictly economic criteria, meeting political, geopolitical or security objectives. Furthermore, until recently the political risk incurred by Chinese investors was substantially smaller than that incurred by other agents, because of the close intergovernmental relations maintained between the two countries. However, since 2011, with the inauguration of a new civilian government and the adoption of a series of liberal and democratic reforms, there is a curious situation: while western political risk rating agencies gradually improves Myanmar's rating, Chinese companies perceive increasing political risk in the country.

**Keywords:** political risk; foreign direct investment; transnational corporations; China; Myanmar.

JEL: F21; F23; F50.

Boletim de Economia e Política Internacional, 15: 83-104 [2013]

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

## 1 INTRODUÇÃO

A China é atualmente uma das maiores fontes de investimento direto estrangeiro (IDE) para países considerados de alto risco político por agências especializadas.<sup>1</sup> Enquanto sua participação no estoque mundial de saída de IDE era de 2,16% em 2012, de acordo com a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento – United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) –, em diversos países classificados como de risco político extremo pela Maplecroft (2013)<sup>2</sup> – como Afeganistão, Mianmar e República Democrática do Congo – ou de alto risco – como Angola, Burundi, Camboja, Coreia do Norte, Laos, Quirguistão, Tadjiquistão e Zimbábue –, essa superava os 20%.<sup>3</sup>

Alguns estudos econométricos realizados nos últimos anos – como Buckley *et al.* (2007), Rodríguez e Bustillo (2011) e Ramasamy, Yeung e Laforet (2012) – sugerem que as firmas chinesas tendem, de fato, a investir mais em países considerados politicamente mais arriscados, apesar de outros apontarem inexistência de correlação entre essas variáveis – como Cross *et al.* (2007), Buckley *et al.* (2008), Huang e Wang (2013) e Quer, Claver e Rienda (2011). Os resultados encontrados por Kolstad e Wiig (2012) indicam que, quanto mais rico em recursos naturais é um país em desenvolvimento, mais ele recebe IDE da China, efeito que se intensifica quão piores são as instituições deste país.<sup>4</sup>

Esses resultados vão em direção oposta àqueles encontrados por estudos gerais sobre os determinantes do IDE, tais como Singh e Jun (1995), Busse e Hefeker (2007), Krifa-Schneider e Matei (2010), Baek e Qian (2011), Hayakawa, Kimura e Lee (2011) e Sawkut *et al.* (s.d.), que indicam que países de maior risco político recebem menos IDE.

Por que então isso ocorre? O que leva as empresas chinesas a investirem proporcionalmente mais em países considerados mais arriscados?

Para compensar o alto risco político supostamente envolvido, é necessário que uma ou mais das seguintes condições esteja presente: *i*) a taxa de retorno esperada seja suficientemente alta para compensar o risco político; *ii*) o investimento não seja guiado exclusivamente por aspectos econômicos, satisfazendo critérios políticos, geopolíticos e/ou de segurança;<sup>5</sup> e *iii*) o risco político incorrido pelo investidor em questão seja substancialmente menor que o incidente sobre os demais.

1. Entre as agências de classificação de risco político mais conhecidas estão a Maplecroft, a Political Risk Services (PRS) e a Business Environment Risk Intelligence (BERI).

2. A Maplecroft calcula sua *Political Risk (Dynamic) Index* com base em 29 variáveis concernentes aos seguintes temas: estrutura de governança, violência política, risco empresarial e macroeconômico e risco de mudança forçada do regime político.

3. Devido à dificuldade de se obter dados mais precisos, esses percentuais foram calculados dividindo-se os estoques de saída de IDE para os países divulgados pela China pelos estoques de entrada de IDE nos países divulgados pela UNCTAD. Na realidade, este método provavelmente subestima o real montante do investimento direto das empresas chinesas nestes países, pois as estatísticas da China identificam Hong Kong, Ilhas Cayman e Ilhas Virgens Britânicas como destino de quase três quartos do IDE do país, quando se sabe que uma parcela não desprezível destes recursos apenas transita por estas jurisdições antes de adentrar seus destinos finais (Sutherland, Matthews e El-Gohari, 2010).

4. Com exceção de Quer, Claver e Rienda (2011), todos os trabalhos citados neste parágrafo utilizam alguma variável de controle para a abundância de recursos naturais.

5. O termo *segurança* deve ser compreendido em sentido amplo, abrangendo também a regularidade de suprimento, como acontece nos casos da *segurança alimentar* e da *energética*.

É possível argumentar que os estudos econométricos mencionados sofram de um viés de variável omitida. A elevadíssima participação de empresas estatais no IDE da China<sup>6</sup> seria a causa dos resultados encontrados, pois estas não guiariam seus investimentos por critérios estritamente econômicos – pelo menos não no âmbito da firma individual. Contudo, mesmo que esta hipótese revele-se verdadeira – não se encontrou nenhum estudo que a testasse até o momento –, não deixaria de ser intrigante o fato de que mesmo empresas com tais funções-objetivo invistam proporcionalmente mais em países tidos como politicamente mais arriscados.

Buscando jogar luzes sobre a questão, este artigo apresenta um estudo de caso sobre os investimentos chineses em Mianmar.

Com mais de 2 mil quilômetros de fronteira com a província de Yunnan, localizada no sudoeste da China, Mianmar é, junto com a Indonésia, o maior receptor de IDE chinês entre os países do Leste e do Sudeste Asiáticos, uma vez desconsiderados os centros financeiros de Hong Kong<sup>7</sup> e Cingapura, cujos investimentos recebidos possuem características muito particulares.<sup>8</sup>

A China, por sua vez, foi, nos últimos anos, a principal fonte de IDE em Mianmar, desempenhando, neste país, papel de algum modo similar ao observado no continente africano e, mais recentemente, também em partes da América do Sul – qual seja, o de ofertante de pacotes completos que envolvem investimento direto em infraestrutura, financiamentos sem condicionantes, provisão de mão de obra e de insumos e cooperação para o desenvolvimento, geralmente vinculados à garantia de acesso aos recursos naturais dos diferentes países por meio de contratos de longo prazo.

Alguns elementos peculiares referentes ao caso de Mianmar o tornam mais interessante. Até recentemente, Mianmar era considerado um Estado-pária por grande parte dos países ocidentais, muitos dos quais lhe impuseram severas sanções. Durante um longo período, que se entende desde o golpe de Estado que levou os militares ao poder em 1962 e se intensificou após a violenta repressão de manifestações estudantis em 1988, a China foi um dos poucos aliados de Mianmar, pelo que foi largamente retribuída, como na atuação deste país na Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), em que defendeu, com frequência, interesses caros à China. Muitos analistas consideram que o vácuo deixado pelas nações ocidentais proporcionou amplo espaço para o avanço dos interesses chineses no país, notadamente no campo da exploração de seus recursos naturais (Kudo, 2008; Dadwal, 2013; Yi, 2013). Enquanto muitos enxergavam um elevado risco político em Mianmar, país profundamente fragmentado etnicamente e foco de atividades de diversos grupos insurgentes, as empresas chinesas, especialmente as estatais, beneficiavam-se das boas relações entre seu governo e a junta militar no comando de Mianmar.

6. Em todos os anos do período 2005-2012, as empresas estatais responderam por mais de 90% do montante investido pela China em grandes projetos – de valor igual ou superior a US\$ 100 milhões –, de acordo com Scissors (2011, 2013).

7. Apesar de, desde 1º de julho de 1997, Hong Kong integrar politicamente a China, suas estatísticas são registradas separadamente por conta da fórmula “um país, dois sistemas” aplicada à economia desta região administrativa especial.

8. Parcela substancial dos capitais chineses em Hong Kong e Cingapura usa estes centros financeiros como veículos para alavancar recursos para investimento na própria China, por meio do lançamento de ações, bônus etc., o que torna as estatísticas de IDE nestes locais bastante nebulosas do ponto de vista analítico. Para uma análise mais detalhada deste tipo de IDE chinês, ver Sutherland, Matthews e El-Gohari (2010).

Entretanto, desde 2011, com a inauguração de um governo civil, Mianmar tem passado por mudanças significativas. Uma reaproximação com o Ocidente, possibilitada pelo relaxamento das políticas repressivas, tem servido para contrabalançar a forte influência chinesa no país. Os principais investimentos chineses, controversos desde sua concepção, passaram a ser crescentemente contestados pela população. Sob essa atmosfera, o novo governo tomou decisões que feriram interesses da China, que, por sua vez, viu-se na necessidade de ajustar sua política ao país vizinho. A antiga confiança em relação intergovernamental como fiadora dos investimentos chineses se esvaiu. Com isso, chegou-se à curiosa situação na qual, enquanto as agências ocidentais de classificação de risco político melhoram paulatinamente o *rating* de Mianmar, as empresas chinesas percebem crescente risco político no país.

