BEPI

Boletim de Economia e Política Internacional

Número **40**
Set. | **Dez.** 2024

Efeitos da Ascensão Econômica da China sobre Outros Países e Regiões do Mundo



BEPI

Boletim de Economia e Política Internacional

Número **40**
Set. | **Dez.** 2024

Efeitos da Ascensão Econômica da China sobre Outros Países e Regiões do Mundo



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (substituto)
Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)
Joana Simões de Melo Costa

Diretora de Estudos Internacionais
Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor
André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Comitê Editorial
Glauco Avelino Sampaio Oliveira
Rodrigo Fracalossi de Moraes
Sandra Silva Paulsen

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Boletim de Economia e Política Internacional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Internacionais – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília : Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Internacionais.

CDD 337.05

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

BOLETIM DE ECONOMIA E POLÍTICA INTERNACIONAL. Rio de Janeiro: Ipea, n. 40, set./dez. 2024. ISSN 2176-9915. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi40

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **5**

O FÓRUM CHINA-CELAC: UMA PLATAFORMA E "MARCA" PARA O MULTILATERALISMO SINOCÊNTRICO **11**
Rodrigo Fracalossi de Moraes

A CHINA NO REGIME INTERNACIONAL DE INVESTIMENTOS: UMA ANÁLISE DOS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTOS CHINESES COM PAÍSES AFRICANOS **27**
Ana Saggioro Garcia

PROSPECTOS DE UMA NOVA ORDEM: A DISPUTA HEGEMÔNICA ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS E OS CAMINHOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SISTEMA INTERNACIONAL **45**
João Vitor Zaidan
Ana Beatriz Cavalcanti
Flavianne Nóbrega
Pedro Vieira
João Henrique Fonseca
Laura Gabriella Silva

A ASCENSÃO CHINESA E A ECONOMIA BRASILEIRA NO SISTEMA CENTRO-PERIFERIA **67**
Carlos Aguiar de Medeiros
Esther Majerowicz

VIETNÃ: O GRANDE BENEFICIÁRIO (ATÉ AGORA) DA DISPUTA COMERCIAL E TECNOLÓGICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA? **97**
André Pineli

CHANCAY, O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MEGAPORTO PERUANO E A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL **131**
Pedro Silva Barros
Helitton Christoffer Carneiro

APRESENTAÇÃO[1]

A China é, inquestionavelmente, o caso mais impressionante de ascensão econômica do mundo contemporâneo. Não apenas pela velocidade do crescimento de seu produto interno bruto (PIB) *per capita*, mas sobretudo por ter sido capaz de fazê-lo a despeito de sua gigantesca população de mais de 1,3 bilhão de habitantes. A conjugação dessas duas variáveis gerou impactos substanciais sobre outras partes do mundo.

Hoje são mais do que conhecidos os "efeitos China" gerados, por exemplo, nos mercados de *commodities* agrícolas e minerais e nos mercados de bens manufaturados. Do mesmo modo, o magnetismo exercido pelo país asiático sobre as corporações transnacionais nas duas primeiras décadas deste século, seja por conta de seus custos unitários de produção relativamente baixos, seja pela atratividade de seu mercado consumidor doméstico, levou a volumosos ingressos de investimentos externos que, por sua vez, proporcionaram um acelerado processo de aprendizagem e de *catch-up* tecnológico das firmas chinesas, que atualmente despontam como líderes tecnológicos em diversos segmentos industriais e de serviços.

Entre os efeitos da globalização produtiva, que teve no deslocamento de parte expressiva da produção manufatureira mundial para o continente asiático, especialmente para a China, estão o esvaziamento das cadeias produtivas em outras partes do globo e a crescente dependência de importações. Inicialmente, tal movimento esteve concentrado em estágios produtivos mais dependentes de baixos custos de mão de obra, como a montagem de produtos eletrônicos e o corte e costura de itens de vestuário. Essa imagem das plantas chinesas, ainda viva no imaginário popular, está, no entanto, cada vez mais distante da realidade. Empresas do país têm avançado rapidamente nas cadeias globais de valor (CGVs), adentrando cada vez mais os estágios considerados mais nobres – como concepção de produto, *design* e *branding* – por reterem a maior parte do valor gerado das CGVs.

Políticas industriais agressivas, típicas do modelo de Estado desenvolvimentista asiático, associadas a oportunidades tecnológicas únicas, possibilitaram às empresas chinesas se tornarem líderes em setores associados à transição energética, como as indústrias de equipamentos para geração de energia eólica e solar e a de baterias e veículos elétricos. O rápido domínio alcançado pelas empresas chinesas constitui ameaça não apenas para suas concorrentes diretas no resto do mundo, mas também para as empresas líderes da velha economia intensiva em emissões de carbono, como as montadoras de carros a combustão e as empresas petrolíferas.

A transformação da China, no início deste século, em "fábrica do mundo" proporcionou aos países de alta renda um período de rápido crescimento com baixa inflação, que, no entanto, teve efeitos heterogêneos entre regiões e grupos sociais. As áreas mais industrializadas destes países, assim como os trabalhadores de chão de fábrica, acabaram penalizadas pela relocalização da produção manufatureira das empresas transnacionais dos países ocidentais para a Ásia. Esse progresso desigual, por sua vez, acabou surtindo efeitos políticos e eleitorais, corroborados em pleitos em diversos países.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi40apresenta

A ascensão da China também brindou os demais países em desenvolvimento com substanciais ganhos em seus termos de troca. Isso possibilitou, em um primeiro momento, alívio aos problemas de balanço de pagamentos enfrentados recorrentemente por esses países, que puderam, assim, elevar suas taxas de investimento e aumentar seus gastos com políticas sociais.

Todavia, os elevados superávits comerciais acumulados pela China logo se traduziram em um grande volume de divisas, o que possibilitou ao país adotar a política *Go Global*, visando internacionalizar suas empresas. A despeito de ainda ser um país de renda média, a China rapidamente se converteu em grande investidor e, também, grande financiador internacional. O ápice deste movimento foi o lançamento da Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Iniciative – BRI) em 2013. Atualmente, 145 países possuem acordos de cooperação com a China no âmbito da BRI.

Estima-se que as firmas chinesas aportaram mais de US$ 1,4 trilhão em aquisições de empresas e novos projetos (*greenfield*) de investimento externo direto (IED) entre 2005 e 2023, englobando setores como energia, mineração, transportes, agricultura, tecnologia, entre outros. Por sua vez, as entidades chinesas de financiamento, incluindo o Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB), o Banco de Exportação e Importação (China Export-Import Bank – Chexim), além de bancos de natureza comercial, desembolsaram cerca de US$ 1,3 trilhão em projetos de desenvolvimento e cooperação ao longo das duas últimas décadas, especialmente na Ásia, na África e na América Latina.

Esse movimento em direção a regiões negligenciadas pelas instituições tradicionais de financiamento, muitas das quais ainda guardam profundos ressentimentos do período colonial, tem gerado ganhos geopolíticos para o país asiático. Potências tradicionais, por sua vez, rotulam as ações chinesas como "exploração de recursos", "armadilha da dívida" ou mesmo como "novo colonialismo". Neste rol de questionamentos à projeção global da China e de suas empresas e entidades financeiras, em especial no âmbito da BRI, as críticas se dirigem, entre outros aspectos, à opacidade dos contratos bilaterais de empréstimo e financiamento, ao patrocínio de projetos poluidores, à (baixa) qualidade dos padrões de construção adotados em obras no exterior e aos impactos financeiros e socioambientais de grandes empreendimentos de infraestrutura.

A despeito do grande mercado consumidor e da relevância das plantas produtivas localizadas na China para as suas empresas, as principais potências ocidentais não têm permanecido inertes à ascensão chinesa. Pode-se mesmo dizer que o primeiro governo de Donald Trump (2017-2021) levou adiante uma guerra fria comercial e tecnológica, manifestada, por exemplo, na elevação de alíquotas de importação e acusações de espionagem contra empresas chinesas. O retorno de Trump à presidência dos Estados Unidos em 2025, com uma retórica ainda mais inflamada em relação à China, deve, por um lado, contribuir para um aprofundamento dos impasses existentes atualmente na governança global, atinentes a organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) e, por outro lado, impulsionar uma corrida dos países em direção a medidas unilaterais defensivas, com reflexos sobre os fluxos comerciais.

O enriquecimento da China também tem possibilitado aumento expressivo em seus gastos militares. Embora ainda substancialmente inferiores aos gastos dos Estados Unidos, os investimentos chineses em armamentos têm crescido rapidamente, o que levanta dúvidas sobre os movimentos futuros do país, especialmente em seu entorno estratégico. Países do Sudeste Asiático, em particular, podem vir a buscar alianças com potências extrarregionais de forma a contrabalançar a ameaça latente chinesa.

Considerando todos esses aspectos, esta edição especial do *Boletim de Economia e Política Internacional*, composta de seis artigos, tem como objetivo lançar luzes sobre os impactos da ascensão econômica da China, entendida de forma ampla a fim de abarcar os efeitos sobre as dinâmicas internas do país, assim como sobre sua capacidade de projeção geopolítica e militar, sobre a economia e a política internacional contemporâneas, em especial sobre países e regiões específicos. Nos interessa, especialmente, vislumbrar e entender as escolhas que o Brasil pode – e deve – fazer neste mundo no qual o peso econômico e político do gigante asiático é cada vez maior.

O primeiro artigo, escrito por Rodrigo Fracalossi de Moraes, aborda o Fórum China-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), no qual o autor busca compreender seu papel como instrumento e expressão de um multilateralismo sinocêntrico. Criado em 2014, e inspirado no Fórum de Cooperação China-África (estabelecido em 2000), o Fórum China-Celac serviria para promover algumas ideias-chave caras à China, como seu *status* de uma "grande potência branda" (*soft great power*), a existência de uma só China e o princípio da não interferência em assuntos internos, além de uma agenda focada no desenvolvimento. O artigo também discute as vantagens imediatas percebidas pelos participantes. Para a China, o fórum reduz custos de transação, substituindo parcialmente relações bilaterais com 33 países por uma "diplomacia de atacado". Ele também facilita o acesso às elites da América Latina e Caribe (ALC) e reforça o compromisso de longo prazo da China com a região, legitimando suas iniciativas globais, como a BRI. Para os países da ALC, o fórum oferece acesso às elites chinesas e serve para demonstrar interesse em um maior engajamento da região com a China, sendo particularmente interessante para as nações menores.

O segundo artigo, assinado por Ana Saggioro Garcia, avalia como a transformação da China em grande exportadora de capitais afetou sua participação no regime internacional de investimentos. Como lembrado pela autora, a China incorporou-se ao capitalismo global por meio da recepção de um volume expressivo de investimentos externos, cujo ingresso esteve condicionado a um conjunto de regras voltadas à promoção de sua estratégia nacional de desenvolvimento. Tal condição de importadora líquida de capitais se refletiu nos primeiros tratados bilaterais de investimento (TBIs) celebrados pelo país, especialmente no que tange às cláusulas de proteção dos investimentos e de disputas investidor-Estado, que seguiam uma abordagem relativamente restritiva. Porém, à medida que o país se convertia em grande exportador de capitais, seu modelo de TBI se adaptou, tornando-se mais similar ao adotado pelos países desenvolvidos, que devotam maior peso à proteção de suas empresas no exterior. Destacando a análise empírica nos acordos de proteção de investimentos celebrados entre a China e países africanos, o artigo conclui que a China preserva o *status quo*, ajustando-se às regras, normas e padrões existentes de proteção de investimentos, aceitando, contudo, pequenos ajustes demandados por seus parceiros desde que seus interesses estratégicos permaneçam resguardados. Criticamente, os TBIs assinados pela China com estes países contêm cláusulas de proteção do investidor em relação ao Estado nacional, modelo tradicionalmente adotado pelas economias desenvolvidas. Todavia, são raros os casos de empresas chinesas que tenham recorrido ao sistema de arbitragem investidor-Estado, dando-se preferência a negociações diretas ou formas de mediação alternativas, inclusive por meios diplomáticos.

As formas pelas quais a ascensão chinesa impacta o Brasil são abordadas nos dois textos seguintes. O terceiro artigo, de autoria de João Vitor Zaidan, Ana Beatriz Cavalcanti, Flavianne Nóbrega, Pedro Vieira, João Henrique Fonseca e Laura Gabriella Silva, analisa como as relações exteriores do Brasil podem vir a ser afetadas por mudanças no *status* e, consequentemente, no comportamento da China

no sistema internacional. O artigo considera que, devido à sua pujança econômica e fortalecimento militar, a China deve assumir, cada vez mais, o papel de contestador da hegemonia americana, e que isso terá consequências para terceiros países como o Brasil – os autores ressaltam, por exemplo, que a tradicional retórica de ascensão pacífica tem dado lugar a uma política externa mais assertiva por parte da China. Dado esse prospecto, investiga-se como princípios históricos da política externa brasileira, como a busca pela autonomia, a promoção do desenvolvimento nacional, a solução pacífica de controvérsias e a busca de ganhos nacionais com a cooperação, coadunam-se com um potencial sistema internacional sob a liderança chinesa. O artigo ressalta que, apesar de serem parceiros de cooperação Sul-Sul, cuja marca é a ausência de hierarquia, a assimetria de poder entre China e Brasil é crescente – isso se manifesta, por exemplo, na definição da agenda bilateral, na qual os temas de interesse chineses seriam preponderantes. Quanto à questão da autonomia, os autores salientam que o atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva tem retomado a ênfase no multilateralismo e na defesa da reforma das organizações internacionais em favor dos países em desenvolvimento, o que a literatura define como autonomia pela participação. Isso coloca o país alinhado à postura atual da China no sistema internacional. Todavia, seria um erro considerar tal situação como estanque. De fato, à medida que avance em direção a uma posição hegemônica, os custos assumidos e os objetivos perseguidos pela China no sistema internacional mover-se-ão, o que torna imprescindível a formulação de uma estratégia brasileira para lidar com o gigante asiático.

Estariam as relações entre China e Brasil reproduzindo a lógica do sistema centro-periferia, tal como formulado por autores estruturalistas como Raúl Prebisch? É isso o que indagam, no quarto artigo, os autores Carlos Aguiar de Medeiros e Esther Majerowicz. O artigo contesta o enquadramento horizontalista que frequentemente é dado às relações econômicas entre China e Brasil, que tende a enfatizar uma suposta natureza ganha-ganha (*win-win*) assentada na cooperação Sul-Sul. Argumenta-se que tal enquadramento atrapalha o entendimento da forma pela qual a ascensão da China à condição de potência industrial e tecnológica mundial tem afetado as relações econômicas com o Brasil. Na visão dos autores, o Brasil adaptou-se de forma passiva à ascensão da China à condição de novo centro da economia mundial, com aprofundamento da especialização em produtos primários, tal como predito pelo modelo centro-periferia. Argumentam ainda que uma política ativa visando mudar tal padrão esteve ausente no país nas últimas décadas – o Estado apenas se acomodou aos interesses existentes. Dado esse quadro, os autores vislumbram dois caminhos possíveis para a relação bilateral. O primeiro, que denominam *business as usual*, atende aos interesses chineses, assim como do agronegócio e da mineração brasileiros, e implica aprofundar o modelo seguido nas últimas décadas, podendo envolver investimentos chineses em infraestrutura de transporte e de energia com o propósito de reduzir os custos para o comércio de *commodities.* O segundo, que chamam de desenvolvimentista ou de comércio estratégico, demandaria maior cooperação industrial e tecnológica com a China, e priorizaria atividades de alta tecnologia assim como a descarbonização da economia. A reconstituição das relações econômicas em novos moldes, contudo, requereria planejamento, política industrial abrangente, incremento do gasto público em ensino superior, ciência e tecnologia, e pesquisa e desenvolvimento, além de investimentos em infraestrutura.

O quinto artigo, escrito por André Pineli, analisa a evolução da economia do Vietnã à luz de dois fenômenos relativamente recentes: a difusão de estratégias de diversificação territorial de empresas multinacionais (EMNs) anteriormente focadas na China – conhecidas como estratégias *China plus one* – e a guerra comercial e tecnológica entre Estados Unidos e China. Na primeira parte, o artigo analisa a chamada "diplomacia de bambu", por meio da qual o Vietnã busca manter-se equidistante

das duas grandes potências. Na sequência, investiga-se a inserção do Vietnã nas CGVs, especialmente nas de produtos eletrônicos. Argumenta-se que a percepção de crescentes riscos geopolíticos, aliada ao esvaimento de vantagens competitivas tais como baixos custos laborais, impeliu muitas EMNs a buscar alternativas à produção em território chinês, processo que foi intensificado após a eclosão da guerra comercial durante o primeiro governo de Donald Trump nos Estados Unidos. Nesse processo, houve ganhadores e perdedores. No primeiro grupo, conforme os dados de comércio e de IED, destaca-se o Vietnã, que despontou como "conector" entre a produção industrial chinesa e o mercado consumidor americano. As exportações vietnamitas para os Estados Unidos deram um salto impressionante em termos de valor, que foi acompanhado por mudanças qualitativas na pauta, com maior participação de itens de maior sofisticação tecnológica. Ocorreu também um aumento nos investimentos diretos recebidos, especialmente os oriundos da China, do Japão, da Coreia do Sul e de Taiwan, o que sugere que o Vietnã tem sido utilizado para contornar as altas tarifas aplicadas pelos Estados Unidos às importações oriundas da China. Nas considerações finais, especula-se sobre as implicações, para a economia vietnamita, da política comercial errática adotada por Trump desde seu retorno à Casa Branca.

Fechando esta edição, o sexto artigo, de autoria de Pedro Silva Barros e Helitton Christoffer Carneiro, analisa o potencial do megaporto peruano de Chancay de servir como alternativa logística para o Brasil e para outros países da América do Sul no comércio com a Ásia, especialmente a China. Financiado com recursos chineses no âmbito da BRI e operado pela Cosco, gigante chinesa de transporte marítimo, o porto teve sua primeira etapa inaugurada em novembro de 2024, com a presença do presidente chinês Xi Jinping. No texto, os autores avaliam as possibilidades de integração de Chancay ao conjunto de infraestrutura de transportes existente no continente. Argumenta-se que a viabilidade do porto como conector da América do Sul com a Ásia-Pacífico, por meio de linhas regulares e diretas, depende da existência de escala suficiente de produtos exportáveis e múltiplos caminhos de acesso ao megaporto. Entretanto, devido às distâncias envolvidas e às dificuldades inerentes à transposição dos Andes, vários produtos podem ser exportados de forma mais econômica a partir de portos brasileiros – possíveis exceções seriam carnes congeladas e o algodão do Centro-Oeste brasileiro. Por isso, argumentam os autores, é imprescindível revitalizar a governança regional em infraestrutura para tornar a América do Sul um mercado logístico comum, com harmonização de regras, agilidade aduaneira e livre trânsito de cargas por transportadores de qualquer país, de forma que seja possível alcançar as escalas necessárias para viabilizar as rotas marítimas com a Ásia-Pacífico.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves
Editor
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).

O FÓRUM CHINA-CELAC: UMA PLATAFORMA E "MARCA" PARA O MULTILATERALISMO SINOCÊNTRICO[1]

Rodrigo Fracalossi de Moraes[2]

SINOPSE

Este artigo analisa o papel do Fórum China-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) como instrumento e expressão de um multilateralismo sinocêntrico. Essa forma de multilateralismo baseia-se na norma do pluralismo, bem como em agendas voltadas para o desenvolvimento. Operacionalmente, o multilateralismo sinocêntrico consiste na multilateralização de relações bilaterais. O Fórum constitui uma camada institucional mínima entre as relações bilaterais e as iniciativas globais chinesas, permitindo à China coordenar engajamentos e legitimar padrões de interação na região. Além disso, imprime sobre atividades, discussões, comitês e outros espaços ou interações uma "marca" caracterizada por uma combinação de pluralismo internacional e cooperação Sul-Sul, expressa sobretudo no princípio da não interferência em assuntos internos e em uma agenda orientada para o desenvolvimento. O Fórum não é apenas um espaço de diálogo, é também uma ferramenta para a socialização de elites, organização de interações em múltiplas áreas e legitimação de atividades e normas. Com o retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos e a intensificação do unilateralismo e diplomacia coercitiva na política externa norte-americana, o Fórum pode se tornar mais relevante para a China e para os países latino-americanos e caribenhos em busca de diversificação – especialmente os países menores da região.

Palavras-chave: China; América Latina e Caribe; Celac; multilateralismo; diplomacia.

ABSTRACT

This article analyses the role of the China-CELAC Forum as both an instrument and expression of a Sino-centric form of multilateralism. This form of multilateralism is grounded in the norm of pluralism, as well as in development-oriented agendas. Operationally, it adopts the format of multilateralizing bilateral relations. The Forum is a thin institutional layer between bilateral relations and China's global initiatives, enabling China to coordinate engagements and legitimize patterns of interactions with actors in the region. The Forum leaves its imprint on activities, discussions, committees, and other spaces or interactions through a distinct "branding", characterized by a combination of international pluralism and South-South cooperation. This is expressed above all in the principle of non-interference in the internal affairs of states and in a development-oriented agenda. The Forum serves not only as a space for dialogue but also as a tool for socializing elites, organizing interactions across multiple domains, and legitimating activities and norms. With the return of Donald Trump to the US presidency and intensification of unilateralism and coercive diplomacy in US foreign policy, the Forum may gain relevance for China and the Latin American and Caribbean countries seeking diversification – especially the smaller states in the region.

Keywords: China; Latin America and the Caribbean; CELAC; multilateralism; diplomacy.

JEL: F55.

Artigo recebido em 1/4/2025 e aprovado em 15/4/2025.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/bepi40art1

1. A pesquisa para este artigo contou com sugestões de Pedro Silva Barros, Renato Baumann e Valter Pomar, de um diplomata brasileiro, bem como de um seminário realizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em novembro de 2024.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: rodrigo.moraes@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

Até os anos 1990, China e América Latina e Caribe eram mundos à parte, com limitada interação econômica e política. Esse padrão mudou nos anos 2000, impulsionado inicialmente pelo rápido crescimento do comércio. Entre 2000 e 2009, a participação da América Latina e Caribe no comércio exterior da China aumentou de 2,3% para 5,5%, enquanto a participação da China no comércio exterior da América Latina e Caribe cresceu de 1,8% para 9,3% – uma relação caracterizada sobretudo pela troca de produtos manufaturados chineses por *commodities*.[3]

Esse crescimento do comércio foi posteriormente acompanhado por um aumento rápido dos fluxos financeiros da China para a região, na forma de investimento estrangeiro direto (IED) e empréstimos focados nos setores de infraestrutura e energia. O financiamento ao desenvolvimento da China para a América Latina e o Caribe começou em 2005 e totalizou US$ 138 bilhões até 2023 (Ray e Myers, 2024). Entre 2005 e 2023, Brasil e Venezuela foram, respectivamente, o principal parceiro comercial e destino do financiamento ao desenvolvimento da China: o Brasil representou, em média, 34% dos fluxos comerciais anuais da China com a América Latina e o Caribe, enquanto a Venezuela respondeu por 45% do total do financiamento chinês ao desenvolvimento na região durante esse período (Ray e Myers, 2024).[4]

Os governos da China e dos países da América Latina e Caribe também estabeleceram diversos acordos bilaterais e mecanismos de governança, embora em um ritmo mais lento. Durante os anos 2000, os mecanismos mais importantes criados foram a Comissão Conjunta de Alto Nível China-Venezuela (2001), a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (2003) e os acordos de livre-comércio com Chile (2005) e Peru (2009), cada um com diferentes níveis de escopo e profundidade.[5]

Em 2014, os governos da China e dos países da América Latina e Caribe deram um passo adicional na institucionalização de suas relações, criando o Fórum China-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), proposto pelo governo chinês, e tendo como modelo o Fórum de Cooperação China-África (Focac), criado em 2000 (Myers e Wise, 2016).[6] Para o governo chinês, o Fórum China-Celac e o Focac possuem papéis semelhantes, ambos fazendo parte de um conjunto de iniciativas regionais da China, incluindo, entre outras: a Organização para a Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organization – SCO), criada em 2001; o grupo China-Países do Centro e Leste Europeu (Central and Eastern European Countries – CEEC), criado em 2012, pelo qual o interesse de países europeus tem diminuído; e vários mecanismos de cooperação entre a China e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean) (Ng, no prelo).

3. Em 2022, a participação da América Latina e Caribe no comércio da China foi de 13,4%; e a participação da China no comércio da América Latina e Caribe foi de 17,9%. Disponível em: https://comtradeplus.un.org.

4. Disponível em: https://comtradeplus.un.org.

5. Posteriormente, a China assinou acordos de livre-comércio com Costa Rica (2010), Nicarágua (2023) e Equador (2023).

6. A Celac foi a primeira – e até o momento a única – organização exclusivamente latino-americana e caribenha da qual fazem parte todos os 33 países da região. É também a única das três organizações regionais criadas durante a onda rosa na América Latina – ao lado da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba) – que se manteve ativa e com reuniões periódicas desde a sua criação. Até o momento, o Brasil foi o único país a ter deixado a Celac, saindo da organização em 2020, durante a presidência de Jair Bolsonaro, mas regressando em 2023, no início da presidência de Lula.

Em uma manifestação daquilo que o governo chinês denomina de diplomacia do anfitrião, o presidente Xi Jinping recebeu, em 2015, representantes dos governos dos países da América Latina e do Caribe em Pequim para a reunião ministerial inaugural do Fórum China-Celac, que desde então tem sido realizada a cada três anos, alternando-se o local entre a China e a América Latina e o Caribe.[7]

Por que os governos da China e dos países da América Latina e do Caribe institucionalizaram suas relações por meio do Fórum? Este artigo explora essa questão analisando o próprio Fórum, assim como o que a arquitetura institucional e as atividades do Fórum revelam sobre as relações China-América Latina e Caribe, a abordagem chinesa ao multilateralismo e as perspectivas dos governos da América Latina e do Caribe sobre essa abordagem.

Este texto argumenta que o Fórum China-Celac é uma plataforma informal e descentralizada composta por subfóruns, comitês, diálogos e interações que compartilham uma mesma "marca", a qual é constituída por uma combinação de pluralismo internacional e cooperação Sul-Sul, manifestada sobretudo no princípio de não interferência nos assuntos internos de outros países e em uma agenda orientada para o desenvolvimento. Essa marca pode ser usada para definir os termos de engajamento entre China e América Latina e Caribe, assim como para legitimar os padrões dessa relação. Para a China, o Fórum é uma camada institucional mínima, situada entre as relações bilaterais com os países da América Latina e do Caribe e as iniciativas globais chinesas, incluindo a Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI), a Iniciativa de Desenvolvimento Global (Global Development Initiative – GDI), a Iniciativa de Segurança Global (Global Security Initiative – GSI), a Iniciativa de Civilização Global (Global Civilization Initiative – GCI) e possivelmente outras.

A arquitetura minimalista do Fórum, seu foco no pluralismo e no desenvolvimento e o poder da China em definir sua agenda refletem e reforçam um multilateralismo sinocêntrico, que consiste em uma estrutura universal centrada na Organização das Nações Unidas (ONU), mas acompanhada de diversos espaços intergovernamentais, por meio dos quais o governo chinês multilateraliza relações bilaterais. O objetivo é coordenar uma miríade de relações bilaterais em temas diversos e criar um reservatório de apoio às iniciativas globais chinesas (Ng, no prelo).

2 A AMÉRICA LATINA E O CARIBE E O FÓRUM CHINA-CELAC SOB A PERSPECTIVA CHINESA

A grande estratégia da China tem como objetivo transformar o país em uma civilização poderosa, próspera e respeitada. Desde que Xi Jinping assumiu o poder em 2012, o *slogan* de "rejuvenescimento nacional" sintetiza esse objetivo (Goldstein, 2020). Sob Xi Jinping, a dimensão externa da grande estratégia chinesa tem três componentes inter-relacionados. Primeiro, manter a ênfase na "ascensão/desenvolvimento pacífico" da China. Segundo, passar da retórica para esforços proativos de reforma da ordem internacional, a fim de torná-la mais compatível com as mudanças na distribuição internacional de poder e recursos – o que se manifesta em iniciativas como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB) e a

7. O termo diplomacia do anfitrião foi utilizado pela primeira vez em 2014 por Wang Yi, ministro das Relações Exteriores da China, e refere-se ao uso do papel de anfitrião de cúpulas ou grandes eventos como instrumento diplomático. Os objetivos podem ser, por exemplo, sinalizar prioridades, estabelecer agendas, demonstrar influência, construir reputação, demonstrar *soft power*, sinalizar liderança regional ou global, construir ou ampliar redes e coalizões, ou obter legitimidade. Dois outros termos em parte relacionados a este são a diplomacia de cúpula e a diplomacia de conferência. Eles descrevem, no entanto, o papel de cúpulas e conferências como instrumentos multilaterais para lidar com questões comuns, em vez do papel e objetivos do governo que sedia cúpulas e conferências.

BRI (Smith, 2021). Terceiro, resistir a atores estrangeiros que desafiem o que o Partido Comunista Chinês (PCCh) considera como o interesse nacional. Goldstein (2020) descreve esses três elementos como "tranquilização, reforma e resistência".

Na política externa da China, os papéis atribuídos a diferentes países e regiões variam de acordo com o poder, a dotação de fatores, o nível de desenvolvimento e a proximidade geográfica de cada um – mas não com a afinidade com regimes políticos. Esses diferentes papéis são encapsulados na diretriz de que grandes países são a chave, países vizinhos a prioridade, países em desenvolvimento a base e a diplomacia multilateral o novo palco, estabelecida no 18º Congresso Nacional do PCCh em 2012.

Considerando essa diretriz e a grande estratégia chinesa, a América Latina e o Caribe ocupam uma posição central no mundo em desenvolvimento. Economicamente, a China os valoriza pelo tamanho do seu mercado (US$ 7,1 trilhões de PIB, em comparação com os US$ 2 trilhões da África Subsaariana)[8] e sua capacidade de exportar *commodities*, ambos contribuindo para o desenvolvimento e a segurança alimentar do país. Politicamente, a China é atraída pelas frequentes críticas dos governos da região às desigualdades Norte-Sul, críticas que se alinham com o objetivo chinês de reformar a ordem internacional. Além disso, a América Latina e o Caribe representam a última fronteira na resolução da questão de Taiwan: em 2025, sete países da região ainda reconhecem Taiwan. A América Latina e o Caribe desempenham, portanto, quatro papéis para a China: i) um mercado para produtos, serviços, IED e projetos de infraestrutura chineses; ii) uma fornecedora de *commodities*; iii) um campo da disputa diplomática acerca de Taiwan; e iv) uma fonte de validação do *status* da China como uma grande potência, distinta de outras – sobretudo dos Estados Unidos –, que se apresenta como defensora do pluralismo internacional e da cooperação Sul-Sul. Em síntese, o que pode ser denominado de modelo MCTS: mercados, *commodities*, Taiwan e *status*.

Mas o que o Fórum China-Celac oferece à China que não poderia ser obtido bilateralmente? Para identificar e analisar os incentivos da China para institucionalizar as relações com a América Latina e o Caribe por meio do Fórum, este trabalho utiliza conceitos das tradições institucionalista e construtivista em relações internacionais, além de pesquisa empírica sobre as relações China-América Latina e Caribe. Para fins analíticos, fatores materiais e normativos são separados.

2.1 O Fórum China-Celac: uma perspectiva institucionalista do lado chinês

O Fórum China-Celac é uma plataforma para reduzir custos de transação em ao menos quatro formas. Primeiro, o Fórum fornece um aparato administrativo e mecanismo de coordenação para gerenciar as relações China-América Latina e Caribe – sobre o qual a China exerce influência desproporcional. O Fórum funciona como um canal para otimizar as atividades da China na região, permitindo que o país conduza uma "diplomacia de atacado".[9] Por meio do Fórum, autoridades chinesas podem interagir com múltiplos atores, apresentar posições, receber demandas e tomar decisões de forma mais eficiente, reduzindo o ônus diplomático e administrativo que seria necessário caso as relações fossem conduzidas apenas bilateralmente ou fossem separadas por tema. Esse aspecto é particularmente relevante porque a região tem 33 países, onze dos quais com população inferior a 1 milhão de habitantes.

8. Disponível em: https://data.worldbank.org/.

9. Agradeço a um diplomata brasileiro a sugestão desse termo.

Regras padronizadas de engajamento também podem reduzir mal-entendidos dentro da América Latina e do Caribe, que podem surgir devido ao extenso número de acordos bilaterais.

Além disso, regras de engajamento, conceitos e modelos uniformes ajudam a fomentar consenso nos termos da China. Na prática, a secretaria do Fórum se encontra no Departamento de Assuntos da América Latina e Caribe, do Ministério das Relações Exteriores da China, operacionalizada pelo Secretariado do Comitê de Acompanhamento. Em 2024, esse comitê possuía sessenta membros, incluindo vários ministérios, agências, departamentos do PCCh e bancos chineses.[10] Embora haja pouco material empírico sobre essa secretaria e comitê, é pouco provável que suas funções divirjam substancialmente daquelas do secretariado e comitê do Focac, os quais já foram analisados em pesquisas anteriores (Taylor, 2010; Sibiri, 2021). Se forem semelhantes, o Secretariado e o Comitê do Fórum China-Celac têm como objetivo coordenar várias agências na China, facilitar o engajamento delas na América Latina e no Caribe e garantir que estejam alinhadas com os objetivos da política externa chinesa para a região.

Segundo, o Fórum oferece a elites e burocratas chineses um canal adicional para se conectar com as elites na América Latina e no Caribe e obter informações sobre a região. A hegemonia histórica dos Estados Unidos na região permite que o governo norte-americano mantenha múltiplos pontos de acesso a elites e uma robusta capacidade de coleta de inteligência, algo que a China não possui. Como recém-chegada à região, a China tem *expertise* diplomática limitada em comparação aos Estados Unidos. Acessar elites e obter informações confiáveis é crucial para formular políticas e estratégias, identificar oportunidades, navegar pelo cenário político e jurídico e encontrar intermediários. A América Latina e o Caribe são uma região de oportunidades, mas também de riscos e armadilhas, especialmente para aqueles que não compreendem a política na região.

A China também pode usar o Fórum para se engajar com países que reconhecem Taiwan, avaliando se eles estariam dispostos a reconhecer a República Popular da China (RPC) e incentivando-os a fazê-lo. Como evidência, na Primeira Cúpula Ministerial China-Celac, em 2015, participaram representantes de 28 dos 33 países latino-americanos e caribenhos, incluindo oito países que reconheciam Taiwan, quais sejam: El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e República Dominicana.[11] A questão de Taiwan ganhou relevância a partir de 2016, quando as relações entre os dois lados do estreito se deterioraram após a eleição de Tsai Ing-wen em Taiwan e de Donald Trump nos Estados Unidos. Desde então, a China dobrou seus esforços para isolar Taiwan diplomaticamente (Goldstein, 2020). A estratégia chinesa na América Latina e no Caribe parece bem-sucedida: oito países da região mudaram seu reconhecimento para a RPC desde 2004, cinco dos quais desde 2017: Panamá (2017), El Salvador (2018), República Dominicana (2018), Nicarágua (2021) e Honduras (2023). A Costa Rica, por exemplo, reconheceu a China em 2007 em troca de "um estádio, acordos de infraestrutura e um tratado de livre comércio" (Myers, 2014).

O Fórum conta com vários subfóruns – permanentes, temporários ou *ad hoc* – cobrindo áreas de comércio, investimento e tecnologia; política social; diplomacia pública; relações partidárias; e segurança e gestão de emergências (quadro 1). Autoridades chinesas podem utilizar esses subfóruns

10. Ministério das Relações Exteriores da China. Disponível em: http://www.chinacelacforum.org/eng/zfcbwyh_1/zfcwhdw/202406/t20240617_11437186.htm.

11. Uma lista oficial de participantes do evento não foi publicada, mas vídeos e fotos oficiais registraram os símbolos nacionais e representantes dos que participaram na cúpula. Ver, por exemplo, a propaganda do evento divulgada pela China Global Television Network (CGTN), disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=hW-W2oVUszQ.

para acessar e influenciar políticos, altos funcionários, burocratas, empresários, a mídia e grupos da sociedade civil em diferentes níveis hierárquicos, apresentando variadas formas de engajamento como atividades do Fórum.

QUADRO 1
Subfóruns do Fórum China-Celac (2024)

Área	Subfórum
Comércio, investimento, tecnologia	Cúpula Empresarial China-América Latina e Caribe
	Fórum China-América Latina e Caribe de Cooperação em Infraestrutura
	Fórum China-América Latina e Caribe de Inovação Científica e Tecnológica (Fórum STI)
	Fórum China-América Latina e Caribe de Ministros da Agricultura
	Conferência China-Celac de Promoção de Investimentos em Mineração
	Seminário China-América Latina sobre Direitos de Propriedade Intelectual
	Reunião do Conselho China-América Latina do Mecanismo de Cofinanciamento para um Maior Desenvolvimento
Política social	Fórum China-Celac sobre Desenvolvimento e Redução da Pobreza
Diplomacia pública	Fórum China-América Latina e Caribe de *Think Tanks*
	Fórum China-América Latina e Caribe de Amizade entre os Povos
	Fórum China-América Latina e Caribe de Jovens Líderes Políticos
	Workshop China-Celac de Jovens Diplomatas
	Sessão de Intercâmbio para Alunos Destaques de Língua Chinesa na América Latina
Relações interpartidárias	Fórum de Partidos Políticos China-Celac
Segurança e gestão de emergências	Fórum China-Celac para Gestão de Desastres
	Fórum de Alto Nível China-América Latina sobre Defesa
	Fórum de Chefes de Universidades e Institutos de Defesa da China e da América Latina e do Caribe
	Fórum China-América Latina e Caribe de Medicina Militar

Fonte: Ministério das Relações Exteriores da China. Disponível em: http://www.chinacelacforum.org/eng. Acesso em: 20 dez. 2024.

Por exemplo, como o PCCh e o Estado chinês são entrelaçados, formando um Estado-partido (Fewsmith, 2021), as autoridades chinesas podem utilizar relações interpartidárias como um canal adicional de influência, socialização e acesso a elites. Isso permite que o Departamento Internacional do PCCh interaja diretamente com partidos – sobretudo de centro e de esquerda –, sem depender exclusivamente de funcionários ou representantes de Estado (Hackenesch e Bader, 2020). Embora relações interpartidárias não precisem do Fórum para ocorrer, o PCCh pode usá-lo para reduzir custos de transação e como um canal adicional para exercer influência sobre elites partidárias. Em 2024, por exemplo, o PCCh organizou o Quarto Fórum de Partidos Políticos China-Celac, envolvendo cem partidos da América Latina e do Caribe.[12] Esse subfórum complementa relações bilaterais entre partidos e serve para apresentar a presença internacional do PCCh como um exemplo de pluralismo internacional e cooperação Sul-Sul.

Terceiro, o Fórum reforça a credibilidade dos compromissos da China, sinalizando um envolvimento de longo prazo com a região. Na Segunda Reunião Ministerial do Fórum China-Celac em 2018, a China convidou todos os países da América Latina e do Caribe a aderirem à BRI. Entre os 26 países da América Latina e do Caribe que reconhecem a RPC, apenas Brasil e México não haviam

12. Comitê Central do Departamento Internacional do PCCh. Disponível em: https://www.idcpc.gov.cn/english2023/bzhd/202412/t20241210_166124.html. Acesso em: 20 dez. 2024.

aderido à BRI até 2024.[13] Ao institucionalizar as interações entre a China e a América Latina e o Caribe por meio do Fórum e da BRI, a China oferece garantias de que seus compromissos não são temporários ou oportunistas. Essa sinalização é importante para governos preocupados com possíveis mudanças bruscas nas posições da China ou promessas não cumpridas. Essas preocupações podem derivar de experiências negativas anteriores e/ou alarmismo do governo dos Estados Unidos, que tem enfatizado os riscos da cooperação com a China. Quando Honduras mudou seu reconhecimento diplomático para a RPC, por exemplo, o Departamento de Estado dos Estados Unidos alertou que a China "frequentemente faz promessas em troca de reconhecimento diplomático que acabam por não ser cumpridas" (Cash, Palencia e Blanchard, 2023).

Quarto, contatos recorrentes ajudam a construir confiança, potencialmente gerando efeitos de transbordamento e um círculo virtuoso de maior confiança e cooperação. Esse aspecto é crucial para a China, dado o seu grande poder econômico e o envolvimento limitado com a América Latina e o Caribe até recentemente. Embora reuniões de alto nível possam fomentar confiança entre os participantes, o Fórum China-Celac proporciona mais oportunidades de interações entre diferentes departamentos governamentais, líderes empresariais e grupos na sociedade. Dessa forma, a confiança mútua pode se disseminar para níveis inferiores da burocracia e segmentos da sociedade.