O artigo encontra-se assim organizado: após esta introdução, a seção 2 traz uma discussão conceitual sobre risco político e repassa a literatura teórica relevante sobre a relação entre este e o IDE. A seção 3 apresenta um panorama dos investimentos chineses em Mianmar, os quais são detalhados na seção 4. A seção 5 analisa as mudanças recentes ocorridas no cenário político em Mianmar e o impacto disso sobre os investimentos chineses. Por fim, a seção 6 apresenta as considerações finais do trabalho.

## 2 RISCO POLÍTICO E IDE

O termo *risco político* aparece com frequência na literatura sobre IDE e empresas transnacionais (ETN). No entanto, não existe um consenso sobre o seu significado. Kobrin (1978) e Fitzpatrick (1983) realizaram os *surveys* mais amplos desta literatura e tipificaram, em algumas categorias, as definições encontradas.

A definição mais comum é a de “interferência do governo nas operações das empresas” (Kobrin, 1978, p. 4). Nesta linha, Butler e Joaquin (1998, p. 599) definem risco político como “o risco de um governo soberano inesperadamente mudar ‘as regras do jogo’ sob as quais as empresas operam”.

Outra definição identifica o risco político com “eventos de natureza política que impõem constrangimentos à ação da firma” (Fitzpatrick, 1983, p. 249). Tais eventos são associados a mudanças no governo – e, em muitos casos, ao uso de violência – e afetam a firma sob a forma de expropriação, restrições à remessa de lucros e à conversão cambial, tributação e regulação discriminatória contra o capital estrangeiro ou competição direta do setor público (Kobrin, 1978, p. 5; Fitzpatrick, 1983, p. 249).

Uma terceira definição diferencia-se das anteriores devido ao seu foco no ambiente em vez de ações de governo ou eventos (Fitzpatrick, 1983). As principais referências nesta linha são Robock (1971) e Root (1972). Na concepção de Robock (1971, p. 7), “existe risco político nos negócios internacionais quando ocorrem descontinuidades no ambiente de negócios (1), essas são difíceis de antecipar (2), e resultam de mudança política (3)”. Além disso, para constituírem um risco, essas mudanças devem ter o potencial de afetar significativamente o lucro ou outros objetivos da firma (Robock, 1971, p. 7). Neste sentido, é importante a distinção feita por esse mesmo autor entre risco político e instabilidade política: “flutuações políticas que não afetam significativamente o ambiente de negócios não representam risco para as firmas” (*op. cit.*, 1971, p. 8).

Um ponto interessante é discutido por Kobrin (1978): dado que no mundo real é impossível dissociar o ambiente político do econômico, faz sentido diferenciar os riscos políticos dos demais

riscos associados aos negócios das empresas? Segundo o autor, a resposta é afirmativa, uma vez que os riscos políticos derivam de relações de poder e autoridade. Nesse sentido, por exemplo, um imposto de importação estipulado por conta de dificuldades momentâneas no balanço de pagamentos é de natureza distinta (econômica) de um decorrente do *lobby* de produtores domésticos (política).

As formas pelas quais o risco político influencia as estratégias de internacionalização das firmas são estudadas por três linhas de pesquisa principais.

A abordagem do poder de barganha enfatiza a vulnerabilidade das firmas a comportamentos oportunistas por parte dos governos dos países receptores do IDE. A ideia central é a de que as ETNs possuem grande poder de barganha antes da efetivação do investimento, podendo, dessa forma, obter várias concessões por parte do governo do país receptor. Contudo, “uma vez realizado o investimento, o capital fixo torna-se ‘irrecuperável’, um refém e uma fonte de poder de barganha para o país receptor” (Kobrin, 1987, p. 611). Conforme Vernon (1980, *apud* Kobrin, 1987, p. 611), “praticamente a partir do momento em que as assinaturas são postas no documento, forças poderosas agem no sentido de tornar os acordos obsoletos aos olhos do governo”. Com isso, torna-se praticamente inevitável um deslocamento no poder de barganha em favor do país receptor, que, em última instância, pode vir a resultar em renegociação dos termos originais que levaram à realização do investimento. Os altos custos afundados (*sunk costs*) normalmente associados a projetos de exploração de recursos naturais tornam este setor um dos mais vulneráveis a comportamentos oportunistas por parte dos governos. Conforme pesquisa realizada pela Multilateral Investment Guarantee Agency (Miga), o risco político é o fator mais importante a inibir investimentos em países em desenvolvimento e este é ainda mais relevante no caso de firmas do setor extrativo, “que frequentemente operam em ambientes difíceis e arriscados, com significativos custos afundados e longos horizontes de tempo” (Miga, 2011, p. 21).

Jensen (2003, p. 593) afirma que “a sabedoria convencional diz que as multinacionais preferem investir em regimes autoritários”. O argumento por trás disso seria o de que governos de países não democráticos teriam maior capacidade de oferecer às firmas estrangeiras termos mais favoráveis de ingresso – em questões relacionadas, por exemplo, à proteção social ou à preservação ambiental – porque estariam menos sujeitos à pressão popular. Porém, existe uma linha de pesquisa que trata, justamente, do nível de risco político de um país como função da existência de constrangimentos à ação discricionária das autoridades. Conforme esta literatura, que remonta à tradição da economia institucional, as ETNs são menos propensas a investir em lugares onde as autoridades podem facilmente modificar as condições negociadas com as firmas. Hénisz (2000), por exemplo, encontrou evidências de que o nível de risco político afeta negativamente a propensão das ETNs norte-americanas a investir em um país, utilizando como *proxy* de risco político uma variável combinada que leva em consideração “o número de entes governamentais independentes com poder de veto sobre mudança de políticas” (*op. cit.*, 2000, p. 346).

Outra linha de pesquisa relevante aborda as formas pela quais as ETNs lidam com o risco político após terem realizado investimentos em países considerados de alto risco. Um argumento que tem sido utilizado por esta vertente é o de que o risco político não é exógeno – pelo menos não totalmente. As empresas poderiam atuar politicamente, visando influenciar o ambiente em que operam, por meio de diversas ações, como *lobby*, financiamento de campanhas eleitorais ou mesmo corrupção (Feinberg e

Gupta, 2009; Jiménez, Luis-Rico e Benito-Osorio, 2013). Outras formas de reduzir o risco incorrido são contratar seguro com cláusulas específicas sobre risco político,<sup>9</sup> minimizar o grau de imobilização de ativos, distribuir o investimento em plantas de escala menor em diferentes países, constituir *joint venture* com parceiros locais – que, supostamente, teriam mais conhecimento da realidade local e maior capacidade de construir relações próximas com o governo constituído – ou aumentar o grau de internalização – quanto mais específicos forem os ativos da firma, menores serão os ganhos, para o país receptor do investimento, advindos de uma eventual expropriação (Feinberg e Gupta, 2009; Vadlamannati, 2012).

### 3 UMA VISÃO GERAL DO INVESTIMENTO DIRETO CHINÊS EM MIANMAR

De acordo com estatísticas oficiais de Mianmar, a China é a maior investidora direta no país.<sup>10</sup> Entre 2005 e 2012, Mianmar aprovou investimentos da ordem de US\$ 33,8 bilhões, dos quais US\$ 16,1 bilhões em 2010 e US\$ 8,5 bilhões em 2011. A China, que até meados dos anos 2000 era um investidor marginal no país, passou à primeira posição em 2011, ultrapassando a Tailândia. Somente no biênio 2010-2011, foram aprovados projetos chineses de IDE em montante superior a US\$ 12,6 bilhões (ver tabela 1).

Entretanto, do total aprovado, apenas uma modesta fração efetivamente entrou no país. A UNCTAD estima em US\$ 8,8 bilhões os fluxos de entrada acumulados entre 2005 e 2012, com o estoque atingindo US\$ 11,9 bilhões neste ano. As estatísticas oficiais da China, por sua vez, indicam que saíram do país com destino a Mianmar US\$ 2,6 bilhões de IDE entre 2005 e 2012 – neste ano, o estoque atingiu US\$ 3,1 bilhões.

Das aprovações totais realizadas pelo governo de Mianmar no período 2005-2012, 56,4% referem-se a investimentos no setor de energia elétrica, 34,3% no de petróleo e gás e 6,8% em mineração – apenas 2,6% não correspondem a estes setores. Os recursos encontram-se concentrados em poucos projetos – desde 1988, quando o ingresso de IDE passou a ser permitido, pouco mais de cinco centenas de empresas estrangeiras foram autorizadas a investir no país.

Uma comparação com o que ocorreu no Laos ajuda a clarificar o perfil do IDE em Mianmar. Enquanto no período 2005-2010, o vizinho aprovou IDE proveniente de 36 países distintos, Mianmar aprovou apenas 13. Além disso, a participação dos setores extrativista e energético no Laos foi de 62,3% do total – contra 97,4% em Mianmar –, restando ao setor de serviços 15,7% e ao manufactureiro, 7,8% (Bissinger, 2012). Embora a China seja a segunda maior fonte de IDE para o Laos – atrás apenas do Vietnã<sup>11</sup> –, sua importância relativa é significativamente menor que para Mianmar, respondendo por cerca de um quarto do IDE aprovado no período 2005-2010.

9. Nem todos os eventos são cobertos pelas apólices tradicionalmente negociadas no mercado de seguros contra risco político. Usualmente, as coberturas abrangem expropriação, violência política, quebra de contrato e restrição à conversão cambial e à remessa de lucros e capital, enquanto mudanças em leis domésticas costumam ficar de fora (Miga, 2011, p. 19).

10. O governo de Mianmar não divulga estatísticas detalhadas dos fluxos de ingresso de IDE, disponibiliza apenas as referentes aos projetos aprovados pela Comissão de Investimento.

11. De acordo com as estatísticas de aprovação de IDE do governo do Laos.



TABELA 1

**Mianmar: entrada de IDE autorizada (2005-2012)**

(Em US\$ milhão)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-2012
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>6.445</b>	<b>505</b>	<b>975</b>	<b>106</b>	<b>16.141</b>	<b>8.465</b>	<b>1.069</b>	<b>33.807</b>
Setor									
Energia elétrica	0	6.311	0	0	0	5.030	7.532	194	19.067
Petróleo e gás	35	134	474	114	41	10.050	367	367	11.582
Mineração	1	0	0	861	3	997	399	35	2.295
Indústria de transformação	63	0	19	0	6	2	89	152	331
Outros	3	0	12	0	57	62	77	321	532
País de origem									
China	63	281	0	856	3	5.081	7.532	222	14.038
Tailândia	4	6.030	16	0	30	2.945	0	0	9.026
Hong Kong	0	0	0	0	6	5.395	404	64	5.869
Coreia do Sul	0	0	49	0	0	2.482	216	38	2.785
Outros	33	134	440	119	68	238	313	744	2.089

Fonte: CeicData.

O que explica a alta concentração do IDE em setores intensivos em recursos naturais? Bissinger (2012) avalia que o determinante mais importante da concentração tem sido as baixas perspectivas de lucro na maioria dos setores em virtude do péssimo clima de investimentos no país, expresso em alto índice de corrupção, instabilidade das políticas, ausência de poder judiciário independente, interrupção frequente no fornecimento de energia elétrica e restrições aplicadas no comércio exterior e nas transações cambiais. Conforme pesquisa realizada pelo McKinsey Global Institute com companhias transnacionais com presença na Ásia, o ambiente de negócios é frequentemente apontado como inibidor de investimentos em Mianmar. Não há garantias quanto à inviolabilidade dos contratos, assim como não existem instâncias arbitrais isentas (Chhor *et al.*, 2013).

De fato, Mianmar aparece com frequência entre os últimos colocados em *rankings* internacionais de qualidade de governança. Na edição de 2013 do *ranking* de liberdade econômica elaborado pela Heritage Foundation, Mianmar aparece na 172ª posição, entre 177 países elencados. No item liberdade de investimentos, o país recebeu zero ponto, de 100 possíveis, pontuação similar à atribuída à Coreia do Norte. No item liberdade financeira, sua marca foi apenas um pouco melhor, 10 pontos (Heritage Foundation, 2013). Já no *ranking* do *Worldwide Governance Indicators 2011*, elaborado pelo Banco Mundial com 215 países, Mianmar aparece entre os 5% piores colocados em temas como participação e *accountability*, efetividade do governo, qualidade regulatória, primado da lei e controle da corrupção – nesta categoria, o país ocupa a penúltima posição, à frente somente da Somália (World Bank, 2012). Logo, não é difícil compreender a razão da concentração setorial do IDE em Mianmar. Os projetos de exploração de recursos naturais, de elevado valor unitário, são típicos de economia de enclave. Por sua vez, os investimentos dependentes do ambiente de negócios do país, como os

voltados à exploração do mercado interno, são raros e, quando acontecem, são de valor modesto em face do alto risco envolvido.<sup>12</sup>

Dadas as razões para a concentração setorial do IDE em Mianmar, o que explica a dependência em relação à China, especialmente a partir da segunda metade dos anos 2000? Nesse caso, existe uma gama de motivos, a começar pelas relações históricas entre os dois países, passando por questões geopolíticas, pela crescente demanda chinesa por recursos naturais e energia e pelo vácuo deixado pelas sanções econômicas impostas a Mianmar por diversos países ocidentais nas últimas décadas.

Mianmar possui uma localização geopoliticamente importante, espremido entre a Índia e a China. A manutenção de boas relações com Mianmar possibilita à China, particularmente sua vasta porção ocidental, relativamente atrasada em termos econômicos, acessar o Oceano Índico. Além disso, ele tem sido enxergado pela China como um importante aliado contra o que esta entende ser uma estratégia de contenção conduzida pelos Estados Unidos em seu entorno (Blanchard, 2012).<sup>13</sup>

Mianmar tornou-se independente do Reino Unido em 1948.<sup>14</sup> Já no ano seguinte foi o primeiro país não comunista a estabelecer relações diplomáticas com a China pós-revolução.<sup>15</sup> Em 1954, durante visita do primeiro ministro chinês Zhou Enlai, os dois países invocaram os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” como a base de seu relacionamento.<sup>16</sup> Desde então, Mianmar passou a ser visto pela China como um de seus amigos mais leais (Sun, 2012a). Em 1962, um golpe de estado levou os militares ao poder. A partir de 1988, quando manifestações estudantis foram violentamente contidas, o regime tornou-se mais repressivo. As eleições parlamentares de 1990, cujos resultados foram favoráveis à oposição, não foram reconhecidas pelo governo, e o país ficou sem realizar novos pleitos por vinte anos, até as eleições de 2010.

Devido a sistemáticas violações de direitos humanos, supressão das liberdades individuais e prisões por motivação política, diversas nações ocidentais impuseram sanções a Mianmar a partir de 1988 (Mitchell, 2012). Os Estados Unidos proibiram, em 1997, qualquer novo investimento de firmas do país e, em 2003, baniram totalmente importações de Mianmar (Kudo, 2008). O Japão, embora não tenha imposto sanções, praticamente não investiu no país entre 1999 e 2012 – no período, o montante acumulado de IDE autorizado somou apenas US\$ 23 milhões. Por conta disso, Mianmar foi praticamente deixado de lado, com poucos projetos de IDE, normalmente de grande dimensão e conduzidos por vizinhos do continente asiático. O caminho então ficou livre para as empresas

12. Como seria de se esperar, a governança no setor intensivo em recursos naturais também é bastante deficiente. O *Resource Governance Index 2013*, elaborado pelo Revenue Watch Institute com vistas a avaliar internacionalmente a governança nos setores de petróleo, gás e mineração, coloca Mianmar na 58ª e última colocação, com pontuações baixíssimas em aspectos como quadro institucional e legal e procedimentos de transparência. Ver RWI (2013).

13. Estima-se que existam 2,5 milhões de chineses étnicos vivendo em Mianmar – o que representa cerca de 3% de sua população –, principalmente ao norte do país, que tem sido foco de conflitos armados envolvendo grupos separatistas, o que causa apreensão em Beijing.

14. Entre 1948 e 1989, o país chamava-se Birmânia, quando então a junta militar que o governava resolveu mudar o nome para Mianmar, pelo qual era chamado na língua local antes da dominação britânica.

15. Lee, Chan e Chan (2009) afirmam, contudo, que este reconhecimento foi influenciado pelo receio de uma possível invasão de seu território pelos comunistas chineses em busca das forças nacionalistas remanescentes que sabidamente haviam cruzado as fronteiras entre os dois países.

16. Os cinco princípios são: *i)* respeito mútuo à soberania e à integridade territorial; *ii)* não agressão mútua; *iii)* não interferência nos assuntos internos; *iv)* igualdade e benefício mútuo; e *v)* coexistência pacífica.



chinesas, que quase não precisaram competir com as de outros países pelos abundantes recursos naturais de Mianmar. Neste período, a China tornou-se também a principal provedora de assistência para o desenvolvimento a Mianmar.<sup>17</sup> Na visão de Mitchell (2012), a política de não interferência serviu de mote para a China ignorar as objeções colocadas por outros países.

#### 4 DETALHAMENTO DOS INVESTIMENTOS CHINESES

O envolvimento de empresas chinesas com Mianmar começou a se intensificar a partir de 2007, embora grande parte dos projetos de maior envergadura só tenha sido autorizada pelo governo mianmarenses no biênio 2010-2011. Yi (2013) enxerga uma conexão entre este *boom* nos investimentos e o veto, por parte da China, a uma Resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2007, que condenava Mianmar por violações de direitos humanos.