2.2 O Fórum China-Celac: uma perspectiva ideacional e normativa do lado chinês

Além da utilidade material, o Fórum China-Celac serve para reforçar normas de cooperação Sul-Sul, demandas por uma nova ordem internacional e legitimar padrões das relações China-América Latina e Caribe. O objetivo é construir o *status* da China como uma "grande potência branda" (*soft great power*), um elemento central do multilateralismo sinocêntrico. Ser vista como defensora do pluralismo internacional e da cooperação Sul-Sul – expressos na não interferência em assuntos internos e em agendas voltadas para o desenvolvimento – é fundamental para a construção do excepcionalismo chinês (King, 2024). O Fórum também eleva o *status* da China ao apresentá-la simbolicamente como uma parceira de *status* equivalente ao de toda uma região.

Por meio do Fórum China-Celac e de iniciativas semelhantes em outras regiões, como o Focac, a China aspira a liderar o mundo em desenvolvimento rumo a uma ordem internacional mais inclusiva, um "verdadeiro multilateralismo" (Kondapalli, 2020; Eisenman e Heginbotham, 2020). Esse papel do Fórum está alinhado a um elemento consistente da política externa chinesa desde os anos 1960: sua autoidentificação como um país pós-colonial, em desenvolvimento e defensor do que hoje se denomina de Sul global (Shambaugh, 2020).

Essa identidade, no entanto, não é apenas uma fonte de ação *ex ante*; é também uma justificativa *ex post* para as atividades da China na região. A criação do Fórum coincidiu com uma ênfase maior da China na necessidade de consolidar narrativas coesas entre países em desenvolvimento e fortalecer sua liderança dentro de estruturas regionais preexistentes (Hartig, 2015a; 2015b; 2016).

13. Green Finance and Development Center. Disponível em: https://greenfdc.org. Acesso em: 20 dez. 2024. Em 2025, o Panamá declarou que não renovará sua participação na BRI, acordada em 2017. Essa decisão foi tomada após Donald Trump sugerir que os Estados Unidos poderiam retomar o controle do Canal do Panamá em função da ampla participação chinesa na operação do canal (Camacho, 2025). Ver também o Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la Republica de Panamá y el Gobierno de la República Popular China sobre la Cooperación en el Marco de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI. Disponível em: https://mire.gob.pa/images/PDF/documentos%20y%20formularios/Acuerdoschina/RUTA%20DE%20LA%20SEDA.pdf.

Em 2011, transformar a China em uma "superpotência cultural socialista" tornou-se um objetivo nacional. Desse modo, em 2014, Xi Jinping enfatizou que a "propaganda externa" deveria se expandir e que a "China deveria contar bem a sua história" (Shambaugh, 2015; 2020).

Como parte desse esforço, a China promove na América Latina e no Caribe comunidades epistêmicas simpáticas ao país, envolvendo acadêmicos, funcionários públicos e estudantes, por meio de atividades de diplomacia pública – ou "diplomacia entre povos", no jargão do governo chinês. Alguns instrumentos incluem patrocínios para a participação em eventos na China, engajamento com *think tanks* e ofertas de bolsas de estudo por meio do China Scholarship Council. No âmbito do Fórum China-Celac, algumas das iniciativas são o Fórum China-América Latina e Caribe de *Think Tanks*, estabelecido em 2015, e o Fórum Acadêmico China-Celac, criado em 2020.[14] Dessa forma, o Fórum contribui para legitimar as atividades da China na região, apresentando-as como multilaterais e equilibradas, ao invés de manifestações de interesses egoístas ou aspirações hegemônicas. As relações China-América Latina e Caribe não seriam nem assimétricas nem meramente econômicas, mas sim parcerias abrangentes sob uma estrutura de governança comum.

Embora a BRI possa tecnicamente absorver as atividades conduzidas no Fórum China-Celac, realizá-las por meio do Fórum envia um sinal aos governos da América Latina e do Caribe e a outros atores de que a China está disposta a cooperar nos termos propostos pelos países da região, utilizando e fortalecendo uma organização regional preexistente.

Não há evidências de que a China busque moldar regimes políticos na região. Tampouco há indícios de que favoreça governos da esquerda política. Embora a Venezuela sob Hugo Chávez e Nicolás Maduro tenha sido a maior beneficiária do financiamento para o desenvolvimento da China na América Latina e no Caribe até o momento, a China também assinou importantes acordos com governos de centro-esquerda e centro-direita: os acordos de livre-comércio com o Chile em 2005, durante o governo de centro-esquerda de Ricardo Lagos; com o Peru em 2009, sob o governo de centro-direita de Alan García; e com o Equador em 2023, durante o governo de centro-direita de Guillermo Lasso.

Também não há evidências de que as atividades da China na América Latina e no Caribe façam parte de uma abordagem de confronto em relação aos Estados Unidos. A China mantém uma postura cautelosa sobre questões controversas na região, permanecendo neutra em relação às sanções dos Estados Unidos contra Cuba, por exemplo – um tema central para a esquerda política latino-americana. No âmbito econômico, as experiências negativas da China com a Venezuela incentivam uma abordagem ainda mais prudente. Sob o Fundo de Desenvolvimento China-Venezuela, o Banco de Desenvolvimento da China forneceu US$ 62 bilhões em crédito até 2016, equivalente à metade do total de crédito chinês para a América Latina e o Caribe no período. No entanto, os investimentos em infraestrutura foram limitados, a manutenção dos projetos implementados foi precária e cerca de US$ 20 bilhões podem nunca ser pagos (Myers, 2014; Naughton, 2020; Ray e Myers, 2024). Em vez de uma "armadilha da dívida", a China encontra-se numa "armadilha do crédito" com a Venezuela.

14. O Fórum Acadêmico China-Celac foi realizado em 2020 e 2021, mas não há registros públicos de sua realização desde então.

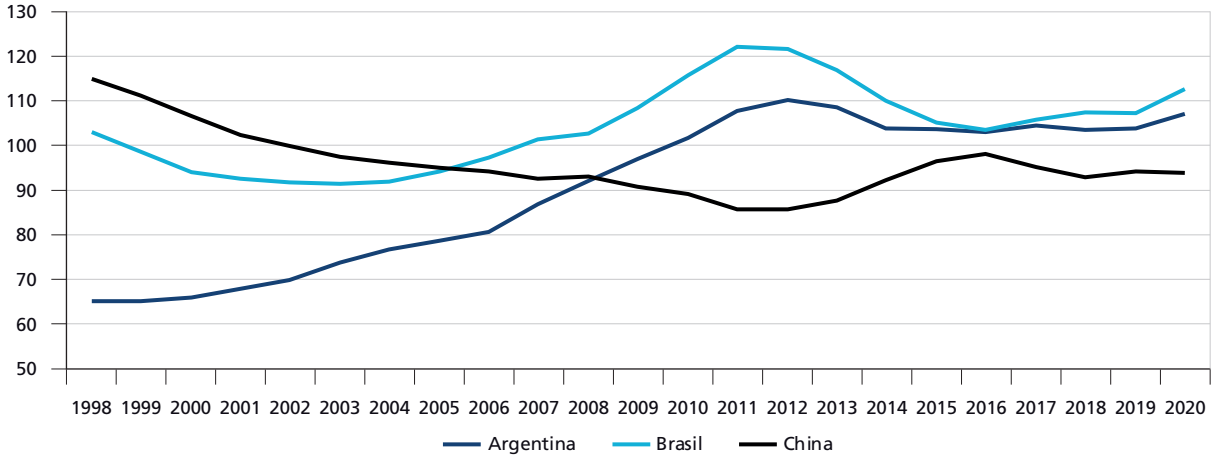
3 O PAPEL DA CHINA NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

O papel da China na política externa dos governos da América Latina e do Caribe é necessariamente mais complexo, dado que a região possui 33 países com diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico, recursos e trajetórias históricas. As políticas externas em relação à China são relativamente claras em pelo menos dez casos: Cuba, Nicarágua e Venezuela, que utilizam as relações com a China para compensar sanções dos Estados Unidos e garantir a sobrevivência de seus regimes políticos; e os sete países que ainda reconhecem Taiwan.

Nos demais países da América Latina e do Caribe, o papel da China na política externa é menos claro, mesmo nos países médios e grandes. Essa ambiguidade pode resultar de políticas deliberadamente ambíguas ou ausência de estratégias. Dois fatores sugerem que, até o momento, a ausência de estratégias é a explicação mais provável. A China atribui um papel claro à América Latina e ao Caribe, mas a maioria dos governos na região parece não ter um papel claro para a China.

Primeiro, o crescimento do comércio, dos investimentos e dos fluxos financeiros nos anos 2000 foi majoritariamente positivo para a América Latina e o Caribe. Além do aumento dos fluxos comerciais, os termos de troca para os exportadores de *commodities* tornaram-se mais favoráveis (gráfico 1). Esse fator deu aos governos da América Latina e do Caribe incentivos para aproveitar a bonança repentina, em vez de problematizar os impactos de longo prazo ou estabelecer mecanismos de governança. Com o fim do *boom* das *commodities* no início dos anos 2010, a falta de incentivos para problematizar a relação China-América Latina e Caribe permaneceu, mas devido a um outro fator: a sucessão de crises econômicas e políticas na região, as quais fizeram com que os governos dessem maior atenção relativa para questões internas.

GRÁFICO 1
Argentina, Brasil e China: índice de termos de troca[1]



Fonte: World Integrated Trade Solution (WITS).
Nota: [1] Em médias móveis centradas de três anos (2015 = 100).

Segundo, encaixar a China em abordagens preexistentes de política externa é difícil porque sua influência sobre a América Latina e o Caribe tem, por um lado, uma natureza pós-hegemônica, mas, por outro, semelhanças com as relações Norte-Sul (Legler, Turzi e Tzili-Apango, 2020). Esse fator

cria um dilema para a visão de mundo da esquerda política na região. Para a América Latina e o Caribe, a China é uma grande importadora de *commodities* e fonte de bens manufaturados e de capital, assumindo um papel econômico anteriormente ocupado pelos Estados Unidos e pela Europa. As relações econômicas Sul-Sul ampliaram-se, mas com certa semelhança às interações Norte-Sul, algo historicamente criticado por desenvolvimentistas e pela esquerda política latino-americana (Sousa *et al.*, 2023). Assim, para parte da esquerda política da região, os padrões de relações econômicas com a China são do tipo centro-periferia, enfraquecendo parcialmente a ideia da China como defensora e representante do mundo em desenvolvimento.

A China também apresenta um dilema para a direita política da região. Tradicionalmente pró-Estados Unidos e anticomunista, as elites tradicionais latino-americanas se beneficiam das relações com a China. As dinâmicas de comércio e investimento incentivam atores conservadores a apoiar um engajamento mais profundo com a China. O poderoso agronegócio brasileiro, por exemplo, um ator central na direita política brasileira, beneficia-se amplamente das exportações para a China. No período 2019-2022, o Brasil exportou anualmente para a China, em média, US$ 30 bilhões em soja, US$ 7,3 bilhões em carne, US$ 1,4 bilhão em açúcar e US$ 1,2 bilhão em algodão.[15]

Esses papéis conflitantes indicam a complexidade de integrar a China às visões tradicionais de política externa na região. Tanto para a esquerda quanto para a direita, as relações China-América Latina e Caribe desafiam concepções tradicionais sobre alinhamentos ideológicos, relações com grandes potências e relações Sul-Sul. A China é simultaneamente uma grande potência e um país do Sul global, não sendo, portanto, nem um ator hegemônico convencional nem um parceiro típico de cooperação Sul-Sul.

3.1 O Fórum China-Celac: uma perspectiva institucionalista do lado da América Latina e do Caribe

O que os governos da América Latina e do Caribe esperam obter com o Fórum China-Celac? Sua arquitetura minimalista e de formato flexível implica um esforço e risco mínimos para os governos da região, ao mesmo tempo que possibilita a obtenção de alguns retornos. Há pelo menos dois benefícios. O primeiro é que os governos da América Latina e do Caribe podem usar o Fórum para acessar legitimamente elites chinesas e obter informações de primeira mão que, de outra forma, poderiam estar indisponíveis ou seriam difíceis de acessar. Essas informações podem ser fornecidas por representantes da China e de outros governos da América Latina e do Caribe, ou simplesmente obtidas por meio de observação. Esse aspecto do Fórum é relevante para todos os governos da América Latina e do Caribe, mas especialmente para os países pequenos. Autoridades da Argentina, do Brasil ou do Peru, por exemplo, possuem canais de comunicação com elites chinesas que diversos países caribenhos não possuem.

Além disso, em contraste com reuniões de alto nível, o Fórum é uma plataforma que possibilita interações legítimas entre burocratas de nível médio, líderes empresariais e grupos da sociedade, dando a eles acesso direto a contrapartes e segmentos das elites chinesas. Para os sete países da América Latina e do Caribe que atualmente reconhecem Taiwan, o Fórum oferece um canal para interações formais com a China sem a necessidade de renunciar ao reconhecimento de Taiwan. Independentemente

15. Disponível em: https://comtradeplus.un.org.

de optarem por mudar o reconhecimento para a RPC, seu poder de barganha nas relações bilaterais com ambos se amplia.

Informações também podem ser usadas para favorecer elites domésticas em relação a potenciais projetos ou outras decisões do governo chinês. O Fórum pode, assim, oferecer uma vantagem competitiva para aqueles que participam de suas atividades, permitindo-lhes obter informações e repassá-las a aliados domésticos.

O segundo benefício é que os governos da América Latina e do Caribe podem utilizar o Fórum como um mecanismo de sinalização. Mesmo que haja pouca coordenação entre os países da região, a participação no Fórum sinaliza a observadores extrarregionais o interesse coletivo da região em fortalecer os laços com a China – permitindo que negociem de maneira mais favorável com outros parceiros. Os governos da América Latina e do Caribe também podem sinalizar continuidade e confiabilidade política para a China, demonstrando compromisso com os acordos independentemente de mudanças políticas domésticas. Esse é um sinal importante para a China em meio à instabilidade política na América Latina e no Caribe e às pressões dos Estados Unidos, que frequentemente questionam a confiabilidade da China como parceira.

Além disso, os governos da América Latina e do Caribe poderiam se beneficiar do Fórum ao padronizar e coordenar entre si estratégias sobre como gerenciar as relações China-América Latina e Caribe. No entanto, isso se mantém como uma possibilidade teórica, dado o baixo nível de coordenação entre os países da região e o papel ainda ambíguo da China na política externa dos principais governos da região.

3.2 O Fórum China-Celac: uma perspectiva ideacional e normativa do lado da América Latina e do Caribe

Para os governos da América Latina e do Caribe, o Fórum reforça certas visões de mundo e princípios de política externa, tais como a importância atribuída à autonomia, soberania, clivagens Norte-Sul e à ideia de que países em desenvolvimento devem ter seus próprios espaços de interação. Esses princípios e visões de mundo não são consensuais na América Latina e no Caribe, mas são centrais para a esquerda política e parte do *establishment* de política externa da região (Riggirozzi e Tussie, 2012). Em contraste com as interações Norte-Sul, os países do Sul seguiriam princípios diferentes nas interações com outros países do Sul: não interferência nos assuntos internos, não condicionalidade, desenvolvimento de capacidades de longo prazo, benefício mútuo e agendas voltadas ao desenvolvimento. A não interferência, por exemplo, é central no multilateralismo sinocêntrico, atraindo países em desenvolvimento de tradição soberanista. Essa característica contrasta com as várias formas de condicionalidade presentes em acordos com o Ocidente desenvolvido, que frequentemente incluem exigências de estabilidade macroeconômica e padrões de governança ou de direitos humanos – muitas vezes percebidos como ameaças à autonomia. O Fórum, portanto, reforça e promove normas de cooperação Sul-Sul e a própria noção de Sul global.

Embora a China utilize esses princípios e normas para legitimar padrões de interação, governos da América Latina e do Caribe e outros atores da região podem usá-los instrumentalmente como uma armadilha retórica. Caso instituições chinesas adotem um comportamento que se assemelhe às interações Norte-Sul – desviando-se, assim, dos princípios e normas da cooperação Sul-Sul – atores na América Latina e no Caribe podem apontar legitimamente a inconsistência e pressionar por ajustes.

Relações comerciais e de investimento, por exemplo, têm sido uma preocupação recorrente para governos na região. Em 2023, Gabriel Boric, presidente do Chile, expressou preocupações sobre a dependência comercial do seu país em relação à China em conversas com representantes da União Europeia (Boric..., 2023). Em 2024, a China suspendeu as importações de café e outros produtos da Guatemala, provavelmente em retaliação a uma visita oficial a Taiwan, o que gerou protestos por parte do governo guatemalteco (Käufer, 2024).

O Fórum também contribui para a construção da América Latina e do Caribe como uma região capaz de desempenhar um papel próprio em assuntos internacionais. Ao engajar-se com a China como um bloco, os governos da região sinalizam a capacidade de agir sem apoio ou tutela dos Estados Unidos. Dessa forma, o Fórum reforça a noção da América Latina e do Caribe como uma das grandes regiões do Sul global, ao lado de África e Ásia. Como a Celac mantém tanto a Parceria União Europeia-Celac como o Fórum China-Celac, a região também demonstra capacidade de engajamento tanto com o Ocidente desenvolvido quanto com uma potência não ocidental, ampliando sua reputação de pragmatismo e não alinhamento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E O EFEITO TRUMP NAS RELAÇÕES CHINA-AMÉRICA LATINA E CARIBE

O Fórum China-Celac – e a Celac em si – são comumente vistos como fóruns de debates em que muito é falado, mas pouco é feito (em inglês, *talking shops*). Embora essa visão não seja de todo equivocada, a criação e permanência do Fórum levanta a questão do porquê ele existe e quem se beneficia dele. A China e os governos da América Latina e do Caribe participam do Fórum por razões materiais e normativas, movidos pela necessidade de tornar engajamentos mais eficientes, acessar elites, sinalizar compromissos de longo prazo, legitimar padrões de relações e/ou promover um tipo diferente de multilateralismo, centrado no pluralismo e em agendas orientadas para o desenvolvimento. Governos e atores não estatais tanto da China como da América Latina e do Caribe podem usar o Fórum para promover o que eles consideram como o interesse nacional e avançar interesses setoriais. Sob o Fórum, atividades ganham um novo significado, tornando-se instâncias de pluralismo internacional e cooperação Sul-Sul.

O Fórum reflete uma forma de multilateralismo sinocêntrico. Tem uma arquitetura institucional minimalista, sobre a qual a China detém um poder desproporcional de definir a agenda e moldar os termos do engajamento. Para a China, o Fórum complementa iniciativas globais (BRI, GDI, GSI, GCI), permitindo otimizar engajamentos na América Latina e no Caribe, legitimar os padrões de suas relações com a região e também as próprias iniciativas globais da China.

Ainda assim, a assimetria não impede objetivos compartilhados ou resultados vantajosos para ambos os lados. As posições da China e dos governos da América Latina e do Caribe se alinham em várias questões de interesse comum, especialmente no foco em promover o desenvolvimento e na necessidade de reformar organizações multilaterais. Compartilham, ainda, uma frustração com as mudanças limitadas nas organizações multilaterais existentes, dando a eles incentivos para promover um multilateralismo mais inclusivo, do qual o Fórum China-Celac é uma tentativa. O que distingue o engajamento da China com a América Latina e o Caribe não é a ausência de normas e valores mas, sim, os tipos de normas e valores que moldam as interações. A China não precisa universalizar certas normas e valores no Sul global, como pluralismo e agendas orientadas para o desenvolvimento, porque estes já podem estar alinhados.

Durante a segunda presidência de Donald Trump, iniciada em 2025, o padrão das relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina e do Caribe está mudando rapidamente, moldando indiretamente a política externa e interna na região – o efeito Trump. A América Latina e o Caribe provavelmente terão um nível de relevância na política externa dos Estados Unidos não visto desde a década de 1990, impulsionado pelas prioridades da política externa de Trump: reduzir a migração, reduzir o fluxo de drogas ilícitas, conter a China e restringir a concorrência estrangeira nos mercados domésticos dos Estados Unidos. A relevância dos instrumentos de política externa também mudou, com uma abordagem coercitiva e transacional ganhando maior destaque. Como exemplo, nas primeiras semanas de sua administração, Trump impôs tarifas de emergência sobre a Colômbia, após o governo desse país se recusar a aceitar voos de deportação, e ameaçou retomar o controle do Canal do Panamá.

Nesse "novo normal" de unilateralismo, diplomacia coercitiva, ruptura de alianças e até potencial ação militar, como os governos da América Latina e do Caribe irão se adaptar? Alguns países da região podem tentar se alinhar aos Estados Unidos, aceitando uma posição subordinada em troca de proteção e/ou benefícios econômicos (por exemplo, a Argentina sob Milei). No entanto, a imprevisibilidade das escolhas de política e o comportamento do governo Trump, junto com suas posições coercitivas, mesmo em relação a aliados históricos, incentivam os governos da região a reduzirem a dependência dos Estados Unidos. Governos que priorizaram as relações com os Estados Unidos por décadas (Colômbia e México, por exemplo) podem reconsiderar suas estratégias para mitigar sua exposição ao risco. O México está especialmente exposto às escolhas de política de Trump, as quais poderiam levar o país à recessão. Aqueles que buscam diversificar parcerias (por exemplo, Brasil, Chile e Peru) têm incentivos para reforçar essa abordagem.

Uma alternativa óbvia é a China, que está aproveitando a oportunidade para se apresentar como um parceiro previsível, confiável e não coercitivo. A confiança nos Estados Unidos provavelmente diminuirá, criando um vácuo, que a China poderá preencher. A menor confiança nos Estados Unidos e a diminuição de interações positivas entre os Estados Unidos e a América Latina e o Caribe também implicam diminuição do acesso a elites, obtenção de informações confiáveis e *expertise* diplomática, reduzindo o peso desta que é uma vantagem histórica dos Estados Unidos sobre a China na região. Portanto, embora a China possa sofrer com as tarifas impostas pelos Estados Unidos e as cadeias de suprimento interrompidas, o governo chinês também tem uma janela de oportunidade para expandir sua influência na região.

Nesse contexto, o Fórum China-Celac pode ganhar relevância, especialmente para a China e para os países menores da América Latina e do Caribe. Com o vácuo deixado pelos Estados Unidos, a China tem incentivos para alavancar ainda mais o Fórum como uma plataforma para agilizar engajamentos na região, tanto para a obtenção de benefícios materiais como para a socialização de elites, burocratas de médio escalão e segmentos da sociedade. O formato flexível do Fórum permite ainda a adaptação e/ou criação de novos subfóruns, os quais poderiam surgir nas áreas de transição verde ou segurança, por exemplo. Para os países menores da América Latina e do Caribe, o Fórum é um espaço para interagir com elites e burocratas chineses sem confrontar os Estados Unidos diretamente e, para os que reconhecem Taiwan, o Fórum é um canal de acesso legítimo ao governo da RPC. O resultado será provavelmente uma menor influência dos Estados Unidos na região e uma maior influência da China.

Há, contudo, uma diferença considerável entre o México e as demais grandes economias da região, pois o México concorre com a China na exportação de manufaturas, a qual tem uma importância para a economia mexicana muito superior à que possui para Brasil, Argentina, Colômbia e Chile. Em consequência, embora o México tenha incentivos para reduzir a dependência dos Estados Unidos, há também incentivos para se manter uma postura cautelosa nas relações com a China como forma de não antagonizar os Estados Unidos. A prioridade da política externa mexicana continua sendo o gerenciamento das relações com os Estados Unidos. Em um cenário favorável, o México poderia fazer parte de estratégias de *near-shoring* dos Estados Unidos.

Os demais grandes países da América Latina e do Caribe não possuem tal grau de dependência econômica nem dos Estados Unidos nem de exportações de manufaturas. Enquanto o México concorre com a China, os outros países concorrem com os Estados Unidos na exportação de algumas *commodities*, incluindo petróleo, gás, etanol, soja e milho. Esses países têm incentivos de longo prazo para reduzir a dependência de exportações de *commodities*, mas têm, no curto prazo, incentivos para uma maior abertura para a China. Ou seja, enquanto o México pode em parte substituir a China nas exportações de manufaturas para os Estados Unidos, as outras grandes economias da região podem em parte substituir os Estados Unidos nas exportações de *commodities* para a China.

REFERÊNCIAS

BORIC ve a la Unión Europea como un "socio clave" para evitar que Chile dependa solo de China. **EFE**, 23 jul. 2023. Disponível em: https://efe.com/economia/2023-07-23/chile-boric-ve-a-ue-como-socio-clave-ante-dependencia-de-china/.

CAMACHO, Sarah. The crisis Trump is causing in Panama will reach far into Latin America. **Carnegie Endowment for International Peace**, 19 fev. 2025. Disponível em: https://carnegieendowment.org/emissary/2025/02/panama-canal-trump-china-crisis?lang=en.

CASH, Joe; PALENCIA, Gustavo; BLANCHARD, Ben. China opens ties with Honduras, Taiwan decries monetary demands. **Reuters**, 26 mar. 2023. Disponível em: https://www.reuters.com/world/honduras-government-says-ending-diplomatic-ties-with-taiwan-2023-03-26.

EISENMAN, Joshua; HEGINBOTHAM, Eric. China's relations with Africa, Latin America, and the Middle East. *In*: SHAMBAUGH, David (Ed.). **China and the world**. New York: Oxford University Press, 2020. p. 291-312.

FEWSMITH, Joseph. **Rethinking chinese politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

GOLDSTEIN, Avery. China's grand strategy under Xi Jinping: reassurance, reform, and resistance. **International Security**, v. 45, n. 1, p. 164-201, 2020.

HACKENESCH, Christine; BADER, Julia. The struggle for minds and influence: the Chinese Communist Party's global outreach. **International Studies Quarterly**, v. 64, n. 3, p. 723-733, 2020.

HARTIG, Falk. **Chinese public diplomacy**: the rise of the Confucius Institute. London; New York: Routledge, 2015a.

———. Communicating China to the world: Confucius Institutes and China's strategic narratives. **Politics**, v. 35, n. 3, p. 245-258, 2015b.

———. How China understands public diplomacy: the importance of national image for national interests. **International Studies Review**, v. 18, n. 4, p. 655-680, 2016.

KÄUFER, Tobias. América Latina siente cada vez más la presión de China. **DW**, 3 jun. 2024. Disponível em: https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-siente-cada-vez-m%C3%A1s-la-presi%C3%B3n-de-china/a-69258814.

KONDAPALLI, Srikanth. Regional multilateralism with Chinese characteristics. *In*: SHAMBAUGH, David (Ed.). **China and the world**. New York: Oxford University Press, 2020. p. 313-340.

LEGLER, Thomas; TURZI, Mariano; TZILI-APANGO, Eduardo. Advancing autonomy? Chinese influence on regional governance in Latin America. *In*: BERNAL-MEZA, Raúl; XING, Li (Ed.). **China-Latin America relations in the 21st century**: the dual complexities of opportunities and challenges. London: Palgrave Macmillan, 2020. p. 27-53.

MYERS, Margaret. Shaping chinese engagement in Latin America. *In*: DOMINGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (Ed.). **Routledge handbook of Latin America in the world**. New York: Routledge, 2014. p. 211-222.

MYERS, Margaret; WISE, Carol. The political economy of China-Latin America relations in the 21st century. *In*: _____. **The political economy of China-Latin America relations in the new millennium**. New York: Routledge, 2016.

NAUGHTON, Barry. China's global economic interactions. *In*: SHAMBAUGH, David (Ed.). **China and the world**. New York: Oxford University Press, 2020. p. 113-136.

NG, Joel. Understanding sino-centric multilateralism. *In*: _____. **The dragon's emerging order**: sino-centric multilateralism and global responses. Singapore: World Scientific Publishing, 2025. No prelo.

RAY, Rebecca; MYERS, Margaret. Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database. Washington; Boston: Inter-American Dialogue; Boston University Global Development Policy Center, 2024. Disponível em: https://www.thedialogue.org/map_list/.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The rise of post-hegemonic regionalism**: the case of Latin America. Berlin: Springer, 2012.

SHAMBAUGH, David. China's soft-power push: the search for respect. **Foreign Affairs**, v. 94, n. 4, p. 99-107, 2015.

_____. China's long march to global power. *In*: _____. **China and the World**. New York: Oxford University Press, 2020. p. 3-22.

SIBIRI, Hagan. FOCAC at Twenty: a "bargained institutional framework" for shared impacts. **China Quarterly of International Strategic Studies**, v. 7, n. 2, p. 199-217, 2021.

SMITH, Stephen. China's "Major Country Diplomacy": legitimation and foreign policy change. **Foreign Policy Analysis**, v. 17, n. 2, 2021.

SOUSA, Ana Tereza Marra de *et al*. China in Latin America: to BRI or not to BRI. *In*: DUARTE, Paulo Afonso; LEANDRO, Francisco José; GALÁN, Enrique Martínez (Ed.). **The Palgrave handbook of globalization with chinese characteristics**: the case of the belt and road initiative. London: Palgrave Macmillan, 2023. p. 495-514.

TAYLOR, Ian. **The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)**. New York: Routledge, 2010.

A CHINA NO REGIME INTERNACIONAL DE INVESTIMENTOS: UMA ANÁLISE DOS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTOS CHINESES COM PAÍSES AFRICANOS[1]

Ana Saggioro Garcia[2]

SINOPSE

Os acordos de proteção de investimentos ganharam destaque no período pós-Segunda Guerra Mundial, em meio à geopolítica da Guerra Fria e ao processo de descolonização de países africanos e asiáticos. Com a liberalização dos mercados e a globalização nos anos 1990, os tratados bilaterais de investimento (TBIs) se tornaram amplamente difundidos, refletindo assimetrias econômicas e reforçando o poder das corporações multinacionais, muitas vezes limitando as políticas regulatórias nacionais em questões sociais, ambientais e de direitos humanos. Uma cláusula central nos TBIs permite que investidores estrangeiros contornem os tribunais domésticos e levem disputas à arbitragem internacional, afetando desproporcionalmente países do Sul global. Em resposta, alguns países do BRICS – como Brasil, África do Sul e Índia – reformaram seus marcos regulatórios de investimento, enquanto a China, em grande medida, adaptou-se ao regime existente, equilibrando flexibilidade e interesses estratégicos. Este artigo examina o papel da China no regime internacional de investimentos, com foco em seus 37 TBIs com países africanos. Por meio de análise documental, avaliam-se definições de investimento, proteções contra expropriação, mecanismos de resolução de disputas e cláusulas de responsabilidade social corporativa. Além disso, o artigo revisa casos envolvendo empresas chinesas em arbitragens internacionais. Conclui-se que, embora a China siga as normas globais de investimento, suas empresas raramente recorrem à arbitragem investidor-Estado, preferindo negociações diretas ou canais diplomáticos.

Palavras-chave: tratados bilaterais de investimento; China; África; arbitragem internacional.

ABSTRACT

Investment protection agreements gained prominence in the post-World War II period, amid the geopolitics of the Cold War and the decolonization process of African and Asian countries. With market liberalization and globalization in the 1990s, bilateral investment treaties (BITs) became widely adopted, reflecting economic asymmetries and reinforcing the power of multinational corporations, often limiting national regulatory policies on social, environmental, and human rights issues. A key clause in BITs allows foreign investors to bypass domestic courts and take disputes to international arbitration, disproportionately affecting Global South countries. In response, some BRICS countries – such as Brazil, South Africa, and India – have reformed their investment regulatory frameworks, while China has largely adapted to the existing regime, balancing flexibility with strategic interests. This article examines China's role in the international investment regime, focusing on its 37 BITs with African countries. Through a document analysis, the article assesses investment definitions, expropriation protections, dispute resolution mechanisms, and corporate social responsibility clauses. Additionally, it reviews cases involving Chinese companies in international arbitrations. The work concludes that while China follows global investment norms, the country's companies rarely resort to investor-state arbitration, instead they favor direct negotiations or diplomatic channels.

Keywords: bilateral investment treaties; China; Africa; international arbitration.

JEL: F21; F23.

Artigo recebido em 21/2/2025 e aprovado em 16/4/2025.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/bepi40art2

1. Este artigo é uma versão reduzida e atualizada de Garcia, Misra e Lannes (2023).

2. Professora adjunta de relações internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); e pesquisadora associada do BRICS Policy Center. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4106-5989. *E-mail:* anagarcia@ufrrj.br.

1 INTRODUÇÃO

Os acordos de proteção de investimentos têm sua origem ainda no século XIX, mas ganharam força e relevância no período pós-Segunda Guerra Mundial, no contexto geopolítico da Guerra Fria e de descolonização de países na África e na Ásia. Com a abertura de mercados e o período da globalização nos anos 1990, os tratados bilaterais de investimento (TBIs) adquiriram alcance global, envolvendo quase todos os países do mundo.

Esses tratados refletem as assimetrias econômicas entre os países, e suas regras expressam o poder de empresas multinacionais no capitalismo no século XX, resultando na limitação do escopo de atuação dos Estados nacionais sobre suas políticas públicas em temas de interesse abrangente, como questões de direitos humanos, sociais e ambientais. A cláusula usual mais controversa dos TBIs permite ao investidor estrangeiro levar um Estado nacional a foros de arbitragem internacional, desviando-se dos foros domésticos em casos de conflitos e disputas em torno de um investimento. Países latino-americanos signatários de TBIs foram especialmente afetados por essa regra, mas não somente eles: países africanos vêm sendo, nos últimos anos, também levados a foros internacionais de arbitragem com base em seus TBIs, resultando em custos altos para países pobres.

Tais aspectos críticos e questionamentos quanto à efetividade dos TBIs para garantir e aumentar o fluxo de investimentos levaram a que, atualmente, muitos países busquem reformular e reformar seus parâmetros. De acordo com Morosini e Badin (2018, p. 4-5), grande parte das atuais mudanças no regime internacional de investimentos foi impulsionada por países do Sul global, entre os quais se destacam alguns dos países que compõem o BRICS, bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O Brasil elaborou um novo modelo de acordo que limita a definição de investimento, exclui a arbitragem investidor-Estado e prevê compensações apenas para expropriação direta. Por sua vez, a África do Sul encerrou tratados de investimento antigos e revisou sua lei doméstica após constatar que certas disposições dos TBIs violavam sua Constituição pós-*apartheid*. A nova Lei de Proteção de Investimentos da África do Sul, de 2015, tende a criar condições mais equitativas entre os investidores estrangeiros e nacionais no que tange à arbitragem (Singh, 2015). Nessa direção, também a Índia iniciou a revisão de seus tratados e chegou a um novo modelo de TBI que exige o esgotamento dos recursos internos antes de se recorrer a cortes internacionais (Morosini e Badin, 2018, p. 5; Singh, 2015). Contrariamente, a China se adequou ao regime existente, porém mantendo certa flexibilidade ao lidar com cada parceiro (Morosini e Badin, 2018, p. 18). Entre os membros originais do BRICS, a China é o único país que é membro do Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi),[3] mas tem poucos casos no tribunal. O país vem promovendo mecanismos de facilitação – além de proteção – de investimentos por meio de uma proposta no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do megaprojeto Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI) (Slipak e Ghiotto, 2019, p. 48).

Este artigo tem como objetivo examinar a inserção da China no regime internacional de investimentos por meio de análise documental dos TBIs assinados com países africanos. Analisam-se as características de 37 TBIs conforme os seguintes critérios: i) definição estreita ou abrangente de investimento e de investidor; ii) presença de cláusulas de tratamento nacional, tratamento justo e equitativo e do princípio da nação mais favorecida, verificando-se se há exceções a essas concessões; iii) presença de cláusula de proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes; iv) existência

3. Em inglês, International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Neste artigo, utilizamos a sigla em português, Ciadi.

de disposição sobre a livre transferência de fundos e sua restrição sob determinadas circunstâncias; v) mecanismos previstos para a solução de controvérsias, especialmente a possibilidade de arbitragem internacional entre o investidor estrangeiro e o Estado anfitrião, e foro de arbitragem utilizado; vi) duração do tratado e vigência das cláusulas após seu término; e vii) disposições sobre responsabilidade social corporativa e garantia do espaço regulatório dos Estados em matérias como meio ambiente, direitos humanos, direitos trabalhistas, saúde pública etc.

Adicionalmente, o artigo faz um levantamento sobre a presença da China e de empresas chinesas no sistema internacional de arbitragem, analisando os casos envolvendo países africanos. Chega-se à conclusão de que a China se ajustou às regras, normas e padrões existentes de proteção de investimentos, buscando atender às demandas de seus parceiros desde que seus interesses estratégicos sejam resguardados. Ao mesmo tempo, as empresas transnacionais chinesas recorrem pouco ao mecanismo de arbitragem investidor-Estado. A China desenvolveu mecanismos domésticos de mediação de controvérsias, e empresas chinesas preferem negociações diretas ou formas alternativas de mediação e resolução de conflitos, valendo-se de contatos diplomáticos. A despeito disso, países africanos foram demandados por empresas chinesas em tribunais internacionais em quatro casos.

Após esta introdução, a seção 2 deste artigo faz uma discussão sobre o histórico da China no regime internacional de proteção de investimentos. Na seção 3, é apresentada uma breve caracterização das relações sino-africanas para adentrar, na seção 4, na análise documental dos TBIs chineses com países da África. Os casos de arbitragem internacional envolvendo empresas chinesas como reclamantes ou a China como respondente são abordados na seção 5. Com esta análise, busca-se contribuir para uma compreensão mais aprofundada das relações da China com outros países e regiões do Sul global, particularmente seu papel no regime internacional de investimentos, explorando aspectos que vão além dos debates geopolíticos.

2 A CHINA NO REGIME DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTOS

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) define TBI como um acordo firmado entre dois países referente à promoção e à proteção do investimento realizado por empresas de cada país no território da contraparte. Grande parte dos acordos internacionais de investimento (AIIs) são TBIs. Dentro da categoria de AIIs estão, além dos TBIs, os tratados de livre-comércio e demais tratados que contêm cláusulas estruturantes sobre investimento.

A construção de um marco jurídico para proteger empresas multinacionais em negócios no exterior não é um tema novo, mas ganhou enorme importância a partir da década de 1990. Atualmente, existem 2.844 TBIs e outros 484 AIIs assinados.[4] Na tabela 1, mostra-se um *ranking* de países com maior número de TBIs em 2024.

4. Disponível em: https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements. Acesso em: 21 mar. 2025.

TABELA 1
Países com maiores números de TBIs (2025)

Posição	País	TBIs	Outros AIIs
1	China	126	32
2	Turquia	124	24
3	Alemanha	120	80
4	Emirados Árabes Unidos	114	27
5	Suíça	113	41
6	Egito	101	18
7	Reino Unido	95	32
8	França	91	80
9	Coreia do Sul	88	27
10	Kuwait	86	12

Fonte: UNCTAD. Disponível em: https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy. Acesso em: 21 mar. 2025.
Elaboração da autora.

Embora o debate crítico sobre os TBIs tenha tradicionalmente se concentrado no poder corporativo de empresas transnacionais sediadas nos países capitalistas centrais e nas instituições financeiras internacionais por eles dominadas, torna-se cada vez mais imperativo expandir a análise para as relações entre países do Sul global. Conforme a tabela 1, a China ocupa a primeira posição no *ranking* de países com maior número de TBIs, tendo assinado 126 desses instrumentos, além de outros 32 acordos que contêm disposições relacionadas a investimentos.

Essa posição reflete a centralidade da China nos fluxos globais de investimento. O papel do investimento estrangeiro no processo de desenvolvimento do país pode ser compreendido como um fenômeno de via dupla. A partir do final da década de 1970, a China adotou uma estratégia de alavancagem econômica (*catching up*), criando condições favoráveis para a atração de investimento estrangeiro e consolidando-se como um elo essencial nas cadeias globais de produção de grandes multinacionais, especialmente dos Estados Unidos e da Europa. Esse processo foi sustentado por um arcabouço normativo e por políticas econômicas que incentivaram a entrada e a permanência do capital estrangeiro, orientadas por uma estratégia de desenvolvimento nacional. Destacam-se, nesse contexto, a promoção de *joint ventures* (parcerias) com empresas locais e o incentivo à pesquisa e desenvolvimento (Marques e Schutte, 2024).

Paralelamente, a ascensão da China como potência econômica a posicionou como um relevante investidor internacional. Por meio de novos ciclos de acumulação de capital além de suas fronteiras, suas empresas multinacionais e bancos expandiram operações em diversas regiões. Nos países em desenvolvimento, essa expansão concentrou-se, inicialmente, na extração de recursos naturais e energéticos, bem como na conquista de novos mercados, e, em um segundo momento, na infraestrutura e na manufatura associadas à transição energética. Nos países centrais, por outro lado, os investimentos chineses foram direcionados para os setores financeiro e tecnológico. Na América Latina e na África, esses processos de investimento geraram, em alguns casos, novos ciclos de expropriação, com impactos sobre as populações trabalhadoras, aprofundamento das desigualdades e geração de tensões sociais (Slipak e Ghiotto, 2019; Svampa e Slipak, 2015; Curty e Garcia, 2021; Thompson *et al.*, 2023).

Essa via dupla se reflete nas posições adotadas pela China no regime de investimentos e no sistema de arbitragem internacional. De acordo com Lin (2024), a China adota uma abordagem dupla,

visando equilibrar diferentes interesses políticos que demandam estratégias divergentes. No âmbito internacional, busca proteger os interesses de seus investidores no exterior, promovendo a arbitragem entre investidor e Estado como mecanismo de resolução de disputas. Simultaneamente, no nível doméstico, a China desincentiva o uso da arbitragem nos tratados de investimento, fomentando o uso de mecanismos jurídicos locais para proteger investidores estrangeiros, como será discutido adiante.

Segundo Bath (2018), a China não expressa insatisfação com o regime vigente; pelo contrário, busca adaptar-se à ordem liberal existente. Para a autora, seus tratados com outros países em desenvolvimento seguem o modelo tradicional, mantendo certa flexibilidade ao negociar com cada parceiro, de modo a acomodar preocupações e interesses específicos (Bath, 2018). Assim, a China realiza concessões dentro da estrutura dos tratados Norte-Sul para atrair investimentos e, mais recentemente, para negociar melhores condições de acesso a mercados e maior proteção como país exportador de capital (Morosini e Badin, 2018). Dessa forma, a China opera dentro do regime atual de investimentos, adaptando as regras existentes às necessidades de proteção de seus próprios investimentos.

A literatura sugere uma periodização dos TBIs chineses (Sauvant e Nolan, 2015; Bath, 2018; Lin, 2024). O primeiro TBI assinado pela China foi com a Suécia, em 1982, inaugurando a primeira geração de tratados (1982-1998), que refletiam o papel do país como receptor de investimentos estrangeiros. Nesse período, os TBIs adotavam uma abordagem restritiva em relação à proteção dos investimentos: as disputas investidor-Estado na arbitragem internacional limitavam-se a definir apenas o montante da indenização por expropriação. Os tribunais deviam ser *ad hoc* e seguir as normas da Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional (United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL). Embora tenha ratificado a Convenção do Ciadi, do Banco Mundial, em 1993, a China estipulou que as disputas envolvendo o país só poderiam ser submetidas à arbitragem internacional se estivessem relacionadas à quantia da indenização (Du, 2022). O objetivo era proteger o Estado chinês e seu mercado interno da influência de multinacionais que operavam em seu território (Sauvant e Nolan, 2015).

Bath (2018) aponta que os TBIs chineses desse período eram coerentes com as políticas nacionais de investimento, sobretudo porque a China se recusava a conceder tratamento nacional a investidores estrangeiros e limitava a cláusula da nação mais favorecida. Contudo, esse cenário se alterou na fase seguinte, com a China assumindo um papel mais ativo como investidor internacional, além de continuar recebendo investimentos de multinacionais estrangeiras.

A segunda geração de TBIs (1998-2008), inaugurada com um tratado assinado com Barbados, ampliou o escopo da arbitragem internacional para abranger qualquer disputa relacionada a investimentos, tanto no Ciadi quanto em tribunais *ad hoc* baseados nas regras da UNCITRAL (Sauvant e Nolan, 2015). Para Lin (2024), esses TBIs de segunda geração englobam majoritariamente países da África, do Sudeste Asiático e da América Latina, onde os investidores chineses demandam maior proteção jurídica devido à fragilidade institucional dos sistemas destas jurisdições.

De fato, essa fase trouxe mudanças significativas. Em 2001, a China lançou a estratégia *Go Global*, incorporada ao Décimo Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social, com novas regulamentações para promover e proteger empresas chinesas no exterior, especialmente as estatais (Bath, 2018; Lin, 2024). Em 2001, a entrada da China na OMC impulsionou ainda mais sua integração na economia global e facilitou a saída de investimentos diretos chineses para o

exterior. Posteriormente, em 2013, o governo de Xi Jinping lançou a BRI, consolidando a política de expansão externa da China (Lin, 2024).

Desde 2008, identifica-se uma terceira geração de TBIs chineses, que refletem a busca simultânea por proteção e promoção de investimentos no exterior e pela manutenção de normas internacionais para o tratamento de investidores estrangeiros dentro da China (Sauvant e Nolan, 2015). Durante essa fase, além dos TBIs, a China começou a negociar acordos mais abrangentes, como tratados de livre-comércio com capítulos específicos sobre investimentos (Bath, 2018).

Quanto ao sistema de arbitragem, apesar de a China ter ratificado a Convenção do Ciadi em 1993, sua participação em disputas continua limitada. Até janeiro de 2025, havia apenas oito casos em que a China foi demandada por empresas transnacionais em fóruns de arbitragem, enquanto empresas chinesas iniciaram processos contra outros países em 24 casos.[5]

Essa seletividade na resolução de disputas pode ser explicada por fatores institucionais e estratégicos. Slipak e Ghiotto (2019) apontam que a China tem promovido tribunais de arbitragem próprios, como a Corte Internacional de Arbitragem de Shenzhen (Shenzhen Court of International Arbitration – SCIA) e a Comissão de Arbitragem de Comércio Internacional e Econômico da China (China International Economic and Trade Arbitration Commission – Cietac), reforçando sua capacidade de resolver disputas no âmbito doméstico. Assim, embora a China esteja inserida no regime global de investimentos, sua abordagem visa manter autonomia e flexibilidade no tratamento das disputas, reafirmando seu papel como um ator estratégico na governança global (Lin, 2024).

3 BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES SINO-AFRICANAS

A China lidera a presença do BRICS na África, uma vez que é o principal parceiro comercial dos países africanos e está entre os maiores investidores no continente (Cheru e Obi, 2010). De acordo com Shen (2013, p. 5), até o início dos anos 2000, quase todo o capital direcionado da China para a África representava ajuda e cooperação internacional. Porém, a partir de 2005, e principalmente após a crise econômica global de 2008, a expansão do capital chinês para a África deu um salto quantitativo e qualitativo. Empresas estatais chinesas de médio e grande portes se espalharam e passaram a desempenhar papel relevante em todo o continente africano (Shen, 2013, p. 3). Em 2007, foi criado o Fundo de Desenvolvimento China-África (China-Africa Development Fund – CAD Fund), que impulsionou o investimento chinês na África, crescendo 3,5 vezes até 2009, ano em que a China se tornou o maior parceiro comercial do continente africano, ultrapassando os Estados Unidos (Ze Yu, 2022).

Em 2008, ocorreu a principal aquisição chinesa na África: a compra de uma participação de 20% no Standard Bank da África do Sul por US$ 5,6 bilhões, pelo Banco Industrial e Comercial da China (He e Zhu, 2018, p. 110). Segundo estudos da Iniciativa de Pesquisa China-África (China-Africa Research Initiative – Sais-Cari), entre 2003 e 2020, o estoque de investimentos chineses no continente saltou de US$ 491 milhões para US$ 43,4 bilhões.[6] He e Zhu (2018, p. 110) apontam que, entre 2003 e 2014, o número de investidores chineses na África aumentou de 11 para 391. Em 2020,

5. A esse respeito, consultar as bases de dados da UNCTAD e do Ciadi, disponíveis em: https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/42/china/investor; e https://icsid.worldbank.org/cases/case-database.

6. Disponível em: http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa.

52% do estoque de investimentos chineses na África estava em sete países: África do Sul, Angola, República Democrática do Congo, Nigéria e Zâmbia, ricos em recursos naturais, além de Etiópia e Quênia, que receberam financiamentos para projetos ligados à BRI. Quanto aos setores, 80% do estoque de investimentos estava concentrado em quatro áreas: construção (35%), mineração (20%), manufatura (15%) e mercado financeiro (10%). De acordo com He e Zhu (2018, p. 114), as empresas chinesas – principalmente as estatais – direcionam seus investimentos para explorações geológicas, em especial nos setores de petróleo e metais não ferrosos, com vistas à segurança energética doméstica. Outro setor de destaque para investimentos chineses é o de manufatura, aproveitando-se dos baixos custos de produção e dos grandes mercados internos (He e Zhu, 2018, p. 114). A criação de zonas econômicas especiais (ZEEs) em países africanos facilitaria a entrada de investimentos da China e atenderia à demanda por diversificação e transferência de tecnologia (Deych, 2019).

Entre os principais grupos econômicos chineses na África, estão: Li Group, China Civil Engineering Co., China Non-Ferrous Metal Mining Group, Sinopec, China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), China National Petroleum Corporations (CNPC), PetroChina, Minmetals, Sinosteel, Hisense, Huawei Technologies, ZTE Corporation e Industrial and Comercial Bank of China. A gigante Huawei Technologies se expandiu para quase quarenta países no continente africano, juntamente com a ZTE Technologies. As petrolíferas estatais CNPC e CNOOC, juntamente com a Sinopec, estão presentes em mais de quinze países africanos.

Amisi, Peek e Maguwu (2014) afirmam que a China tem quatro interesses principais na África: acesso às matérias-primas, acesso a novos mercados, influência política e isolamento de Taiwan dos países africanos. Ao longo da década de 2010, São Tomé e Príncipe, Burquina Faso e Gâmbia passaram a reconhecer o governo da República Popular da China como único representante legítimo do país. Assim, a China passou a ter relações diplomáticas com 54 países africanos: Essuatíni é o único país africano a manter relações com Taiwan (Deych, 2019).

Segundo Amisi, Peek e Maguwu (2014), a China precisa dos recursos naturais da África, porém seus investimentos não são condicionados ao cumprimento de exigências sobre direitos humanos e objetivos democráticos. Assim, a expansão e o crescimento da China contaram com o apoio das elites africanas, haja vista que a política de não interferência buscou a cooperação com essas elites. As grandes corporações da China se beneficiaram largamente da abertura econômica do continente africano, promovida desde os anos 1990, quando o mercado de *commodities* foi aberto para importações da China e de outros países, oferecendo recursos e oportunidades de investimento para corporações chinesas globais (Carmody, 2015).

Um marco das relações sino-africanas foi a criação do Fórum de Cooperação China-África (Forum on China-Africa Cooperation – Focac), iniciado em Pequim no ano 2000. Seu objetivo oficial é estabelecer e garantir as relações entre a China e o continente africano, discutindo estratégias econômicas e políticas e combinando a ajuda ao desenvolvimento com a política de não intervenção. O Focac já realizou diversas cúpulas e conferências ministeriais, que envolveram temas como segurança e paz regional, cooperação econômica, ajuda ao desenvolvimento e intercâmbio cultural. O fórum se constitui como base do diálogo e da coordenação dos investimentos entre a China e a África, e por meio dele se fomentam o investimento empresarial, a troca de experiências, a criação de *joint ventures* e a participação de empresas chinesas em projetos de desenvolvimento econômico e de infraestrutura no continente africano (Lopes, Nascimento e Vadell, 2013). Nesse sentido, o

Focac institucionaliza a relação entre investimentos e a ajuda internacional. Por trás disso, há a ideia de que a China atenderia aos interesses de desenvolvimento dos países africanos.

Adicionalmente, desde 2013, o governo chinês vem moldando sua política externa para viabilizar a implementação da BRI. Esse programa estratégico chinês – que, até 2023, contava com acordos entre a China e 52 países africanos (Liu, 2024) – envolve investimentos em infraestrutura para acelerar o desenvolvimento econômico da China e dos demais países envolvidos. A China se apresenta como parte da solução para o problema de déficit de infraestrutura no continente africano, pois tem um setor de construção bem desenvolvido e grande capacidade de financiamento (Deych, 2019). Dessa forma, a BRI seria uma estratégia de mútuo benefício (*win-win*): por um lado, permite aos chineses explorarem o potencial de seu setor de construção e, por outro, atende à demanda por investimentos em infraestrutura dos países africanos (Deich, 2019). Porém, como aponta Dollar (2019), há também uma motivação estratégica, uma vez que projetos ligados à BRI aproximam a China de países africanos e expandem sua influência pelo continente, construindo rotas de transporte de recursos naturais que não são controladas pelos Estados Unidos e seus aliados.

Críticos acusam a China de praticar uma "armadilha da dívida". Segundo Brautigam (2019), os Estados Unidos denunciam que, mais do que uma política de cooperação econômica, a aproximação da China com países em desenvolvimento seria uma forma de dominação estratégica. Empréstimos e investimentos no âmbito da BRI seriam usados para barganha política. A armadilha da dívida consistiria em endividar países pobres a tal nível que esses seriam incapazes de pagar, de modo que a China extrairia vantagens estratégicas de seus devedores (Brautigam, 2019; Dollar, 2019).[7] Avalia-se, entretanto, que as preocupações foram exacerbadas e que emboscar parceiros comerciais em dívidas descreditaria o princípio de coexistência pacífica chinês, além de violar o princípio de não interferência (Brautigam, 2019; Dollar, 2019; Carmody, 2020).

A China vem demonstrando preocupação com a sustentabilidade dos financiamentos concedidos a países em desenvolvimento. Segundo dados da Sais-Cari, empréstimos chineses a países da África entre 2000 e 2019 totalizaram US$ 153 bilhões, sendo mais de 80% para financiar projetos de infraestrutura. Conforme Acker e Brautigam (2021), a composição dos credores chineses expandiu de três, em 2000, para mais de trinta bancos e outros agentes financeiros em 2019. Nos últimos anos, os credores chineses vêm concentrando empréstimos e financiamentos em países com menor risco, que não pediram alívio ou renegociação de dívidas (Acker e Brautigam, 2021). Entre os que renegociaram suas dívidas recentemente, República do Congo, Moçambique, Etiópia, Djibuti, Zâmbia, Quênia e Camarões receberam pequenos ou nenhum empréstimo em 2019. Em contrapartida, Gana, África do Sul, Egito, Costa do Marfim e Nigéria, os maiores tomadores de empréstimo chinês na África em 2019, não passaram por reestruturação de dívidas com a China desde 2000 (Acker e Brautigam, 2021).

7. Em 2017, ganhou destaque o caso do porto de Hambantota, no Sri Lanka. Impossibilitado de pagar pelo empréstimo chinês que financiou o projeto, o governo do Sri Lanka negociou a cessão, por 99 anos, da maior parte das ações do porto para a estatal chinesa China Merchants Port Holdings Company em troca de uma dívida de US$ 1,12 bilhão (Brautigam, 2019; Dollar, 2019; Carmody, 2020). No entanto, esse foi o único caso de cessão de ativos à China como consequência do não pagamento de dívidas.

4 ANÁLISE DOS TBIs DA CHINA COM PAÍSES AFRICANOS

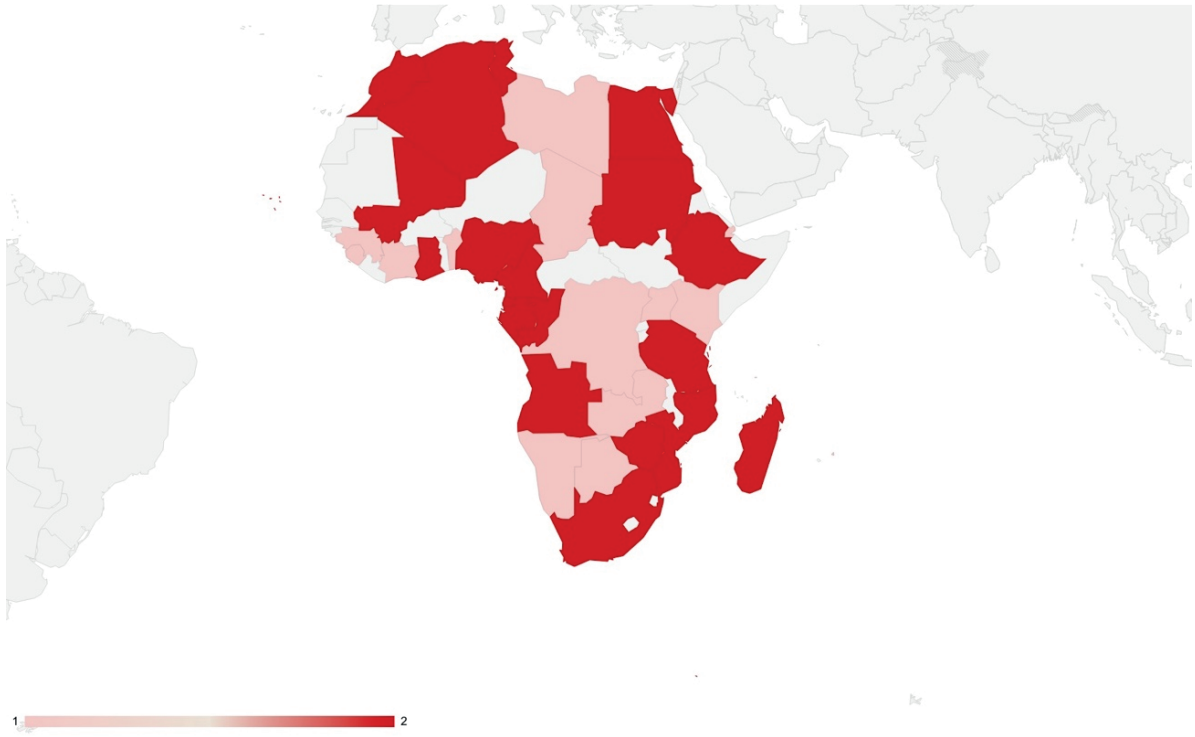
QUADRO 1

TBIs da China com países da África (1989-2024)

País	Ano de assinatura	Ano de entrada em vigor	Ano de término
Gana	1989	1990	-
Egito	1994	1996	-
Marrocos	1995	1999	-
Maurício	1996	1997	2021
Zimbábue	1996	1998	-
Zâmbia	1996	2014	-
Argélia	1996	2003	-
Gabão	1997	2009	-
Nigéria	1997	-	2010
Sudão	1997	1998	-
Camarões	1997	2014	-
República Democrática do Congo	1997	-	2016
África do Sul	1997	1998	-
Cabo Verde	1998	2001	-
Etiópia	1998	2000	-
República do Congo	2000	2015	-
Botsuana	2000	-	-
Serra Leoa	2001	-	-
Moçambique	2001	2002	-
Quênia	2001	-	-
Nigéria	2001	2010	-
Costa do Marfim	2002	-	-
Djibuti	2003	-	-
Benim	2004	-	-
Uganda	2004	-	-
Tunísia	2004	2006	-
Guiné Equatorial	2005	2006	-
Namíbia	2005	-	-
Guiné Conacri	2005	-	-
Madagascar	2005	2007	-
Seicheles	2007	-	-
Mali	2009	2009	-
Chade	2010	-	-
Líbia	2010	-	-
República Democrática do Congo	2011	2016	-
Tanzânia	2013	2014	-
Angola	2023	2024	-

Fonte: UNCTAD. Disponível em: https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/42/china.
Elaboração da autora.
Obs.: O traço (-) indica que o acordo não entrou em vigor ou não terminou.

FIGURA 1
TBIs assinados entre China e países africanos (1989-2024)



Fonte: UNCTAD. Disponível em: https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/42/china.
Elaboração da autora.
Obs.: Em vermelho estão os acordos vigentes, em rosa estão os acordos apenas assinados ou terminados.

Foram analisados os TBIs assinados pela China com países africanos disponíveis em inglês no banco de dados da UNCTAD (quadro 1 e figura 1).[8] De maneira geral, a China segue as cláusulas-padrão dos tratados internacionais de proteção de investimentos, mantendo formulações similares em todos, com particularidades em alguns casos. Todos os tratados chineses com países africanos apresentam uma definição de investimento abrangente, incluindo bens móveis e imóveis, participação acionária, concessões para exploração de recursos, além de propriedade intelectual e patentes. A maior parte prevê tratamento nacional ao investidor estrangeiro, tratamento justo e equitativo, e o princípio da nação mais favorecida.[9] Vale ressaltar, contudo, algumas especificidades. O tratado entre China e Seicheles (um arquipélago na África Oriental), de 2007, afirma que pode ser considerado um impedimento ao tratamento justo e equitativo qualquer restrição discriminatória sobre compra ou transporte de matérias-primas, materiais auxiliares, energia e combustíveis. Por sua vez, o tratado entre China e África do Sul, de 1997, concede tratamento nacional ao investidor estrangeiro, com exceção de qualquer legislação nacional relacionada a programas e atividades econômicas especificamente destinados a promover, proteger e fazer avançar pessoas e grupos de pessoas que tenham sido prejudicadas como resultado de práticas discriminatórias no passado na África do Sul. O tratado entre China e Tanzânia, de 2013, também concede tratamento nacional ao investidor estrangeiro, porém se reserva o direito de conceder incentivos ou preferências a seus nacionais com o objetivo de desenvolver e estimular o

8. Os textos dos tratados da China disponíveis em inglês são com Namíbia, Cabo Verde, Benim, Gana, Egito, Zimbábue, Etiópia, Botsuana, Quênia, Nigéria, Costa do Marfim, Djibuti, Uganda, Tunísia, Seicheles, Maurício, África do Sul, Tanzânia e Angola. Os TBIs da China estão disponíveis em: https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/42/china?type=bits.

9. Com exceção dos benefícios concedidos em caso de união aduaneira, área de livre-comércio, união econômica e tratados sobre bitributação.

empreendedorismo local, desde que tais medidas não afetem significativamente os investimentos da outra parte contratante. Por fim, o TBI China-Angola (2023) estipula que o tratamento nacional se aplica em circunstâncias semelhantes, e que o tratamento justo e equitativo não gera direitos ou tratamentos adicionais ao padrão exigido.

Expropriações, nacionalizações ou medidas com efeito equivalente são previstas em caso de interesse público, com procedimento da lei doméstica, sem discriminação e mediante compensação.[10] No caso do TBI entre China e Tanzânia (2013), a identificação de medidas indiretas deve passar por exame criterioso, caso a caso e baseado em fatos. É expresso que medidas regulamentares adotadas com o objetivo de proteger a saúde pública, a segurança e o meio ambiente, que são para o bem-estar público e não discriminatórias, não constituem expropriação indireta. No caso do TBI com Angola (2023), há uma descrição detalhada sobre valor de mercado da compensação, e um anexo em que é estabelecido que não constituem expropriação indireta ações regulatórias, não discriminatórias e que sejam projetadas e aplicadas para proteger objetivos legítimos de bem-estar público, como a moral, a saúde e a segurança públicas, e o meio ambiente.

No que tange à solução de controvérsias, todos os tratados chineses na África preveem a arbitragem entre investidor e Estado anfitrião. A China é o único país do BRICS, em sua composição original, que é membro signatário da Convenção de Washington, de 1965, que criou o Ciadi, auspiciado no Banco Mundial. O país asiático assinou a convenção em 1990 e ratificou o tratado em 1993.[11] O Ciadi está previsto como foro de arbitragem na maior parte dos tratados da China com países africanos analisados nesta pesquisa (Seicheles, África do Sul, Tanzânia, Benim, Etiópia, Botsuana, Quênia, Costa do Marfim, Djibuti, Uganda, Tunísia e Angola). Em alguns casos, os tratados preveem o estabelecimento de um tribunal *ad hoc* com consultas às regras da Ciadi, da UNCITRAL e/ou a Câmara de Comércio de Estocolmo (CCE). São os casos da Namíbia, de Cabo Verde, de Gana, do Egito, do Zimbábue e da Nigéria.

Todos os TBIs chineses com países africanos preveem a livre transferência de recursos, porém os TBIs com a Tanzânia, de 2013, e com Angola, de 2023, permitem restringir uma transferência (de forma justa e não discriminatória) em casos de falência, insolvência, negociações especulativas e suspeitas de crimes, e para assegurar o cumprimento de procedimentos judiciais.

Os tratados chineses preveem a criação de uma comissão para avaliação da execução do tratado, que tem fins puramente funcionais, averiguando até que ponto o acordo está sendo positivo para as partes ou não. Os tratados abrangem investimentos anteriores à sua assinatura, sendo todas as cláusulas válidas, exceto as de solução de controvérsias. Todos os TBIs da China com países africanos analisados nesta pesquisa têm duração de dez anos, podendo estender a proteção aos investimentos por mais dez anos após o término do tratado.

Tais tratados não incluem cláusulas de responsabilidade social empresarial. Porém, o tratado com Maurício (1996, terminado em 2021) previa, em seu art. 11, que o acordo não limitaria o direito de qualquer das partes contratantes de aplicar proibições ou restrições que fossem dirigidas à proteção de seus interesses essenciais de segurança, à proteção da saúde pública, à prevenção de doenças e pragas em animais ou plantas ou à preservação de seu meio ambiente. O tratado com a Tanzânia (2013) estabelece que é inapropriado incentivar investimentos flexibilizando a saúde, a segurança ou as

10. O tratado entre China e Namíbia prevê apenas expropriações diretas e não medidas equivalentes.

11. Disponível em: https://icsid.worldbank.org/about/member-states/database-of-member-states.

medidas ambientais. Uma parte contratante não deve renunciar tais medidas como incentivo ao investimento, e o acordo deverá ser interpretado para impedir a adoção de medidas ambientais necessárias para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal.

O quadro 2 sintetiza as principais características dos TBIs da China com países africanos.

QUADRO 2
Características dos TBIs da China com países africanos

Cláusulas	TBIs
Definição abrangente de investimento	Sim.
Tratamento nacional	Sim, com restrições nos TBIs com África do Sul, Tanzânia e Angola.
Tratamento justo e equitativo	Sim, com restrições nos TBIs com Seicheles e Angola.
Nação mais favorecida	Sim, com exceções tradicionais.
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Sim, com exceção dos TBIs com Tanzânia e Angola.
Livre transferência de recursos	Sim, com restrições nos TBIs com Tanzânia e Angola.
Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado	Ciadi e/ou tribunal *ad hoc* sob regras da UNCITRAL.
Duração do tratado	Em média, dez anos, com proteção por mais dez anos após término.
Responsabilidade social e ambiental	Não.

Elaboração da autora.

5 A CHINA NO SISTEMA DE ARBITRAGEM INTERNACIONAL

Os quadros A.1 e A.2, no apêndice, apresentam os casos de arbitragem internacional entre investidores e Estado envolvendo a China. O país asiático foi respondente em oito casos, e empresas e investidores chineses foram reclamantes em 24 casos. Observa-se que, apesar de a China ser o país com maior número de TBIs no mundo, seu envolvimento em casos de arbitragem é relativamente pequeno se comparado com países europeus ou com outros países do BRICS. Ao mesmo tempo, empresas multinacionais chinesas têm feito uso dos foros de arbitragem, entre eles o Ciadi, para litigar contra países onde operam. Há quatro casos com países africanos, dois deles envolvendo a Tanzânia, um, a Nigéria, e um, Gana.

Respaldado pelo TBI da China com a Tanzânia, o Standard Chartered Bank de Hong Kong recorreu à arbitragem, no âmbito do Ciadi, contra o país africano. O caso envolveu duas empresas tanzanianas: IPTL e Tanesco. A IPTL é uma grande empresa privada de energia elétrica contratada pelo governo da Tanzânia, atualmente envolvida em um caso de corrupção, enquanto a Tanesco é a estatal responsável pela distribuição de energia por todo o país. O banco chinês atuou como segurador da IPTL e, sendo gradualmente prejudicado pelos pareceres jurídicos que eram favoráveis à Tanesco, levou o caso ao Ciadi contra ela. Tendo a corte nacional do país decidido em favor da Tanesco, o banco recorreu ao Ciadi contra a Tanzânia. Houve dois casos registrados: um processo, iniciado em 2010 e decidido em favor do investidor em 2016,[12] foi reconsiderado em um tribunal *ad hoc* e concluído em 2018 com a anulação do caso;[13] e outro foi iniciado em 2015 e concluído em 2019, condenando a Tanzânia a pagar US$ 185 milhões.[14]

12. Disponível em: https://www.italaw.com/cases/4332.

13. Disponível em: https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/10/20.

14. Disponível em: https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/15/41; e http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C4926/DS12957_En.pdf.

O terceiro caso teve como base o TBI entre China e Nigéria.[15] Em 2010, a chinesa Zhongshan Fucheng havia adquirido direitos para atuar na Zona Franca de Ogun Guangdong (OGFTZ), no sudoeste da Nigéria. A empresa criou uma entidade local nigeriana, Zhongfu International Investment, e investiu em infraestruturas como estradas, redes de esgoto e energia e em comercialização e locação de locais dentro da zona. Em 2013, o investidor chinês entrou em uma *joint venture* com o governo estadual de Ogun e uma entidade local, Zenith Global Merchant Limited, e adquiriu participação majoritária na OGFTZ. Porém, em 2016, a *joint venture* foi encerrada pelo governo estadual, aparentemente porque a Zhongshan Fucheng havia negligenciado o desenvolvimento da zona franca e obtido o acordo de *joint venture* de forma fraudulenta (Muller e Olivet, 2022). A empresa chinesa acusou a polícia nigeriana de ameaçar funcionários, além de prender e intimidar dois altos gerentes chineses da OGFTZ (Lu, 2022). Em agosto de 2018, a Zhongshan Fucheng iniciou a arbitragem contra a Nigéria com base no TBI China-Nigéria. O tribunal *ad hoc* decidiu em favor do investidor, que alegou que seu investimento tinha sido prejudicado pelas ações das autoridades estatais. Essa decisão, em 2021, levou a uma compensação de US$ 70 milhões, referente não apenas aos investimentos realizados, mas à projeção de lucros futuros de vinte anos, além de danos morais (Lu, 2022).

Por fim, em 2021, a empresa chinesa Beijing Everyway Traffic and Lightening Company Limited iniciou uma arbitragem contra Gana com base no TBI entre a China e o país africano.[16] A empresa havia sido contratada para implementar o Projeto de Gerenciamento Inteligente de Tráfego de Acra em 2018, avaliado em US$ 100 milhões, após aprovação no Parlamento. A Everyway alega ter dado ao Ministério de Estradas e Rodovias, em consequência da celebração do contrato, uma segurança de desempenho no valor de US$ 10 milhões e enviado mais de cinquenta contêineres de mercadorias para Gana para a implementação do projeto. Contudo, o projeto foi submetido novamente ao Parlamento, resultando no cancelamento do contrato do governo com a Everyway e na proposição de um novo contrato entre o governo de Gana, representado pelo Ministério de Segurança Nacional, a Huawei Technologies Company Limited e a China National Import and Export Corporation. O novo acordo foi aprovado sob regime de urgência. Em decorrência da alteração contratual, a Everyway está reivindicando US$ 55 milhões como dívida judicial contra o governo de Gana em um tribunal em Londres (Why..., 2021; Beijing..., 2021).

6 CONCLUSÃO

Este artigo examinou as relações econômicas entre a China e a África a partir dos TBIs. Buscou-se aprofundar a compreensão sobre o papel da China na região e no regime de investimentos, explorando dimensões que transcendem os debates geopolíticos. Nas últimas décadas, a China se consolidou como uma potência econômica, integrando-se plenamente ao regime internacional de investimentos. Nesse processo, incorporou-se ao capitalismo global por meio da recepção de um volume significativo de investimentos de empresas transnacionais norte-americanas e europeias, tornando-se um eixo das cadeias globais de valor. Ao mesmo tempo, condicionou a entrada de capital estrangeiro a um conjunto de regras voltadas à promoção de sua estratégia nacional de desenvolvimento econômico e tecnológico. Dessa forma, a China também se consolidou como uma potência investidora de destaque.

15. Disponível em: https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/1196/zhongshan-fucheng-v-nigeria.

16. Disponível em: https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/1150/everyway-v-ghana.

Esse processo se reflete nos TBIs da China. Inicialmente, seu modelo de TBI refletia seu papel como receptor de investimentos de grandes multinacionais ocidentais, adotando um enfoque mais restritivo. No entanto, à medida que a China se consolidou como um dos principais exportadores de capital no mundo, tanto para países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, seu modelo de TBI se adaptou, aproximando-se das normas das potências tradicionais e ampliando a proteção de suas empresas no exterior. Nesse sentido, a China ajustou-se às regras, normas e padrões existentes de proteção de investimentos, buscando atender às demandas de seus parceiros desde que seus interesses estratégicos fossem resguardados.

Neste sentido, os TBIs chineses com países africanos tendem a reproduzir o modelo tradicional, garantindo proteção ao investidor em relação ao Estado nacional. No entanto, as empresas chinesas recorrem pouco ao sistema de arbitragem investidor-Estado. Conforme foi discutido, a China desenvolveu mecanismos domésticos de mediação de controvérsias, de modo que investidores estrangeiros no país optam por utilizar esses mecanismos nacionais, evitando levar a China a tribunais internacionais. Da mesma forma, empresas chinesas preferem negociações diretas ou formas alternativas de mediação e resolução de conflitos, valendo-se de contatos diplomáticos.

Se, por um lado, os países africanos têm hoje, nas relações com a China, uma importante alternativa econômica e política às relações com as potências tradicionais, em particular da Europa, bem como às instituições financeiras multilaterais, de outro, a China tende a reproduzir os padrões existentes quando estes servem às suas estratégias. Embora seja fundamental considerar a relevância das relações com a China no atual contexto de disputas geopolíticas com os Estados Unidos, também é necessário atentar para os impactos e as contradições sociais, ambientais e trabalhistas nos territórios onde se implementam os projetos de investimento de empresas transnacionais chinesas. Cabe aos países africanos buscar romper com a dependência do extrativismo e da exportação de recursos naturais, orientando seu desenvolvimento para um modelo mais justo e sustentável.

REFERÊNCIAS

ACKER, K.; BRAUTIGAM, D. **Twenty years of data on China's Africa lending**. Baltimore: Sais-Cari, 2021. (Briefing Paper, n. 4). Disponível em: http://www.sais-cari.org/s/BP-4-Acker-Brautigam-20-Years-of-Data-on-African-Lending.pdf.

AMISI, B.; PEEK, B.; MAGUWU, F. Ataque corporativo dos BRICS durante o extrativismo africano. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, p. 413-433, 2014.

ASSIS, C. C.; RIBEIRO, R. A.; GARCIA, A. S. Integração regional africana: panorama, avanços e desafios. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 32, 2022.

BATH, V. The South and alternative models of trade and investment regulations: Chinese investment and approaches to international investment agreements. *In*: MOROSINI, F.; BADIN, M. R. S. (Ed.). **Reconceptualizing international investment law from the Global South**. New York: Cambridge University Press, 2018.

BEIJING Everyway sues government over Accra intelligent traffic management contract. **Business Day**, Feb. 16, 2021. Disponível em: https://businessdayghana.com/beijing-everyway-sues-government-over-accra-intelligent-traffic-management-contract/.

BOND, P. South Africa: walk left, talk right. **Counterpuch**, Dec. 5, 2014. Disponível em: https://www.counterpunch.org/2014/12/05/south-africa-talk-left-walk-right/.

BRAUTIGAM, D. A critical look at Chinese "debt-trap diplomacy": the rise of a meme. **Area Development and Policy**, London, v. 5, n. 1, p. 1-14, 2019. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23792949.2019.1689828. Acesso em: 9 fev. 2023.

CARMODY, P. The new scramble for Africa. **Jacobin Magazin**, Dec. 28, 2015. Disponível em: https://www.jacobinmag.com/2015/12/china-south-africa-imperialism-zambia-brics-globalization/.

_____. Dependence not debt-trap diplomacy. **Area Development and Policy**, London, v. 5, n. 1, p. 23-31, 2020. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23792949.2019.1702471. Acesso em: 9 fev. 2023.

CHERU, F.; OBI, C. Introduction. *In*: CHERU, F.; OBI, C. (Ed.). **The rise of China and India in Africa**: challenges, opportunities and critical interventions. New York: Zed Books, 2010.

CURTY, R. P.; GARCIA, A. A teoria crítica de Robert W. Cox como método para uma análise das relações entre China e América Latina. **Oikos**, v. 20, n. 2, p. 184-201, 2021. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/52061.

DEYCH, T. L. China in Africa: a case of neo-colonialism or a win-win strategy? **Outlines of Global Transformations**, Moscow, p. 63-82, 2019.

DOLLAR, D. **Understanding China's Belt and Road infrastructure projects in Africa**. Washington: Brookings Institute, 2019. Disponível em: https://www.brookings.edu/research/understanding-chinas-belt-and-road-infrastructure-projects-in-africa/.

DU, J. Restrictive ISDS clauses under Chinese BITs: interpretations and implications for China. **Asia Pacific Law Review**, v. 30, n. 2, p. 382-400, 2022.

GARCIA, A.; MISRA, M.; LANNES, D. **Os tratados bilaterais de investimento do BRICS com países africanos**: uma análise comparativa com o ACFI brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2023. 82 p. (Texto para Discussão, n. 2923). Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/td2923-port.

HE, C.; ZHU, S. China's foreign direct investment into Africa. *In*: UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. (Org.). **The state of African cities 2018**: the geography of African investment. Nairobi: UN-HABITAT, 2018.

JAGUARIBE, A. Characteristics and directions of China's global investment drive. *In*: _____. (Ed.). **Directions of Chinese global investments**: implications for Brazil. Brasília: Funag, 2018.

LECHINI, G. BRICS e África, uma grande incógnita. **Boletim de Política e Economia Internacional**, Rio de Janeiro, n. 9, 2012.

LIN, Y. 'China's Disequilibrium' in ISDS: an interplay of China's trade-offs and domestic institutions to investment treaty policy. **Journal of International Dispute Settlement**, v. 15, n. 4, p. 573-608, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jnlids/idae017.

LIU, C. BRI deeply integrated into African development; more pragmatic cooperation expected in Focac. **Global Times**, 27 Aug. 2024. Disponível em: https://www.globaltimes.cn/page/202408/1318702.shtml. Acesso em: abr. 2025.

LOPES, B.; NASCIMENTO, D.; VADELL, J. Focac: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul sino-africana. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, 2013.

LU, J. J. The tale of Zhongshan Fucheng v. Nigeria: how investment treaties help safeguard Chinese investments abroad. **DLA Piper**, 14 June 2022. Disponível em: https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2022/06/the-tale-of-zhongshan-fucheng-v-nigeria/.

MARQUES, T.; SCHUTTE, G. An analysis of the Chinese inward FDI development and regulation policy and the Five-Year Plans. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 44, n. 2, p. 261-279, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-31572024-3564.

MOROSINI, F.; BADIN, M. R. S. An introduction. *In*: _____. (Ed.). **Reconceptualizing international investment law from the Global South**. New York: Cambridge University Press, 2018.

MULLER, B.; OLIVET, C. **ISDS in numbers**: impacts of investment arbitration against African states. Amsterdam: Transnational Institute, Oct. 2019. Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/isds_africa_web.pdf. Acesso em: set. 2020.

_____. **ISDS in Nigeria**. Amsterdam: Transnational Institute, 2022. Disponível em: https://www.tni.org/en/publication/isds-in-nigeria.

NEDOPIL, C. **Countries of the Belt and Road Initiative**. Shangai: Fudan University, 2023. Disponível em: https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/. Acesso em: 13 jul. 2023.

SAUVANT, K. P.; NOLAN, M. D. China's outward foreign direct investment and international investment law. **Journal of International Economic Law**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 893-934, 2015. Disponível em: https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/18/4/893/2357940.

SHEN, X. **Private Chinese investment in Africa**: myths and realities. Washington: The World Bank, 2013. (Policy Research Working Paper, n. 6311). Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12174.

SINGH, K. Transformation of the international investment agreement regime: a BRICS perspective. **Madhyam**, Feb. 25, 2015. Disponível em: https://www.madhyam.org.in/transformation-of-the-international-investment-agreement-regime-a-brics-perspective/.

SLIPAK, A.; GHIOTTO, L. América Latina en la Nueva Ruta de la Seda: el rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. **Cuadernos del CEL**, v. 4, n. 7, p. 26-55, 2019.

SVAMPA, M.; SLIPAK, A. China en América Latina: del consenso de los commodities al consenso de Beijing. **Revista Ensambles**, v. 2, n. 3, p. 34-63. Disponível em: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13251/pr.13251.pdf.

THOMPSON, L. *et al*. Chinese investiment loans and foreign direct investments in South Africa between 2012 e 2022. **BPC Policy Brief**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 7, June 2023. Disponível em: https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2023/07/BRICS_ChinaAfricaSul.pdf.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Recent developments in the international investment regime. **International Investment Agreements**: Issues Note, n. 1, 2018. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2018d1_en.pdf.

_____. **World Investment Report 2022**: international tax reform and sustainable investment (overview). Geneva: UNCTAD, 2022. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_overview_en.pdf.

WHY China company is seeking $55M for Ghana cancelled road traffic contract. **Africans on China**, 23 fev. 2021. Disponível em: https://africansonchina.com/why-china-company-is-seeking-55m-for-ghana-cancelled-road-traffic-contract/.