Levantamento realizado pela organização não governamental (ONG) Earthrights International (2008) até 2008 identificou o envolvimento de 45 empresas chinesas em 63 projetos de energia elétrica em Mianmar – em vários casos, o relatório não precisa se são investimentos diretos ou contratos de construção para terceiros. No entanto, até o presente, somente uma pequena parcela da capacidade de produção de energia projetada saiu efetivamente do papel. Entre as empresas envolvidas com projetos de maior envergadura estão a China Power Investment – com diversos projetos de capacidade superior a 1.000 MW, incluindo a controversa hidrelétrica de Myitsone, de 3.600 MW –, a China Gezhouba Group – esta envolvida com a hidrelétrica de Tasang, a maior entre as previstas para a construção em Mianmar, com 7.110 MW<sup>18</sup> – e a Sinohydro (Earthrights International, 2008). Outras empresas importantes do setor com investimentos em Mianmar são a China Gold Water Resources, a China Southern Power Grid, a China Three Gorges Project e o CITIC Group. A eletricidade produzida por estes grandes projetos deverá ser quase toda exportada para a China e, no caso de Tasang, para a Tailândia.

Segundo o mesmo levantamento, dezesseis empresas chinesas se envolveram em projetos de exploração de petróleo e gás natural em Mianmar até 2008 (Earthrights International, 2008). Apesar de as reservas de petróleo provadas de Mianmar serem pequenas, as três gigantes chinesas do setor – Sinopec, China National Petroleum Corporation (CNPC) e China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) – desenvolvem atividades de exploração no país. O primeiro investimento chinês na exploração de gás natural ocorreu em 2001 (Lee, Chan e Chan, 2009).

Porém, os investimentos mais relevantes no setor são o gasoduto e o oleoduto construídos pela CNPC ligando a Baía de Bengala, em Mianmar, à província chinesa de Yunnan, orçados em US\$ 2,54 bilhões (Boyuan, 2013). Além de prover o sudoeste da China com petróleo e gás natural, com este

17. Segundo Kudo (2008), é difícil dissociar a cooperação para o desenvolvimento oferecida pela China de projetos comercialmente motivados. O autor cita, por exemplo, o projeto de construção de um corredor logístico conectando a província chinesa de Yunnan a Mianmar, desembocando em um porto, que ofereceria uma preciosa alternativa para o escoamento de produtos chineses para os mercados ocidentais (Kudo, 2008).

18. A hidrelétrica de Tasang é originalmente um projeto de capital tailandês, como pode ser visto nas estatísticas oficiais de aprovação de IDE de 2006, divulgadas pelo governo de Mianmar. No entanto, conforme reportagem publicada por *The Myanmar Times* (Chinesa..., 2007), o China Gezhouba Group, que a princípio iria apenas construir a usina, tornou-se sócio majoritário do projeto em novembro de 2007.

projeto, Mianmar proporciona ao país vizinho uma solução parcial para sua grande vulnerabilidade: a dependência do estreito de Malacca, por onde transitam 80% do petróleo importado pela China. Com o oleoduto, Mianmar oferece acesso a outra rota oceânica, menos vulnerável a piratas, terroristas ou ao controle de potências extrarregionais como os Estados Unidos, por onde transitará o petróleo importado da África e do Oriente Médio.<sup>19</sup> Os dutos deverão prover ao governo de Mianmar receitas anuais da ordem de US\$ 1 bilhão (Mitchell, 2012, p. 50).

Até mesmo no maior projeto do setor de petróleo e gás que envolve capital estrangeiro sem a participação de empresas chinesas, a China possui papel de destaque. Trata-se do desenvolvimento e produção de gás nos campos *offshore* de Shwe, por uma *joint venture* entre as sul-coreanas Daewoo International – majoritária, com 51% do capital – e Korea Gas e as indianas Oil and Natural Gas Corporation Videsh (ONGC Videsh) e Gas Authority of India Limited (GAIL), cujos investimentos são avaliados em até US\$ 3,7 bilhões (OVL..., 2009). Todo o gás extraído será vendido à chinesa CNPC, que assinou um contrato de fornecimento por trinta anos, e será remetido ao sudoeste da China através de seu gasoduto (Lee, Chan e Chan, 2009; OVL..., 2009). Conforme Zhao (2011, p. 92), “o antigo governo militar de Mianmar recebeu inúmeras ofertas pela compra do gás dos campos de Shwe, mas finalmente concedeu os direitos de compra à China em junho de 2008.”<sup>20</sup>

O levantamento da Earthrights International também identificou o envolvimento de empresas chinesas no ramo de mineração em Mianmar. Entre os maiores projetos neste setor estão os das minas de cobre de Letpadaung e de ferro-níquel de Tagaungtaung. A China Nonferrous Metal Mining Corporation é a principal acionista desta, com investimentos avaliados em US\$ 800 milhões (Earthrights International, 2008). A Letpadaung, por sua vez, é controlada pela Wanbao Mining Corporation, subsidiária da China North Industries Corporation (Norinco), maior fabricante de armamentos da China, Sun (2012b, p. 57), contudo, salienta que:

a exploração dos recursos naturais de Mianmar pela China criou sérios problemas: nem as hidrelétricas nem os dutos ajudarão a aliviar a escassez extrema de energia em Mianmar; a maioria dos investimentos focam indústrias extrativas com pouca preocupação quanto ao desenvolvimento sustentável, à criação de empregos ou à transferência de tecnologia; muitos deles trazem danos ambientais e sociais irreversíveis.

19. Alguns analistas – ver Yi (2013) – contestam o potencial de redução da vulnerabilidade da China por conta dos dutos, uma vez que uma fração muito pequena de suas importações deverá transitar por eles. A capacidade do oleoduto é de apenas 440 mil barris por dia, para um país que importa mais de 6 milhões de barris atualmente.

20. Segundo Batra (2009, p. 91), em fevereiro de 2004, o governo de Mianmar concedeu à GAIL o direito de preferência para a aquisição do gás retirado de Shwe. Porém, dois anos depois, o mesmo direito foi concedido à China. Na opinião de Lundholm (2007), na longa disputa pelo acesso ao gás envolvendo a Índia e a China, encerrada somente em junho de 2008 com a assinatura do contrato com a CNPC, “o uso, por Beijing, de seu poder de veto para manter o prontuário de direitos humanos de Mianmar fora da agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas revelou-se mais importante para a junta militar do que os incentivos econômicos oferecidos pela Índia”. Conforme Singh (2007), o preço oferecido pela CNPC pelo metro cúbico de gás foi inferior às ofertas realizadas pela japonesa Marubeni e pela sul-coreana Korea Gas, que importariam o produto em sua forma liquefeita (gás natural liquefeito – GNL). Cabe ressaltar, contudo, que deve ter pesado na decisão em prol da China a dificuldade encontrada pela Índia em viabilizar os gasodutos que transportariam o produto até o país, dada a relutância de Bangladesh em permitir o trânsito por seu território (Lee, Chan e Chan, 2009).

## 5 OS VENTOS DE MUDANÇA APÓS AS ELEIÇÕES DE 2010

Pela primeira vez desde 1990, realizaram-se eleições nacionais em Mianmar em novembro de 2010, as quais foram amplamente contestadas por opositoristas internos e por observadores internacionais (Storey, 2011). Três meses depois, o parlamento recém-eleito escolheu Thein Sein para o cargo de presidente. Após alguns meses sem grandes novidades, o novo governo adotou, a partir de agosto de 2011, diversas medidas liberalizantes e democratizantes, como a libertação de presos políticos, o relaxamento da censura à internet e à imprensa e a legalização dos sindicatos. O novo governo se comprometeu, também, a aderir à Iniciativa por Transparência nas Indústrias Extrativas (*Extractive Industries Transparency Initiative*), que busca estabelecer um padrão internacional para avaliar a governança em países ricos em recursos naturais (Dadwal, 2013).

A amplitude e a rapidez das mudanças surpreenderam praticamente todo o mundo. Embora este seja considerado um governo civil, Thein Sein é general reformado e todos os principais cargos são ocupados por militares que participaram do regime anterior.<sup>21</sup> Entre as razões apontadas para a mudança de rota inesperada, existem algumas de natureza interna e outras de caráter externo ao sistema político. No primeiro grupo, Sun (2012b) inclui o desejo da cúpula militar que governava o país desde 1962 por melhor governança e desempenho econômico. Países que até pouco tempo atrás compartilhavam com Mianmar baixas taxas de crescimento, como o Camboja e o Laos, vinham tendo desempenho substancialmente melhor depois que passaram a reformar suas economias. Já no segundo grupo, alguns apontam o desejo dos governantes de reduzir a influência da China no país (Storey, 2011; Bussche, 2012).