ZE YU, S. What is Focac? Three historic stages in the China-Africa relationship. **London School of Economics**, Feb. 3, 2022. Disponível em: https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2022/02/03/what-is-focac-three-stages-the-new-china-africa-relationship-trade-economics/.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Casos de arbitragem investidor-Estado envolvendo a China como respondente (2011-2024)

	Reclamante	Ano de registro	Instituição	Situação
1	Eugenio Montenero (Suíça)	2021	Tribunal *ad hoc* sob regras da UNCITRAL	Pendente
2	AsiaPhos Limited (Singapura)	2020	Tribunal *ad hoc* sob regras da UNCITRAL	Pendente
3	Mr. Goh Chin Soon (Singapura)	2020	Ciadi	Concluída
4	Macro Trading Co., Ltd. (Japão)	2020	Ciadi	Descontinuada
5	Jason Yu Song (Reino Unido)	2019	Corte permanente de arbitragem	Pendente
6	Hela Schwarz GmbH (Alemanha)	2017	Ciadi	Pendente
7	Ansung Housing Co., Ltd. (Coreia do Sul)	2014	Ciadi	Decidida em favor do Estado
8	Ekran Berhad (Malásia)	2011	Ciadi	Concluída

Fonte: UNCTAD e ICSID. Disponível em: https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/42/china/investor; e https://icsid.worldbank.org/cases/case-databasehttps://icsid.worldbank.org/cases/case-database.
Elaboração da autora.
Obs.: Ciadi – Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (em inglês, ICSID – International Centre for Settlement of Investment Disputes); UNCITRAL – Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional (United Nations Commission on International Trade Law); e UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development).

QUADRO A.2

Casos de arbitragem investidor-Estado envolvendo empresas chinesas como reclamantes (1997-2024)

	Reclamante[1]	Respondente	Ano de registro	Instituição	Situação
1	Bacanora Lithium Limited; Sonora Lithium Ltd.; e Ganfeng International Trading (Shanghai) Co. Ltd.	México	2024	Ciadi	Pendente
2	China Machine Engineering Corporation	Trinidad e Tobago	2023	Ciadi	Pendente
3	PowerChina Huadong Engineering Corporation; e China Railway 18th Bureau Group Company Ltd.	Vietnã	2023	Ciadi	Pendente
4	Junefield Gold Ltd.	Equador	2022	Corte Permanente de Arbitragem, sob regras UNCITRAL	Pendente
5	Huawei Technologies Co.	Suécia	2022	Ciadi	Pendente
6	Junefield Gold Investments Limited	Equador	2022	Não disponível	Pendente
7	PCCW Cascade (Middle East) Ltd.	Arábia Saudita	2022	Ciadi	Pendente
8	PowerChina Huadong Engineering Corporation; e China Railway 18th Bureau Group Company Ltd.	Vietnã[2]	2022	Ciadi	Pendente
9	Huawei Technologies Co. Ltd.	Suécia	2022	Ciadi	Pendente
10	Qiong Ye and Jianping Yang.	Camboja	2021	Ciadi	Pendente
11	Alpene Ltd.	Malta	2021	Ciadi	Pendente
12	Beijing Everyway Traffic and Lighting Technology Company Limited	Gana	2021	Tribunal *ad hoc*	Pendente
13	Wang Jiazhu	Finlândia	2021	Tribunal *ad hoc* sob regras da UNCITRAL	Pendente
14	Fengzhen Min	Coreia do Sul	2020	Ciadi	Pendente

(Continua)

(Continuação)

	Reclamante[1]	Respondente	Ano de registro	Instituição	Situação
15	Wang Jing; Li Fengju; Ren Jinglin; e outro.	Ucrânia	2020	Não disponível	Pendente
16	Jetion Solar Co. Ltd; e Wuxi T-Hertz Co. Ltd.	Grécia	2019	Tribunal *ad hoc* sob regras da UNCITRAL	Descontinuada
17	Zhongshan Fucheng Industrial Investment Co. Ltd.	Nigéria	2018	Não disponível	Decidida em favor do investidor
18	Sanum Investments Limited	Laos	2017	Ciadi	Pendente
19	Standard Chartered Bank Limited Hong Kong	Tanzânia	2015	Ciadi	Concluída
20	Beijing Urban Construction Group Co. Ltd.	Iêmen	2014	Ciadi	Concluída
21	Ping An Insurance Group Company of China Limited; e Ping An Life Insurance Company of China Limited.	Bélgica	2012	Ciadi	Decidida em favor do Estado
22	China Heilongjiang International Economic & Technical Cooperative Corp.; Beijing Shougang Mining Investment Company Ltd.; e Qinhuangdaoshi Qinlong International Industrial Co. Ltd.	Mongólia	2010	Corte Permanente de Arbitragem, sob regras da UNCITRAL	Decidida em favor do Estado
23	Standard Chartered Bank Hong Kong Limited	Tanzânia	2010	Ciadi	Concluída
24	Tza Yap Shum	Peru	2007	Ciadi	Decidida em favor do investidor e posteriormente anulada

Fonte: UNCTAD e ICSID. Disponível em: https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/42/china/investor; e https://icsid.worldbank.org/cases/case-database.
Elaboração da autora.
Notas: [1] Todas as empresas listadas são chinesas.
[2] Este caso, de 2022, foi iniciado pela empresa chinesa com base no acordo de investimento entre a China e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean), enquanto o caso mais recente, de 2023, foi iniciado pela empresa com base no tratado bilateral de investimento (TBI) China-Vietnã.

PROSPECTOS DE UMA NOVA ORDEM: A DISPUTA HEGEMÔNICA ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS E OS CAMINHOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SISTEMA INTERNACIONAL

João Vitor Zaidan[1]
Ana Beatriz Cavalcanti[2]
Flavianne Nóbrega[3]
Pedro Vieira[4]
João Henrique Fonseca[5]
Laura Gabriella Silva[6]

SINOPSE

Este artigo tem como objetivo confrontar os paradigmas da política externa brasileira com o novo cenário que se forma a partir do processo de ascensão da China. Ele revisita o debate teórico sobre o que pode ser chamado de transição de poder entre este país e os Estados Unidos, além das implicações para as posições chinesas e para o sistema internacional. Também sublinha tais paradigmas, com ênfase em questões como o autonomismo e diferentes interpretações sobre cooperação e multilateralismo. Em seguida, discutem-se pontos estratégicos para o Brasil que poderão sofrer mudanças ou transformações no contexto da ascensão da China no sistema internacional, visando considerar como o país poderá assegurar seus interesses em uma nova ordem. Como resultados, pôde-se observar que, à medida que a China avança no processo de transição de poder, o que atualmente se observa como cooperação Sul-Sul pode tomar graus ainda maiores de assimetria. Dessa forma, é necessário que a política externa brasileira se realinhe de modo a preservar a autonomia brasileira ante os novos desafios, algo já bastante feito em momentos anteriores da História.

Palavras-chave: China; Estados Unidos; transição de poder; política externa brasileira; sistema internacional.

ABSTRACT

This article aims to confront the paradigms of Brazilian foreign policy with the new scenario that is forming due to the process of China's rise. It revisits the theoretical debate regarding what can be called the power transition between the country and the United States, in addition to the implications for Chinese positions and the international system. It also underlines the paradigms of Brazilian foreign policy, with an emphasis on issues such as autonomism and different interpretations about cooperation and multilateralism. Then, strategic points for Brazil that may undergo changes/transformations in the context of China's rise in the international system are discussed, in order to consider how the country can ensure its interests in a new order. As results, it was possible to observe that, as China advances in the process of power transition, what is currently observed as South-South Cooperation may take on even greater degrees of asymmetry. In this way, it is necessary for the Brazilian foreign policy to realign itself so as to preserve Brazilian autonomy in the face of new challenges, something already done quite a bit in previous moments of History.

Keywords: China; United States; power transition; Brazilian foreign policy; international system.

JEL: F5; N45.

Artigo recebido em 25/2/2025 e aprovado em 23/4/2025.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/bepi40art3

1. Bolsista da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco; e graduando em direito na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Orcid: https://orcid.org/0000-0002-5324-5947. *E-mail*: joao.zaidan@ufpe.br.

2. Graduanda em direito na UFPE. *E-mail*: beatriz.cavalcantis@ufpe.br.

3. Professora de direito constitucional e teoria do Estado na UFPE; doutora em direito e mestra em ciência política pela UFPE. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-2349-0167. *E-mail*: flavianne.nobrega@ufpe.br.

4. Graduando em direito na UFPE. *E-mail*: pedro.vieiraa@ufpe.br.

5. Graduando em direito na UFPE. *E-mail*: joao.villachan@ufpe.br.

6. Mestranda em direito na UFPE. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2954-9067. *E-mail*: lauragmuniz@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O sistema internacional está, atualmente, passando por transformações em matéria de distribuição de poder e hegemonia (Carvalho, 2023; Migowski, 2021). Após décadas do que se chegou a chamar de unipolaridade sistêmica liderada pelos Estados Unidos, é notável como outro país vem contestando a hegemonia americana ao alcançar um patamar de poder crescente. Este país é a China. Diversos indicadores[7] mostram os seus avanços dos pontos de vista econômico, político e militar, incluindo a construção de um terceiro porta-aviões, além do fortalecimento de relações comerciais com diversos países em desenvolvimento e apoio a movimentos de contestação da atual ordem liderada pelos Estados Unidos. Nações que tinham o país norte-americano como maior parceiro comercial agora têm a China, a exemplo do Brasil.[8]

Diante desse cenário de mudança, o Brasil – que vem rumando para uma retomada de sua inserção no sistema internacional (Kalout e Guimarães, 2023) – depara-se com um parceiro de cooperação Sul-Sul e de fóruns como o BRICS[9] que está no caminho de alcançar a hegemonia a nível global, papel ocupado atualmente pelos Estados Unidos. Diante dos elementos apontados, além de crescentes iniciativas chinesas com o intuito de moldar a ordem mundial, a política externa chinesa vem saindo de uma lógica de ascensão pacífica, em direção a objetivos mais assertivos de poder hegemônico (Goldstein, 2020). Nesse sentido, cabe ao Brasil analisar o cenário que se forma de modo a avaliar como os princípios históricos de sua política externa, em especial a autonomia, a promoção do desenvolvimento nacional, a solução pacífica de controvérsias e a busca de ganhos nacionais com a cooperação podem continuar a ser seguidos em um potencial sistema internacional sob a liderança chinesa.

Este texto tem como objetivo confrontar os paradigmas da política externa brasileira (PEB) com o novo cenário que se forma a partir do processo de ascensão da China. A metodologia adotada é qualitativa, com consulta tanto à literatura sobre a PEB como ao debate teórico mais recente, assim como a dados públicos secundários, documentos e declarações, de modo a reunir informações para atingir o objetivo. Não se busca reinterpretar a PEB, mas discutir as interpretações relevantes sobre a inserção internacional do Brasil a fim de compreender possibilidades para a atuação do país diante da mudança na distribuição de poder no mundo e das suas consequências.

Este artigo organiza-se em quatro seções principais, além desta introdução, quais sejam: i) uma primeira relativa aos desenrolares da disputa entre Estados Unidos e China e da ascensão chinesa; ii) outra seção em que se discutem os padrões históricos da posição do Brasil no mundo e de seus interesses e meios pelos quais são buscados; iii) uma terceira em que se exploram as possibilidades para o país em um sistema internacional moldado pela China, com possíveis mudanças na postura chinesa em uma posição hegemônica; e iv) uma última seção que traz as considerações finais.

7. Conferir, por exemplo, os indicadores disponíveis em: https://data.worldbank.org/country/china; e https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/military-expenditure.

8. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em: 1º fev. 2025.

9. Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

2 A DISPUTA HEGEMÔNICA ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS

No contexto do século XXI, é notável o questionamento da hegemonia dos Estados Unidos – responsável por veicular regras da ordem mundial há décadas – diante da consolidação da China. O país asiático vem se afirmando em termos políticos como ator mais presente nas dinâmicas bilaterais e multilaterais, defendendo reformas institucionais, além de apresentar taxas de crescimento altas, como pode ser notado por meio de diversos indicadores e setores socioeconômicos. O produto interno bruto (PIB) do país era de US$ 1,21 trilhão em 2000 e chegou a cerca de US$ 19,73 trilhões em 2023, sendo o segundo maior PIB do mundo em dólar corrente e o maior em paridade do poder de compra.[10] O gasto do setor militar chinês, por sua vez, cresceu de US$ 17,7 bilhões para US$ 293 bilhões nas duas últimas décadas – situando o país como o segundo maior em gastos militares, apenas atrás dos Estados Unidos.[11]

Como ressalta Migowski (2021), a situação lembra a chamada armadilha de Tucídides, expressão cunhada na obra do historiador da Grécia Antiga, considerada um dos clássicos da geopolítica, em relação à insustentabilidade *ad eternum* da posição de potência de Esparta diante da ascensão ateniense. Pode-se ainda compreender a situação a partir do que coloca Organski (1958), com a teoria da transição de poder, que hierarquiza os Estados em quatro categorias – Estado dominante; grandes potências; potências regionais; e poderes secundários. É possível entender que a China encontra-se na segunda, indo em direção à primeira categoria, adquirindo capacidades para rivalizar com o atual Estado dominante e impor-se no sistema internacional.

Autores como Goldstein (2020), ao discutir a existência de uma grande estratégia chinesa quanto à sua posição no sistema internacional, ressaltam uma mudança na abordagem histórica do país calcada na ideia de ascensão pacífica. Na atualidade, há uma política externa que vem se tornando mais assertiva sobretudo com o governo de Xi Jinping e buscando não apenas enfrentar desafios de um sistema internacional posto ou construir capacidades e se adaptar à ordem existente, mas moldá-la aos seus interesses. A base para essa atuação é o chamado sonho chinês, também da última década, inserido em uma estratégia de rejuvenescimento, encabeçada pelo atual presidente. Nessa linha, a China visa voltar a ocupar um papel de influência na ordem internacional, desconstruindo desconfianças em relação ao país e se afirmando como ator responsável em um contexto de crise do sistema internacional. Estratégias de comunicação são usadas nesse âmbito de modo a construir uma nova imagem do país no marco dessa grande estratégia (Morales e Menechelli, 2024).

Há, nesse sentido, o fortalecimento de relações com países de todo o mundo sob a retórica de benefícios mútuos, colocando-se a China como provedora de bens públicos globais e como criadora de alternativas a formas tradicionais de financiamento, empréstimos e de cooperação. Paralelamente, o país avança em objetivos de longo prazo e mais relacionados a interesses nacionais, como a reunificação com Taiwan, definição de conflitos e disputas fronteiriças e territoriais, bem como marítimas, como é possível verificar com a intensificação da atuação militar chinesa no Mar do Sul da China e na fronteira marítima com Taiwan, de modo a intimidar atores adversários e estender sua projeção de poder, incomodando outros atores regionais (Kim, 2015; Yahuda, 2014).

10. Disponível em: https://data.worldbank.org/country/china. Acesso em: 19 abr. 2023.

11. Disponível em: https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/military-expenditure. Acesso em: 20 abr. 2023.

Ao mesmo tempo, a China segue se identificando para o mundo como um país em desenvolvimento, inclusive em termos comerciais, sempre defendendo o caráter de benefício mútuo das suas iniciativas bilaterais ou multilaterais. Em 2024, as tarifas comerciais para países de menor desenvolvimento relativo, como o Haiti, foram zeradas, também de modo a assinalar um papel de provedor, mesmo que haja interesses que não o benefício mútuo guiando tais ações. O grande número de categorias para as suas relações bilaterais, como parceria estratégica global e Comunidade de Futuro Compartilhado por um Mundo mais Justo e um Planeta mais Sustentável – que é o atual nível das relações com o Brasil –, também é uma marca da política externa chinesa. Trata-se de uma maneira de, indo além das simples "parcerias estratégicas", demonstrar a importância de certas relações, notadamente com países do Sul global, além de preparar o ambiente para a sua ascensão (Zhongping e Jing, 2014).

Nesse contexto, é importante situar algumas iniciativas chinesas que estão fazendo o país alavancar sua posição no mundo. A Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI) – também conhecida como Nova Rota da Seda – foi criada em 2013 e tem como foco o financiamento de infraestrutura voltada para garantir o escoamento de produtos e a melhoria da conectividade. Ela concretiza o interesse da China em aumentar e aprimorar a conexão dos continentes por meio de uma rede de modais de transporte (rodovias, ferrovias e portos) e distribuição de energia (oleodutos e gasodutos), sob um discurso oficial de benefício mútuo e cooperação Sul-Sul que esconde assimetrias de desenvolvimento e poder. Mais de 140 países assinaram memorandos de entendimento e outros instrumentos no âmbito da BRI, que soma mais de 14 mil projetos. Entre as principais críticas, vem sendo apontado o potencial da iniciativa de gerar dívidas a países com baixas capacidades de pagamento – o que apenas aumenta a projeção de poder da China (Duarte, Leandro e Galán, 2023).

Autores como Carrai (2023) e Costa (2023) destacam o papel da iniciativa para a construção de uma nova ordem mundial por parte da China, inserindo as suas visões e objetivos na prática da globalização. Por meio da cooperação, o país avança a propaganda oficial de comunidade de futuro compartilhado, desenvolvendo projetos em outras nações, beneficiando-as ao mesmo tempo em que cumpre os seus objetivos, embora essas duas dimensões possam ser assimétricas, beneficiando mais a China, que também busca transferir capacidade de produção (Kumar, 2023). De todo o modo, os membros da BRI formam uma rede da qual parte dos países tem proximidade política com a China, o que, junto à retórica de ganho mútuo dos projetos e a questões como a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável (Fang *et al.*, 2023), contribui para legitimar a posição chinesa perante a comunidade internacional (Costa, 2023).

Os financiamentos e investimentos da BRI advêm de diversas fontes, como bancos e outros canais estatais, relacionando-se com uma política econômica interna baseada em estímulos advindos do Estado, como apontado por Nogueira (2021) e por Mendonça, Lopes Filho e Oliveira (2022). Nos últimos anos, contudo, como apontado por Nedopil (2024), o volume de investimentos da BRI vem caindo por diferentes motivos, como obstáculos na implementação de projetos, mudanças de estratégia e limitações econômicas. Ainda assim, o estoque de projetos e recursos é expressivo e a iniciativa segue sendo bastante estratégica para a China.

Também figuram como importantes para a visão de ordem internacional do país asiático fóruns e iniciativas construídas para discutir questões ou relações com regiões, como as Iniciativas de Civilização e de Segurança Global, em que temas como direitos humanos e segurança internacional são tratados sob a ótica chinesa (Santos, Li e Alves, 2023). Trata-se de formas de, mesmo que sem

grande centralidade ou ênfase, manifestar interpretações chinesas de temáticas relevantes, como expressões de uma visão de sistema internacional do país.

Outra fronteira bastante importante nesse contexto de disputa hegemônica é a da tecnologia. Como apontado por Horowitz (2018), ferramentas como a inteligência artificial são muito importantes para a balança de poder internacional, refletindo-se em assimetrias e vantagens competitivas. No que se refere ao 5G, por exemplo, a China lidera a corrida, com a Huawei sendo uma das principais fornecedoras globais dos equipamentos necessários à tecnologia. O setor de semicondutores também é alvo de investimentos significativos, já que o país pretende ser mais independente em relação à importação de *chips* de outros países. Podem ser elencadas medidas como a oferta de subsídios e incentivos às empresas nacionais do ramo, aquisição de tecnologia estrangeira necessária com parcerias de capacitação dos trabalhadores da área, além do investimento em programas de pesquisa científica.

Dessa forma, a China busca aumentar a sua competitividade com a participação de empresas como Huawei, Semiconductor Manufacturing International Corporation (SMIC) e Lenovo no mercado de tecnologia, embora as companhias concentrem-se no mercado interno. Assim, o país pretende encurtar sua distância em matéria de capacidade tecnológica em relação aos Estados Unidos. Diante dessa ameaça, os Estados Unidos tentam se defender adotando medidas de restrição ao acesso da China a tecnologias críticas, como a proibição de vendas de *chips* e de equipamentos usados em sua fabricação e na de supercomputadores. Também foram anunciadas políticas americanas com vistas a atrair fábricas para o país, como forma de se fortalecer nessa disputa estratégica (Bown, 2020).

Essas disputas se dão em um contexto de mudança no eixo de gravitação da economia internacional e ascendente posição de dominância do país asiático perante o mundo em diversas esferas. Segundo dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Nicita e Razo, 2021), a China ultrapassou a União Europeia e se tornou a maior parceira comercial de países em desenvolvimento, o que mostra os sinais do avanço chinês como país-chave do sistema internacional. De modo a consolidar essa posição e fortalecer a propaganda do país de parceira dos países com menor participação na economia internacional, em 2024, as tarifas chinesas sobre as importações de países de menor desenvolvimento relativo foram zeradas. A medida aprofunda a sua busca de expandir e legitimar a sua visão sobre a globalização, mesmo que os benefícios práticos advindos dessa medida sejam limitados.

Com os avanços no poder chinês nas diversas esferas, a tendência é que, com o tempo, o país gradativamente abandone o que Deng Xiaoping chamava de "política externa de baixo perfil", baseada em fugir de protagonismos que trouxessem custos desnecessários. No discurso de Xi Jinping no Fórum Econômico Mundial de 2017, podem-se notar tanto intenções no sentido de reforçar questões já em voga, como a resiliência dos mercados, quanto novas proposições que visam legitimar a posição chinesa. Exemplo disso é o novo modelo de desenvolvimento e de governança "justa e equitativa", sempre ressaltando o discurso oficial de cooperação "ganha-ganha", além de criticar a volatilidade dos mercados e o surgimento de bolhas, em uma contestação a problemas da ordem internacional liderada pelos Estados Unidos.

Nesse sentido, de acordo com Herrera (2017), a China vem assumindo paulatinamente mais posições de liderança no mundo, fortalecendo sua posição e desenvolvendo relações com diversos parceiros, em especial laços econômicos e de investimentos. Para o autor, a visão estratégica chinesa combina lógicas neorrealistas de atributos de poder brando e duro (econômico e militar) com a ideia

liberal de cooperação e de uma ordem baseada em regras, buscando um mundo multipolar, mas oligopólico, de modo a evitar ameaças. Além de vir evitando conflitos que não tragam ganhos para o país, é notável como vem sendo conduzida uma modernização nas forças armadas, inclusive com a construção de seu terceiro porta-aviões em 2022 (Modernization..., 2022).

Com o tempo, sendo observados avanços no poder chinês nas diversas esferas, a tendência é que o país gradativamente abandone a chamada política externa de baixo perfil. Um exemplo disso foi a mediação chinesa do restabelecimento de relações diplomáticas entre a Arábia Saudita e o Irã (Brasil, 2023c), inclusive após outras tentativas de mediação. O governo chinês também recebeu líderes do Talibã após este ter tomado o poder no Afeganistão em 2021 com a retirada das forças americanas, como forma de se engajar em relações com o grupo e exercer algum controle sobre um país de seu entorno. Como lembra O'Donnell (2022), foi ainda provido apoio financeiro ao Afeganistão e a China aceitou as credenciais de um embaixador do governo do Talibã em 2024, apesar de não o ter formalmente reconhecido. Nos últimos anos, aumentaram, ainda, os conflitos na fronteira chinesa com a Índia, onde há disputas territoriais, embora já tenham sido dirimidas em 2024. Esses fatores mostram como a política externa da China está se tornando mais assertiva, com o país abstendo-se menos de conflitos e até mesmo convertendo situações contenciosas em oportunidades para seus interesses nacionais.

Do ponto de vista da segurança, como apontado por Levien (2021), a China vem aumentando a sua capacidade em termos militares, ao mesmo tempo que promove mudanças na sua doutrina e postura nuclear, incluindo aumento no número de ogivas e recusa em negociar regimes de controle bilaterais com os Estados Unidos (Hiim, Fravel e Trøan, 2023). A nível regional, a China reivindica áreas e construiu ilhas artificiais no Mar do Sul da China, visando fortalecer a sua retórica em disputas com países do Sudeste Asiático diante de declarações unilaterais de soberania sobre áreas marítimas. O país também vem intensificando incursões aéreas e marítimas ao redor de Taiwan, com a reunificação seguindo em seus objetivos estratégicos, além de vir estreitando laços com a Rússia em termos de cooperação e defesa, tendo elevado os laços bilaterais para uma aliança "sem limites" (Shattuck, 2021; Kireeva, 2023). Ainda no contexto do Indo-Pacífico, o país vem fortalecendo parcerias com países como as Ilhas Salomão, de modo a fazer face a outros atores que vêm fazendo o mesmo, como os Estados Unidos, transformando a área em uma zona de disputa por influência (Lei e Sui, 2022).

Seja pela participação na economia internacional, pela sua grande estratégia quanto à ordem mundial ou pela atuação mais pronunciada em termos de segurança regional e internacional, a China vem se tornando crescentemente assertiva e buscando legitimar sua posição como potência em ascensão. Esse processo de ascensão traz repercussões para o mundo e para as estratégias de inserção de diferentes países e regiões. Nesse sentido, é importante analisar os principais elementos da PEB como forma de identificar possíveis implicações para os interesses nacionais de mudanças na distribuição do poder mundial, diante dos principais vetores da posição internacional do Brasil.

3 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PARADIGMAS E EVOLUÇÃO

Desde meados do século XX, a despeito dos diferentes desafios inerentes a momentos históricos distintos, pode-se observar a persistência de algumas características nas políticas externas empreendidas pelos sucessivos governos brasileiros. Atributos do país – tais como a vasta extensão territorial, as longas fronteiras, a Amazônia e a grande população – são parte integrante da identidade nacional juntamente com as noções conflitantes sobre ser ou não ocidental e latino-americano, refletidas na

projeção internacional do país. Também são primazias da política externa, e mesmo de defesa, brasileira o desenvolvimento, o multilateralismo, o anseio por uma posição de maior poder no mundo, a solução pacífica de controvérsias e a "convivência harmônica entre os países", este último expresso na Política Nacional de Defesa (Brasil, 2020, p. 7).

Uma questão bastante importante para a PEB é a relação com os Estados Unidos, isto é, a potência hegemônica. As divisões propostas tanto por Pinheiro (2000) como por Spektor (2014) a respeito das fases que podem ser observadas na evolução da política externa têm como baliza uma maior ou menor distância em relação ao governo estadunidense. A primeira autora, por exemplo, usa os termos americanismo e globalismo para diferenciar uma política de maior aproximação aos Estados Unidos de um posicionamento de maior diversificação visando ao aumento do poder de barganha em negociações. O segundo autor, por sua vez, chama a atenção para interfaces da relação com os Estados Unidos com as opiniões divergentes das elites locais, além do espaço para moldar a política externa com algum distanciamento, de modo a não amarrar a sua posição e perder espaço de manobra.

Chega-se, então, a um aspecto que vem moldando a PEB há décadas, ainda que de formas diferentes: o autonomismo, ou, para Fonseca Júnior (1998), a busca de autonomia. Este é um princípio basilar que dá origem a iniciativas e posições no sentido de resguardar e reforçar o interesse nacional, na tentativa de blindá-lo "contra pressões políticas e econômicas de um sistema internacional do qual o Brasil é dependente" (Spektor, 2014, p. 17). Busca-se, pois, controlar o ritmo por meio do qual se adere ao regime internacional e o grau de intensidade com que este diminui o espaço de manobra da política externa, inclusive por meio da participação em instâncias multilaterais (Mello, 2012). Essa ideia perpassou diversos períodos históricos, chegando até mesmo a superar a ideia de busca de justiça na ordem internacional, ainda que a interpretação de autonomia possa ter variado em governos distintos.

Sob a percepção de que os Estados Unidos estavam emergindo, no início do século XX, como potência regional e global, o Barão do Rio Branco, figura fundamental para a diplomacia brasileira, defendeu uma postura de aproximação (Silva, 1995), de modo a tirar proveito dessa posição dos norte-americanos para reforçar o interesse nacional, contra intervenções europeias, apoiando, por exemplo, a Doutrina Monroe. Osvaldo Aranha, por sua vez, seguiu uma lógica em sentido parecido, defendendo uma aliança estratégica com os Estados Unidos para contrabalançar as fraquezas do Brasil, porém sem alinhamentos automáticos, bem como prescindindo de atos como a ruptura de relações com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que só diminuiriam o poder de barganha brasileiro. Essa posição foi chamada por Pinheiro (2000) de americanismo pragmático. Outra abordagem em relação aos Estados Unidos é o que a autora classifica como americanismo ideológico, a exemplo do adotado durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra. Trata-se de um alinhamento automático sem benefícios claros, que prejudicou a autonomia brasileira e chegou a ser revisto no final do próprio governo Dutra.

Em contrapartida, há duas outras concepções da PEB que têm como centro um maior universalismo de relações e iniciativas: globalismo hobbesiano e grotiano. Pinheiro (2000) adota tais classificações a partir de noções de um sistema internacional baseado na anarquia, mais centrado na desconfiança e na menor cooperação, como o estado de natureza imaginado por Thomas Hobbes, ou baseado em regras e interdependência, de acordo com o pensamento racionalista de Hugo Grotius, autores que inspiram tais nomenclaturas, respectivamente. Diferenciam-se, assim, do americanismo a diversificação de parceiros e a

participação em diferentes fóruns internacionais ou o simples distanciamento da potência norte-americana como forma de resguardar espaço de manobra autônomo para a política externa.

Entre 1961 e 1964, tem-se um exemplo desse último caso, que Pinheiro (2000) chama de globalismo grotiano. Trata-se da Política Externa Independente, um marco importante da história diplomática brasileira que teve como um dos principais expoentes San Tiago Dantas, ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil. A ideia era não se vincular a nenhum dos polos de disputa da Guerra Fria, ainda que também não tenha havido uma adesão formal ao Movimento dos Países Não Alinhados, participando de fóruns como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos. Essa posição foi, em certa medida, resgatada com o Pragmatismo Ecumênico e Responsável, política externa do governo de Ernesto Geisel, que introduziu maior pluralismo como estratégia de inserção internacional, aproximando-se mais de países africanos e do Oriente Médio em um contexto de descolonização afro-asiática, crise do petróleo e demandas econômicas internas. Também nesse período, no contexto do governo de Jimmy Carter, houve críticas estadunidenses às violações sistemáticas de direitos humanos da ditadura militar, estremecendo ainda mais a relação com o país (Migowski, 2022).

Já no caso do chamado globalismo hobbesiano, sobretudo no contexto da ditadura militar, tem-se uma adesão menor a instituições, junto também a um maior questionamento de posições dos Estados Unidos. Essa posição deu origem a atos como a não ratificação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares em 1968, além de um maior distanciamento da identidade ocidental brasileira ao se aproximar dos países africanos que estavam se tornando independentes, reconhecendo-os como nações emancipadas. Conforme aponta Spektor (2014), essa estratégia, porém, não gerou um saldo muito positivo, haja vista que não foram atingidos objetivos em matéria de desenvolvimento ou industrialização, além de a posição do Brasil perante o mundo na década de 1980 ser a de um país em crise e isolado.

Pinheiro (2000) defende que, a partir da década de 1990, a PEB incorporou o que chama de institucionalismo pragmático, ou seja, uma adesão às instituições internacionais diretamente baseada nos benefícios diretos a serem auferidos e de forma controlada. Variou-se, assim, entre os dois polos do hobbesianismo e do grotianismo, sendo o centro desses dois extremos o institucionalismo neoliberal. Entende-se este como a ideia de arranjos de cooperação que buscam diminuir a anarquia do sistema internacional. A autora propõe uma discussão sobre o "grau de institucionalização da prática diplomática" (Pinheiro, 2000, p. 318) baseada nesses dois polos, pensando de qual polo a PEB mais se aproxima. Ou seja, se está mais próxima de uma atuação que busca algum tipo de justiça (grotiana) ou se é mais guiada por interesses – autonomistas, por exemplo – e maior participação no regime internacional (hobbesiana).

Com o fim do regime militar, o Brasil passou a buscar o que Spektor (2014, p. 41) chama de "credenciais de boa conduta", em especial no governo Fernando Henrique Cardoso; ou seja, tentativas de mostrar ao mundo que o Brasil havia mudado e que aderia de boa-fé ao sistema internacional posto. Reconhecendo a nova ordem que estava se formando após a Guerra Fria, o país inseriu-se em instituições internacionais em áreas como comércio, direitos humanos e não proliferação nuclear, como forma de não se isolar do novo sistema, bem como a obter benefícios com a participação no regime. A adesão, porém, foi controlada, novamente buscando preservar alguma autonomia: "o desenho estratégico concebido em Brasília não era de instituições densas e intrusivas, mas minimalistas e suficientemente flexíveis para acomodar a busca brasileira por autonomia" (Spektor, 2014, p. 43).

A ideia por trás dessa postura, bem como de iniciativas de cooperação, é a diminuição de custos e incertezas decorrentes da postura externa, além da maximização de ganhos, marcando posição autointeressada. Desse modo, é possível notar que existe uma certa continuidade na PEB centrada na ideia de autonomia, ainda que buscada por modos diferentes. Conforme delineia Fonseca Júnior (1998), em um mundo com maior complexidade, nota-se, porém, como as perspectivas hobbesiana e grotiana acabam conjugadas em diferentes processos decisórios, ou até em uma mesma decisão. Respeitar as regras internacionais pactuadas pode ter como objetivo não necessariamente uma concepção de ordem com base em regras, mas uma maior participação no regime e a defesa dos próprios interesses, instrumentalizando-as em nome de objetivos nacionais.

Ainda, continua a ser observado na PEB o foco em garantir margens de manobra da política externa, de modo a não cercear a posição brasileira ou a capacidade de modificá-la e manter espaço de atuação para o processo decisório de política externa do país. Assim, por mais que haja engajamento em iniciativas de integração e cooperação regional, propostas como a de uma corte judicial no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e práticas como a de sanções unilaterais ou de organismos internacionais tendem a não obter o apoio brasileiro em razão de sua manutenção de longo prazo ante a mudança das circunstâncias, o que limita a capacidade de adaptar e reinterpretar regras a partir dos interesses do momento. Entre uma ordem baseada em princípios – que terminam por se dissociar da prática (Pinheiro, 2000, p. 325) – e uma melhor posição na balança de poder internacional, esta tem preponderância no processo de tomada de decisão dos agentes da diplomacia brasileira.

Nos dois primeiros governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciativas de cooperação internacional foram intensificadas, em especial a chamada Sul-Sul – com outros países do Sul global –, das quais resultaram coalizões como o BRICS e o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). Ao mesmo tempo em que se aumentou "o espaço nacional para vocalizar demandas e galgar posições na hierarquia global" (Spektor, 2014, p. 45), é notável como novamente se busca não alienar a autonomia brasileira, inclusive em relação a países com posições semelhantes no sistema internacional. Foi nesse contexto que a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil, quando também se buscou uma maior diversificação de parceiros, observada uma nova tendência de mudanças estruturais do mundo com um maior protagonismo chinês.

Em matéria de segurança, o Brasil tem como foco o seu entorno estratégico (Brasil, 2012), notadamente a América do Sul. A adoção deste termo em detrimento de América Latina revela, de acordo com Lima e Hirst (2006), uma ideia de projeção de poder regional por parte do país, junto a iniciativas de integração e cooperação. Entre estas, podem-se destacar a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), a qual está em processo de reativação pelo atual governo brasileiro, e o Conselho de Defesa Sul-Americano, instituições em que o Brasil pôde exercitar alguma liderança regional, ainda que as relações bilaterais tenham sido priorizadas com parceiros sul-americanos.

Apesar de as relações regionais terem trazido alguns ganhos ao Brasil, como em matéria de comércio, a posição de liderança brasileira ante o subcontinente, contudo, não é exercida de forma incontestável, dadas as limitações em matéria de seguidores (Malamud, 2011), discordâncias sobre um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e baixa capacidade de financiamento de projetos regionais (Rodriguez, 2012). Por mais que o país ocupe uma posição de potência regional na América do Sul, os custos de assumir um papel de *hegemon* – ou seja, de ator hegemônico regional – dissuadem o país de fazê-lo, tendo em vista que é justamente o baixo grau de institucionalização de iniciativas brasileiras que impede um papel do Brasil como veículo

de normas internacionais do sistema e, assim, de hegemonia. Reafirma-se, conforme colocado por Spektor (2014), que a PEB tem um caráter muito mais de fortalecimento interno e dos interesses nacionais do que de projeção de poder.

Um exemplo de como iniciativas de cooperação regional enfrentam obstáculos impostos pela postura do próprio Brasil em matéria de baixo nível de institucionalização é o da Reunião Especializada em Agricultura Familiar do Mercosul. De acordo com Grisa *et al*. (2022), essa instância do Mercosul teve uma importância considerável em matéria de coordenação de políticas públicas sobre o tema, com uma reconhecida liderança do Brasil. Foi por essa característica que, com a ascensão de governos que não priorizaram a agricultura familiar, a iniciativa logo foi desmantelada em meados de 2016. O caso mostra como o país de fato figura como "fiador" de iniciativas de integração regional, além da influência brasileira nas questões.

Ainda, conforme colocado por Alsina Júnior (2009), não se pode desprezar o papel que têm as Forças Armadas e a política de defesa na construção da política externa, na medida em que o poder militar é importante para que se sustente e/ou aumente o poder de barganha perante a comunidade internacional, inclusive sendo essa área potencial fonte de cooperação regional. Flemes (2010) também lembra que, em matéria de ameaças transnacionais à segurança, o grau de institucionalização da integração regional é maior, inclusive de foros no âmbito do Mercosul. Já para Villa e Viana (2010, p. 98), a modernização ocorrida no campo militar no Brasil em meados da década passada é, na verdade, uma maneira de o Brasil projetar-se para fora do continente, colocando-se mais próximo de potências de poder e capacidades maiores.

De todo o modo, como delineiam Lima e Hirst (2006), o desenvolvimento nacional segue sendo uma das principais prioridades da PEB. As autoras apontam inclusive que, no passado, o modelo de industrialização por substituição de importações estabeleceu um vínculo "próximo e virtuoso" (Lima e Hirst, 2006, p. 24, tradução nossa) com a dimensão de autonomismo, o que mostra o grau de importância de ambas as questões. Contemporaneamente, é visível como o comércio internacional, a cooperação bilateral e multilateral/regional e a promoção de investimentos são esferas da política externa que trabalham indo ao encontro da ideia de desenvolvimento e acúmulo de recursos materiais.

Todavia, o governo anterior e o atual apresentam leituras divergentes da perspectiva de autonomia. Como apontado por Vidigal e Bernal-Meza (2020), o governo de Jair Bolsonaro valorizou os laços com os Estados Unidos e deu menos atenção a fóruns multilaterais e a iniciativas de integração regional existentes, ligadas a governos anteriores. Criaram-se, porém, espaços como o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), de modo a se contrapor à Venezuela a nível regional. O entendimento do presidente era de que seria necessário se aliar ao que se compreendia por "ocidental" para trazer autonomia à política externa, em contraposição ao "globalismo" e a outros movimentos de política externa, resultando, por exemplo, na defesa de menos iniciativas relacionadas ao combate à discriminação racial no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Ainda assim, nos planos interno e externo, houve certos contrapesos a esses ímpetos do governo em termos de política externa. Apesar de iniciativas com a China não terem sido realizadas de forma sistemática, o processo de ascensão hegemônica chinesa seguiu ocorrendo, o que, junto à importância do país para o Brasil e aos interesses de atores como os exportadores de *commodities*, impediu um distanciamento completo em relação ao país asiático. Nota-se, pois, o crescente papel da China na definição de objetivos estratégicos nacionais. De qualquer forma, Saraiva e Silva (2019)

destacam o equilíbrio entre a ideologia de buscar aproximação com os Estados Unidos e condenar pressões por preservação ambiental na Amazônia e as questões mais pragmáticas, em especial com a atuação de grupos internos, considerando a relevância da China e a necessidade de manter relações com parceiros estratégicos.

Com o terceiro governo Lula, voltou-se ao entendimento de autonomia pela participação, de "globalismo grotiano" e maior ênfase no multilateralismo e na diversificação de relações, além da adesão a regimes internacionais e a movimentos de reforma das organizações em favor de países em desenvolvimento (Zalazar e Guzmán, 2023; Saraiva e Reis, 2023). As relações com os Estados Unidos não foram abandonadas, mas há maior coordenação no relacionamento com a China, com a ocorrência de visitas mútuas de líderes, além de maior aprofundamento na iniciativa de integração regional, com o Consenso de Brasília, e mais ênfase no desenvolvimento do Mercosul e até da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Também houve envolvimento em tentativas de mediação de conflitos estrangeiros, notadamente o que engloba a Rússia e a Ucrânia, com a criação do Grupo de Amigos de Paz, em 2024 (Brasil, 2024a; 2023d).