Em reconhecimento e apoio à agenda reformista, em maio de 2012, tanto a União Europeia como os Estados Unidos suspenderam, ainda que em caráter provisório, a maior parte das sanções contra Mianmar, inclusive as que impediam IDE no país (PWC, 2012). Um mês antes, o Japão já havia perdoado dívidas de Mianmar no valor de US\$ 3,7 bilhões (PWC, 2012).

Em 19 de novembro de 2012, Barack Obama fez a primeira visita de um presidente dos Estados Unidos a Mianmar em mais de cinquenta anos (Boyuan, 2013). Pouco depois, em 24 de maio de 2013, foi a vez de o primeiro-ministro do Japão, Shinzo Abe, visitar o país, quando afirmou que “os baixos custos da mão de obra e a crescente demanda doméstica proveriam um novo mercado para a economia japonesa em recuperação” (Boyuan, 2013). No mesmo mês, o presidente de Mianmar realizou uma visita oficial a Washington. De acordo com Yhome (2013), tanto a reaproximação dos Estados Unidos como a do Japão são vistas amplamente como esforços para conter a influência regional da China.

### 5.1 A deterioração no ambiente pró-China

Desde a posse do novo governo e a adoção de algumas reformas a partir de 2011, a influência chinesa em Mianmar tem erodido de forma veloz. Autoridades chinesas passaram a reconhecer explicitamente que subestimaram a capacidade de mudança democrática no país, ao mesmo tempo que superestimaram a influência chinesa sobre Mianmar (Parameswaran, 2013). E os diversos projetos de investimento patrocinados pela China passaram a estar na berlinda.

21. Thein Sein exerceu o cargo de primeiro-ministro entre 2007 e 2011.

Em setembro de 2011, sob forte pressão popular, o presidente Thein Sein comunicou ao parlamento que iria “respeitar o desejo da população” e suspendeu, até 2016, a construção da hidrelétrica de Myitsone. Com custos avaliados em US\$ 3,6 bilhões, é a maior das sete usinas para as quais a China Power Investment recebeu autorização para investir na bacia do rio Irrawaddy (Dadwal, 2013).<sup>22</sup> Para muitos mianmarenses, Myitsone representa o símbolo perfeito da relação assimétrica entre Mianmar e China: enquanto aquele teria suas terras inundadas e sua população removida para a construção da barragem, esta receberia praticamente toda a energia produzida (Less..., 2012), em um país onde somente 26% da população recebe fornecimento regular de eletricidade (Dadwal, 2013).<sup>23</sup> Sun (2012b) avalia que o cancelamento definitivo de Myitsone no futuro próximo é praticamente certo, embora não esteja claro se haverá pagamento de indenizações ou não. A primeira hipótese seria uma saída mais aceitável para a China, mas segundo Sun (2012b) esta dúvida que Mianmar tenha condições financeiras de fazê-lo. Os investidores chineses, porém, contestam os opositores a Myitsone, alegando que os impactos negativos associados ao projeto são infundados, e têm acenado com a possibilidade de rediscutir alguns elementos críticos, como a localização, as indenizações pagas às comunidades locais e a destinação da energia produzida (Sun, 2012b).

Ao que tudo indica, o governo chinês foi pego totalmente de surpresa pela suspensão de Myitsone (Less..., 2012; Sun, 2012a), apesar da grande controvérsia gerada pelo projeto desde sua concepção. Sun (2012a, p. 85) afirma que a “China não pensava que Naypyidaw<sup>24</sup> ousaria colocar em risco um projeto de tão grande escala e importância para a China. (...) Esta extrema confiança baseava-se na crença fundamental de que um isolado e embargado Mianmar não arriscaria irritar seu maior protetor político e econômico por causa de uma hidrelétrica”. Segundo Sun (2012a, p. 87), alguns analistas chineses acreditam que a suspensão “abalou a confiança dos líderes chineses em Mianmar enquanto parceiro e deverá ter efeito de longo prazo sobre como eles percebem a confiabilidade do país”.

A suspensão da construção de Myitsone abriu espaço para o aumento das contestações sobre os investimentos chineses. Um latente ressentimento da população mianmarenses em relação à China, que muitos argumentam estar ligado, entre outras coisas, ao suporte dado por esta ao antigo governo repressor de Mianmar – por exemplo, vetando, em 2007, uma Resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que condenava Mianmar por violações de direitos humanos (ICG, 2009; Gronholt-Pedersen, 2013) –, veio à tona. Encorajada pela vitória sobre Myitsone e pelo novo clima de abertura democrática, a sociedade mianmarenses passou a se manifestar de forma mais incisiva sobre outros negócios envolvendo empresas chinesas fechados durante o governo militar. Sun (2012b, p. 59) menciona que, “conforme investidores estatais e privados da China, ‘projeto chinês se tornou sinônimo de corrupção, poluição, condenação e oposição local, às vezes sem muita evidência ou motivo’”.

Os dutos da CNPC tornaram-se o novo grande alvo. Desde seu anúncio, comunidades próximas aos dutos e ONGs já se mostravam fortemente contrárias ao projeto (Boyuan, 2013). Conforme

22. Conforme Sun (2012a, p. 86), a China Power Investment já havia despendido US\$ 42 milhões no projeto, incluindo US\$ 18 milhões para o realojamento da população atingida.

23. O potencial de geração de energia hidrelétrica em Mianmar é estimado pelo Ministério da Energia em mais de 100 mil MW, mas a capacidade instalada atual é de apenas 2.520 MW (World Economic Forum; Accenture e Asian Development Bank, 2013).

24. Capital de Mianmar.

expresso por reportagem da Agência Reuters, “para muitos em Mianmar, os dutos representam tudo o que há de podre em relação à influência da China: destruição ambiental, expropriação de terras, relações de compadrio (*cronyism*) e acusações de corrupção” (Insight..., 2012). Ao longo de 2012, os protestos – que passaram a focar a busca por maiores compensações financeiras pelas terras tomadas para a construção dos dutos, assim como a geração de empregos nas comunidades ao longo de sua rota – tornaram-se mais ruidosos (Dadwal, 2013; Perlez e Feng, 2013). Apesar das manifestações, o gasoduto foi concluído em junho de 2013, e o oleoduto deverá entrar em operação até o fim do mesmo ano (Yi, 2013).

Outro alvo do sentimento antichina foi a mina de cobre de Lepadaungtaung. Desde fevereiro de 2012, ocorreram protestos contra a retomada de suas operações,<sup>25</sup> sob a acusação de destruição de terras agrícolas, poluição de recursos hídricos e profanação de templos budistas (Lintner, 2012). O ápice ocorreu em novembro do mesmo ano, quando a empresa solicitou a aquisição de terras de 26 vilas próximas, para uma expansão da mina avaliada em US\$ 1 bilhão (Ash, 2013; Dadwal, 2013). Por conta dos protestos, o projeto foi temporariamente suspenso em agosto de 2012 (Shihong, 2012) e uma investigação foi realizada sob os auspícios da líder da oposição, Aung San Suu Kyi. Sua conclusão foi a de que o projeto de expansão poderia prosseguir, mas os camponeses deveriam receber preços de mercado por suas terras, além de serem indenizados em valor equivalente a três anos de colheita (Perlez e Feng, 2013).

## 5.2 O reposicionamento estratégico da China

Retrospectivamente, diversos analistas (Less, 2012; Shihong, 2012; Berger, 2013; Boyuan, 2013) apontam uma falha na estratégia pregressa da China para Mianmar, focada apenas na construção de relação estreita com o antigo regime militar, sem conceder espaço para outros atores relevantes. Shihong (2012) afirma que “é o momento de as firmas chinesas mudarem seu velho hábito de atender apenas ao governo em Mianmar” e que “na avaliação de riscos dos projetos, as firmas chinesas deveriam levar em consideração a tolerância social”. Sun (2012a), contudo, aponta uma falha mais profunda, relacionada ao fato de que a “China não acreditava que Mianmar poderia se transformar de um Estado autoritário em uma democracia liberal em poucos meses e que a opinião pública poderia, da noite para o dia, se tornar um fator determinante na política de Mianmar”.

Neste aspecto, as relações com Mianmar, ancoradas na política de não interferência sobre assuntos internos de outros países e focalizadas na manutenção de boas relações intergovernamentais, se assemelham às da China com alguns países africanos. A comparação com a África também parece pertinente no que tange aos ganhos decorrentes dos investimentos chineses: “na maior parte, os grandes projetos de construção e de infraestrutura em Mianmar são conduzidos trazendo milhares de trabalhadores da China. Poucos benefícios vão para a população local” (ICG, 2009, p. 23).<sup>26</sup>

Não por acaso, os investimentos chineses caíram bruscamente após o início dos problemas das empresas do país em Mianmar. O montante de IDE aprovado em 2012 – US\$ 222 milhões –

25. A mina foi assumida em 2010 por uma *joint venture* entre a chinesa Wanbao Mining Corporation e a Local Union of Mianmar Economic Holdings, braço empresarial das Forças Armadas de Mianmar, após a firma canadense Ivanhoe tê-la abandonado dois anos antes (Xinhua, 2013).