Nesse contexto, pode-se destacar a relação do Brasil com o parceiro asiático, que é o principal parceiro comercial brasileiro há mais de dez anos.[12] O relacionamento entre os dois países é bastante estreito, com diversos frutos de cooperação e concertação em diversas áreas, especialmente comércio e defesa. Se atualmente ambas as nações convergem no *status* de país em desenvolvimento, isto pode não continuar sendo verdade nos próximos anos, na medida em que a China, conforme tratado anteriormente, encontra-se em um processo de ascensão, com possibilidade de ocupar um papel de *hegemon*.

Assim sendo, tendo em consideração que um novo ator hegemônico mexe com a distribuição de poder no sistema internacional, este tende a ser modificado, sendo introduzidas novas regras e códigos. Embora não haja certeza sobre o que está por acontecer, é possível analisar, à luz do que é conhecido atualmente, como os interesses do Brasil e da China poderão evoluir no futuro, bem como se ainda haverá espaço para a cooperação, os termos que caracterizam essa relação atualmente e como ela poderá se modificar em um cenário marcado por uma maior assimetria entre os dois países em termos de capacidade e poder.

4 POSSIBILIDADES PARA O BRASIL EM UM NOVO CONTEXTO

A China tem com o Brasil uma relação de ampla cooperação, como mostra a gama de temas que foram incluídos na Declaração Conjunta assinada durante a visita do presidente brasileiro ao país asiático em abril de 2023 (Brasil, 2023a). A relação é estreita em termos de comércio, defesa e tecnologia, mas se observa uma maior influência da China em moldar os rumos do relacionamento. A dinâmica suscita questionamentos sobre um aprofundamento dessa tendência com uma possível hegemonia chinesa e posições ainda mais assertivas.

Em termos comerciais, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços,[13] a China foi tanto o destino mais frequente das exportações oriundas do Brasil como

12. Dados de exportações, importações e balança comercial com o parceiro China no sistema Comex Stat. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em: 1º fev. 2025.

13. Dados de exportações, importações e balança comercial com o parceiro China no sistema Comex Stat. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em: 1º fev. 2025.

liderou como origem das importações brasileiras em 2024. A corrente de comércio ultrapassou os US$ 158 bilhões, as exportações foram de mais de US$ 94 bilhões e o saldo comercial foi superavitário em US$ 30,7 bilhões para o Brasil. A maior parte dos produtos vendidos à China provém da indústria extrativa ou da agropecuária, como a soja (37% do valor total das exportações), os óleos brutos de petróleo (21%) e o minério de ferro (21%). Os países têm, ainda, uma Parceria Estratégica Global, alçada à Comunidade de Futuro Compartilhado Brasil-China por um Mundo mais Justo e um Planeta mais Sustentável – que é um dos níveis de relações bilaterais da categorização da política externa chinesa – em 2024.

Na seara comercial, Alvares e Kosinski (2022) apontam que existe uma questão de segurança alimentar chinesa envolvida: com a enorme demanda por alimentos da China, diversas iniciativas foram criadas no sentido de garantir que houvesse o adequado suprimento em matéria de alimentos no país. O Brasil, desse modo, exerce um papel de relevo para os chineses, já que exporta grande parte do que o país asiático consome. Os autores, porém, ressaltam que, ainda que a produção esteja aumentando na parte brasileira, o país não está avançando no campo da tecnologia de processamento de grãos da soja, por exemplo, produto que lidera as exportações, enquanto a China está aumentando sua participação na industrialização do produto. Também são apontadas ameaças à segurança alimentar do próprio Brasil e a volatilidade do comércio devido à dolarização.

Além disso, existe pouca agência brasileira nesse processo, com a China regendo a procura pela soja e produtos da indústria de extração, como minério de ferro, e o Brasil vendendo sem uma estratégia comercial sustentável. Para os Estados Unidos, por exemplo, a pauta de exportação brasileira é mais concentrada em bens manufaturados, o que assinala a diferença em relação aos produtos vendidos à China. Com uma possível hegemonia chinesa, as desvantagens brasileiras nessa área poderão se aprofundar ainda mais, considerando potenciais mudanças nas posições do país ocupando tal patamar.

Nesse sentido, parte da literatura vem apontando uma crescente dinâmica de assimetria centro-periferia entre Brasil e China (Becard, 2017; Bernal-Meza, 2014). Apesar de haver investimentos chineses no país, contribuindo para o desenvolvimento nacional, o Brasil exporta majoritariamente produtos primários, enquanto a China exporta em sua maioria manufaturados, além de haver atuação de empresas chinesas em áreas extrativas como a mineração na economia brasileira. Já existe, dessa maneira, uma relativa assimetria nessas relações tidas como Sul-Sul, que poderá ser intensificada conforme as mudanças da posição da China no sistema internacional, assim como do Brasil. De todo o modo, é observada cooperação, por exemplo, na área militar e de defesa, como é o caso do Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (China-Brazil Earth Resources Satellite – CBERS), programa recentemente renovado (Ribeiro, 2019).

Com relação à dolarização, os dois países firmaram em 2023 um acordo que prevê a criação de uma câmara de compensação para o comércio bilateral, de modo que não seja necessário o uso do dólar para transações. A decisão comprova que existe um alto grau de cooperação entre os países, mas também mostra o que Herrera (2017) sublinha, no sentido de que a América do Sul também se caracteriza, para a China, como área de disputa de influência com os Estados Unidos. Grassi e Silva (2022) lembram, por sua vez, como a disputa hegemônica pode promover uma polarização a nível regional, dificultando iniciativas de integração, que foram menos enfatizadas entre 2019 e 2022 e estão sendo agora reativadas com o novo governo brasileiro.

Já no que tange à segurança, a Estratégia Militar da China de 2015 (China, 2015, p. 4) ressalta os desafios no entorno da Ásia-Pacífico, além de destacar possíveis ameaças à soberania chinesa por vias marítimas, conflitos envolvendo o Mar do Sul da China e a questão de Taiwan. Trata-se de questões visivelmente cruciais para o país e que se encontram distantes tanto geográfica quanto politicamente do Brasil, que se limita a respeitar a Política de Uma Só China, seguida pela maioria dos Estados-membros da ONU. Diante de uma ação de reunificação forçada de Taiwan, o Brasil encontrar-se-ia no dilema colocado por Pinheiro (2000) entre adesão a regras e posições mais vantajosas ao interesse nacional. A dependência, portanto, que o país tiver em relação à China em tal momento – algo que pode ser moldado até lá considerando as questões ora discutidas – será um fator relevante para determinar o grau de adesão e a reação de modo geral a movimentos agressivos chineses. Isso posto, vale resgatar o que foi dito pelo chanceler brasileiro, Mauro Vieira, na II Reunião de Ministras e Ministros das Relações Exteriores Ibero-Americanos, descrevendo o "Atlântico Sul como um espaço de paz, cooperação, amizade e comércio, livre de armas nucleares e de *contendas geopolíticas alheias à região*" (Brasil, 2023b, grifo nosso). Destacou-se, assim, a não vinculação a conflitos extrarregionais como um ativo importante para a posição do Brasil e da região, algo que também contribui para a manutenção da margem de manobra brasileira.

Um fator importante é que, caso a China de fato venha a ocupar uma posição de potência hegemônica no cenário internacional, ela mudará ainda mais de *status* em relação ao Brasil e a demais parceiros do Sul global. Especialmente até o início do século, os dois países tinham posições relativamente próximas no sistema internacional em matéria de poder, exercendo papéis de liderança regional, embora a China já estivesse envolvida em conflitos como o de Taiwan, além de ter capacidades nucleares de ataque. Desse modo, se antes os países apenas se aproximavam em foros como o BRICS, pode-se dizer que a distância em termos de posição ocupada por cada um vem crescendo, bem como é importante que isso seja considerado pelo Brasil ao construir iniciativas com o parceiro. Deve-se, pois, lidar com o surgimento ou aprofundamento de assimetrias já aparentes decorrentes de interesses chineses mais próximos de uma posição hegemônica e de custos e objetivos inerentes a tal distribuição de poder. O país asiático, por exemplo, não manifesta apoio ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, como o fazem Rússia, França e Reino Unido.

Conforme apontado por Magnotta (2023), algum nível de assimetria na relação entre os dois países já é visível. Por mais que os acordos assinados na ocasião da visita feita à China por uma comitiva brasileira em 2023 – que incluem temas como infraestrutura, meio ambiente, ciência e tecnologia – expressem o alto grau de cooperação, a autora nota como as temáticas são quase as mesmas do plano Made in China 2050 (United States Chamber of Commerce, 2017), que estabelece metas e meios para que a China se torne uma potência líder até 2049, quando se completarão cem anos da Revolução Chinesa. Pode-se notar, pois, o poder chinês de modular o tom da relação. Ainda assim, há demonstrações de limites do Brasil em relação às iniciativas chinesas, como mostra a ausência de menções às Iniciativas de Segurança e de Civilização Global da China na Declaração Conjunta entre os líderes emitida por ocasião da visita do presidente Lula ao país asiático em 2023 (Brasil, 2023a). Já na declaração emitida no contexto da visita de Xi Jinping ao Brasil em 2024, há menções a políticas nacionais do Brasil e regionais da América do Sul, como o programa Rotas da Integração e o novo Plano de Aceleração do Crescimento (Brasil, 2024b).

Outro ponto de desigualdade é a tecnologia: a infraestrutura usada em redes 5G no Brasil é majoritariamente proveniente de empresas chinesas, como a Huawei, de modo que é visível como

prioridades históricas do Brasil (desenvolvimento e autonomia) não estão sendo alcançadas nessa esfera. Por mais que haja cooperação na área, como em satélites (Ribeiro, 2019), é necessário que os ganhos relativos do Brasil sejam mais expressivos. Vale notar que, de modo geral, o 5G é objeto de competição pelo controle da infraestrutura e de fluxos de dados e que o leilão das frequências dessa conexão no Brasil, ocorrido em 2021, foi alvo de disputas sobretudo motivadas por interesses dos Estados Unidos de pressionar a mudança na infraestrutura brasileira (Prestes, 2022). Maurício, Almeida e Soares Júnior (2021) apontam, de forma geral, a posição periférica do Brasil diante dessas dinâmicas, o que afeta o paradigma da autonomia e até o do desenvolvimento em um contexto de crescente importância estratégica de aparatos tecnológicos.

A difusão de tecnologias de ponta é um elemento-chave na construção de um país como potência hegemônica, como reconhecido por Horowitz (2018) e Duarte (2012), considerando a relação entre desenvolvimento econômico, inovação tecnológica e capacidade militar. A própria disputa comercial entre China e Estados Unidos insere-se nesse contexto, com tentativas estadunidenses de atrasar e/ou impedir avanços da China em setores estratégicos para o avanço tecnológico. Se o país asiático obtiver a posição de hegemonia, deverá também alcançar liderança nessa esfera, difundindo a tecnologia desenvolvida na China para todo o mundo. Para o Brasil manter a valorizada autonomia e o desenvolvimento, vetores da política externa, é preciso observar a necessidade de se apropriar de tecnologias estratégicas de modo a vencer a posição periférica nessa área apontada pela literatura.

Diante dessas questões, o Brasil segue buscando aumentar a sua margem de manobra nas relações internacionais por meio da manutenção do rol de alianças de geometria variável – isto é, arranjos distintos centrados em iniciativas e parceiros importantes que fortalecem a posição externa brasileira –, prezando pelo tão caro autonomismo. Trata-se também de aplicar o que o embaixador João Augusto de Araújo Castro afirmava em termos de manter princípios de política externa, mas definir normas de conduta conforme as problemáticas do mundo contemporâneo (Silva, 1995). Um exemplo dessa dinâmica pôde ser observado após a visita do presidente brasileiro à China em 2023, quando os Estados Unidos anunciaram um aumento substancial em sua contribuição ao Fundo Amazônia, claro exemplo do uso de posições flexíveis e da conservação de espaço de manobra para assegurar uma posição autônoma e maximizar ganhos. Dessa forma, aproveitam-se interesses distintos de potências para atingir objetivos de política externa sem se comprometer unicamente com um lado (Kalout e Guimarães, 2022).

Como apontado por Flemes (2010), o *soft balancing* (balanceamento suave de poder) é uma estratégia que está no centro da PEB e consiste na formação de pequenas e distintas coalizões, como estratégia institucional de amortecimento da influência do *hegemon*. Se essa tática vinha sendo aplicada até então para lidar com a posição hegemônica dos Estados Unidos – inclusive pela própria China –, é possível que se explore a cooperação e coordenação com outros países em um futuro em que o governo chinês possa se alçar a uma posição de hegemonia global. A estratégia não envolve o desafio direto do *hegemon*, mas ferramentas pontuais para lidar com o ator hegemônico. Nesse mesmo sentido, está o *hedging*, que consiste em movimentos pendulares entre diferentes polos de poder, de modo a maximizar ganhos de política externa, sem compromissos exclusivos com um ou outro polo.

Um exemplo bastante visível dessa estratégia está no contexto da visita de Xi Jinping ao Brasil em 2024. A própria visita de Xi pode ser vista como uma forma de a China demonstrar boas relações com o país sul-americano diante dos Estados Unidos, considerando a elevação de laços, a afirmação e o aprofundamento das relações. A então representante comercial estadunidense, Katherine Tai,

afirmou que o Brasil deveria avaliar os riscos de aprofundar suas relações comerciais com a China, motivando outra nota de condenação da embaixada chinesa, citando desrespeito à soberania brasileira (Matoso e Fontão, 2024). O Brasil, contudo, não emitiu posicionamento formal sobre esses comentários. De todo o modo, o país não aceitou integrar a Iniciativa Cinturão e Rota, algo que foi discutido anteriormente à visita e que foi um sinal claro de autonomia e de limite ao engajamento com a China.

É igualmente relevante investigar a produção intelectual de autores que têm alguma proximidade com o pensamento chinês e que, por mais que não participem diretamente do *statecraft*, podem revelar o que pode ser esperado em um sistema internacional moldado pela China. Zhongqiu (2023) destaca a questão do desenvolvimento e da diversidade, além de uma "ordem *tianxia*" (*op*. *cit*., p. 36), baseada na "virtude e na prosperidade" (*op*. *cit*., p. 37) e sem buscar monopolizar o mundo inteiro, com referências ao passado ancestral do país. Também se defende uma nova ordem composta por sistemas regionais e instituições. Já Ping (2023, p. 12) entende que "o destino histórico da China é estar com o Terceiro Mundo", o que será importante para a definição das relações entre o gigante asiático e seus atuais parceiros.

Essas noções estão presentes no discurso oficial chinês, inclusive na relação com o Brasil, ao se colocar como país em desenvolvimento, presente em fóruns de contestação à ordem mundial, como o BRICS e o G77+China,[14] que promove uma cooperação com ganhos em tese mútuos, e ao se posicionar como uma alternativa a empréstimos de organizações ocidentais (Mlambo, 2022). Ao mesmo tempo, observando a relação com o Brasil, notam-se os sinais de autointeresse e de assimetria nas relações da China com outros países em desenvolvimento, ainda que se discutam o caráter dessas diferenças e o impacto de projetos chineses sobre países e regiões. O *hedging* e uma resposta igualmente autointeressada dentro de uma relação com pontos benéficos, diversa e aprofundada são elementos que podem favorecer a autonomia brasileira na política externa. Vale ressaltar que, à medida que a ascensão chinesa avançar, deverão ocorrer novas mudanças na retórica e nos interesses chineses diante de custos maiores de uma posição hegemônica. Uma estratégia efetiva deve considerar essas transformações em potencial decorrentes de uma política externa chinesa fundada na hegemonia para sustentar – ou mesmo criar – uma estratégia brasileira autônoma.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, buscou-se enfatizar a ascensão da China em diversos aspectos, especialmente na balança de poder mundial. Atualmente discute-se se os Estados Unidos realmente terão o seu papel de *hegemon* tomado pelo país asiático e, se isso ocorrer, como procederá o governo chinês. Um bom planejamento estratégico, todavia, deve considerar diferentes possibilidades de cenário futuro de modo a preparar as instituições nacionais de formulação de política externa e defesa, bem como aquelas que guardam a soberania nacional, para essas possíveis transformações pelas quais o sistema internacional poderá passar com um novo Estado dominante.

O Brasil – por mais que tenha passado por diferentes governos, com distintas abordagens e instrumentalizações – mostra-se firme à ideia de autonomismo, tendo inclusive buscado a chamada autonomia pela diversificação mais recentemente na cooperação com outros países para obter ganhos em termos de espaço de manobra e mesmo de *soft balancing*. São linhas-guia que motivam diferentes

14. Grupo dos 77 (G77).

ações do país seja em termos de parcerias, seja de defesa de reforma de instituições e de engajamento com regimes internacionais para alcance dos interesses nacionais. Relações bilaterais são instrumentos relevantes nesse rol e, no âmbito da PEB, o relacionamento com a China perpassa diversas questões de importância para o Brasil interna e externamente, o que implica mais atenção ao país asiático no processo de formulação da PEB e das estratégias que a movem.

A cooperação com a China, atualmente em um alto nível de concertação e de aprofundamento, foi um dos meios encontrados para promover a aproximação com outros países do Sul global, além de diversificar as relações do Brasil. Porém, como discutido ao longo deste estudo, é importante que continue se conservando um espaço de manobra, de modo a preservar os objetivos estratégicos nacionais. Deve-se, portanto, caminhar em direção a uma política externa mais autônoma para não incorrer em um tipo reeditado de dependência, da qual tanto se tentou e se tenta fugir inclusive para garantir a segurança e o desenvolvimento do país.

Ainda que não haja certeza em relação ao comportamento da China como potência hegemônica no futuro, o aprofundamento de assimetrias de poder em relação aos países em desenvolvimento deverá levar a mudanças na sua retórica e nas maneiras de inserção internacional em comparação ao que se observa no seu processo de ascensão. Essas transformações em potencial implicarão desafios para o Brasil garantir os interesses nacionais, em especial em termos de manutenção da autonomia. Se o relacionamento com o país asiático funcionou como parte de um *hedging* em relação aos Estados Unidos, é preciso reavaliar os instrumentos de política externa e pensar em como contrabalançar ou extrair benefícios de uma China em posição de hegemonia.

Para tanto, conforme ressaltado, é preciso formular uma estratégia para uma posição ativa em relação ao parceiro asiático, notadamente considerando as assimetrias já existentes e as que podem se aprofundar com o tempo. Tanto a dinâmica centro-periferia na relação comercial quanto a dependência tecnológica do 5G são sinais da necessidade de maior agência brasileira em um contexto em que a China molda o tom da relação e o Brasil mais acompanha do que estabelece suas prioridades. Diante dessa realidade atual e considerando os paradigmas da PEB, deve-se repensar como a estreita relação entre os países pode ser direcionada para fortalecer a autonomia nacional, em especial quando as condições do sistema internacional podem ir de encontro a tal objetivo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. F. O discurso de Xi Jinping em Davos e a construção do século XXI. **Hoplos**: Revista de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais, v. 1, n. 1, 2017.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 173-191, dez. 2009.

ALVARES, T. O.; KOSINSKI, D. S. Segurança alimentar e nacional da China no século XXI: a rivalidade com os Estados Unidos e a posição do Brasil. **Revista Brasileira De Estudos de Defesa**, v. 9, n. 1, p. 205-227, 2022.

AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula**: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BECARD, D. China y Brasil: ¿modelo de relaciones Sur-Sur? *In*: PASTRANA, E. B.; GEHRING, H. (Ed.). **La proyección de China en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Editorial Javeriana, 2017. p. 387-408.

BERNAL-MEZA, R. La heterogeneidad de la imagen de China en la política exterior latinoamericana: perspectivas para la concertación de políticas. **Comentario Internacional**, n. 14, p. 113-134, 2014.

BOWN, C. P. How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China. **East Asian Economic Review**, v. 24, n. 4, p. 349-388, 31 Dec. 2020.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional. Acesso em: 4 abr. 2023.

_____. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o aprofundamento da Parceria Estratégica Global**. Brasília: MRE, 14 abr. 2023a. (Nota à Imprensa, n. 133). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023. Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Intervenção do ministro Mauro Vieira por ocasião da III Reunião de Ministras e Ministros das Relações Exteriores Ibero-Americanos**. Brasília: MRE, 2023b. (Nota à Imprensa, n. 110). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/intervencao-do-ministro-mauro-vieira-por-ocasiao-da-ii-reuniao-de-ministras-e-ministros-das-relacoes-exteriores-ibero-americanos-2013-sao-domingos-24-de-marco-de-2023. Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Restabelecimento de relações diplomáticas entre o Reino da Arábia Saudita e a República Islâmica do Irã**. Brasília: MRE, 2023c. (Nota à Imprensa, n. 97). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/restabelecimento-de-relacoes-diplomaticas-entre-o-reino-da-arabia-saudita-e-a-republica-islamica-do-ira. Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Consenso de Brasília**. Brasília: MRE, 2023d. (Nota à Imprensa, n. 217). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023. Acesso em: 12 fev. 2025.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **XV Reunião de Ministros de Relações Exteriores da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília: MRE, 2024a. (Nota à Imprensa, n. 56). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xv-reuniao-de-ministros-de-relacoes-exteriores-da-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica. Acesso em: 12 fev. 2025.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta sobre a formação conjunta da Comunidade de Futuro Compartilhado Brasil-China por um Mundo mais Justo e um Planeta mais Sustentável**. Brasília: MRE, 2024b. (Nota à Imprensa, n. 565). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-sobre-a-formacao-conjunta-da-comunidade-de-futuro-compartilhado-brasil-china-por-um-mundo-mais-justo-e-um-planeta-mais-sustentavel. Acesso em: 12 fev. 2025.

CARRAI, M. A. China, the BRI, and the new vocabulary of global governance. *In*: DUARTE, P. A. B.; LEANDRO, F. J. B. S.; GALÁN, E. M. (Ed.). **The Palgrave handbook of globalization with Chinese characteristics**. Singapore: Springer Nature Singapore, 2023. p. 35-53.

CARVALHO, G. O. G. D. Estados Unidos e China: a disputa do século XXI. É só poder? **Coleção Meira Mattos**, v. 17, n. 58, 2023.

CASTELLI, Y. L. P.; OLIVEIRA, O. H. A. C. D. Economia política das relações Brasil-China: uma proposta de análise dos acordos firmados no terceiro governo Lula. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 163-177, 30 nov. 2023.

CHINA. The State Council Information Office. **China's Military Strategy 2015**. [s.l.]: The State Council Information Office, 2015. Disponível em: https://jamestown.org/wp-content/uploads/2016/07/China%E2%80%99s-Military-Strategy-2015.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.

COSTA, C. M. The globalizing discourse of the Belt and Road Initiative. *In*: DUARTE, P. A. B.; LEANDRO, F. J. B. S.; GALÁN, E. M. (Ed.). **The Palgrave handbook of globalization with Chinese characteristics**. Singapore: Springer Nature Singapore, 2023. p. 55-66.

DUARTE, E. **Tecnologia militar e desenvolvimento econômico**: uma análise histórica. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1748). Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90920/1/719400392.pdf. Acesso em: 3 fev. 2025.

DUARTE, P. A. B.; LEANDRO, F. J. B. S.; GALÁN, E. M. (Ed.). **The Palgrave handbook of globalization with Chinese characteristics**: the case of the Belt and Road Initiative. Singapore: Springer Nature Singapore, 2023.

FANG, K. *et al*. Progress towards sustainable development goals in the Belt and Road Initiative countries. **Journal of Cleaner Production**, v. 424, Oct. 2023.

FLEMES, D. A visão brasileira da futura ordem global. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 403-436, dez. 2010.

FONSECA JÚNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GAMBRELL, J. Iran, Saudi Arabia agree to resume ties, with China's help. **The Diplomat**, 10 Mar. 2023. Disponível em: https://thediplomat.com/2023/03/iran-saudi-arabia-agree-to-resume-ties-with-chinas-help/. Acesso em: 25 abr. 2023.

GOLDSTEIN, A. China's Grand Strategy under Xi Jinping: reassurance, reform, and resistance. **International Security**, v. 45, n. 1, p. 164-201, July 2020.

GRASSI, J. M.; SILVA, A. K. M. Impactos da disputa geopolítica entre as grandes potências no Sul global: desestabilização e (des)integração sul-americana. **Conjuntura Austral**, v. 13, n. 61, p. 33-46, fev. 2022.

GRISA, C. *et al*. Brazilian government action in the strengthening and dismantling of Mercosur's family farming institutionality. **Contexto Internacional**, v. 44, n. 3, p. e20210024, 2022.

HERRERA, M. Y. República Popular China y el nuevo posicionamiento geoestratégico: América Latina en la mira del Dragón. **Revista Política y Estrategia**, n. 130, 2017.

HIIM, H. S.; FRAVEL, M. T.; TRØAN, M. L. The dynamics of an entangled security dilemma: China's changing nuclear posture. **International Security**, v. 47, n. 4, p. 147-187, 4 Jan. 2023.

HIRST, M.; PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. de. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad**, dez. 2010.

HOROWITZ, M. C. Artificial intelligence, international competition, and the balance of power. **Texas National Security Review**, v. 1, n. 3, p. 37-57, May 2018.

IKENBERRY, J. **After victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after Major War. Princeton: Princeton University Press, 2001.

KALOUT, H.; GUIMARÃES, F. S. Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver. **CEBRI-Revista**, v. 1, n. 4, 2022.

_____. The restoration of Brazilian foreign policy. **Foreign Affairs**, 15 Mar. 2023. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/south-america/restoration-brazilian-foreign-policy. Acesso em: 15 abr. 2023.

KIM, J. Territorial disputes in the South China Sea: implications for security in Asia and beyond. **Strategic Studies Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 107-141, 2015.

KIREEVA, A. A. Theories of international relations and prospects of a military alliance between Russia and China. **Russian Journal of World Politics and Law of Nations**, v. 1, n. 1/2, p. 98-130, 3 Jan. 2023.

KRASNER, S. **Sovereignty**: organized hypocrisy. Princeton: Princeton University Press, 1999.

KUMAR, S. Y. S. China-Pakistan Economic Corridor (CPEC): India's conundrum and policy options. *In*: DUARTE, P. A. B.; LEANDRO, F. J. B. S.; GALÁN, E. M. (Ed.). **The Palgrave handbook of globalization with Chinese characteristics**. Singapore: Springer Nature Singapore, 2023. p. 475-493.

LEI, Y.; SUI, S. China-pacific island countries strategic partnership: China's strategy to reshape the regional order. **East Asia**, v. 39, n. 1, p. 81-96, 1 Mar. 2022.

LEVIEN, M. T. **O caminho do rejuvenescimento**: uma análise da inserção internacional da China com base em suas estratégias geopolíticas à luz da teoria do realismo ofensivo. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

LIMA, M. R. S. de; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LORDELLO, A. V. D. **A disputa hegemônica Estados Unidos e China**: efeitos ao multilateralismo e à política externa brasileira. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, set. 2021.

MAGNOTTA, F. Acordos firmados na China criam oportunidades, mas multiplicam riscos. **Uol**, 14 abr. 2023. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/fernanda-magnotta/2023/04/14/acordos-firmados-na-china-criam-oportunidades-mas-multiplicam-riscos.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

MALAMUD, A. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MATOSO, F.; FONTÃO, C. Embaixada da China vê tentativa de interferência e diz que EUA faz comentários 'irresponsáveis' sobre relação sino-brasileira. **G1**, 26 out. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/10/26/embaixada-da-china-ve-tentativa-de-interferencia-e-diz-que-eua-faz-comentarios-irresponsaveis-sobre-relacao-sino-brasileira.ghtml. Acesso em: 1º fev. 2025.

MAURÍCIO, P.; ALMEIDA, R. de Q.; SOARES JÚNIOR, C. O Brasil na periferia da disputa geopolítica sobre o 5G. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura**, v. 23, n. 2, p. 124-138, 26 ago. 2021.

MEARSHEIMER, J. China's unpeaceful rise. **Current History**, v. 150, n. 690, p. 160-162, 2006.

MELLO, F. C. O multilateralismo na política externa brasileira. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, p. 163-173, dez. 2012.

MENDONÇA, M. A. A. D.; LOPES FILHO, C. R. D. F. U.; OLIVEIRA, J. K. B. D. S. A Nova Rota da Seda e a projeção econômica internacional da China: redes de financiamento e fluxos de investimento externo direto (IED). **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 31, p. 9-37, 27 abr. 2022.

MIGOWSKI, E. Estados Unidos, China e a transição de poder no século XXI. **Coleção Meira Mattos**, v. 15, n. 53, p. 207-221, ago. 2021.

_____. **Gigante pela própria natureza**: a política externa independente, seus teóricos, sua história. Rio de Janeiro: Appris, 2022.

MLAMBO, C. China in Africa: an examination of the impact of China's loans on growth in selected African states. **Economies**, v. 10, n. 7, p. 154, July 2022.

MODERNIZATION of Chinese navy: what is behind aircraft carrier 'Fujian'. **CGTN**, 28 July 2022. Disponível em: https://news.cgtn.com/news/2022-07-28/What-is-behind-aircraft-carrier-Fujian--1c1Gv0ObA3K/index.html. Acesso em: 17 fev. 2023.

MORALES, P. S.; MENECHELLI, P. Communicating the authentic China: partnership agreements and the use of Chinese sources and voices by Brazilian media. **Chinese Journal of Communication**, p. 1-17, 2 Apr. 2024.

NEDOPIL, C. **China Belt Road Initiative (BRI) Investment Report 2023**. Brisbane: Griffith University, Feb. 2024. Disponível em: https://research-repository.griffith.edu.au/handle/10072/428967. Acesso em: 2 fev. 2025.

NICITA, A.; RAZO, C. China: the rise of a trade titan. **UN Trade and Development**, 27 Apr. 2021. Disponível em: https://unctad.org/news/china-rise-trade-titan. Acesso em: 3 set. 2024.

NOGUEIRA, I. O Estado na China. **Oikos**, v. 20, n. 1, 7 July 2021.

O'DONNELL, L. The Taliban didn't get Chinese recognition, but they're getting Chinese help. **Foreign Policy**, 31 Mar. 2022. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2022/03/31/taliban-china-afghanistan-relations-investment-recognition/. Acesso em: 19 abr. 2023.

ORGANSKI, A. F. K. **World politics**. New York: Alfred A. Knopf, 1958.

PING, Y. A crise na Ucrânia e a construção de um novo sistema internacional. **Wenhua Zongheng**: no Limiar de uma Nova Ordem Internacional, v. 1 n. 1, p. 10-15, mar. 2023.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

PRESTES, E. G. A geopolítica digital do 5G: elementos para compreender o desenvolvimento tecnológico chinês da quinta geração de telefonia móvel. **GEOUSP**, v. 26, p. e194823, 5 set. 2022.

RIBEIRO, R. C. **Aliança tecnológica com a China na área espacial**: os 30 anos do programa CBERS (1988-2018). 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

RODRIGUEZ, J. C. C. Chacal ou cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 2, p. 70-89, dez. 2012.

SANTOS, P. P.; LI, Y.; ALVES, J. The new face of multilateralism: the case of "Chinese" forums. *In*: DUARTE, P. A. B.; LEANDRO, F. J. B. S.; GALÁN, E. M. (Ed.). **The Palgrave handbook of globalization with Chinese characteristics**. Singapore: Springer Nature Singapore, 2023. p. 253-270.

SARAIVA, M. G.; REIS, A. P. M. S. Brasil "voltou": as mudanças na política externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 61-72, 30 nov. 2023.

SARAIVA, M. G.; SILVA, A. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, p. 117-137, dez. 2019.

SHATTUCK, T. Assessing the patterns of PLA air incursions into Taiwan's ADIZ. **Global Taiwan Brief**, v. 6, n. 7, 7 Apr. 2021.

SILVA, A. M. E. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos, História e Região**, v. 8, n. 15, p. 95-118, jun. 1995.

SILVA, I. D. G. O. E. **Parceiro**: a criação de uma nova concepção nacional brasileira sobre cooperação entre 1970 e 1987. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SOUSA, A. T. L. M. D.; ABRÃO, R. A. F.; PORTO, L. F. D. S. China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 150-162, 30 nov. 2023.

SPEKTOR, M. O projeto autonomista na política externa brasileira. *In*: MONTEIRO NETO, A. **Política externa, espaço e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. p. 17-58. (Desenvolvimento nas Ciências Sociais: o Estado das Artes, n. 3).

UNITED STATES CHAMBER OF COMMERCE. **Made in China 2025**: global ambitions built on local protections. Washington, D.C.: U.S. Chamber of Commerce, 2017. Disponível em: https://www.uschamber.com/international/made-china-2025-global-ambitions-built-local-protections-0. Acesso em: 20 abr. 2023.

VIDIGAL, C. E.; BERNAL-MEZA, R. Bolsonaro *versus* Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 15, n. 2, p. 11-26, dez. 2020.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, número especial, p. 91-114, dez. 2010.

YAHUDA, M. China's new assertiveness in the South China Sea. *In*: ZHAO, S. (Ed.). **Construction of Chinese nationalism in the early 21st century**. London: Routledge, 2014.

ZALAZAR, M.; GUZMÁN, M. F. El retorno de Lula, el retorno de la autonomía mediante diversificación: un análisis de sus primeros 100 días como presidente. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 12-23, 30 nov. 2023.

ZHONGPING, F.; JING, H. **China's strategic partnership diplomacy**: engaging with a changing world. Madrid: Fride, June 2014. (ESPO Working Paper, n. 8).

ZHONGQIU, Y. Cinco séculos de transformações globais: uma perspectiva chinesa. **Wenhua Zongheng**: no Limiar de uma Nova Ordem Internacional, v. 1 n. 1, p. 17-39, mar. 2023.

A ASCENSÃO CHINESA E A ECONOMIA BRASILEIRA NO SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

Carlos Aguiar de Medeiros[1]
Esther Majerowicz[2]

SINOPSE

A partir do sistema centro-periferia, tal como formulado por Prebisch, este artigo objetiva analisar as relações econômicas entre China e Brasil, bem como discutir seus possíveis caminhos. Avança-se na interpretação de que, no século XXI, tais relações evoluíram enquanto síntese de um duplo processo: a ascensão da China à condição de um novo centro do sistema internacional e a adaptação passiva da economia brasileira, forjando novas relações centro-periferia. Neste contexto, analisam-se dois caminhos possíveis para estas relações. O primeiro, a estratégia predominante, *business as usual*, corresponde aos principais interesses econômicos da China no país e do agronegócio, pecuaristas e mineradores brasileiros, reproduzindo e ampliando as atuais relações centro-periferia. O segundo, uma moderna "estratégia de desenvolvimento" baseada em novo tipo de parceria econômica, contemplando a diversificação da produção e das exportações brasileiras, não é predominante. Ele não corresponde aos principais interesses empresariais e à divisão vertical do trabalho entre os dois países, mesmo que alguns investimentos em curso (por exemplo, energia renovável, digitalização, veículos elétricos) possam viabilizar uma maior cooperação tecnológica. Esta evolução, entretanto, requer maior planejamento estatal e decisão política, bem como a existência de um sujeito social que a sustente.

Palavras-chave: Brasil; China; relações econômicas; centro-periferia; desenvolvimento.

ABSTRACT

Drawing upon Prebisch's center-periphery system, this article aims to analyze the economic relations between China and Brazil and discuss their possible paths. It posits that in the 21st century, these relations have evolved as a synthesis of a dual process: China's rise to the status of a new center of the international system and the passive adaptation of the Brazilian economy, forging novel center-periphery dynamics. Within this context, two possible paths for these relations are examined. The first, the prevailing business as usual strategy, aligns with the primary economic interests of China in Brazil and those of Brazilian agribusiness, livestock ranchers, and miners, thus reproducing and amplifying the current center-periphery structure. The second, a modern development strategy based on a new form of economic partnership that includes the diversification of Brazilian production and exports, is not the predominant approach. It does not align with the main business interests and the vertical division of labor between the two countries, even though certain ongoing investments (e.g., in renewable energy, digitalization, electric vehicles) could potentially facilitate greater technological cooperation. This development path, however, would require greater state planning and political resolve, as well as the existence of a supporting social force.

Keywords: Brazil; China; economic relations; center-periphery; development.

JEL: B20; B25; F63; O10; O14; O19.

Artigo recebido em 27/2/2025 e aprovado em 30/4/2025.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/bepi40art4

1. Professor emérito do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Orcid: 0000-0002-6023-631X. *E-mail*: carlosaguiarde@gmail.com.

2. Professora adjunta do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Orcid: 0000-0001-6055-2788. *E-mail*: estherzinhamj@yahoo.com.br.

1 INTRODUÇÃO

As relações econômicas entre China e Brasil têm sido recorrentemente concebidas como relações entre países do Sul global, termo que, em geral, é sinônimo de países em desenvolvimento. A ênfase horizontalista de tal enquadramento evoca um suposto fundamento material para a apreensão destas relações enquanto interações econômicas de natureza ganha-ganha assentadas na cooperação para o desenvolvimento. Este enquadramento, todavia, tem obscurecido a natureza e a lógica das relações econômicas entre os países com a ascensão econômica da China como potência industrial e tecnológica mundial.

O nível médio de renda *per capita* da China pode dar ambiguidade à sua caracterização enquanto país desenvolvido ou em desenvolvimento, enquanto Sul global ou Norte global. Entretanto, ao transformar-se no maior centro manufatureiro mundial, a importância da China em escala global para a dinâmica da acumulação de capital e para a produção e propagação do progresso técnico a coloca em um grupo de pouquíssimos e seletos países no mundo. Argumentamos que essas duas coordenadas – a posição dos países na dinâmica global de acumulação de capital e na geração e propagação de progresso técnico – estão no coração da concepção estruturalista do sistema centro-periferia, tal como formulado por Raúl Prebisch.

A partir desse sistema, este artigo objetiva analisar a evolução das relações econômicas entre China e Brasil. Argumenta-se que estas podem ser interpretadas enquanto síntese de um duplo processo: por um lado, a ascensão da China à condição de um dos centros cíclicos da economia mundial (embora não o principal); por outro, a adaptação passiva da economia periférica brasileira ao novo centro cíclico. A partir da análise da evolução das relações econômicas bilaterais, o artigo também objetiva discutir dois caminhos possíveis. O primeiro, predominante, reproduz e amplifica a relação centro-periferia entre China e Brasil tal como constituída até aqui – mas agora com uma maior proporção de minerais estratégicos nas exportações brasileiras – e corresponde à estratégia "*business as usual*". O segundo busca alavancar aspectos incipientes e/ou potenciais destas relações, contribuindo para uma "moderna estratégia de desenvolvimento" no Brasil e constituindo novas relações econômicas bilaterais compatíveis com a diversificação da produção e das exportações brasileiras. Este caminho, entretanto, não é predominante. No Brasil, ele depende de decisão política – condição necessária, embora não suficiente. Esta, por sua vez, requer a constituição de um sujeito social que a sustente, isto é, a existência de forças ou coalizões sociais – classes ou frações de classe – que ancorem tal estratégia enquanto materialização de seus interesses.

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção dedica-se à concepção do sistema centro-periferia tal como desenvolvido por Prebisch. A terceira seção aborda a ascensão da China ao centro do sistema internacional capitalista e seus impactos sobre o reordenamento das relações cêntricas, notadamente com os Estados Unidos, e a periferia. Ao fazê-lo, busca-se relacionar estas transformações com proposições historicamente contingentes de Prebisch, que derivam de seu método histórico-estrutural (Bielschowsky, 2000). A quarta seção trata da economia brasileira à luz da ascensão da China e da evolução das relações econômicas bilaterais enquanto processo de constituição de novas relações centro-periferia. Tendo em vista o papel da dinâmica de criação e propagação do progresso técnico para a constituição e reprodução do sistema centro-periferia, a quinta seção dedica-se à cooperação tecnológica entre Brasil e China. Por fim, a sexta seção conclui fornecendo algumas perspectivas.

2 O SISTEMA CENTRO-PERIFERIA EM RAÚL PREBISCH

Em geral, a literatura acadêmica destaca dois momentos principais na elaboração da concepção do sistema centro-periferia por Raúl Prebisch: o da constituição de seus antecedentes, a partir de sua reflexão sobre o ciclo econômico (1944-1946), e o de sua maturação em um todo consistente em Prebisch (1949) e CEPAL (1951) (Rodriguez, 2009; Couto, 2017; Ribeiro, 2024). *Grosso modo*, poder-se-ia dizer que nestes dois momentos constituem-se duas ideias gerais para a caracterização deste sistema. Primeiro, o papel irradiador, das economias centrais, do movimento cíclico, o qual, tendo como lócus a economia mundial, influencia e sujeita a periferia. Considerando as particularidades históricas examinadas por Prebisch, a noção de centro cíclico é determinada pelo impacto de um país sobre a economia mundial através do comércio internacional. Neste papel, o tamanho e as características da economia são fundamentais para a sua condição irradiadora.[3] A segunda ideia, que não nega a anterior, mas a complexifica e a justifica, postula a divisão internacional do trabalho entre países industrializados centrais e países periféricos primário-exportadores, que é diretamente vinculada por Prebisch a uma dinâmica distinta de geração e propagação do progresso técnico no sistema.

Essa divisão internacional do trabalho implica uma desigualdade originária do desenvolvimento, em que "as técnicas capitalistas de produção penetram primeiro" no centro (Rodriguez, 2009, p. 81). Para Prebisch (CEPAL, 1951, p. 1), na periferia, "o progresso técnico só se dá em setores exíguos de sua imensa população, pois, em geral, penetra unicamente onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a custo baixo, com destino aos grandes centros industrializados". Ademais, a desigualdade originária é amplificada pelo fato de a produtividade do trabalho aumentar mais rapidamente na indústria do que na agricultura (Prebisch, 1949). Se nesta desigualdade, portanto, produz-se e reproduz-se um diferencial de produtividade entre centro e periferia, nela também reside, devido às disparidades de elasticidades das importações e exportações, a imposição de um diferencial de taxas de crescimento em detrimento da periferia latino-americana a partir da tendência ao déficit em conta corrente dos países da região. Este agrava-se pela deterioração dos termos de troca (DTT) dos produtos primários, que impede que a periferia se aproprie dos frutos do progresso técnico do centro e de parcela de seus próprios frutos (Prebisch, 1949). Manifestando-se ao longo do ciclo econômico, a DTT decorre, em última instância, do desigual custo do trabalho gerado pelo divergente poder de barganha dos trabalhadores industriais do centro e daqueles nas atividades primárias na periferia. Adicionalmente, Prebisch (1949) ainda ressalta o monopólio industrial do centro *vis-à-vis* os mercados concorrenciais em produtos primários periféricos como razão para a DTT.

Portanto, a industrialização da América Latina – que havia se iniciado espontaneamente como resultado da desarticulação do continente com a economia mundial no contexto das duas grandes guerras mundiais e da depressão dos anos 1930 – é a transformação estrutural necessária defendida por Prebisch para aumentar a produtividade da economia (maior dinamismo tecnológico da indústria), permitir que a América Latina cresça a taxas iguais ou maiores que o centro (disparidade das elasticidades) e garantir que esta possa capturar os frutos do progresso técnico (DTT). A via de crescimento por meio da industrialização por substituição de importações, a ser conduzida pelo Estado, se faz necessária em Prebisch devido à escassez de moeda forte (dólares) engendrada pela mudança do centro cíclico principal da Inglaterra para os Estados Unidos, que, por serem uma potência agrária

3. Um país ocupa a posição de centro cíclico *principal* porque é dele que, "em função da sua magnitude e de suas características, partem os impulsos de expansão e contração na vida econômica mundial e especialmente na periferia latino-americana, cujos países estão sujeitos as influências destes impulsos" (Prebisch *apud* Rodriguez *apud* Couto, 2017, p. 74).

e manufatureira, possuem baixo coeficiente de importações de produtos primários latino-americanos. Por fim, destaca-se que embora a absorção de progresso técnico possa se dar pela integração financeira latino-americana e com o investimento estrangeiro direto (IED), se este não atua sobre o problema das elasticidades (isto é, se reforça o padrão de especialização e/ou não ocorre em setores que substituam importações), tal integração recoloca o problema da restrição externa na figura dos serviços financeiros – cuja capacidade de pagamento é suscetível a problemas de refinanciamento e a oscilações nas exportações (Prebisch, 1949).[4] Esta última problemática apontada por Prebisch acabaria por interromper, na década de 1980, os processos de industrialização latino-americanos sem que tenha havido uma ruptura com a condição periférica.

Nota-se que nas análises de Prebisch que avançam o sistema centro-periferia existem muitas particularidades históricas que emanam das conjunturas por ele tratadas e que, portanto, também limitam temporalmente algumas de suas conclusões (por exemplo a DTT; a modalidade de substituição de importações da industrialização). Entretanto, elas não invalidam as ideias-chave que caracterizam o sistema centro-periferia tal como concebido pelo autor, isto é, um sistema marcado pelo papel irradiador do movimento cíclico a partir das economias centrais – no qual tamanho e características importam, portanto, denotando uma certa posição do país para a dinâmica global de acumulação de capital –, e pela posição que os países ocupam na geração e propagação de progresso técnico, no qual a indústria permanece fundamental. Apesar de grande heterogeneidade estrutural (que de resto cresceu imensamente nos Estados Unidos), a China atualmente pode ser caracterizada como um país central na hierarquia centro-periferia, seja por sua escala e consequente impacto de seu crescimento sobre a economia mundial, seja por ter se tornado o centro manufatureiro mundial e adquirido condições de gestação de progresso técnico na fronteira em uma gama significativa de setores.

3 A ASCENSÃO DO NOVO CENTRO CÍCLICO E SEUS IMPACTOS SOBRE O CENTRO E A PERIFERIA

A ascensão da China à posição de centro cíclico ocorreu ao longo das primeiras décadas do século XXI. Enquanto, nos anos 2000, a China assumiu o papel de um centro irradiador na economia mundial, naquilo que Medeiros (2006) identificou como "duplo polo da economia mundial", foi somente após a Crise Financeira Global (CFG), em especial nos anos 2010, que a China ocupou a posição de economia central, ao tornar-se inequivocamente uma das principais economias geradoras de progresso técnico, exercendo papel de destaque em ambas as coordenadas estruturantes do sistema centro-periferia por meio de seu processo de industrialização.

3.1 A aquisição da primeira característica de economia central: a China na dinâmica global de acumulação de capital

Com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio em 2001, o país estabeleceu-se como um duplo polo na economia mundial (Medeiros, 2006). Em seu primeiro papel enquanto polo da economia mundial, a China tornou-se o principal centro de atração para a produção manufatureira

4. Aqui, portanto, abre-se espaço para i) as considerações a respeito do papel do centro cíclico principal na condição de emissor da moeda-chave internacional, inclusive para o ciclo financeiro internacional (Serrano, 2002; 2004); ii) o grau de integração financeira diferenciada entre países periféricos; e iii) a integração financeira periférica no ciclo financeiro, que, na reversão de fluxos em direção ao centro, pode passar por problemas de refinanciamento, e, na fase de abundância de liquidez internacional, pode ser acometida por endividamento excessivo, isto é, por fluxos que transcendem a necessidade de equacionamento do déficit em conta corrente e que podem agravá-lo.

global. Inicialmente, este papel resultou de uma resposta dos capitais dos países avançados à crise de lucratividade que os atingiu na década de 1970 e ao aumento da concorrência internacional entre os países industriais. Com a liberalização comercial e financeira, os capitais dos países centrais buscaram ativamente a difusão de diversos subsetores e etapas produtivas industriais intensivas em trabalho não qualificado para a periferia com a intenção de rebaixamento salarial. Se este processo ocorreu de forma mais difusa entre distintas periferias asiáticas nas últimas décadas do século XX, a China passou a ser o centro gravitacional deste movimento na virada do milênio, ancorada em seus baixíssimos custos unitários do trabalho em dólares e em baixos custos operacionais e de instalações para o capital industrial, viabilizado por amplos investimentos em infraestrutura (Majerowicz, 2016). Crescentemente, este papel atrator também respondeu ao objetivo de penetrar o grande mercado chinês em expansão.

A iniciativa dos próprios capitais de países centrais em difundir distintos subsetores e etapas produtivas industriais, promovendo e forjando estruturas de mercado concorrenciais, ocorreu concomitantemente à preservação do controle sobre o progresso técnico, com a manutenção dos subsetores e etapas industriais de maior sofisticação e dinamismo tecnológicos nas economias centrais e com o recrudescimento do sistema de propriedade intelectual. Este, por um lado, limitou a difusão de atividades consideradas chaves, por outro, garantiu que a difusão em atividades não essenciais engendrasse novos fluxos de renda da periferia ao centro. Como resultado, estabeleceu-se inicialmente uma divisão do trabalho entre os detentores de marcas e tecnologias nos Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e Alemanha e os fabricantes chineses em cadeias de produção *made in China*.

O segundo papel da China enquanto polo da economia mundial resulta da expansão da "fábrica do mundo" e, principalmente, do imenso processo de urbanização do país, que resultaram em uma extraordinária demanda por energia, matérias-primas e alimentos. Essa demanda, imensamente maior que a oferta interna, levou a uma grande pressão no mercado mundial pelas principais *commodities* primárias (Kaplinsky e Farooki, 2017), tornando o comércio internacional entre a China e os principais fornecedores dessas *commodities* – espalhados por todo o mundo, mas especialmente na Ásia – um fluxo comercial extraordinário. Assim, as importações de petróleo tornaram-se a segunda importação bruta da China em 2023 (WITS, 2025).[5] A estratégia de internacionalização chinesa, Going Global, que também começou em 2001, visa buscar mercados e fontes de suprimento das *commodities* necessárias para sua expansão interna (Ribeiro, 2022).

A ascensão da China como duplo polo da economia mundial provocou uma "ruptura estrutural" nos termos de troca entre produtos primários e industriais (Medeiros e Cintra, 2015). Em seu primeiro papel de duplo polo, rompeu-se a resistência baixista dos preços dos manufaturados para diversos produtos industriais no decorrer do ciclo, fundamental na concepção sobre a DTT de Prebisch. Tal resistência, que, em Prebisch (1949), era amparada no monopólio industrial dos países centrais e na forte organização sindical dos trabalhadores, conferindo-os elevado poder de barganha, viu seus pressupostos se esfacelarem face à ação internacional dos capitais dos países centrais. Assim, houve uma depressão dos preços dos manufaturados em que a China se tornou grande produtora, embora também tenha concorrido para tal efeito a difusão industrial, em menor escala, para distintas periferias (Kaplinsky, 2005; Farooki e Kaplinksy, 2012). Além do efeito baixista sobre o preço das

5. O valor das importações brutas inclui as reimportações, de forma que o petróleo e outros óleos obtidos de minerais betuminosos, crus (HS 2901) assumem a primeira posição, ultrapassando os circuitos integrados eletrônicos (HS8542), quando consideradas apenas as importações (WITS, 2025).

manufaturas, este tipo de industrialização periférica que emerge de cadeias de valor globais capitaneadas por transnacionais estrangeiras subverte diversos dos termos colocados por Prebisch. Se ela pode resolver o problema das elasticidades e suas consequências sobre a restrição externa, ela acaba por deteriorar a capacidade indutora da industrialização sobre o crescimento doméstico (dados seus encadeamentos para fora) e padece de pouco dinamismo tecnológico, não resolvendo o problema da geração e propagação desigual do progresso técnico. Deste modo, relativiza-se a conexão mais direta estabelecida por Prebisch entre indústria ou industrialização e progresso técnico, de forma que, embora a industrialização ainda seja condição necessária para romper com a dependência, não é qualquer tipo de industrialização suficiente para tal, como evidente na trajetória seguida pela China no século XXI centrada na tecnologia endógena (discutida em seguida).

Em seu segundo papel como duplo polo, a expansão chinesa teve forte impacto altista nos preços internacionais das *commodities* agrícolas e metais. Ainda que, após a CFG, os termos de troca não estejam em patamar tão alto como no período em tela, eles ainda permanecem relativamente elevados se vistos em termos históricos (Medeiros e Cintra, 2015). Além da melhoria nos termos de troca dos produtos primários, o papel irradiador da expansão chinesa para a economia mundial implicou uma trajetória de crescimento da demanda mundial mais intensiva em *commodities* (Kaplinsky e Farooki, 2017), mitigando ou mesmo suspendendo temporariamente o problema da disparidade das elasticidades.[6] Como resultado, houve uma forte pressão em direção à primarização exportadora dos parceiros comerciais chineses com potencial de suprir estas necessidades, independentemente de seus níveis de renda *per capita*.

O resultado deste conjunto de transformações fez com que países periféricos pudessem passar a apresentar padrões de comércio em que exportam e importam produtos manufaturados sofisticados, por meio da especialização nas etapas de montagem das cadeias de valor globais, ao passo que países de alta renda *per capita* pudessem se tornar dependentes da exportação de *commodities*. A UNCTAD (2023) considera que há "dependência de *commodities*" se estas excederem 60% do valor total de exportação de um país. Essa era uma configuração típica de pequenas economias primário-exportadoras e economias petrolíferas. No entanto, a ascensão da China e a mudança nos preços relativos internacionais nas últimas duas décadas também levaram várias grandes economias a se enquadrarem nesse critério. Em 2023, a participação de *commodities* primárias nas exportações totais foi de 73,4% no Brasil, 89,0% na Austrália, 77,5% na Rússia e 82,1% na Argentina.

3.2 A aquisição da segunda característica de economia central: a China como potência industrial e tecnológica

A industrialização chinesa transcendeu à acoplagem em cadeias de valor globais comandadas por empresas transnacionais. A ascensão econômica da China como potência industrial mundial é a experiência de desenvolvimento nacional mais preeminente e significativa deste século. Embora a China compartilhe características com o processo de industrialização seguido pelo Brasil no pós-guerra, como o processo de urbanização massiva e a ampla internacionalização do seu mercado interno, ela reproduziu a trajetória de industrialização historicamente seguida pelos países asiáticos no pós-guerra,

6. "Assim, diferentemente da era do pós-guerra, quando as economias desenvolvidas de alta renda com trajetórias de crescimento pouco intensivas em *commodities* eram os motores do crescimento da demanda enquanto Prebisch estava ativo, o crescimento da demanda atual e futura na economia global provavelmente será uma função da expansão das economias de renda média e baixa consumidoras *commodities*" (Kaplinsky e Farooki, 2017, p. 201).

particularmente com a diversificação das exportações industriais. Em que pesem estas similaridades, a ascensão da China também tem características únicas derivadas da sua inserção geopolítica, do avanço tecnológico e da estrutura econômica, com importantes consequências para as relações cêntricas e as estabelecidas entre centro e periferia, como ver-se-á adiante.

A evolução do progresso industrial e tecnológico da China é particularmente expresso em: i) sua entrada em estágios produtivos mais avançados das cadeias de valor industriais; ii) o crescente domínio de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs); iii) a *expertise* na produção de máquinas e equipamentos; iv) o desenvolvimento da automação aliado a passos decisivos em inteligência artificial; e v) sua posição dominante em máquinas e equipamentos para energia renovável. Tais conquistas decorreram da cópia e adaptação de tecnologias ocidentais associadas ao desenvolvimento de variantes próprias chinesas – incluindo aqui a expansão do investimento direto chinês voltados à aquisição de empresas tecnológicas – bem como de políticas abrangentes de endogenização tecnológica. Entre as últimas destacam-se o Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (2006-2020) e o Made in China 2025. Empresas estatais e privadas chinesas começaram a competir com empresas americanas e outras empresas transnacionais nos mercados chinês e global.

Estas características que descrevem a constituição da China enquanto um novo centro da economia mundial alteraram profundamente suas relações com os Estados Unidos, o centro cíclico principal. Estas transitaram da complementaridade entre os detentores de marcas e tecnologias nos Estados Unidos e as fábricas intensivas em mão de obra na China para serem predominantemente marcadas pela rivalidade após a CFG. Embora uma complementaridade evidente possa ser observada, especialmente nas tecnologias que ainda não foram completamente endogeneizadas pela China – por exemplo, entre semicondutores produzidos com tecnologia americana e equipamentos de telecomunicações 5G chineses, tornando os semicondutores a principal importação bruta chinesa –, a relação entre os Estados Unidos e a China mudou essencialmente, e os conflitos em torno da propriedade intelectual assumiram uma nova dimensão.

A rivalidade econômica entre China e Estados Unidos também é sustentada em duas singularidades que se imbricam na ascensão chinesa, a geopolítica e a tecnológica. A primeira originou-se da sua posição internacional como Estado com poder militar autônomo e protagonista da ordem internacional do pós-guerra. A segunda deriva da sua evolução atual em tecnologias críticas de uso dual, bem como da sua liderança tecnológica em áreas de fronteira. Com efeito, a ascensão do Japão e da Coreia do Sul após a Segunda Guerra Mundial ocorreu num contexto geopolítico em que os Estados Unidos forneceram a sua segurança e proteção militar, e, apesar do progresso tecnológico realizado pelas suas empresas nacionais, esta ascensão nunca desafiou os Estados Unidos em tecnologias críticas de uso dual.

Ademais, a intensa internacionalização da China vem produzindo novas fontes de rivalidades com os Estados Unidos. Ela foi fortalecida desde 2013 pela construção da Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI), atualmente envolvendo mais de 140 países, incluindo a maioria dos países da América do Sul. Haja vista que nem todo país central é também centro cíclico, isto é, nem todo país industrializado e tecnologicamente sofisticado tem relevância irradiadora para a dinâmica global de acumulação de capital – em que tamanho importa –, é na conjugação de ambas estas características que se encontra a força da internacionalização chinesa. Devido à sua base material, ao tamanho de sua população e a seu *status* de fábrica do mundo, a evolução econômica da China

implica uma inserção internacional que garanta não apenas um suprimento externo adequado de bens primários e a aquisição de tecnologia, especialmente em áreas ainda não endogeneizadas, mas também a diversificação do mercado externo para suas exportações industriais e para os investimentos de suas grandes empresas. Guiada por tais necessidades de sua estrutura produtiva e do nível de acumulação de capital atingido pelo país, a China rapidamente se estabeleceu como grande emprestadora e investidora internacional,[7] especialmente por meio de empresas e bancos estatais, além de grandes empresas privadas no setor de TIC. Ela busca atender a essas necessidades estabelecendo relações internacionais baseadas em interesses econômicos e parcerias estratégicas, que, no entanto, estão subordinadas ao princípio de que há apenas um Estado soberano sob o nome de China (Garcia *et al.*, 2023).

Devido às características de ser uma grande potência regional e ter uma crescente presença no cenário geopolítico global, a China começou a ser percebida pelos Estados Unidos como o principal desafiante ao poder americano após a CFG. Desde o primeiro governo Trump (2017-2021), uma política aberta de contenção econômica da China tem sido implementada. Trump realizou aumentos acentuados de tarifas, sanções e proibições a investimentos e tecnologias críticas, que foram expandidos no governo Biden (2021-2025). A disputa por tecnologias de uso dual – particularmente semicondutores – e acesso a minerais estratégicos para novas tecnologias – como nióbio, níquel, lítio, terras raras – tornou-se mais acirrada entre a China e os Estados Unidos e seus aliados. O protecionismo internacional dos últimos tem sido particularmente direcionado à capacidade tecnológica da chinesa Huawei nos sistemas de telecomunicações 5G, à expansão de grandes plataformas digitais – como o TikTok – na economia global e ao rápido progresso na produção e exportação de painéis solares, turbinas eólicas e carros elétricos – reproduzindo neste campo a trajetória de internacionalização dos automóveis japoneses no final do século anterior. Concomitantemente, as cadeias de fornecimento desses equipamentos tornaram-se objeto de amplos movimentos geopolíticos. Instaurou-se sobre a periferia uma corrida dos países centrais em busca dos minerais estratégicos a elas associados. Estes tornaram-se objeto das estratégias nacionais, como a política da China sobre minerais estratégicos[8] e a política industrial americana estabelecida por Biden, que inclui o controle nacional para fins de fornecimento e a nacionalização das cadeias produtivas. Imediatamente após a posse do segundo governo Trump, a guerra comercial tarifária ganhou um novo ímpeto, radicalizando a tendência de crescente disputa econômica que estava em curso especialmente após a CFG.

Assim, se a constituição da China como um novo centro da economia mundial provocou a reação dos Estados Unidos e de outros países centrais, as relações centro-periferia estabelecidas pela China, embora fundamentalmente forjadas pelo canal comercial, passaram crescentemente a incorporar a exportação de capitais, com a integração financeira e os investimentos diretos. Enquanto a maior parcela do IED chinês está nos Estados Unidos, direcionada a empresas de alta tecnologia e serviços financeiros, o IED chinês diversificou-se mais nos últimos anos em termos de setores e países, ainda que a busca por recursos primários continue sendo uma direção central (Ribeiro, 2022).

7. "Totalizando US$ 73 bilhões em 2006, o estoque de IDE chinês no mundo subiu para US$ 2 trilhões em apenas treze anos, colocando a China como a segunda maior fonte de IDE no mundo" (Torres, 2020, p. 25). "Os investimentos não financeiros chineses no exterior atingiram um recorde histórico em 2016: um total de US$ 170,11 bilhões em projetos vinculados a 7.961 empresas em 164 países e regiões. Foi a primeira vez que o total de investimentos do país no exterior superou o total de investimentos estrangeiros que recebeu" (Garcia *et al*., 2023, p. 4).

8. "Na década de 2000, a China mudou seu foco para o planejamento estratégico de recursos minerais, tornando-o uma prioridade política. Em 2009, controlava 97% do mercado global de terras raras. Em 2010, apertou suas cotas de exportação de terras raras, levando a um aumento acentuado nos preços em 2011 e a uma crise global na cadeia de suprimentos. Conflitos comerciais sobre terras raras entre a China e os países ocidentais surgiram em 2011, com a China implementando medidas de proteção (…)" (Pope e Smith, 2023, p. 12).

Neste contexto, as grandes economias primário-exportadoras da Austrália e do Brasil também se destacam entre os principais destinos de IED da China.[9] Recentemente, a própria reação dos Estados Unidos e as políticas de relocalização industrial para países aliados e geograficamente próximos praticadas por multinacionais americanas tiveram um efeito importante nos investimentos chineses no exterior, que caíram nos Estados Unidos, Austrália e Europa e aumentaram nos países da BRI (Cariello, 2023). Adicionalmente, a China vem forjando um emergente sistema de resgate financeiro internacional, que opera por meio de "ajuda de balanço de pagamentos via Banco Popular da China por uma rede de linhas de *swap* e, segundo, auxílio de liquidez via empréstimos e depósitos de bancos estatais e empresas de *commodities* chinesas" (Horn *et al.*, 2023, p. 2).

Após uma expansão extraordinária por três décadas, a economia chinesa está passando por uma mudança importante em sua estratégia de acumulação. Como resultado da pandemia de covid-19 e da recente crise imobiliária, houve uma forte desaceleração em sua taxa de crescimento econômico, interpretada por muitos como uma crise resultante de problemas estruturais como excesso de capacidade, subconsumo (Wolf, 2023; Krugman, 2023), alto endividamento empresarial e familiar e desequilíbrios financeiros nas empresas (Koo, 2023; The Economist, 2023). De uma perspectiva macroeconômica estruturalista, o que parece estar se afirmando é uma nova trajetória de desenvolvimento com o maior papel do consumo interno e das inovações voltados a mitigar os custos sociais e ambientais de seu desenvolvimento. Essa trajetória de crescimento – o "novo normal" – atende a diversas pressões endógenas na economia e na sociedade chinesas, bem como às pressões internacionais que surgiram na última década e que foram ampliadas pelo aumento dos salários reais e pela desaceleração das exportações. Tal mudança, juntamente com os avanços em tecnologias verdes e digitais, vem alterando o tipo de especialização e posição da China nas cadeias produtivas, com impactos importantes na economia mundial. Entre eles está a retomada da política industrial aberta e abrangente nas demais economias centrais. Caso a trajetória de aumento dos salários na China persista, é possível considerar que a competitividade industrial relativa nos países periféricos aumentará em alguns subsetores, abrindo um espaço antes ocupado por produtos manufaturados baratos feitos na China.

Se a ascensão da China a novo centro da economia mundial teve efeitos transformadores em escala global, afetando tanto os países centrais como os periféricos, ela foi acomodada pela economia brasileira de forma passiva, contribuindo para um quadro de regressão estrutural da economia brasileira.

4 A ECONOMIA BRASILEIRA À LUZ DA ASCENSÃO CHINESA

Na década de 1970, o Brasil seguiu uma estratégia de industrialização que não era muito diferente daquela perseguida pelos países asiáticos e, em certos aspectos, também semelhante à estratégia que mais tarde surgiu na China. Com efeito, as industrializações chinesa do pós-reformas e brasileira contaram com elevada participação de capital estrangeiro – especialmente dos Estados Unidos e da Europa, concentrado nas indústrias automobilística e de bens de consumo duráveis – e uma presença importante de empresas estatais em indústrias pesadas e serviços de utilidade pública. Ao lado de *commodities* tradicionais, particularmente soja, carne e minério de ferro, o Brasil começou a exportar produtos industriais sofisticados, como aviões, automóveis, máquinas e equipamentos e armas,

9. De acordo com o China Global Investment Tracker (CGIT, 2025), os quatro principais países em termos de fluxos brutos acumulados de entrada de investimentos diretos chineses entre 2005 e 2024 foram os Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Brasil.

especialmente para os Estados Unidos e a América do Sul, ainda que muitos destes bens fossem produzidos por multinacionais estrangeiras no país. Esse padrão de desenvolvimento ocorreu com forte endividamento externo. Após um aumento substancial na taxa de juros dos Estados Unidos em 1979, a economia brasileira experimentou uma grave crise de balanço de pagamentos e hiperinflação. A industrialização brasileira, portanto, não foi capaz de romper com a dependência do país: sua dimensão financeira interrompeu a trajetória de mudança estrutural sem que a endogenização do progresso técnico tivesse avançado suficientemente.

Historicamente, as relações econômicas do país estavam essencialmente concentradas em seus principais parceiros comerciais e investidores, como os Estados Unidos, a Europa e o Japão. As relações políticas com a China tiveram um marco importante em 1974 com o reconhecimento diplomático do país, mas as relações econômicas eram bastante limitadas. No entanto, em 1988, houve um importante projeto conjunto em produção e pesquisa de satélites – o programa Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (China–Brazil Earth Resources Satellite – CBERS) – e, em 1993, as relações Brasil-China alcançaram o que veio a ser descrito como uma parceria estratégica (Albuquerque, 2016).

Na década de 1990, o Brasil mudou seu padrão de crescimento liderado pelo Estado e adotou um programa de reformas liberalizantes e privatizantes predicado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, que foi consagrado como o Consenso de Washington. Também estabeleceu uma união aduaneira com Argentina, Uruguai e Paraguai, o Mercosul, em 1991. Após uma década de abertura externa, privatização, desnacionalização e integração financeira, o Brasil (assim como a América do Sul em geral) experimentou em 1999 uma nova crise de balanço de pagamentos, que emanou da forte expansão de sua dívida externa e do declínio das exportações do país. Essa crise começou a ser desfeita no início do novo milênio por um conjunto de transformações na economia mundial, incluindo uma redução na taxa de juros internacional, uma forte expansão da liquidez e o crescimento da demanda chinesa pelas *commodities* nas quais o Brasil detinha grandes vantagens absolutas.

A política econômica do primeiro governo Lula, do Partido dos Trabalhadores, iniciada em 2003, não alterou a política ortodoxa anterior baseada no "tripé macroeconômico" (superávit fiscal primário, metas de inflação e câmbio flutuante). No entanto, a expansão das exportações resultante da maior quantidade de matérias-primas demandada pela China e da alta dos preços das *commodities* foi essencial para reduzir a restrição externa ao crescimento da economia brasileira e atrair novos investimentos nas décadas de 2000 e 2010. Essa nova realidade foi institucionalizada por meio de amplas iniciativas políticas e ganhou particular relevância a partir de 2007, durante o segundo governo Lula, e especialmente a partir de 2010, quando grandes extrações de petróleo nas camadas do pré-sal transformaram o país de importador em exportador de petróleo bruto, em parte destinado à China.

Neste contexto, as relações econômicas entre Brasil e China expandiram-se progressivamente por meio de múltiplas iniciativas – especialmente na década de 2000 – que abrangeram não apenas acordos bilaterais e de cooperação, mas também a formação de novos arranjos plurilaterais, como o bloco BRICS.[10] Em 2004, os dois governos criaram a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban) (Garcia *et al.*, 2023). Segundo Iasco-Pereira e Libânio (2023, p. 4), "o governo de Luiz Inácio Lula da Silva buscou implementar a 'Agenda China' com a finalidade de

10. Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

inserir empresas brasileiras no mercado chinês, aumentar as exportações (inclusive de bens manufaturados) para a China, atrair investimentos chineses para o Brasil, dentre outros objetivos". Em 2012, as relações bilaterais foram elevadas a "parceria estratégica global", o que "geralmente atribui um caráter especial ao relacionamento entre os dois países"[11] (Albuquerque, 2016, p. 52). Estas relações ganharam particular relevância dada a crescente parceria entre o Brasil e a China num contexto marcado pela intensificação da disputa geopolítica e geoeconômica entre os Estados Unidos e a China. Desde 2018, quando a China convidou os países latino-americanos a participar na BRI, 21 países assinaram memorandos de entendimento (Jenkins, 2021). Embora o Brasil não faça parte, negociações para sua adesão começaram em 2024.

4.1 O impacto comercial da ascensão chinesa

Em 2000, as exportações brasileiras para a China foram de US$ 1 bilhão. Após a CFG, em 2009, as exportações atingiram US$ 20 bilhões, já exibindo um importante saldo comercial positivo para o Brasil. Naquele ano, o país tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil. Contudo, as exportações para a China continuaram ganhando força: atingiram US$ 40 bilhões em 2014 e US$ 90 bilhões em 2022, com aumento contínuo do saldo comercial positivo (BCB, 2022), que contribuiu para a formação de um alto nível de reservas na última década.[12] O comércio com a China respondeu por dois terços do saldo comercial positivo geral do Brasil (Hiratuka, 2022).

Esse fluxo de comércio bilateral tornou-se aproximadamente duas vezes aquele existente entre Brasil e Estados Unidos. A China constituiu-se como o maior mercado para as exportações brasileiras, essencialmente concentradas em *commodities* agrícolas, minerais e energia, enquanto o mercado interno brasileiro absorve um fluxo crescente de manufaturas chinesas variadas, especialmente produtos de TIC e máquinas e equipamentos, inclusive, mais recentemente, painéis de energia solar.[13] Embora as exportações brasileiras incluam minerais críticos usados em novas tecnologias, como lítio, manganês, nióbio e níquel, há fortíssima concentração em apenas três produtos primários: a soja, o minério de ferro e o petróleo que compuseram 75% das exportações do país para a China em 2024.[14]

Conforme discutido em Medeiros e Cintra (2015), essas relações comerciais implicam em um "efeito demanda" e um "efeito estrutura" sobre a economia brasileira. O primeiro é exercido por meio das exportações e seus multiplicadores sobre os componentes domésticos da demanda. Em economias onde as exportações são uma alta parcela da renda, o "efeito demanda" tem um impacto grande e direto no crescimento econômico. No caso brasileiro, embora tenha sido significativo, o principal impacto da demanda chinesa sobre as *commodities* brasileiras foi sobre a capacidade de importação do país, possibilitando uma maior taxa de crescimento impulsionada pelos componentes

11. Embora diferentes acepções possam ser associadas ao termo, "Zhang Xin, do Council of Promotion of International Trade, tentou explicar o significado da parceria estratégica global. Seria estratégico para a China, devido à centralidade do Brasil na produção de *commodities*, e global (*compreehensive*) porque a cooperação engloba várias áreas. Ele mencionou explicitamente a facilidade com a qual as estatais chinesas conseguem trabalhar, por exemplo, na produção, transmissão e distribuição de eletricidade ou no comércio eletrônico: 'Brasil está aberto a investimentos chineses. Não é fácil encontrar isso' (*Brazil is open to chinese FDI. Not easy to find*)" (Schutte, 2020, p. 83-84).

12. Quando se neutraliza o impacto da alta dos preços das *commodities* (fluxo de comércio a preços constantes), observa-se que o saldo comercial positivo brasileiro se deve essencialmente ao efeito preço (Iasco-Pereira e Libânio, 2023).

13. "O Brasil importa principalmente uma ampla gama de produtos manufaturados da China. Os principais itens são: válvulas e tubos; compostos orgânicos-inorgânicos, equipamentos de telecomunicações e uma série de outros produtos para a indústria de transformação" (Garcia *et al.*, 2023, p. 14).

14. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home.

domésticos da renda. No segundo governo Lula, esse efeito foi combinado com uma forte expansão da demanda doméstica e um aumento dos investimentos públicos, que na década anterior haviam sido fortemente comprimidos.

O segundo efeito, referente à estrutura, ocorre por meio dos impactos desiguais do comércio sobre diferentes setores e atividades econômicas, refletindo diversos graus de complementaridade e rivalidade. As importações industriais da China contribuíram para um amplo processo de desindustrialização no Brasil (Medeiros e Cintra, 2015). Assim como no resto do mundo que tem um forte setor industrial, a penetração das importações Made in China deslocou produtores industriais nacionais tanto no mercado interno quanto em terceiros mercados. No caso brasileiro, esse efeito deslocamento ocorreu entre os países do Mercosul.[15]

Na última década, a penetração das exportações chinesas no mercado interno ocorreu em um contexto marcado pela desaceleração do crescimento econômico, resultante especialmente das mudanças na economia mundial e na política econômica iniciada pelo governo Dilma Roussef. Em 2015, houve uma abrupta contração fiscal e consequente contração econômica. Os anos seguintes foram de baixo crescimento. Como resultado dessa evolução macroeconômica, a participação do investimento no PIB (especialmente do investimento no setor manufatureiro) caiu acentuadamente.

A desindustrialização e a perda de densidade nas cadeias produtivas surgiram como um fenômeno abrangente (Passoni, 2023). Embora o aumento do coeficiente de importação tenha contribuído para essa transformação, a contração da demanda interna – em particular, o investimento em construção – teve um impacto central. A desindustrialização expressou-se tanto na retração do valor adicionado da manufatura no PIB brasileiro (de 14,7% em 1990 para 9,9% em 2020) quanto na perda de *status* na manufatura internacional: "quando medido em relação a outras economias emergentes (excluindo a China), a participação do Brasil no valor agregado da manufatura caiu de 14% em 1990 para 7,4% em 2020 e de 2,5% para 1,3% medido em relação ao mundo como um todo" (Hiratuka, 2022, p. 11).

Atualmente, o Brasil se tornou um mercado importante para a produção automobilística chinesa que se tornou a principal origem das importações brasileiras de automóveis, superando Argentina e México, no primeiro trimestre de 2024 (Watanabe, 2024). Essa expansão é formada basicamente por veículos elétricos.

Houve outro efeito resultante da expansão da China. A expansão do agronegócio e da mineração induzida pela demanda chinesa levou a um deslocamento da fronteira agrícola para o Centro-Oeste do país (região do Cerrado) e a Amazônia. Isso resultou em um grande movimento de apropriação, deslocamento e realocação de terras e pessoas, com forte impacto no direito à terra e nos direitos humanos de camponeses, ribeirinhos, povos indígenas e quilombolas. Além disso, alimentou o desmatamento, levando à emissão de gases de efeito estufa (GEE),[16] e a contaminação por pesticidas da terra, água, pessoas e outros seres vivos. Os impactos sociais e ambientais destas relações podem se acentuar no contexto da atual corrida dos países centrais por minerais estratégicos. O Brasil tem vasta

15. "(…) com a desaceleração do crescimento econômico em algumas economias da região pós-2009 particularmente no Brasil, a rivalidade com as exportações procedentes da China aumentou e, do mesmo modo ampliaram as diferenças entre os países em relação aos acordos de livre comércio com a China e o comércio regional" (Medeiros e Cintra, 2015, p. 29-30).

16. "(…) em 2017, as importações de soja pela China foram associadas a 6,5 milhões de toneladas de emissões de CO_2 ligadas ao desmatamento para expansão da soja na Amazônia e no Cerrado. Isso representa 43% de todo o risco de emissões de CO_2 do desmatamento da soja nessas regiões" (Hiratuka, 2022, p. 7).

diversidade de minerais e já é um exportador significativo de alumínio, bauxita, grafite, nióbio e tem grande potencial em cobre, lítio, potássio, urânio e, especialmente, terras raras (Pope e Smith, 2023).

Embora o Brasil tenha se afirmado como um importante exportador para a China – cerca de 4,8% das suas importações totais em 2023 –, o país não desfruta de um alto poder de barganha que tal participação poderia viabilizar sobre o país asiático, pois as exportações de soja, minério de ferro e petróleo dependem crescentemente da demanda chinesa e não podem ser deslocadas para terceiros mercados. Já em relação às exportações manufatureiras da China, o Brasil é um mercado marginal – 1,8% das suas exportações totais em 2023. Ainda que esteja em expansão, a importância do mercado brasileiro para as exportações chinesas não é nada comparável ao mercado asiático, que vem absorvendo uma parcela importante das exportações do país. Isto significa que a importância do Brasil para o comércio exterior geral da China é muito menor do que a importância da China para as exportações brasileiras. Evidentemente, isto implica em uma forte assimetria no poder de barganha dos dois países, que também se materializa no fato que mudanças na política econômica chinesa possuem um efeito substancialmente maior sobre o Brasil do que alterações na política econômica brasileira sobre a China.

4.2 Investimentos e empréstimos chineses no Brasil

A expansão das exportações de soja, minério de ferro e petróleo foram, por sua vez, um dos principais vetores de financiamentos e investimentos chineses. Houve forte expansão dos empréstimos de bancos chineses para grandes empresas exportadoras brasileiras, como Vale e Petrobras, o que reforçou a demanda de importação de bens industriais chineses.[17] O China Development Bank (CDB), principal banco de desenvolvimento chinês, tornou-se um grande financiador, especialmente para a Petrobras a partir de 2009. Em um contexto em que os fluxos de IDE para a economia brasileira foram bastante significativos na última década, aqueles de origem chinesa foram substanciais desde 2010 (Kupfer e Freitas, 2018).

Ainda que os investimentos chineses tenham atraído bastante atenção da literatura acadêmica, só os empréstimos chineses para a Petrobras superavam todo o estoque de IDE chinês no país na virada da década de 2020: entre 2009 e 2019 tais empréstimos totalizaram US$ 32 bilhões (Barbosa, 2020), ao passo que o estoque de IDE chinês no Brasil em 2019 era de US$ 28 bilhões (tabela 1). A relação financeira da China com a Petrobras possui três elementos distintivos: os "empréstimos por petróleo, requerimentos de conteúdo chinês e um padrão anticíclico" (Barbosa, 2020, p. 334). Essas características são expressão do pragmatismo que informa as relações econômicas da China: ainda que as instituições financeiras chinesas tenham fornecido liquidez em momentos de necessidade da Petrobras, quando as demais instituições internacionais se negavam, estes contratos também respondem diretamente a interesses estratégicos da China ao garantirem o fornecimento de petróleo e fortalecerem a expansão internacional de suas empresas (Barbosa, 2020; Garcia *et al*., 2023).

17. Os cinco maiores bancos chineses entraram sucessivamente no Brasil (Baumann *et al*., 2021).

No que diz respeito ao IDE chinês, o Brasil aparece como principal receptor na América Latina entre 2003 e 2023 (Cariello, 2023) e quarto no mundo entre 2005 e 2024 (CGIT, 2025). Entretanto, a participação do Brasil e dos demais países no estoque de investimentos chineses é de difícil aferição, uma vez que os dados oficiais chineses reportam seus investimentos por país imediato e não final, sendo também a fonte de dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) para a China.[18] As bases de dados alternativas que lastreiam as afirmações supramencionadas, em verdade, reportam os fluxos de entrada brutos acumulados em determinado período – bases do Conselho Empresarial China-Brasil, acessadas indiretamente pelas análises em Cariello (2021; 2022; 2023; 2024); do BRICS Policy Center – Painel China; e da American Enterprise Institute, CGIT.[19]

Em que pesem estas limitações, não há dúvidas de que o Brasil se tornou um importante destino dos IDE chinês no continente e no mundo. A China converteu-se no quinto maior investidor no país[20] em termos de estoque[21] por controlador final, com US$ 53,2 bilhões em 2023 (BCB, 2025b). Embora a participação chinesa no estoque tenha aumentado em 3,9 pontos percentuais entre 2010 e 2023, atingindo 5,23% do total, a participação dos Estados Unidos cresceu ainda mais em pontos percentuais, 8,1, alcançando 26,8% (BCB, 2025b). O crescimento da participação de ambos os países ocorreu às custas da União Europeia – que, enquanto UE13,[22] é o maior investidor no país. Sua participação caiu de 44,6% para 31,5%.

18. Os dados são reportados pelo Ministry of Commerce. Para o Brasil, a fonte da UNCTAD é o Banco Central (UNCTAD, 2024).