26. Sobre os interesses por trás das relações da China com os países africanos, ver Alves (2010).



representa menos de 4% da média dos dois anos anteriores. De acordo com Deng (2013), “mais firmas chinesas estão adotando uma atitude de ‘esperar e ver’ por causa de riscos potenciais advindos de conflitos étnicos, instabilidade política e sistema legal deficiente”. No mesmo sentido, Zhao Hong, acadêmico chinês citado por Gronholt-Pedersen (2013), afirma que “apenas as empresas estatais atrevem-se a investir e mesmo estas não irão colocar dinheiro em grandes projetos agora”. Do ponto de vista da China, com as mudanças em curso, Mianmar passou a representar maior risco político para suas empresas, ironicamente o inverso da percepção das firmas ocidentais.<sup>27</sup>

As empresas chinesas, que por muitos anos se depararam com pouca competição por conta das sanções internacionais, sofreram um revés em Mianmar. Em recente concorrência pública para a exploração de campos de petróleo e gás no país, apenas uma empresa chinesa se credenciou para participar, entre 59 inscritas (Dadwal, 2013), cenário bastante distinto do verificado na segunda metade dos anos 2000, quando a CNPC, a CNOOC e a Sinopec assinaram diversos contratos de exploração no país (Kudo, 2008).

Por conta do novo ambiente, a China “embarcou em uma campanha de recalibragem estratégica” em Mianmar, de forma a preservar seus interesses críticos nos próximos anos (Parameswaran, 2013). A China passou a pressionar suas empresas estatais com atuação em Mianmar a adotar práticas de responsabilidade social corporativa e aprimorar sua gestão de relações públicas no intuito de melhorar sua imagem (Less, 2012; Dadwal, 2013; Parameswaran, 2013; Perlez e Feng, 2013). A CNPC, por exemplo, anunciou a destinação de US\$ 20 milhões para a construção de hospitais e escolas em comunidades próximas aos seus dutos (Perlez e Feng, 2013). Já a mina Lepadaungtaung, da qual a Wanbao Mining Corporation é sócia, recentemente introduziu em seu contrato cláusulas estabelecendo a destinação de 2% de seu lucro líquido para ações de responsabilidade social às comunidades próximas (Xinhua, 2013).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças recentes têm despertado, nos países ocidentais, um sentimento de euforia comedida em relação ao futuro de Mianmar. A ONG Freedom House, por exemplo, embora continue a classificar Mianmar como país “não livre”, aponta, na edição de 2013 de seu relatório anual *Freedom in the World*, alguma melhoria em relação ao ano anterior “devido à bem-sucedida participação de partidos opositores em eleições legislativas e à continuada flexibilização de longevas restrições impostas sobre a mídia, à discussão privada, às reuniões públicas, à sociedade civil, à iniciativa privada e a outras atividades” (Freedom House, 2013).

Comparações com a situação da China em 1978, quando esta iniciou seu processo de reformas econômicas, têm sido frequentes na imprensa (Clifford, 2012). Mianmar tem sido apresentado como o novo eldorado capitalista, uma das últimas fronteiras inexploradas pelo capital internacional.

27. Na visão da agência Political Risk Services, Mianmar tem se tornado um país menos arriscado politicamente nos últimos anos. Em 2009, Mianmar ficou na última posição, entre 100 países, no *ranking* do *Global PRS Risk Index*. Já em 2013, o país subiu para o 82º lugar, ficando à frente de Ucrânia, Rússia, Argentina, Equador e Venezuela, por exemplo, e pouco abaixo do Vietnã (PRS, 2013).



Entretanto, apesar de todo o otimismo, investir em Mianmar continua sendo uma empreitada das mais arriscadas. Em novembro de 2012, o país promulgou uma nova lei sobre investimento estrangeiro. Apesar de conter alguns elementos encorajadores ao ingresso de IDE, como a possibilidade de isenção de imposto de renda por cinco anos e um capítulo específico sobre solução de controvérsias, a lei possui diversos pontos pouco precisos, como os critérios aplicáveis à aprovação de investimento estrangeiro em alguns setores em que este é “restringido”,<sup>28</sup> o que mantém nas mãos das autoridades competentes, especialmente a Comissão de Investimento de Mianmar, um alto poder discricionário (Boot, 2013).

Por conta dessas deficiências, a agência Maplecroft, por exemplo, continua atribuindo grau de risco político extremo a Mianmar. No *ranking* de seu *Political Risk (Dynamic) Index 2013*, Mianmar aparece na 193ª posição, entre 197 países, à frente apenas de Afeganistão, Sudão, República Democrática do Congo e Somália (Maplecroft, 2013). No quesito risco de expropriação, Mianmar é o 9º pior colocado, inserindo-se no grupo de países que apresentam risco extremo. A agência reconhece alguns avanços recentes, como a edição da nova lei sobre investimento direto estrangeiro, que reforçam a percepção de que o governo está interessado em atrair capitais externos para o país. Porém, “o histórico ruim no que tange ao respeito aos direitos de propriedade e ocorrências passadas de nacionalização sem o devido pagamento de compensação financeira” contribuem para a persistência da má avaliação do país (Boot, 2013).

Embora as reformas e a suspensão das sanções abram caminho para o retorno de empresas ocidentais a Mianmar, é provável que, pelo menos nos primeiros anos, sejam as empresas asiáticas as principais desafiadoras das chinesas no país. O Japão, por exemplo, já está colaborando com o novo governo na criação da Zona Econômica Especial de Thilawa (Blanchard, 2012). O banco de dados do FDI Intelligence<sup>29</sup> registra 37 projetos de investimento *greenfield* envolvendo empresas japonesas – contra apenas dois de firmas chinesas – entre dezembro de 2011 e julho de 2013.<sup>30</sup> As montadoras de automóveis Suzuki e Nissan já anunciaram a construção de plantas no país, que, em primeiro momento, visarão ao atendimento do mercado interno (Suzuki..., 2012; Nissan..., 2013).

Nessa linha, Storey (2011) ressalta que a suspensão da construção da hidrelétrica de Myitsone “é uma indicação de que o lugar privilegiado ocupado pela China na hierarquia das relações internacionais de Mianmar não pode mais ser visto como garantido”. Contudo, “os dois vizinhos buscarão manter relações cordiais por conta das realidades geográficas inescapáveis assim como para proteger importantes interesses em comum”.

O envolvimento da China na África tem sido alvo de fortes críticas por conta da alegada baixa contribuição para o desenvolvimento econômico do continente e pelos desastrosos impactos ambientais. Nesse sentido, o recente reposicionamento estratégico da China em Mianmar – país no qual, a exemplo do ocorrido na África, a China cultivou estreitas relações intergovernamentais que facilitaram o avanço de seus interesses econômicos, notadamente no que tange ao acesso a recursos

28. Entre estes estão atividades sujeitas a causar danos à saúde pública, aos recursos naturais, ao meio ambiente e à biodiversidade e indústrias que envolvam a produção ou o uso de produtos químicos perigosos.

29. Consultoria ligada ao grupo Financial Times. Disponível em: <<http://www.fdiintelligence.com>>. Acesso em 24 de setembro de 2013.

30. Cabe notar que o FDI Intelligence registra apenas 33 projetos *greenfield* de IDE em Mianmar entre janeiro de 2003 e novembro de 2011, nenhum deles envolvendo empresa do Japão.

naturais – pode vir a se constituir em um divisor de águas, com maior preocupação em relação aos interesses dos diversos grupos sociais afetados pelos investimentos de suas empresas.<sup>31</sup>

Retornando às hipóteses colocadas na introdução – sobre os motivos que levam o IDE chinês a direcionar-se desproporcionalmente mais para países considerados arriscados por agências de classificação de risco ocidentais –, deve-se dizer, inicialmente, que não é possível inferir a taxa de retorno dos investimentos em Mianmar sem conhecer detalhes dos projetos. Contudo, é provável que pelo menos uma parte desses envolva retornos pouco animadores para investimentos de alto risco. Esse parece ser o caso dos investimentos na exploração de petróleo, em um país com baixo volume de reservas comprovadas. Conforme um executivo chinês deste setor citado por Blanchard (2012), “ao longo dos anos a China teve o monopólio do mercado, mas isso não foi necessariamente algo bom. Parte dos investimentos revelaram-se apostas ruins”. A existência de critérios não econômicos – pelo menos do ponto de vista da firma – parece inegável, dada a importância concedida pela China à segurança em sentido amplo – como fica claro no caso dos dutos. Finalmente, a mudança de percepção do nível de risco político por parte das firmas chinesas desde o início das reformas em Mianmar é um forte indicativo da validade da hipótese de que os riscos incorridos por elas eram distintos daqueles incidentes sobre as firmas de outros países. Cabe notar, a este respeito, que o cultivo de boas relações intergovernamentais com o antigo governo militar serviu para reduzir os riscos percebidos pelas firmas chinesas, conforme previsto pela teoria. A onda democratizante, porém, em vez de agir como freio à renegociação de contratos assinados pela junta militar, acabou servindo como impulso, dada a rejeição da sociedade civil à distribuição assimétrica (percebida) dos ganhos e prejuízos decorrentes dos projetos.