19. Importantes análises a partir de bases alternativas que registram os ingressos anuais de investimentos chineses acabam por tratar inadequadamente o somatório de fluxos brutos de entrada em determinado período como estoque (Cariello, 2021; 2022; 2023; 2024). Portanto, elas não levam em conta investimentos pretéritos ao período, as variações nos preços dos ativos ao longo do tempo, os impactos cambiais na valoração dos ativos e tampouco os "desinvestimentos" chineses, isto é, a saída de investimento direto chinês no país. A desconsideração deste último elemento afeta também as análises de fluxos anuais com estas bases alternativas, inflando-os. Por exemplo, notam-se três vendas de posições chinesas para empresas brasileiras recentemente: a da participação da China Communications Construction Company no megaporto de São Luís para a Cosan por US$138 milhões em 2021, devido ao intenso conflito social provocado pelo projeto (Grisotto, 2022); a da Guide Investimentos pela Fosun para o Banco Safra por US$ 120 milhões em 2024 (Hodgkin, 2024); e a de uma subsidiária da Sinochem que detinha 40% de participação no Campo de Peregrino para Prio (antiga PetroRio) por US$ 1,9 bilhão em 2024 (Prio, 2024; Estadão, 2024). Só esta última venda ultrapassa em valor o total dos novos investimentos chineses, em 2024, no Brasil registrados pelo CGIT (cinco transações, US$ 1,85 bilhão) e pelo Painel China (quatro transações, US$ 1,7 bilhão). Isso afeta as análises de fluxo, que pode se tornar negativo, e ainda mais a de valor acumulado dos investimentos chineses, já que ambas as bases contabilizam a entrada de US$ 3,07 bilhões em 2010, quando a Sinochem adquiriu a participação no Peregrino. A despeito destas questões, estas bases de dados alternativas são extremamente ricas por fornecerem dados granulares sobre novos investimentos chineses, indisponíveis em fontes oficiais, além de captarem eventuais investimentos diretos financiados no mercado doméstico.

20. Esta posição pode muito bem ser a quarta, já que foi registrada a estranha presença do Uruguai como quarto maior investidor no país em 2023. O Uruguai teria saltado de um estoque de US$ 2,9 bilhões em 2021 para US$ 22,5 bilhões em 2022 e US$ 58,5 bilhões em 2023 (BCB, 2025b), o que provavelmente revela uma dificuldade em aferir adequadamente o controlador final de investimentos roteados por lá. Por esta razão, não incluímos o Uruguai na figura 1 desta seção.

21. Ao longo desta seção nos referimos apenas ao estoque de investimento direto no país enquanto participação no capital, excluímos a análise das operações intercompanhia.

22. Para fins desta seção, quando mencionamos a União Europeia estamos nos referindo a um subconjunto de treze países (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Alemanha, Portugal, França, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia, Finlândia, Irlanda, Itália) que o Banco Central fornece dados de investimento desagregados por setor. Os demais quatorze países do bloco não combinaram mais do que 0,03% de participação no estoque de investimento direto no país (BCB, 2025b).

TABELA 1
Estoque de investimento direto chinês no Brasil, participação no capital (2010-2023)
(Em valor total e composição dos três principais setores e suas participações no valor total)

Ano	Total (US$ bilhões)	Estoque do IED chinês no Brasil					
		Três principais setores (posição e participação)					
		1º	%	2º	%	3º	%
2010	**7,87**	Indústrias extrativas	90,8	Finanças[1]	4,7	Indústria de transformação	2,7
2011	**9,27**	Indústrias extrativas	88,0	Eletricidade e gás	7,5	Indústria de transformação	1,7
2012	**9,79**	Indústrias extrativas	86,0	Eletricidade e gás	8,5	Comércio e reparação[2]	2,7
2013	**11,52**	Indústrias extrativas	83,6	Eletricidade e gás	8,9	Indústria de transformação	4,4
2014	**12,22**	Indústrias extrativas	75,6	Finanças[1]	11,1	Indústria de transformação	5,0
2015	**8,61**	Indústrias extrativas	54,2	Eletricidade e gás	31,4	Finanças[1]	6,6
2016	**13,8**	Eletricidade e gás	43,5	Indústrias extrativas	39,5	Finanças[1]	7,1
2017	**23,42**	Eletricidade e gás	66,2	Indústrias extrativas	21,7	Finanças[1]	4,5
2018	**23,38**	Eletricidade e gás	60,1	Indústrias extrativas	25,7	Indústria de transformação	4,4
2019	**28,12**	Eletricidade e gás	50,4	Indústrias extrativas	38,1	Comércio e reparação[2]	3,8
2020	**22,64**	Eletricidade e gás	48,6	Indústrias extrativas	35,0	Finanças[1]	4,8
2021	**29,86**	Indústrias extrativas	42,2	Eletricidade e gás	41,4	Indústria de transformação	5,4
2022	**36,71**	Eletricidade e gás	40,3	Indústrias extrativas	39,4	Indústria de transformação	7,1
2023	**53,18**	Indústrias extrativas	47,6	Eletricidade e gás	37,7	Indústria de transformação	4,5

Fonte: BCB (2025b).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] "Finanças" refere-se a "atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados".
[2] "Comércio e reparação" refere-se a "comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas".

No período 2010-2023, os investimentos chineses no Brasil concentraram-se inicialmente nas indústrias extrativas, tendo, a partir de meados dos anos 2010, apresentado grande presença no setor de eletricidade e gás (tabela 1). Estes setores, que têm se revezado na posição de primeiro e segundo maiores atratores de investimentos da China, representaram em quase todos os anos em análise mais de 80% do total investido pelo país no Brasil. Tais investimentos têm sido liderados por estatais chinesas e têm contribuído em grande medida para a desnacionalização de capacidade produtiva, especialmente no setor elétrico. State Grid,[23] China Three Gorges[24] e Sinopec tornaram-se grandes investidores no Brasil (Busilli e Jaime, 2021). Nos últimos anos, empresas chinesas começaram a investir na extração de minerais críticos,[25] em um contexto em que várias empresas multinacionais e nacionais[26] expandiram sua produção no país.

23. "Em 2016, quando foram registrados os maiores investimentos chineses de todo o período, a State Grid realizou um investimento de US$ 5,58 bilhões na empresa brasileira de energia CPFL" (Busilli e Jaime, 2021, p. 554). Ademais: "A State Grid atualmente controla a operação de cerca de 14.200 km de linhas de transmissão no Brasil – com outros 2.500 km em construção. Dessa forma, as linhas operacionais da State Grid respondem por cerca de 10% do total da rede elétrica brasileira" (Torres, 2020, p. 7).

24. "A China Three Gorges Corp. investiu US$ 1,2 bilhão para adquirir os ativos brasileiros da Duke Energy. Também comprou uma franquia de trinta anos para duas grandes usinas hidrelétricas por US$ 3.660 milhões" (Busilli e Jaime, 2021, p. 554).

25. "Por exemplo, a aquisição da Nióbio Brasil Ltda. e da Fosfatos Brasil Ltda. da Anglo-American pela China Molybdenum, em 2016, tornou-a a segunda maior produtora de nióbio do mundo e a segunda maior fornecedora de fosfatos no Brasil. Anteriormente, em 2011, um consórcio de cinco empresas estatais chinesas comprou uma participação de 15% na Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), a maior produtora de nióbio do mundo" (Pope e Smith, 2023, p. 21).

26. "Em 2021, havia 108 processos de mineração ativos vinculados a empresas ligadas a agentes estrangeiros. Em 2022, foram 175, e, em maio de 2023, havia 111 processos de mineração ativos, sugerindo que este ano pode superar os anteriores em termos de interesse internacional em terras raras no Brasil" (Pope e Smith, 2023, p. 29).

Muito atrás em participação, o terceiro principal setor de investimento chinês tem se alternado ao longo do tempo entre atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; comércio e reparação de automóveis e motocicletas; e indústria da transformação. Apesar desta rotatividade, na maioria dos anos e, em particular no último triênio, a indústria da transformação ocupou esta posição.

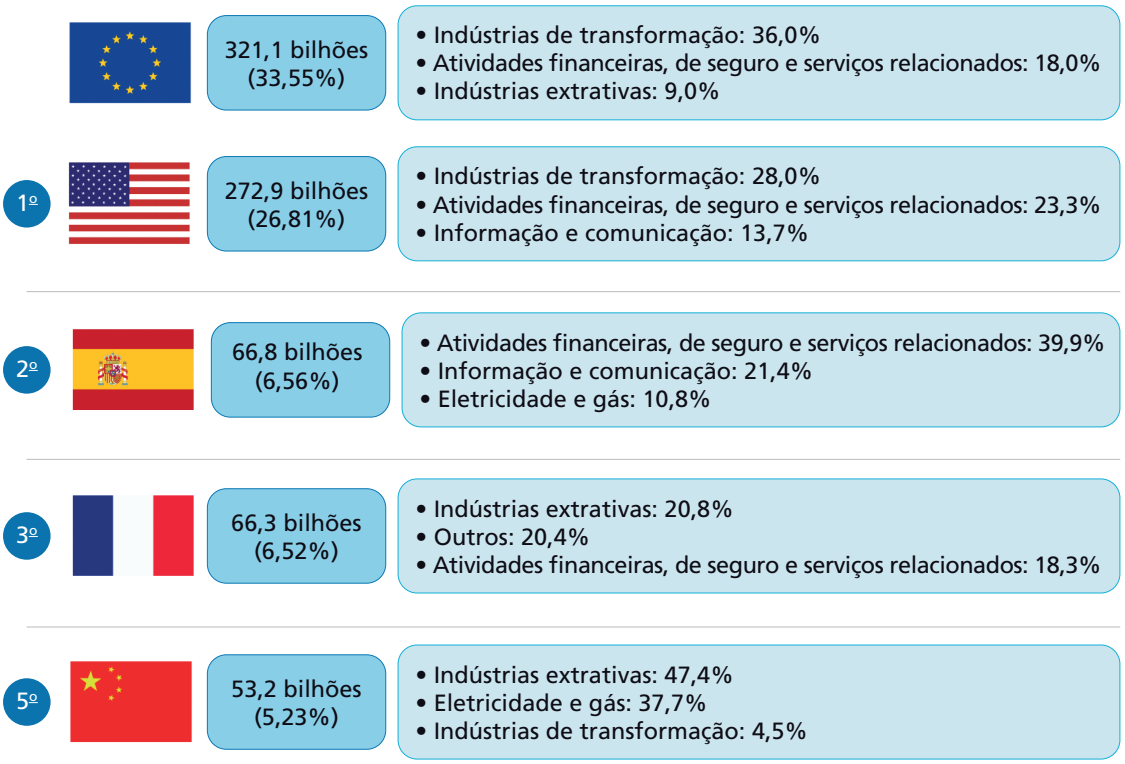
O setor manufatureiro tem maior destaque quando se analisam os investimentos por números de projetos (Garcia *et al.*, 2023). Garcia *et al.* (2023) analisaram 158 projetos de investimentos chineses entre 2007 e 2021, revelando um maior número de empresas em diversas atividades no Brasil. Embora nestes se incluam projetos de investimentos voltados para apoiar as exportações primárias, como aqueles destinados a serviços financeiros e infraestrutura de transporte (Torres, 2010), o mercado interno também se coloca como atrator de investimentos. Como o Brasil é a principal economia da América do Sul, com um grande mercado internacionalizado, o país também é percebido como um mercado potencial para investimentos chineses. Neste contexto, destaca-se o setor automotivo, mas também máquinas e telecomunicações (por exemplo Chery, Sany, Huawei, Lenovo) (Torres, 2020). Nos anos mais recentes, projetos de investimentos em veículos com motores 100% elétricos ou híbridos (Great Wall, BYD), baterias e painéis solares (BYD) e em 5G (Huawei) ganharam particular importância (Hiratuka, 2022; Cariello, 2023).

A composição setorial do estoque de investimentos diretos chineses diverge substancialmente da dos principais investidores no país, a UE13 e os Estados Unidos (figura 1). Em 2023, estes tinham na indústria da transformação e nas atividades financeiras, de seguro e serviços relacionados o primeiro e segundo maior setores de investimento, respectivamente. Ademais, os investimentos são menos concentrados neles, que, em conjunto, representam ao redor de 50% do estoque tanto para os Estados Unidos quanto para a UE13.

Ainda a partir das análises lastreadas em bases alternativas, é possível verificar a modalidade de ingresso dos investimentos chineses. Garcia *et al.* (2023) identificam que 77,7% do valor total dos investimentos chineses analisados entre 2007 e 2021 ingressaram por fusões e aquisições, especialmente associados a grandes projetos de investimentos de estatais chinesas em petróleo e eletricidade. A prevalência desta modalidade inscreve-se em um quadro mais geral que se estabeleceu a partir da CFG no qual o país atraiu grandes fluxos de investimentos voltados à aquisição de empresas nacionais (Sarti e Laplane, 2019). Recentemente, entretanto, Carrielo (2023) constatou que os novos projetos de investimento ocorreram principalmente na modalidade *greenfield*, que representou 54% e 90% do valor dos projetos registrados pelo Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) em 2022 e 2023, respectivamente.

Se o Brasil é um grande receptor de investimentos estrangeiros, sua posição como investidor internacional é muito menor e focada principalmente em paraísos fiscais (Medeiros e Sarti, 2021). Embora em valores relativamente pequenos, há vários investimentos de empresas brasileiras na China, que se concentram em atividades de serviços e indústrias associadas a recursos naturais. Vale destacar a presença da Vale, Embraer, Petrobras, Marcopolo, Suzano, Marfrig, Odebrecht, BRF e Weg. Todavia, devido ao forte protecionismo chinês contra a Embraer, a empresa brasileira de mais alta tecnologia não se afirmou neste mercado e encerrou sua presença na China em 2017.

FIGURA 1
Estoque de IED no Brasil, participação no capital, por países selecionados e UE13 (2023)
(Em posição do país, valor, participação no total e principais setores)



Fonte: BCB (2025b).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] O quarto principal investidor foi o Uruguai (nota de rodapé 20).
[2] UE13 denomina os treze seguintes países da União Europeia: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Alemanha, Portugal, França, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia, Finlândia, Irlanda e Itália.

4.3 As novas relações centro-periferia

Apesar da crescente integração financeira e da expansão dos investimentos chineses, o principal canal por meio do qual o novo centro cíclico impacta a economia brasileira continua ser o comércio. Em grande medida, os empréstimos e investimentos diretos chineses visam reforçar tal dimensão comercial.

Há quem tenha visto na nova inserção externa brasileira a partir da ascensão da China tanto desenvolvimento quanto maior autonomia no cenário internacional. Assim, em livro dedicado à *Economia Política Global de Raúl Prebisch* (Margulis, 2017), Hopewell (2017, p. 168) afirma que "ao contrário das expectativas de Prebisch, a expansão agrícola propiciou ao Brasil os meios para aumentar tanto seu poder econômico quanto político". Em tal concepção, a constituição do Brasil como potência agrícola exportadora estaria baseada na industrialização da agricultura e no progresso técnico endógeno liderado pelo Estado, especialmente via Embrapa, viabilizando a expansão da fronteira agrícola sobre o Cerrado com aumento de produtividade. Desta forma, "o caso brasileiro confirma a crença de Prebisch de que um estado ativo, intervencionista e engajado na promoção da industrialização é crítico para o crescimento econômico e o desenvolvimento, embora no caso do Brasil tenha sido a agricultura ao invés da manufatura" (Hopewell, 2017, p. 169).

Notamos, todavia, que Prebisch (1949) não era alheio à necessidade de industrializar a agricultura, aumentar a produtividade no setor e tampouco ao papel das exportações agrícolas. Para ele, as exportações primárias garantiriam a capacidade de importar as máquinas necessárias à mecanização agrícola, incrementando a produtividade, e forneceriam as divisas necessárias ao processo de industrialização, inclusive de máquinas agrícolas. Particularmente, ele especifica que uma das características fundamentais da estrutura econômica periférica não é a ausência de progresso técnico, mas que este tende a ocorrer ali "onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a custo baixo, com destino aos grandes centros industrializados" (CEPAL, 1951, p. 1), visão esta que acaba por ser corroborada pela análise de Hopewell (2017).

Em que pese o papel do Estado brasileiro no desenvolvimento tecnológico (além de crédito e isenções fiscais) para viabilizar a expansão da fronteira agrícola *pari passu* com a crescente demanda chinesa, Silva (2022) ressalta que, ao contrário da dinâmica interna da industrialização da agricultura nos anos 1970, este processo passou a responder a uma dinâmica externa em que os complexos agroindustriais se estabeleceram muito além da fronteira do Estado nacional. No comércio externo, são as grandes empresas transnacionais Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus Company as principais exportadoras de soja e milho brasileiros para ração – elas respondem por 60% a 70% das exportações da produção agrícola nacional (Silva, 2022). Nos insumos agrícolas, o *agrobusiness* é externamente dependente: em agrotóxicos (por exemplo Syngenta, Bayer, Basf e DuPont); em fertilizantes (Yara e Mosaic), com 80% de importados; em sementes (Bayer, Syngenta, Basf e Corteva); e em máquinas e equipamentos agrícolas de maior complexidade tecnológica e intensidade de pesquisa e desenvolvimento (P&D) (Deere & Company, CNH Industrial e AGCO suprem 90% das vendas) (Silva, 2022). O único setor não oligopolizado por transnacionais estrangeiras é o de equipamentos menos complexos tecnologicamente, os implementos agrícolas, com múltiplas empresas atuando no Brasil.

Assim, parece ser razoável a proposição de que a reconfiguração da inserção internacional brasileira, a partir dos impactos da ascensão chinesa enquanto novo centro cíclico, foi ativamente viabilizada pelo Estado brasileiro, mas isto não se confunde com desenvolvimento nem maior autonomia no cenário internacional.[27] Se a direção das pressões emanadas pela ascensão da China sobre a estrutura produtiva brasileira não foram contrarrestadas pelo Estado – e é neste sentido que falamos da adaptação passiva da economia brasileira –, estas pressões, em realidade, foram sancionadas por ele. O Estado viabilizou a exacerbação das afinidades da estrutura produtiva do país às necessidades do novo centro cíclio, diferenciando a economia brasileira dentro da periferia na magnitude deste processo e produzindo uma "primarização com esteróides". Assim, o "complexo agroindustrial" brasileiro da década de 1970 cede lugar ao "complexo soja-carne Brasil-China", que também é vetor dos investimentos chineses no país, ainda que sua relevância no agregado não seja tão significativa.[28]

Embora a China alegue que suas atuais relações econômicas com o Brasil (assim como com outros países periféricos) impliquem vantagens mútuas, em linha com sua recente defesa do livre-comércio, há problemas claros para o Brasil em manter com a China uma clássica divisão do trabalho entre

27. Para Schenoni e Leiva (2021), a maior autonomia política do Brasil no cenário internacional durante os governos Lula 1 e 2 estaria associada à ascensão da China: "Propomos que Estados firmemente sob a égide de uma hegemonia e insuficientemente poderosos para desafiar uma ordem hierárquica podem desenvolver uma pretensão de autonomia quando verdadeiros desafiantes, como a China, criam uma hierarquia alternativa. Essas hegemonias duplas produzem políticas contraditórias que governos subalternos têm incentivos para retratar como uma manifestação de sua própria agência, quando, na realidade, a atração bidirecional está amplamente fora de seu controle".

28. Sobre os investimentos chineses no setor agrícola consultar Oliveira (2015) e sobre o complexo soja-carne Brasil-China, Escher e Wilkinson (2019).

centro e periferia tal como descrita por Prebisch. Essa divisão do trabalho acarreta diversos desequilíbrios para o país: a dependência da exportação de *commodities* primárias, o desmatamento e a degradação ambiental, os conflitos sociais pelo acesso à terra e a desindustrialização. Por um lado, o estabelecimento de tal padrão de interações econômicas não surgiu de imposições e condicionalidades da China derivadas de uma "diplomacia da armadilha da dívida" típica das relações históricas entre países periféricos e a Inglaterra e os Estados Unidos. No entanto, a ascensão da China já encontrou a grande maioria dos países abertos ao comércio e aos fluxos de capital após décadas de neoliberalismo liderado pelos Estados Unidos, tornando tal tipo de expediente redundante em uma arena internacional particularmente propícia à expansão dos interesses econômicos da China e à produção de relações centro-periferia.

A constituição das novas relações centro-periferia entre Brasil e China respondeu, portanto, a interesses econômicos existentes em ambos os países. Nas últimas décadas, uma política de contrapeso ativa tentando mudar tal padrão econômico esteve ausente no Brasil. Alguns esforços brasileiros recentes para diversificar essa estrutura tecnologicamente assimétrica foram realizados, mas com poucos resultados. Diferentemente de Prebisch (1949), que via as exportações primárias como estratégicas para a aquisição de divisas para a industrialização, o Brasil vem desperdiçando suas divisas por meio da liberalização financeira.[29] De fato, os últimos anos têm sido marcados pela ausência de uma política industrial abrangente no Brasil capaz de transformar e diversificar sua estrutura de produção e exportação. Em grande medida, essa ausência é tributária da própria dinâmica das relações econômicas do Brasil com a China, que, pelo enorme enriquecimento do setor do agronegócio, permitiu que essa fração de classe fortalecesse sua atuação e influência políticas, "resistindo a qualquer mudança que desvincule o crescimento da economia do 'complexo soja-carne'" (Rugitsky, 2024). Além disso, o *lobby* do agronegócio no Executivo e no Legislativo brasileiros é diretamente apoiado e financiado por empresas multinacionais de países centrais, incluindo a China, visando reforçar uma posição internacional que beneficie tanto os capitalistas agrários brasileiros quanto esses países.[30]

Apesar desses desafios significativos impostos pela ascensão da China, há novas áreas importantes nas quais a cooperação econômica e tecnológica com a China pode constituir um vetor importante para o Brasil. Tendo em vista o papel da dinâmica de criação e propagação do progresso técnico para a constituição e reprodução do sistema centro-periferia, a próxima seção dedica-se à cooperação tecnológica entre Brasil e China.

5 COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

Desde o reestabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e China diversos acordos de cooperação tecnológica foram firmados entre os dois países. Sly (2017, p. 99) identificou quarenta acordos entre 1974 e 2002 e quinze entre 2003 e 2015. Os mais recentes foram firmados em 2024, quando da vinda do presidente Xi Jinping ao Brasil.

29. Por exemplo, o Brasil desperdiçou o equivalente a 27% do saldo comercial positivo com a China em criptomoedas e *bets* em 2023 e 54% apenas em criptomoedas em 2024 (cálculos próprios com dados do BCB, 2024; 2025a; Brasil, 2025).

30. "A partir da identificação das associações que integravam o IPA [Instituto Pensar Agro], nossa equipe deu, pela primeira vez, nome às empresas que sustentavam o *lobby* ruralista. Multinacionais e grandes empresas brasileiras respondiam, na época, por 22 das 50 maiores companhias do agronegócio no Brasil. Bayer, Basf, BRF, JBS, Syngenta, Bunge e Cargill eram algumas delas" (De Olho nos Ruralistas, 2022, p. 6). Analisando esse *lobby* durante o governo Bolsonaro, a publicação conclui: "Estas [as empresas que lideram a influência política do setor] são, em sua maioria, multinacionais. Corporações como a sino-suíça Sygenta, campeã em reuniões oficiais com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) desde o início do governo Bolsonaro" (De Olho nos Ruralistas, 2022, p. 7).

O caso de maior destaque da cooperação científica e tecnológica entre os países remonta ao acordo de parceria em satélites de 1988, visando à construção compartilhada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e pela Academia Chinesa de Tecnologia Espacial (China Academy of Space Technology – Cast), com lançamento pela China. A importância deste acordo e seus sucessores deriva não apenas do bem-sucedido lançamento dos CBERS-I, CBERS-2 e CBERS-4, ao longo de décadas de cooperação, mas também porque foi um "marco para a política brasileira de C,T&I na área espacial, significando uma mudança no tradicional viés nacionalista – pautado na autossuficiência e controle completo do ciclo tecnológico –, para um viés mais aberto e interativo da cooperação internacional" (Fernandes e Garcia, 2013, p. 10). Em que pese toda importância destes satélites para o Brasil, especialmente para o monitoramento ambiental, a cooperação não implicou transferência de tecnologias críticas da China para o Brasil, que foram alvo de cerceamento chinês na divisão do trabalho entre ambos. Assim, "as imposições de barreiras tecnológicas, recorrentes nas relações de cooperação Norte-Sul, não puderam ser plenamente superadas na experiência do CBERS" (Fernandes e Garcia, 2013, p. 15).

Analisando os acordos de cooperação tecnológica bilaterais firmados a partir do reestabelecimento das relações diplomáticas até 2015, Sly (2017, p. 123-125) destaca as principais áreas de interesse da cooperação, conforme sua predominância em número de acordos firmados na área: espacial (36,4%); energia não nuclear – especialmente renováveis (25,5%); recursos naturais (28,9%); educação; saúde; agricultura e biotecnologia (12,7%); e TICs (10,9%). Relativamente às TICs, nota-se que esta área esteve praticamente ausente nos acordos de cooperação tecnológica entre Brasil e Estados Unidos neste período. Aprofundando o caso do Laboratório Virtual Labex em Beijing da Embrapa com a Academia de Ciências Agrárias da China (Caas), que se inscreve no quadro de dois importantes acordos, o Plano Decenal de Cooperação de 2012 e o Plano de Ação Conjunta para 2015-2021, Sly (2017) aponta dimensões ambíguas desta cooperação. Ela, por um lado, resulta em fonte de recursos e fortalece as capacidades em ciência e tecnologia (C&T) do Brasil, especialmente pela "possibilidade de criar patentes conjuntas, empresas binacionais, investimentos produtivos", por outro lado, não diverge completamente da cooperação em âmbito Norte-Sul, visto que a transferência de tecnologia e *know-how* foi ínfima (Sly, 2017, p. 202).

Um dos esforços mais recentes, com o protocolo de cooperação assinado em 2023, é o desenvolvimento de uma parceria para fontes de luz síncrotron entre o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) e o Instituto de Física de Altas Energias da Academia Chinesa de Ciências. O Brasil, por meio do projeto SIRIUS desenvolvido em 2020 para combater a pandemia da covid-19, consolidou-se como uma das três fontes de luz síncrotron de quarta geração em operação no mundo (CNPEM, 2023). O uso dessa fonte de luz para inovações associadas a energia renovável, saúde, biotecnologia, nanotecnologia e novos materiais tem grande potencial. Diferentemente de outros empreendimentos de cooperação tecnológica, neste, o Brasil tem posição de destaque, e sua expansão inclui o envolvimento de empresas nacionais no fornecimento de serviços, matérias-primas e equipamentos.

Além da cooperação entre institutos de pesquisa e órgãos governamentais, desde 2011, a China implementou diversos acordos de cooperação tecnológica com o Brasil envolvendo universidades brasileiras e empresas chinesas. É importante ressaltar, no entanto, que a proliferação de acordos abrangendo empresas chinesas globais e universidades públicas brasileiras ocorre em um contexto marcado por uma balança de poder desigual entre as partes envolvidas. Enquanto as universidades públicas brasileiras vêm sofrendo com severas restrições orçamentárias (Araújo e Macedo, 2024),

impelindo-as a buscar fundos do setor privado, pesquisas recentes mostraram que empresas líderes globais vêm construindo redes corporativas transnacionais de inovação nas quais o conhecimento é extraído da periferia para o centro (Rikap, 2021). Raramente essas grandes empresas globais copatenteiam os resultados de pesquisas conjuntas feitas com universidades e institutos de pesquisa estrangeiros, tornando-se proprietárias exclusivas do conhecimento transformado em ativos (assetização) e dos fluxos de renda que podem surgir destes.

Ainda que essa prática esteja principalmente associada a empresas líderes dos Estados Unidos, especialmente nos setores de TIC e farmacêutico, as *big tech* chinesas e a China State Grid, uma das maiores investidoras chinesas no Brasil, estão seguindo esse padrão (Rikap, 2021). Yi-chong (2017 *apud* Rikap, 2021, p. 187) alega que a State Grid (SGCC) – que adquiriu a CPFL e, por meio dela, herdou um vínculo de cooperação tecnológica com a Universidade Estadual de Campinas – "impõe às universidades e outras instituições de pesquisa contratos estandardizados, em que potenciais patentes pertencem exclusivamente à SGCC", de forma que ele "afirmou que alguns pesquisadores universitários reclamaram que a SGCC estava se aproveitando de suas necessidades orçamentárias para estabelecer condições injustas, praticamente em linha com a ideia de universidades de pesquisa subordinadas". Para além das *big tech* chinesas e da State Grid, é possível que processo semelhante esteja ocorrendo com outras empresas globais chinesas. Portanto, do ponto de vista estrito do patenteamento, a cooperação tecnológica que ocorre entre instituições do setor público, como a entre Embrapa e Caas, tende a divergir fundamentalmente da cooperação entre universidades brasileiras e grandes empresas globais chinesas que assumem a forma de monopólios intelectuais.[31] Este tipo de acordo de cooperação entre universidades públicas brasileiras e grandes empresas globais faz parte das iniciativas de cooperação Brasil-China em energias renováveis e tecnologias digitais (discutidas a seguir).

Embora a industrialização e modernização chinesas pós-reformas tenham contado com a cópia de tecnologias, a China atualmente reforça o cada vez mais estrito sistema internacional de propriedade intelectual constituído sob liderança americana, o que dificulta a capacidade dos países periféricos de apropriar valor criado em suas economias e de copiar tecnologia para seu desenvolvimento. Se as empresas dos países desenvolvidos ocidentais travam inúmeras disputas em propriedade intelectual com a China, quando se trata da relação que suas empresas estabelecem com os países periféricos, a concorrência com a China pode abrir lugar à concertação visando assegurar os fluxos de renda da periferia para o centro. Esta concertação verifica-se, por exemplo, na produção de soja brasileira, com a criação de uma *joint-venture*, a Cultive Biotec, entre empresas da China, Estados Unidos e Alemanha. Diferentemente das *joint-ventures* entre empresas estrangeiras e chinesas para a transferência de tecnologia para a China – que foi central para sua modernização tecnológica –, a Cultive Biotec tem como objetivo fazer a gestão coletiva do pagamento de *royalties* por biotecnologia da soja para Bayer, Syngenta, Corteva e Basf, além disso teve sua criação autorizada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) (Silva, 2021).

31. A título de ilustração desta diferença, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que se promove por ser a universidade com mais concessões de patente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Galvão, 2024), tem 79 patentes concedidas (Agir, 2025). Todas estas são detidas exclusivamente pela UFRN ou em conjunto com instituições de ensino e pesquisa públicas e a Petrobras. Das 273 patentes de invenção submetidas (Agir, 2025), apenas três saem deste padrão: duas com empresas privadas nacionais e uma com a estatal chinesa Sinochem. Em contraste, a cooperação tecnológica com empresas privadas, inclusive estrangeiras, tende a ser marcada pela concessão total de potenciais direitos de propriedade intelectual pela UFRN para o setor privado (61 resoluções entre 2020 e 6 de novembro de 2024) (Consad, 2024). Neste contexto, 37,7% destas resoluções contemplaram empresas estrangeiras, entre as quais se destacam: a Dell, com 8, a Foxconn, com 7, a Huawei, com 4, e a Lenovo e a Apple, com 1 cada.

5.1 A cooperação em energias renováveis e descarbonização

Com exclusão da área espacial, energia renovável (hidrelétrica, solar e eólica) é a área mais importante de cooperação tecnológica e investimento chinês. De fato, a agenda climática alcançou alta prioridade em ambos os países e o compromisso de zerar a emissão líquida de carbono foi estabelecido pelos dois governos para as próximas décadas. Portanto, há várias oportunidades de investimento, transferência tecnológica e cooperação para uma estratégia de descarbonização.

O Brasil tem uma matriz energética fortemente baseada em fontes renováveis, especialmente em hidrelétricas, além de outras como o biodiesel. Porém, uma dependência excessiva de energia hidrelétrica implica em vulnerabilidades crescentes (Chen *et al.*, 2024), e as preocupações sociais e ambientais elevaram-se. O modelo hídrico que se afirmou nos anos 1970 e 1980 esgotou-se por razões tecnológicas, mas principalmente por razões institucionais associadas às privatizações do setor e pela falta de planejamento. O aumento da temperatura está afetando a oferta e a demanda de energia hidrelétrica e, consequentemente, comprometendo as "capacidades hidrelétricas despacháveis" em dimensão significativa. Dado esse efeito e a distância entre as fontes potenciais de energia hidrelétrica (como a Amazônia) e os mercados consumidores, uma maior demanda de eletricidade no Brasil deve ser atendida por outras fontes, especialmente a solar fotovoltaica. A participação de outras fontes renováveis já atingiu uma parcela significativa da geração de energia elétrica no país.[32]

Uma forte cooperação entre China e Brasil é possível em todas as fontes de energia renovável. Nas últimas décadas, a China investiu amplamente em energia hidrelétrica, eólica, fotovoltaica e biomassa, bem como na produção de hidrogênio, tornando-se um grande produtor da maioria dos equipamentos para essas indústrias. A experiência brasileira em biodiesel e biomassa e o alto nível de radiação solar em todo o país estão abrindo oportunidades para maiores investimentos em energia renovável e equipamentos eólicos e fotovoltaicos (recentemente destacado nos acordos de cooperação de 2024).

O Brasil atraiu vários novos projetos de energia renovável. A BYD começou a oferecer energia no Brasil por meio de painéis solares em 2017, produzindo módulos no país com importação de células fotovoltaicas. Ela também investiu em P&D em parceria com a Unicamp para desenvolver tecnologias adaptadas ao país (Hiratuka, 2022). Em relação à energia eólica, os investimentos cresceram rapidamente no Brasil, embora em menor grau. Entretanto, a estratégia de investimento chinesa em energia renovável envolve importar todos os equipamentos, com o Brasil fornecendo a terra e a mão de obra especializada para a construção de parques eólicos, uma relação típica centro-periferia.

Embora as empresas chinesas defendam o livre mercado para seus investimentos no exterior, elas apoiam fortemente a regulamentação de seu mercado doméstico, como ficou evidente na experiência da Embraer na China, em que a produção da empresa cessou, após 13 anos, devido a altas tarifas e impostos favorecendo um produtor doméstico de aeronaves. Atualmente, o Brasil é um grande mercado para equipamentos eólicos e a indústria fotovoltaica chineses, mas as cadeias de suprimentos nacionais também estão se expandindo por meio de regras de conteúdo local.

32. Fugiria ao escopo deste trabalho uma discussão sobre esta incorporação, entretanto vale ressaltar que esta nova expansão que poderia garantir a segurança energética no país tem ampliado a desestruturação do setor com a perda de capacidade de planejamento decorrente da privatização da Eletrobras.

5.2 A cooperação em tecnologias e infraestruturas digitais

Em outras áreas, os investimentos chineses podem ter algumas boas perspectivas de transbordamento tecnológico (*spillover*), especialmente se as universidades e entidades brasileiras também forem capazes de se apropriar dos frutos dos esforços conjuntos de pesquisa.[33] A lacuna de infraestrutura na economia brasileira é muito grande, particularmente no sistema de TIC. Recentemente, a Huawei ampliou o investimento no país em "cloudficação [nuvemificação], 5G, *big data* e IA [inteligência artificial]" e construiu uma plataforma de infraestrutura de TIC, e esses investimentos incluem cooperação em P&D com universidades brasileiras (Hiratuka, 2022).

Ainda que o Brasil não possa fornecer sua própria infraestrutura de TIC, deve-se notar que tal provisão estrangeira está inserida na disputa geopolítica mais ampla entre os Estados Unidos e a China e está produzindo novas formas de assimetrias para os países destinatários de pacotes tecnológicos e infraestruturas de TIC, inclusive por meio de transferências de dados e conhecimento para países centrais (Majerowicz, 2022). Como as plataformas digitais chinesas e norte-americanas estão intimamente interligadas com seus estados, Rolf e Schindler (2023) identificam a formação de nexos Estado-plataforma, nos quais a incorporação de usuários e nações aparece como uma forma de projetar poder econômico e político extraterritorial. Além disso, a cooperação em P&D nessas áreas também pode facilitar a adoção e a disseminação de padrões técnicos específicos em TIC, uma área de acirrada concorrência na economia mundial hodierna, com impactos importantes na determinação da distribuição de fluxos futuros de rendas associadas a essas tecnologias.

Em 2023, foi estabelecido um memorando de entendimento em TIC entre o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil e o Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação da China. O memorando se concentra na cooperação tecnológica envolvendo importantes centros de pesquisa e abrangendo áreas como tecnologias de comunicação móvel, desenvolvimento industrial, tecnologias-chave, algoritmos, padrões e IA.[34] Essas áreas e investimentos em 5G e cabos de fibra ótica são prioridades nos novos planos de desenvolvimento brasileiros (o Nova Indústria Brasil foi lançado em 2024). Já em 2024, um acordo de cooperação tecnológica em infraestrutura digital assinado entre China e Brasil deu-se em contexto que tornou evidente, no bojo da disputa geopolítica entre China e Estados Unidos, o caráter das infraestruturas digitais enquanto forma de projeção de poder político extraterritorial.[35] Tal acordo foi estabelecido entre a Telebras e a Spacesail visando à construção pela empresa chinesa de uma rede de satélites em órbita terrestre baixa e infraestrutura. Além de abrir possibilidades para uma importante ampliação da conectividade espacial do Brasil, este acordo tende a aumentar o espaço de manobra do Brasil frente à sua dependência da Starlink de Elon Musk, responsável por reiterados episódios de contestação da soberania nacional brasileira.

Em que pesem essas considerações, investimentos em infraestrutura digital podem abrir novas perspectivas para a modernização industrial brasileira. Nessa direção, a produção doméstica de veículos

33. Embora o foco desta subseção seja as TICs, há de se ressaltar que algumas iniciativas importantes em outras atividades de alta tecnologia também ocorreram, como o investimento da produtora chinesa de máquinas XCMG em bens de capital conectados com P&D (Bauman *et al*., 2021, p. 71).

34. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br/arquivos/relacoes-internacionais/mou-china-ingles.pdf.

35. Ademais, destacam-se os acordos na área da bioeconomia e da economia digital e a promoção de incentivos a institutos de pesquisa, instituições de ensino superior e instituições médicas de ambos os países em pesquisa básica e desenvolvimento tecnológico na biomedicina, bioagricultura, bioenergia e biodiversidade, tendo em vista sua importância para os compromissos ambientais e tecnológicos do país.

pela BYD e GWM abre uma possibilidade industrial significativa para a produção de veículos híbridos na cadeia de valor regional, conectando investimentos em fornecedores de insumos minerais e outros fornecedores industriais e investimentos em infraestrutura.

Em suma, pode-se dizer que a cooperação tecnológica entre China e Brasil tem um *status* ambíguo ou contestado. Ela atualmente se predica no quadro geral em que a China fortalece o sistema global de propriedade intelectual. Esta cooperação também é marcada por uma divisão do trabalho que reconstitui no seio do próprio processo de produção do conhecimento e de inovação as relações centro-periferia, notadamente quando ela se estabelece na forma de arranjos entre empresas globais chinesas que se comportam como monopólios intelectuais e universidades públicas brasileiras. Entretanto, é indiscutível que a cooperação bilateral tem potencial para contribuir para a convergência tecnológica, atuando sobre uma das coordenadas centrais da clivagem centro-periferia, e para a alteração da presente divisão de trabalho entre os países. Com exceção de alguns poucos casos, esta cooperação pretendida é, no momento, mais um conjunto de intenções.

Ainda que a transferência tecnológica possa ser limitada, o tipo de cooperação que se dá entre instituições de pesquisa públicas de ambos os países é o mais propício a produzir a cooperação na direção pretendida. Todavia, o enfraquecimento das universidades públicas federais brasileiras por meio da erosão histórica de seus orçamentos é conducente à cooperação que se estabelece nos marcos da clivagem centro-periferia, deixando-as à mercê de acordos de concessão total de propriedade intelectual para sobreviverem pela complementação externa de financiamento. Como resultado, as necessidades de grandes empresas transnacionais passam a crescentemente pautar suas agendas de pesquisa. De toda forma, nenhuma destas modalidades de cooperação com a China pode ser significativa para a transformação produtiva e tecnológica do país, com endogenização do progresso técnico, sem um grande incremento do gasto público no sistema de instituições federais de ensino superior e em ciência e tecnologia.

6 PERSPECTIVAS

Até aqui, as relações econômicas entre China e Brasil expressaram a síntese de um duplo movimento: a constituição da China como um novo centro da economia mundial e a adaptação passiva da economia brasileira às pressões estruturais desta ascensão. Assim, de um lado, constituiu-se a "fábrica do mundo" e uma potência tecnológica, de outro, afirmou-se o "curral do mundo" apoiado pelo Estado brasileiro. Os investimentos chineses em setores industriais com tecnologias relevantes para a economia mundial contemporânea são diminutos no estoque de IDE da China no Brasil e em seus empréstimos. Neste contexto de novas relações centro-periferia, marcada por fortes assimetrias, não é espantoso que a cooperação científica e tecnológica tenha caráter ambíguo e, por diferentes meios, reproduza a clivagem centro-periferia.