Esses acontecimentos também contêm alguns aspectos importantes para o Brasil. Em primeiro lugar, revelam a – quase? – universalidade da crescente preocupação com os impactos sociais e ambientais dos grandes investimentos em infraestrutura – recentemente, o governo da Bolívia cancelou o contrato de construção de uma rodovia financiada pelo brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por conta de constantes protestos da população indígena afetada, que alega temer que o trajeto cortando a maior reserva florestal do país possa afetar seu modo de vida (Indígenas..., 2011; Bolívia..., 2013).

Em segundo, o caso reforça a ideia de que a percepção de risco político não é unívoca, nem universal. A China, especificamente, por meio de suas empresas estatais, parece operar com uma visão bastante particular de risco político, que se beneficia de sua conhecida política de não interferência em assuntos internos de outros países. Esta, por sua vez, abre caminho para o estabelecimento de relações próximas com governos muitas vezes renegados pelas potências ocidentais, que acabam por facilitar a realização de negócios nestes países.<sup>32</sup>

31. Obviamente, essa afirmação possui uma alta carga de especulação e tem chances consideráveis de não vir a se concretizar. O relacionamento entre os dois países possui uma série de especificidades não encontradas, por exemplo, nas relações entre a China e os países africanos, a começar pelo interesse daquela na manutenção da estabilidade nos países com os quais possui fronteira. No entanto, o espraiamento do reposicionamento estratégico chinês visto em Mianmar é um cenário que não deve ser desprezado.

32. Estudo econométrico de Li e Liang (2012) apresenta evidências de que o IDE chinês é maior em países em desenvolvimento com os quais a China mantém boas relações interestatais. Essa relação se mantém mesmo quando se controlam os efeitos da abundância de recursos naturais, que exercem influência positiva sobre os fluxos de IDE, e da garantia de direitos de propriedade, que possui relação negativa com o IDE chinês. Segundo os autores, é provável que as firmas chinesas invistam em países de elevado risco político porque as relações interestatais representariam uma salvaguarda ao conseguirem tratamento preferencial e proteção aos investidores chineses.

Finalmente, em terceiro lugar, esses episódios explicitam a dificuldade de se competir com as empresas estatais chinesas, cujo objetivo primordial é garantir o suprimento de energia e de matérias-primas à China – e não maximizar lucros –, o que lhes dá maior espaço para a concessão de compensações financeiras e para a provisão de bens e serviços às populações atingidas pelos projetos. Isso, por sua vez, possui o potencial de alavancar a imagem do país, constituindo um elemento importante para o aumento do *softpower* da China, particularmente junto aos países em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, A. G. M. P. Os interesses econômicos da China na África. **Boletim de economia e política internacional**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 25-31, 2010.
- ASH, L. Burma learns how to protest – against Chinese investors. **BBC news magazine**, 24 Jan. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/magazine-21028931>>.
- BAEK, K.; QIAN, X. An analysis on political risks and the flow of foreign direct investment in developing and industrialized economies. **Economics, management, and financial markets**, v. 6, n. 4, p. 60-91, 2011.
- BATRA, R. Natural gas pipelines: geopolitics, affordability, security dimensions. *In*: NORONHA, L.; SUDARSHAN, A. (Ed.). **India's energy security**. New York: Routledge, 2009.
- BERGER, B. China's troubled Myanmar policy. **The diplomat**, 23 ago. 2013. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2013/08/23/chinas-troubled-myanmar-policy>>.
- BISSINGER, J. Foreign investment in Myanmar: a resource boom but a development bust? **Contemporary Southeast Asia**, v. 34, n. 1, p. 23-52, 2012.
- BLANCHARD, B. Analysis: Myanmar sanctions lifting a boon and a test for China firms. **Reuters**, 25 Apr. 2012. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/04/25/us-china-myanmar-idUSBRE83O16Y20120425>>.
- BOLÍVIA indenizará OAS por anulação de contrato de US\$ 415 mi. **Reuters Brasil**, 21 jan. 2013. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE90K06220130121>>.
- BOOT, W. Burma still an 'extreme risk' for investors despite reforms. **The irrawaddy**, 16 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.irrawaddy.org/archives/24293>>.
- BOYUAN, C. Myanmar pipeline project gives China pause for thought. **China.org.cn**, 21 jun. 2013. Disponível em: <[http://www.china.org.cn/business/2013-06/21/content\\_29188744.htm](http://www.china.org.cn/business/2013-06/21/content_29188744.htm)>.
- BUCKLEY, P. *et al.* The determinants of Chinese outward foreign direct investment. **Journal of international business studies**, n. 38, p. 499-518, 2007.
- \_\_\_\_\_. Explaining China's outward FDI: an institutional perspective. *In*: SAUVANT, K. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?** Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- BUSSCHE, E. O papel da China na democratização de Mianmar. **Vista Chinesa** (blog), 13 Abr. 2012. Disponível em: <<http://vistachinesa.blogfolha.uol.com.br/2012/04/13/o-papel-da-china-na-democratizacao-de-myanmar/>>.
- BUSSE, M.; HEFEKER, C. Political risk, institutions and foreign direct investment. **European journal of political economy**, v. 23, n. 2, p. 397-415, 2007.

BUTLER, K.; JOAQUIN, D. A note on political risk and the required return on foreign direct investment. **Journal of international business studies**, v. 29, n. 3, p. 599-607, 1998.

CHHOR, H. *et al.* **Myanmar's moment: unique opportunities, major challenges**. [s.l.]: McKinsey Global Institute, 2013.

CHINESE firm takes 51pc of Tasang hydropower project. **The Myanmar times**, p. 19-25, Nov. 2007.

CLIFFORD, M. Is Myanmar the next China? **CaixinOnline**, 20 June 2012. Disponível em: <<http://english.caixin.com/2012-06-20/100402714.html>>.

CROSS, A. *et al.* An econometric investigation of Chinese outward direct investment. *In*: DUNNING, J.; LIN, T. (Ed.). **Multinational enterprises and emerging challenge of the 21<sup>st</sup> century**. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

DADWAL, S. **Myanmar opens to business opportunities, but is it sustainable?** Institute for Defense Studies and Analyses, 2013. (IDSA Comment). Disponível em: <[http://www.idsa.in/idsacomments/MyanmarOpenstoBusinessOpportunities\\_srdadwal\\_140613](http://www.idsa.in/idsacomments/MyanmarOpenstoBusinessOpportunities_srdadwal_140613)>.

DENG, R. Chinese investment in Myanmar: lessons and opportunities. **CogitAsia**, 25 Jun.e 2013. Disponível em: <<http://cogitasia.com/chinese-investment-in-myanmar-lessons-and-opportunities/>>.

EARTHRIGHTS INTERNATIONAL. **China in Burma: the increasing investment of Chinese multinational corporations in Burma's hydropower, oil and natural gas, and mining sectors**. Chiang Mai: Earthrights International, 2008.

FEINBERG, S.; GUPTA, A. MNC subsidiaries and country risk: internalization as a safeguard against weak external institutions. **Academy of management journal**, v. 52, p. 381-399, 2009.

FITZPATRICK, M. The definition and assessment of political risk in international business: a review of the literature. **Academy of management review**, v. 8, n. 2, p. 249-254, 1983.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world 2013: democratic breakthroughs in the balance**. Washington, DC: Freedom House, 2013.

GRONHOLT-PEDERSEN, J. Chinese investment in Myanmar falls sharply. **The Wall Street journal**, 4 June. 2013. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324063304578525021254736996.html>>.

HAYAKAWA, K.; KIMURA, F.; LEE, H. **How does country risk matter for foreign direct investment?** Chiba, Japan: Institute of Developing Economies, 2011. (IDE Discussion Paper, n. 281).

HENISZ, W. The institutional environment for multinational investment. **The journal of law, economics, & organization**, v. 16, n. 2, p. 334-364, 2000.

HERITAGE FOUNDATION. **2013 index of economic freedom**. Washington, DC: Heritage Foundation, 2013.

HUANG, Y.; WANG, B. Investing overseas without moving factories abroad: the case of Chinese outward direct investment. **Asian development review**, v. 30, n. 1, p. 85-107, 2013.

ICG – INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **China's Myanmar dilemma**. Beijing, Jakarta and Brussels: International crisis group, 2009. (Asia Report, n. 177).

INDÍGENAS retomam protesto contra rodovia na Bolívia. **BBC Brasil**, 1 Out. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111002\\_bolivia\\_protesto\\_estrada\\_fn.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111002_bolivia_protesto_estrada_fn.shtml)>.

INSIGHT: as Myanmar opens, China alliance starts to fray. **Reuters**, 13 Fev. 2012. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/02/14/us-myanmar-china-idUSTRE81D03R20120214>>.

JENSEN, N. Democratic governance and multinational corporations: political regimes and inflows of foreign direct investment. **International organization**, v. 57, p. 587-616, 2003.

JIMÉNEZ, A.; LUIS-RICO, I.; BENITO-OSORIO, D. The influence of political risk on the scope of internationalization of regulated companies: insights from a Spanish sample. **Jornal of world business**, forthcoming, 2013.

KOBRIN, S. **Political risk: a review and reconsideration**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology (MIT), 1978. (Alfred P. Sloan School of Management Working Paper, n. 998-1.078).

\_\_\_\_\_. Testing the bargaining hypothesis in the manufacturing sector in developing countries. **International organization**, v. 41, n. 4, p. 609-638, 1987.

KOLSTAD, I.; WIIG, A. What determines Chinese outward FDI? **Journal of world business**, v. 47, p. 26-34, 2012.

KRIFA-SCHNEIDER, H.; MATEI, I. Business climate, political risk and FDI in developing countries: evidence from panel data. **International journal of economics and finance**, v. 2, n. 5, p. 54-65, 2010.

KUDO, T. Myanmar's economic relations with China: who benefits and who pays? In: SKIDMORE, M.; WILSON, T. (Ed.). **Dictatorship, disorder and decline in Myanmar**. Canberra: ANU E Press, 2008.

LEE, P.; CHAN, G.; CHAN, L. China engages Myanmar as a Chinese client state? In: YEOH, E. (Ed.). **Regional political economy of China ascendant: pivotal issues and critical perspectives**. Kuala Lumpur: University of Malaya, Institute of China Studies, 2009.

LESS thunder out of China. **The economist**, 6 Out. 2012.

LI, Q.; LIANG, G. **Political relations and Chinese outbound direct investment: evidence from firm- and dyadic-level tests**. Bloomington: Research Center for Chinese Politics and Business, Indiana University, 2012. (Working Paper, n. 19).

LINTNER, B. Burma: trouble brewing for China. **The daily star**, 10 Nov. 2012. Disponível em: <<http://archive.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=256861>>.

LUNDHOLM, G. China trumps India in Myanmar gas stakes. **Asia times**, 11 Sept. 2007. Disponível em: <[http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/II11Ae02.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/II11Ae02.html)>.

MAPLECROFT. **Maplecroft's political risk atlas 2013**. Bath: Maplecroft, 2013.

MIGA – MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY. **World investment and political risk 2010**. Washington, DC: World Bank, 2011.

MITCHELL, T. **Chinese foreign direct investment in Myanmar: remarkable trends and multilayered motivations**. Lund: Department of Political Science, Lund University, 2012. Mimeografado.

NISSAN plans Sunny plant in Myanmar. **The Japan times**, 20 Sept. 2013. Disponível em: <<http://www.japantimes.co.jp/news/2013/09/20/business/nissan-plans-sunny-plant-in-myanmar/>>.



OVL, GAIL, Daewoo to invest \$3.7 bn in Myanmar fields. **The economic times**, 13 July 2009. Disponível em: <[http://articles.economictimes.indiatimes.com/2009-07-13/news/28464549\\_1\\_korea-gas-corp-block-a-3-shwe-phyu](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2009-07-13/news/28464549_1_korea-gas-corp-block-a-3-shwe-phyu)>.

PARAMESWARAN, P. China's strategic recalibration in Burma. **China brief**, v. 13, n. 9, p. 13-16, 2013.

PERLEZ, J.; FENG, B. China tries to improve image in a changing Myanmar. **The New York times**, 18 May 2013. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/2013/05/19/world/asia/under-pressure-china-measures-its-impact-in-myanmar.html?pagewanted=all&r=1>>.

PRS – POLITICAL RISK SERVICES. **Global PRS risk index 2013**. [s.l.]: Political Risk Services, 2013.

PWC – PRICE WATERHOUSE COOPERS. **Myanmar business guide**. Singapore: PWC, 2012.

QUER, D.; CLAVER, E.; RIENDA, L. Chinese multinationals: host country factors and foreign direct investment location. In: MARINOV, M.; MARINOVA, S. (Ed.). **Internationalization of emerging economies and firms**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

RAMASAMY, B.; YEUNG, M.; LAFORET, S. China's outward foreign direct investment: location choice and firm ownership. **Journal of world business**, v. 47, n. 1, p. 17-25, 2012.

ROBOCK, S. Political risk: identification and assessment. **Columbia journal of world business**, v. 6, n. 4, p. 6-20, 1971.

RODRÍGUEZ, C.; BUSTILLO, R. A critical revision of the empirical literature on Chinese outward investment: a new proposal. **Panoeconomicus**, v. 5, Special Issue, p. 715-733, 2011.

ROOT, F. Analyzing political risks in international business. In: KAPOOR, A.; GRUB, P. (Ed.). **The multinational enterprise in transition**. Princeton: Darwin Press, 1972.

RWI – REVENUE WATCH INSTITUTE. **The 2013 resource governance index**. New York: Revenue Watch Institute, 2013.

SAWKUT, R. *et al.* **Determinants of FDI: lessons from African economies**. [s.d.]. Mimeografado.

SCISSORS, D. Chinese outward investment: more opportunity than danger. **Backgrounder**, n. 2.579, 2011.

\_\_\_\_\_. China's global investment rises: the U.S. should focus on competition. **Backgrounder**, n. 2.757, 2013.

SINGH, Y. **India's energy diplomacy gets a jolt in Myanmar**. New Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies, 2007. Disponível em: <<http://www.ipcs.org/article/china/indias-energy-diplomacy-gets-a-jolt-in-myanmar-2244.html>>.

SINGH, H.; JUN, K. **Some new evidence on determinants of foreign direct investment in developing countries**. Washington, DC: World Bank, 1995. (Policy Research Working Paper, n. 1.531).

STOREY, I. Burma and China: the beginning of the end of business as usual? **China brief**, v. 11, n. 22, 2011.

SUN, Y. China's strategic misjudgement on Myanmar. **Journal of current Southeast Asian affairs**, v. 31, n. 1, p. 73-96, 2012a.

\_\_\_\_\_. China and the changing Myanmar. **Journal of current Southeast Asian affairs**, v. 31, n. 4, p. 51-77, 2012b.



SUTHERLAND, D.; MATTHEWS, B.; EL-GOHARI, A. **An exploration of how Chinese companies use tax havens and offshore financial centers: 'round-tripping' or 'capital-augmenting' OFDI?** Oxford: Department of International Development, University of Oxford, 2010. (TMD Working Paper n. 42).

SUZUKI Motors requests production to restart in Myanmar. **Japan daily press**, 12 Nov. 2012. Disponível em: <<http://japandailypress.com/suzuki-motors-requests-production-to-restart-in-myanmar-1218229/>>.

VADLAMANNATI, K. Impact of political risk on FDI revisited: an aggregate firm-level analysis. **International interactions**, v. 38, p. 111-139, 2012.

VERNON, R. The obsolescing bargain: a key factor in political risk. *In*: WINCHESTER, M. (Ed.). **The international essays for business decision makers**, Houston: Center for International Business, 1980. v. 5.

WORLD BANK. **Worldwide governance indicators**. Washington, DC: World Bank, 2012.

WORLD ECONOMIC FORUM; ACCENTURE; ASIAN DEVELOPMENT BANK. **New energy architecture: Myanmar**. Geneva: World Economic Forum, 2013.

XINHUA. Latpadaung mine contract amended between Myanmar and China. **Mizzima: news from Myanmar**, 25 July 2013. Disponível em: <http://www.mizzima.com/business/natural-resources/9738-latpadaung-mine-contract-amended-between-myanmar-and-china>.

YHOME, K. The geopolitics of China's new energy route. **East Asia forum**, 19 June 2013. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2013/06/19/the-geopolitics-of-chinas-new-energy-route/>>.

YI, L. China-Myanmar oil and gas pipelines: a \$5 billion problem. **China dialogue**, 5 July 2013. Disponível em: <<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6183-China-Myanmar-oil-and-gas-pipelines-a-5-billion-problem->>>.

ZHAO, H. China-Myanmar energy cooperation and its regional implications. **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, v. 30, n. 4, p. 89-109, 2011.