A reorganização em curso do sistema internacional a partir da crescente tensão geopolítica entre Estados Unidos e China já resultou em uma redução significativa da parcela das exportações chinesas para os Estados Unidos e do investimento chinês nos Estados Unidos, Austrália e Europa (Cariello, 2024). Este mesmo movimento resultou na expansão das exportações e dos investimentos em países em desenvolvimento, especialmente aqueles países da BRI, incluindo Chile e Peru na América Latina. Como o Brasil é um grande destino do investimento chinês, ele tem uma grande possibilidade de

atrair maiores volumes de investimento em diferentes áreas.[36] Todavia, no atual cenário de guerra tarifária, a "primarização com esteroides" da economia brasileira pode se aprofundar com o deslocamento do comércio entre China e Estados Unidos, especialmente de soja.

Neste contexto, a evolução das relações econômicas entre Brasil e China e os atuais desafios que se projetam no contexto internacional sugerem dois caminhos possíveis para estas relações. O primeiro, *business as usual*, já está em andamento e atende aos interesses da economia chinesa no país e do agronegócio, pecuaristas e mineradores brasileiros. Significa manter e ampliar a trajetória exportadora seguida até então pela economia brasileira, agora incluindo uma proporção maior de minerais estratégicos. Essa estratégia inclui novos investimentos chineses em infraestrutura de transporte e no setor de energia. Uma eventual inclusão na BRI é defendida nessa linha. Na mesma direção estão em discussão propostas para um acordo de livre-comércio entre China e Mercosul. A China tem acordos de livre-comércio com vários países da América Latina, como Chile, Peru e Costa Rica. Assim, esse caminho (mesmo quando apresentado ou explicado por uma retórica geopolítica baseada em uma relação econômica ganha-ganha entre países do Sul) amplia o modelo clássico centro-periferia que historicamente caracterizou as relações econômicas da América Latina e do Brasil na economia mundial. De fato, o engajamento dos países da América Latina na BRI, iniciado em 2019, não mudou a direção dos investimentos chineses nem incluiu maior cooperação tecnológica em áreas diferentes das atividades de recursos naturais (Jenkys, 2021). Neste contexto, particularmente no caso do Brasil, a menos que o envolvimento do país na BRI incorpore iniciativas voltadas especificamente para a reindustrialização do país, isso apenas reforçaria a direção atual (incluindo investimentos na ferrovia transoceânica e maiores empréstimos de bancos chineses), aumentando a primarização das exportações, a desindustrialização, o desmatamento e os conflitos sociais por terras (Garcia *et al*., 2023).

A segunda estratégia, um padrão desenvolvimentista ou de comércio estratégico, seria um caminho no qual a produção industrial brasileira e a cooperação científica e tecnológica com a China em atividades de alta tecnologia e descarbonização alcançassem maior prioridade para uma relação econômica renovada entre os dois países. Esta estratégia e a reconstituição das relações China e Brasil sob outros moldes requer muito mais do que declarações de intenções amplas que se materializam em iniciativas pontuais. Elas exigem planejamento, abrangente política industrial com a mobilização de vastos recursos, incremento substancial e sustentado do gasto público nas instituições federais de ensino superior, em ciência e tecnologia e em P&D e vultosos investimentos públicos, especialmente em infraestrutura. As políticas de austeridade fiscal vigentes diluem as prioridades de investimento público e de pesquisa – quando não empurram as instituições públicas de pesquisa subfinanciadas a concederem os frutos de suas pesquisas para empresas transnacionais –, enquanto os interesses do agronegócio pela preservação do modelo exportador tradicional colidem com as possibilidades de implementação de uma política industrial mais abrangente que poderia transformar as relações econômicas com a China, atualmente focadas nos recursos naturais brasileiros.

A reconfiguração destes termos é fundamental para que as latências das relações China e Brasil possam ser alavancadas para algum impacto relevante na estrutura produtiva brasileira que não seja regressivo e para a diminuição da distância do país da fronteira tecnológica em diversos setores. Notadamente, sem ampla política industrial e robusto financiamento para o sistema nacional de inovação, contrai-se generalizadamente a extensão dos transbordamentos dos investimentos chineses

36. Em 2023, nove entre os dez maiores receptores de investimentos chineses eram países em desenvolvimento (Cariello, 2024).

em energia renovável no país – que podem, como mencionado, tornar-se apenas uma relação de emprego de mão de obra e uso da terra –, de fornecedores nacionais e da cooperação tecnológica. Ao invés da mera questão sobre a atratividade ao capital produtivo chinês, estas políticas são essenciais para que novos investimentos em energia renovável, bem como aqueles em digitalização, 5G e veículos elétricos possam abrir uma nova direção para a industrialização.[37]

Por fim, há de se destacar que a expansão da energia renovável no Brasil é necessária para ampliar o fornecimento de eletricidade no país, mas não afeta o grande problema ambiental brasileiro. O grande desafio climático no Brasil não é a energia, mas diminuir o desmatamento, em linha com os compromissos climáticos brasileiros. A expansão do agronegócio e da produção pecuária, induzida principalmente por importações chinesas, tem sido sua causa estrutural mais importante (Chen *et al.*, 2024). O combate ao desmatamento, que se acentuou nos últimos anos – salvo em 2023, quando vários mecanismos de controle possibilitaram sua redução – depende de formas alternativas de uso da terra, e aqui são fundamentais a reforma agrária, a demarcação das terras indígenas, o reflorestamento ou florestamento e a produção agroecológica. Portanto, como a questão ambiental no Brasil não é meramente tecnológica (assim como em qualquer país), sua resolução passa por significativas transformações das relações sociais de produção e de propriedade no campo brasileiro, em detrimento do *agrobusiness*. Isso coloca o problema em outra ordem de complexidade. Sendo o *agrobusiness* o grande ganhador em termos econômicos e políticos das relações de dependência do Brasil com o novo centro cíclico, a resolução da questão ambiental brasileira é simultaneamente atravessada pela questão de classes no país e pela nova-velha dependência de uma economia primário-exportadora.

REFERÊNCIAS

AGIR – AGÊNCIA DE INOVAÇÃO DA UFRN. **Patentes**. Disponível em: https://agir.ufrn.br/patentes.php?lang=pt. Acesso em: 11 abr. 2025.

ALBUQUERQUE, J. A. G. Brazil/China partnership and the United States. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 51-61, 2016.

ARAÚJO, M. A. D.; MACEDO, M. N. **O desmonte da política de educação superior pública no governo Bolsonaro**: financiamento e avaliação. Curitiba: Editora CRV, 2024.

BARBOSA, P. H. B. Petrobras-China relations: trade, investments, infrastructure projects and loans. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 319-348, 2020.

BAUMANN, R. *et al.* **Research for investment cooperation between Brazil and China**. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/pubpreliminar/211125_nt_dinte_research_investment_cooperartion.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de investimento direto**: 2022. Brasília: BCB, 2022. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioidp/RelatorioID2021/RID_2022.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

_____. **Estatísticas do setor externo**: notas para a imprensa, Bacen, 25/7. Brasília: BCB, 2024.

_____. **Balanço de pagamentos**: séries históricas – BPM6. 2025a. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais. Acesso em: 8 abr. 2025.

37. As dificuldades para seguir este padrão também se colocam na rapidez atual das transformações nas tecnologias-chave, "mudando muito mais rapidamente do que os países em desenvolvimento conseguem assimilá-las e adotá-las", além de que os produtores brasileiros "precisariam incorporar e dominar os efeitos dinâmicos de escala, garantir *spillovers* produtivos e tecnológicos e aumentar a produtividade e os salários por meio da qualificação dos trabalhadores" (Hiratuka, 2022, p. 10).

_____. **Posição de Investimento Direto (ID); Investimento Direto no País (IDP) – Posição; Tabelas Especiais**. 2025b. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais. Acesso em: 4 abr. 2025.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL – uma resenha. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

BILATERAL partnership between Brazil and China: CNPEM and IHEP sign cooperation agreement. **CNPEM.br**, 1º jun. 2023. Disponível em: https://cnpem.br/en/bilateral-partnership-between-brazil-and-china-cnpem-and-ihep-sign-cooperation-agreement/. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Comex stat, base de dados**. Brasília: MDIC, 2025. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home. Acesso em: 7 abr. 2025.

BUSILLI, V. S.; JAIME, M. B. Chinese investments in Brazil: economic diplomacy in bilateral relations. **Contexto International**, v. 43, n. 3, p. 541-563, 2021.

CARIELLO, T. **Investimentos chineses no Brasil**: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020). Rio de Janeiro: CEBC; Bradesco, 2021.

_____. **Investimentos Chineses no Brasil**: 2021, um ano de retomada. Rio de Janeiro: CEBC; Bradesco, 2022.

_____. **Chinese Investment in Brazil 2022**: technology and energy transition. Rio de Janeiro: CEBC; Bradesco, 2023. Disponível em: https://www.cebc.org.br/2023/08/29/numero-de-projetos-chineses-no-brasil-bateu-recorde-em-2022/. Acesso em: 21 out. 2024.

_____. **Investimentos chineses no Brasil**: novas tendências em energias verdes e parcerias sustentáveis. Rio de Janeiro: CEBC; Bradesco, 2024. Disponível em: https://www.cebc.org.br/2024/09/03/investimentos-chineses-crescem-33-no-brasil-em-2023-com-foco-em-energias-verdes-e-carros-eletricos/. Acesso em: 21 out. 2024.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Estudo econômico da América Latina: 1949. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CGIT – CHINA GLOBAL INVESTMENT TRACKER. **Base de dados American Enterprise Institute**. 2025. Disponível em: https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/. Acesso em: 8 abr. 2025.

CHEN, C. *et al*. **Changing climate in Brazil**: key vulnerabilities and opportunities. Washington: International Monetary Fund, 2024. (Working Paper, n. 2024/185). Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/08/30/Changing-Climate-in-Brazil-Key-Vulnerabilities-and-Opportunities-553988. Acesso em: 21 out. 2024.

CONSAD – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO. **Resoluções deliberativas, UFRN**. 2024. Disponível em: https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 24 nov. 2024.

COUTO, J. M. Raúl Prebisch e a concepção e evolução do sistema centro-periferia. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1, p. 65-87, 2017.

DE OLHO NOS RURALISTAS. **Os financiadores da boiada**: como as multinacionais do agronegócio sustentam a bancada ruralista e patrocinam o desmonte socioambiental. [s.l]: De Olho nos Ruralistas, 2022. Disponível em: https://deolhonosruralistas.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Os-Financiadores-da-Destruicao-2022-ptbr.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

DOES China face a lost decade? **The Economist**, 10 set. 2023. Disponível em: https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/09/10/does-china-face-a-lost-decade. Acesso em: 10 abr. 2025.

ESCHER, F.; WILKINSON, J. A economia política do complexo soja-carne Brasil-China. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 4, p. 656-678, 2019.

ESTATÍSTICAS do setor externo: notas para a imprensa. **BCB.gov**, 28 abr. 2025.

FAROOKI, M.; KAPLINSKY, R. **The impact of China on global commodity prices**. Nova York: Routledge, 2012.

FERNANDES, L.; GARCIA, A. **Cooperação científica e tecnológica para o desenvolvimento dos BRICS**: o caso do programa CBERS. [s.l]: BRICS Policy Center, ago. 2013.

FUCHS, V. B. Chinese-driven frontier expansion in the amazon: four axes of pressure caused by the growing demand for soy trade. **Civitas**, v. 20, n. 1, p. 16-31, 2020.

GALVÃO, W. Ranking aponta UFRN com nova liderança na inovação. **UFRN.br**, 22 out. 2024. Disponível em: https://www.ufrn.br/imprensa/noticias/84479/ranking-aponta-ufrn-com-nova-lideranca-na-inovacao.

GARCIA, A. *et. al*. **Chinese investments in Brazil**: investment data, public policies for investment facilitation and the case of the Manaus industrial pole. Rio de Janeiro: PUC BRICS Policy Center, 2023. Disponível em: https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2023/07/BRICS_ChinaBrasil-7.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

GRISOTTO, R. CCCC: Chinese infrastructure giant comes to standstill in Brazil. **Dialogue Earth**, 21 out. 2022. Disponível em: https://dialogue.earth/en/business/59714-cccc-chinese-construction-giant-comes-to-standstill-in-brazil/. Acesso em: 10 abr. 2025.

HIRATUKA, C. **Why Brazil sought chinese investments to diversify its manufacturing**. Massachusetts: Carnegie, 2022. Disponível em: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Hiratuka-China-Brazil-Economy_final_1.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

HODGKIN, E. Banco Safra buys Brazilian investment group from China's Fosun. **Latinlawyer.com**, 27 fev. 2024. Disponível em: https://latinlawyer.com/article/banco-safra-buys-brazilian-investment-group-chinas-fosun. Acesso em: 10 abr. 2025.

HOPEWELL, K. A changing role for agriculture in the global political economy? Brazil's emergence as an agro-power. *In*: MARGULIS, M. E. (Ed.). **The global political economy of Raúl Prebisch**. Abington; New York: Routledge, 2017. p. 155-171.

HORN, S. *et al*. **China as an international lender of last resort**. Cambridge, MA: NBER, 2023. (Working Paper, n. 31105).

IASCO-PEREIRA, H. C.; LIBÂNIO, G. Investimentos externos diretos da China no Brasil: a presença de empresas chinesas na economia brasileira nos séculos XX e XXI. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 27, p. 1-26, 2023.

JENKINS, R. China's belt and road initiative in Latin America: what has changed? **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 51, n. 1, p. 13-39, 2022.

KAPLINSKY, R. Revisiting the revisited terms of trade: will China make a difference? **World Development**, v. 34, n. 6, p. 981-995, 2006.

KAPLINSKY, R.; FAROOKI, M. Raúl Prebisch and the terms of trade: how things have changed… *In*: MARGULIS, M. E. (Ed.). **The global political economy of Raúl Prebisch**. Abington; New York: Routledge, 2017. p. 194-214.

KOO, R. Chinese economic challenges today versus Japanese economic challenges 30 years ago. *In*: 65th NORTH PAVILION SEMINAR, 65., 2023, Universidade de Pequim. **Anais**… Pequim: Features, 2023.

KRUGMAN, P. Why is China in so much Trouble? **The New York Times**, 31 ago. 2023. Disponível em: https://www.nytimes.com/2023/08/31/opinion/china-xi-jinping-policy-thrift.html.

KUPFER, D.; FREITAS, F. R. Direções do investimento chinês no Brasil 2010-2016: estratégia nacional ou busca de oportunidades. *In*: JAGUARIBE, A. (Ed.). **Direction of Chinese Global Investments Implications for Brazil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018. p. 215-266.

LI, W. *et al*. **Green energy development and cooperation among emerging economies**: China-Brazil cooperation as an example. [s.l]: CAITEC; Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11951/1/RP_GreenEnergyDevelopment.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

MAJEROWICZ, E. **The globalization of China's industrial reserve army**: its formation and impacts on wages in advanced countries. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro; Université Paris, Rio de Janeiro; Paris, 2016.

_____. A disputa sino-estadunidense nas tecnologias da informação e comunicação. *In*: MAJEROWICZ, E.; PARANÁ, E. (Ed.). **A China no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2024. p. 319-374.

MARGULIS, M. E. (Ed.) **The global political economy of Raúl Prebisch**. Abington; New York: Routledge, 2017.

MEDEIROS, C. A. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, n. 3, p. 381-400, 2006.

MEDEIROS, C. A.; CINTRA, M. R. V. P. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 1, p. 28-42, 2015.

MEDEIROS, C. A.; SARTI, F. Soberania, desenvolvimento e sociedade. **Economia e Sociedade**, n. 30, número especial, 2021.

OLIVEIRA, G. L. T. **Chinese and other foreign investments in the Brazilian soybean complex**. [s.l.]: BICAS, 2015. (Working Paper, n. 9).

PASSONI, P. A. **Desindustrialização e especialização regressiva na economia brasileira entre 2000 e 2014**: uma avaliação crítica com base na análise de insumo-produto. 2023. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. 38º Prêmio BNDES de Economia (doutorado).

POPE, N.; SMITH, P. **Brazil's critical and strategic minerals in a changing world**. Rio de Janeiro: Igarapé Institute, 2023. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Critical-and-Strategic-Minerals.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

PREBISCH, R. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas**. Santiago: CEAPEL, 1949. Disponível em: https://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf. Acesso em: 27 fev. 2025.

PRIO anuncia aquisição de 40% do Campo de Peregrino. **Prio**, 27 set. 2024. Disponível em: https://prio3.com.br/prio-anuncia-aquisicao-de-40-do-campo-de-peregrino/. Acesso em: 10 abr. 2025.

RIBEIRO, V. L. A expansão chinesa recente: Estado, capital e acumulação em escala global. *In*: MAJEROWICZ, E.; PARANÁ, E. (Ed.). **A China no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2022. p. 263-318.

_____. América Latina: desenvolvimento, dependência e o papel do capital chinês. **Economia e Sociedade**, v. 33, n. 2, p. 1-28, 2024.

RIKAP, C. **Capitalism, power and innovation**: intellectual monopoly capitalism uncovered. London; New York: Routledge, 2021.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROLF, S.; SCHINDLER, S. The US-China rivalry and the emergence of state platform capitalism. **Environment and Planning A**, v. 55, n. 5, p. 1255-1280, 2023.

RUGITSKY, F. O curral do mundo. **Phenomenal World**, 21 ago. 2024. Disponível em: https://www.phenomenalworld.org/pt-br/analises/the-worlds-stockyard/. Acesso em: 21 out. 2024.

SARTI, F.; LAPLANE, M. Internacionalização, desnacionalização e desenvolvimento. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 20 ago. 2019. Disponível em: https://diplomatique.org.br/internacionalizacao-desnacionalizacao-e-desenvolvimento/.

SCHENONI, L. L.; LEIVA, D. Dual hegemony: Brazil between the United States and China. *In*: BÖLLER, F.; WERNER, W. (Ed.). **Hegemonic transition**: global economic and security orders in the age of Trump. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.

SCHUTTE, G. R. **Oásis para o capital** – solo fértil para a "corrida de ouro": a dinâmica dos investimentos produtivos chineses no Brasil. Curitiba: Editora Appris, 2020.

SERRANO, F. Do ouro imóvel ao dólar flexível. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 2, p. 237-253, 2002.

_____. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar Flexível. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p.179-222.

SILVA, E. Mais três empresas têm interesse em integrar joint venture de royalties da soja. **Globo Rural**, 11 ago. 2021. Disponível em: https://globorural.globo.com/Noticias/Empresas-e-Negocios/noticia/2021/08/mais-tres-empresas-tem-interesse-em-integrar-joint-venture-de-royalties-da-soja.html. Acesso em: 29 out. 2024.

SILVA, R. O agronegócio, antítese do desenvolvimento nacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 10 maio 2022. Disponível em: https://diplomatique.org.br/o-agronegocio-antitese-do-desenvolvimento-nacional/.

SUPERINTENDÊNCIA do Cade aprova compra da Sinochem Petróleo Brasil pelo Grupo Prio. **Uol.com**, 8 out. 2024. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2024/10/08/superintendencia-do-cade-aprova-compra-da-sinochem-petroleo-brasil-pelo-grupo-prio.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

TORRES, G. B. Chinese foreign direct investment in Brazil: evolution, trends and concerns over critical infrastructure. **Colección**, v. 31, n. 1, p. 17-36, 2020.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **State of commodity dependence 2023**. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditccom2023d3_en.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

_____. **World investment report 2024**: methodological notes. Geneva: United Nations. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_MethodNote_en.pdf.

WATANABE, M. China desbanca Argentina e já detém quase 40% da venda de carro importado ao Brasil. **Valor Econômico**, 4 ago. 2024. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/04/08/china-desbanca-argentina-e-ja-detem-quase-40-da-venda-de-carro-importado-ao-brasil.ghtml.

WOLF, M. How China can avoid the Japan trap. **Financial Times**, 26 set. 2023. Disponível em: https://www.ft.com/content/156c092a-4313-48cc-8103-79bb26c0faaa.

VIETNÃ: O GRANDE BENEFICIÁRIO (ATÉ AGORA) DA DISPUTA COMERCIAL E TECNOLÓGICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA?

André Pineli[1]

SINOPSE

Um aspecto notável da globalização é a centralidade assumida pela China nas etapas industriais das cadeias globais de valor (CGVs). Essa posição foi, contudo, desafiada por dois fenômenos nos anos 2010: a adoção, por empresas multinacionais, de estratégias *China plus one*, visando reduzir sua dependência da China, e, a partir de 2018, a guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, que resultou em redução no comércio bilateral. Nesse contexto, o Vietnã emergiu como um ponto nodal entre as duas potências, sendo visto por ambas como parceiro preferencial para estratégias de *friendshoring*. Contribuiu para isso a relativa equidistância da política externa vietnamita, que, por meio da "diplomacia de bambu", evita o alinhamento a um país específico. O Vietnã não apenas expandiu suas exportações para os Estados Unidos e importações da China, mas também atraiu investimentos diretos de empresas da China e de outras economias asiáticas que miram o mercado americano. A análise revela que o Vietnã não se limitou a um papel periférico, aumentando a adição local de valor e iniciando uma difícil ascensão a posições mais vantajosas nas CGVs. Com isso, e considerando o desempenho de outras economias que poderiam se beneficiar do *friendshoring*, conclui-se que o Vietnã foi o maior beneficiário da guerra comercial entre os Estados Unidos e a China até o momento.

Palavras-chave: Vietnã; China; Estados Unidos; guerra comercial; cadeias globais de valor.

ABSTRACT

A remarkable feature of globalization is the centrality of China in the industrial stages of global value chains (GVCs). This position, however, was challenged by two phenomena in the 2010s: the adoption, by multinational enterprises, of "China plus one" strategies aimed at reducing their dependence on China, and, from 2018 onward, the trade war between the United States and China, which resulted in reduced bilateral trade. In this context, Vietnam emerged as a nodal point between the two powers, being viewed by both as a preferred partner for friendshoring initiatives. Contributing to this was the relative equidistance of Vietnamese foreign policy, exemplified by its "bamboo diplomacy", which avoids alignment with any specific country. Vietnam not only expanded its exports to the United States and imports from China, but also attracted direct investments from companies in China and other Asian economies targeting the American market. Analysis reveals that Vietnam did not remain in a peripheral role, but rather increased local value addition and began a challenging ascent to more advantageous positions within GVCs. Consequently, and considering the performance of other economies that could have benefited from friendshoring, it is concluded that Vietnam has been the top beneficiary of the trade war between the United States and China to date.

Keywords: Vietnam; China; United States; trade war; global value chains.

JEL: F5; F6; F13; F14; F21.

Artigo recebido em 13/3/2025 e aprovado em 2/4/2025.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/bepi40art5

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0404-9608. *E-mail*: andre.pineli@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

Uma das características e, ao mesmo tempo, um dos determinantes do processo de globalização produtiva das últimas décadas é a fragmentação da produção, com diferentes estágios das cadeias produtivas sendo desenvolvidos em diferentes localidades, conforme as respectivas vantagens comparativas. Esse processo de desverticalização da produção suscitou a construção de cadeias globais de valor (CGVs) de governança complexa, assim como demandou o estabelecimento de sistemas logísticos e de suporte comercial ágeis e eficientes, uma vez que os bens intermediários passaram a cruzar fronteiras múltiplas vezes antes de serem integrados em um bem final.

Atraídas inicialmente pelos baixos custos de mão de obra, por um gigantesco mercado consumidor potencial e por variados e generosos incentivos oferecidos pelos governos central e regionais, empresas multinacionais (EMNs) de diferentes origens constituíram operações na China, diretamente por meio da instalação de plantas industriais ou indiretamente mediante a subcontratação da produção de terceiros.[2] A integração da China nas etapas industriais das CGVs lideradas por EMNs contribuiu enormemente para transformar a China em *fábrica do mundo*, elevando sua participação no valor adicionado da indústria de transformação mundial de 4,3%, em 2000, para 18,2%, em 2010, e 31,2%, em 2022.[3]

Entretanto, a concepção de mundo que levou a tal desfecho encontra-se atualmente em xeque, uma vez que eficiência – leia-se, custos – deixou de ser o único guia para a divisão internacional do trabalho. Fatores geopolíticos, frequentemente embrulhados em uma noção ampla de segurança, mas que no fundo refletem uma árdua competição entre as grandes potências pela liderança em tecnologias-chave, são cada vez mais levados em conta nas escolhas dos destinos de investimento direto estrangeiro (IDE), uma vez que barreiras comerciais podem anular ou mesmo reverter qualquer vantagem de custo de uma localidade. Uma guerra comercial mais desbragada entre as grandes potências poderia até mesmo, no limite, levar a uma volta (ao menos parcial) ao modelo de organização das EMNs que imperava até os anos 1970, no qual cada subsidiária operava como uma réplica em miniatura da empresa-mãe, com baixa especialização e elevados graus de verticalização.

Os riscos associados à excessiva concentração em território chinês têm levado muitas EMNs a adotar estratégias do tipo *China plus one* – ou simplesmente *China plus* –, por meio das quais buscam diversificar investimentos industriais e fornecedores em países como Índia, Turquia, México e as economias da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean).[4]

Esse movimento se intensificou a partir de 2018, quando foram desferidos os primeiros disparos da guerra comercial travada pelas duas maiores economias do planeta, que escalou nos anos seguintes. Embora a saída de Donald Trump da presidência dos Estados Unidos, em 2021, tenha contribuído para esfriar a retórica conflituosa, o governo Joe Biden não reverteu os aumentos nas alíquotas de importação impostos à China, indicando que a guerra comercial-tecnológica tem a anuência tanto do Partido Republicano quanto do Democrata.

2. Esse processo de expansão das CGVs não se limitou, todavia, à China, tendo sido marcante em todo o Sudeste Asiático, bem como na Europa Oriental.

3. Conforme a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO). Disponível em: https://stat.unido.org/data/download?dataset+=national-accounts.

4. A Asean é integrada pelas seguintes economias: Brunei, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Singapura, Tailândia e Vietnã.

Estudos recentes já conseguiram identificar a influência de fatores geopolíticos sobre as escolhas locacionais de novos investimentos de EMNs no exterior, com indícios de movimentos de *nearshoring* (relocalização para países mais próximos ao país-sede da EMN) e, especialmente, *friendshoring* (relocalização para países alinhados geopoliticamente ao país-sede da EMN).[5]

A difusão de estratégias *China plus one*, somada à guerra comercial, já afetou significativamente a geografia do comércio internacional – em 2023, o valor das importações americanas provenientes da China foi 20,5% inferior ao de 2018, a despeito de as importações totais do país terem crescido 21,4% no período.[6] Obviamente, o lugar anteriormente ocupado pela China foi preenchido por outras economias. Quem mais ganhou em termos absolutos foram os dois parceiros no Acordo Estados Unidos-México-Canadá (United States-Mexico-Canada Agreement – USMCA) e o Vietnã, que viu suas exportações para os Estados Unidos saltarem de US$ 51,3 bilhões para U$S 118,9 bilhões em apenas cinco anos.

Considerando-se o alto grau de integração preexistente entre as economias americana, canadense e mexicana, estimulado pelo precursor do USMCA – o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (North American Free Trade Agreement – Nafta), de 1994 –, o Vietnã desponta como o grande ganhador da guerra comercial entre os Estados Unidos e a China. Buscando corroborar essa afirmação, este artigo analisa o papel do Vietnã na reconfiguração das CGVs, olhando para seu lugar nas estratégias *China plus one* e para os impactos sobre os fluxos comerciais e de investimentos para o país. O artigo também investiga como o Vietnã faz para se equilibrar geopoliticamente entre as duas potências crescentemente rivais. Com base nas evidências reunidas, que indicam evolução não apenas em indicadores quantitativos, mas também um início de ascensão do Vietnã nas CGVs, o artigo conclui com uma resposta afirmativa para a pergunta do título.

Contando esta introdução, o artigo possui seis seções. A seção 2 faz um retrospecto das relações políticas do Vietnã com a China e os Estados Unidos, com ênfase no período recente. A seção 3 relata, de forma sucinta, as transformações vividas pela economia vietnamita desde a adoção do programa de abertura e reformas, em 1986. A seção 4 aborda o ingresso do Vietnã nas CGVs de produtos eletrônicos, olhando em maior profundidade o caso da Samsung. A seção 5 discute a estratégia *China plus one* e avalia os efeitos da guerra comercial entre os Estados Unidos e a China sobre a inserção do Vietnã nos fluxos comerciais e de IDE, assim como seu progresso nas CGVs, especialmente a de produtos eletrônicos. Fechando o artigo, a seção 6 repassa os principais pontos abordados nas seções anteriores e discute as perspectivas futuras, tendo como pano de fundo o aprofundamento da guerra comercial no início do segundo mandato de Trump.

5. Usando dados de operações de IDE do período 2003-2022, Aiyar, Malacrino e Presbitero (2024) identificam que o alinhamento geopolítico (medido pelo padrão de votação na Assembleia Geral das Nações Unidas) interfere nas escolhas locacionais dos investimentos das MNEs, sendo particularmente importante no caso de investimentos em países de renda média ou baixa. O estudo também captou um aumento do peso dos fatores geopolíticos nas escolhas locacionais do IDE a partir de 2018, ou seja, desde o acirramento das tensões entre Estados Unidos e China. Conforme Alfaro e Chor (2023), é possível identificar um aumento no uso de expressões como *nearshoring* e *friendshoring* nos relatórios publicados pelas EMNs americanas desde 2018.

6. Conforme a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/EN.

2 DIPLOMACIA DE BAMBU

Por razões geográficas, a China é um parceiro incontornável para o Vietnã. Por isso, o grande desafio da política externa vietnamita está em manter uma relação estável, pacífica e de benefício mútuo com a China, sem, no entanto, abrir mão de sua soberania. Num mundo em que o peso do vizinho é cada vez maior, para que o Vietnã consiga reduzir sua dependência em relação à China, o aprofundamento das suas relações com esta deve envolver a busca simultânea pela intensificação das relações com outros parceiros na Ásia e também fora dela.

O Vietnã descreve sua própria política externa como "diplomacia de bambu", que pode ser entendida como a busca dos interesses nacionais por meio de políticas externas flexíveis, de acordo com o ambiente externo e a situação doméstica, mantendo autonomia estratégica em vez de alinhar-se com algum país específico (Shoji, 2024).[7] O Vietnã segue uma política de diversificação e multilateralização das relações exteriores, e busca tornar-se amigo de todas as nações na comunidade internacional (Tran, 2015, p. 88). Desde o fim da Guerra Fria, o país segue a política dos "três nãos" (*"three nos" policy*): não permitir bases estrangeiras em seu território, não participar de alianças militares e não se alinhar a um país contra outros países (Tran, 2015, p. 89). Em 2019, foi incorporado um quarto "não": não empregar, ou ameaçar empregar, violência nas relações internacionais (Zeberlein, 2024). Com isso, o país busca entrelaçar os interesses de todas as principais potências no país e assim evitar cenários de excessiva dependência de uma potência, o que lhe dá mais graus de liberdade para conduzir suas políticas visando ao desenvolvimento. A melhor maneira de preservar sua independência e maximizar sua margem de manobra é não se alinhar a nenhum país.

2.1 Relações com a China

Complexa é o termo usualmente adotado para definir as relações entre o Vietnã e a China (Le, 2019). Para além de questões mal resolvidas de tempos muito distantes, os dois países viram-se em campos opostos quando houve a cisão do mundo comunista, com o Vietnã alinhando-se à União Soviética. Em 1979, a China e o Vietnã enfrentaram-se em uma guerra que, a despeito de ter durado apenas um mês, causou severas perdas em termos de vidas e de estruturas industriais e agrícolas ao Vietnã. Os dois países só restabeleceram plenamente as relações em 1991, dois anos após a retirada das tropas vietnamitas do Camboja, país cuja invasão pelo Vietnã em 1978 motivou a guerra sino-vietnamita – a China era aliada do governo do Khmer Vermelho, que comandava o Camboja. Com a normalização das relações, os dois países têm feito esforços para promover um relacionamento pacífico, estável e cooperativo (Le, 2019). Com esse intuito, firmaram acordos de comércio (1991), de proteção de investimentos (1993) e para evitar bitributação (1996), entre outros. Em 2000, os dois países estabeleceram uma cooperação abrangente, relação que foi elevada em 2008 para uma parceria estratégica abrangente.

Todavia, de tempos em tempos, as relações entre os dois países estremecem. A questão mais complicada – e ainda longe de solução – diz respeito às disputas territoriais no mar do Sul da China,

7. O conceito de diplomacia de bambu foi introduzido em 2016 pelo então secretário-geral do Partido Comunista do Vietnã, Nguyen Phu Trong. Assim como o bambu é capaz de manter-se firme e resiliente na presença de ventos fortes, a política externa do Vietnã deve ser flexível o bastante para preservar a autonomia do país em um ambiente internacional turbulento. Em termos práticos, isso significa o engajamento do país em múltiplas frentes, envolvendo tanto organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Asean, quanto parcerias com potências econômicas rivais, como a China e os Estados Unidos, sem, no entanto, alinhar-se a nenhuma delas (Phan e To, 2022).

que envolvem particularmente as ilhas Paracel e Spratly e suas respectivas zonas econômicas exclusivas (Moraes, 2015). Em 2014, após embates nessa região marítima, ocorreram protestos contra a China no Vietnã que esfriaram fortemente a relação entre os dois países e reavivaram a percepção de ameaça chinesa na região do mar do Sul da China.[8]

Há uma certa discrepância entre as percepções dos líderes e da população vietnamita a respeito da China. Em manifestações públicas, os líderes vietnamitas sempre atribuem grande importância ao desenvolvimento de relações amigáveis e cooperativas com a China. Diversos mecanismos intergovernamentais de cooperação foram implementados, e são comuns as visitas de alto nível entre as lideranças das duas nações comunistas. No entanto, a população vietnamita frequentemente revela visão negativa da China. De acordo com pesquisa realizada pelo Pew Research Center em 2017, 80% da população via a China de forma negativa e considerava o poder e a influência deste país como a maior ameaça ao Vietnã – número comparável ao captado pela pesquisa na Coreia do Sul (83%), mas superior ao do Japão (64%), das Filipinas (47%), da Índia (44%) e da Indonésia (43%) (Silver, 2017).

2.1.1 O Vietnã na Nova Rota da Seda

No segundo semestre de 2013, durante visitas ao Cazaquistão e à Indonésia, o presidente chinês Xi Jinping lançou a Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI),[9] um conjunto ambicioso de projetos de investimento chineses no exterior, focados majoritariamente em infraestrutura, que, segundo o discurso oficial, buscam ampliar a conectividade e o comércio globais. No Cazaquistão, o presidente chinês anunciou a intenção de reviver a antiga Rota da Seda, integrando o oeste da China à Ásia Central e Ocidental, à Rússia e à Europa por meio do Cinturão Econômico da Rota da Seda. Na Indonésia, a ênfase recaiu sobre a Rota da Seda Marítima do Século XXI, que busca aprofundar a integração da China com os países do Sudeste Asiático. Inicialmente voltada à Eurásia, atualmente a BRI abarca todos os continentes. Nações interessadas podem aderir à BRI por meio da assinatura de memorandos de entendimento – em fevereiro de 2025, a BRI contava com 145 adeptos.[10] É importante ressaltar, todavia, que a adesão à BRI não é imprescindível para receber investimentos chineses – o Brasil, um dos maiores receptores desses investimentos em anos recentes, não é signatário.

Apesar de ser vendida pelo governo chinês como algo benéfico (*win-win*) tanto para a China como para os países parceiros (Le, 2019), é inegável que o objetivo central da BRI é assegurar o desenvolvimento e a segurança do gigante asiático no longo prazo (Mendonça, Lopes Filho e Oliveira, 2021). No curto prazo, a iniciativa serve também para ocupar a enorme capacidade ociosa acumulada pelas indústrias da China ao longo dos anos, especialmente por conta dos estímulos ao investimento introduzidos após a crise financeira global de 2008, e para difundir tecnologias desenvolvidas por empresas chinesas, visando consolidar o país como o líder tecnológico do século XXI.

8. Em 2 de maio de 2014, uma plataforma de petróleo da estatal chinesa China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) estacionou em uma área reivindicada pelos dois países próxima às ilhas Paracel, no mar do Sul da China, o que inflamou as relações entre os dois países. Uma onda de protestos violentos antichineses tomou conta do Vietnã nos dias seguintes. Para mais detalhes sobre o episódio, ver Whiteman (2014).

9. Originalmente Um Cinturão, Uma Rota (One Belt, One Road), o projeto passou a ser chamado dessa forma a partir de 2016.

10. Disponível em: https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri. Dois países – Itália e Panamá – deixaram a iniciativa após terem assinado memorandos de entendimento com o governo chinês.

O Vietnã aderiu formalmente à BRI em 2017, porém até recentemente não possuía projetos de maior envergadura, diferentemente de vizinhos como o Camboja e o Laos, onde há grandes projetos de energia, saneamento, comunicações, transporte, entre outros. Os dois únicos projetos com a assinatura da BRI no Vietnã dizem respeito a uma linha de metrô em Hanói e uma unidade de geração de energia a carvão (Vinh Tan 3).

Apesar dos acenos diplomáticos favoráveis e da necessidade de investimentos em infraestrutura, os líderes vietnamitas têm tido uma postura hesitante em relação à BRI. Eles enxergam na BRI uma iniciativa inovadora, que salienta a cooperação e que, por isso, oferece oportunidade de ganhos reais para o país. A disposição de aderir convive, entretanto, com o sentimento de suspeição (Vu, Soong e Nguyen, 2021). Além das questões históricas envolvendo os dois países – vale lembrar que a BRI foi lançada em um momento no qual as tensões no mar do Sul da China estavam escalando –, há o receio de se criar uma dependência em relação à China, particularmente via endividamento, e de se gerarem obstáculos às demandas territoriais e marítimas do Vietnã (Tran, 2015; Le, 2019; Hiep, Kiet e Yen, 2023).

O ceticismo em relação à BRI é reforçado pelo sentimento de desconfiança da população em relação à China (Ha, 2023). Segundo pesquisa realizada em 2019, a população vietnamita era a mais cética em relação à BRI entre os países da Asean – enquanto no Laos 75,6% dos entrevistados achavam que a BRI iria beneficiar o desenvolvimento da região da associação, apenas 9,9% dos vietnamitas tinham a mesma opinião (Iseas, 2019).

O acesso a outras fontes de financiamento – como os governos do Japão e da Coreia do Sul, assim como os bancos de desenvolvimento multilaterais – e a elevada taxa de investimento público – cerca de 6% do produto interno bruto (PIB) – tornam menos imprescindível um maior engajamento do Vietnã na BRI. Contudo, à medida que maturam investimentos chineses em portos, estradas, ferrovias e hidrovias em países como o Laos e o Camboja, parece estar havendo uma reavaliação, no Vietnã, dos riscos e benefícios associados à BRI, assim como aumenta a preocupação com a perda de competitividade do Vietnã *vis*-à-*vis* aqueles países.

A China quer aumentar a integração do Vietnã à sua economia, especialmente ao *hub* industrial meridional, por meio da iniciativa Dois Corredores, um Cinturão (Two Corridors, One Belt), que busca ligar as províncias vietnamitas ao norte com as cidades chinesas de Nanning e Kunming – *um cinturão* refere-se à área econômica próxima ao golfo de Tonkin. A ideia dos dois corredores foi lançada antes mesmo da BRI, durante visita do primeiro-ministro vietnamita Van Khai à China em 2004, porém a iniciativa mal saiu do papel até recentemente. Em 19 de fevereiro de 2025, o Parlamento do Vietnã aprovou a assunção de financiamentos chineses para a construção da parte vietnamita da ferrovia, cujos custos são estimados em mais de US$ 8 bilhões, que deverá ligar a cidade portuária de Haiphong, passando pela capital Hanói, até a fronteira com a China, em Lao Cai. Os recursos devem vir diretamente do governo chinês, assim como do Export-Import Bank of China (China Eximbank) (Hai, 2025). Se efetivado, será um dos maiores projetos da BRI no Sudeste Asiático.

2.2 Relações com os Estados Unidos

Na memória popular, a relação entre os Estados Unidos e o Vietnã está indissociavelmente ligada à Guerra do Vietnã, cujas consequências foram devastadoras para o país asiático. Estimativas do número de mortos em decorrência do conflito variam de 966 mil, entre 1965 e 1975 (Hirschman, Preston e Loi, 1995), a 3,812 milhões, entre 1955 e 2002 (Obermeyer, Murray e Gakidou, 2008).

A infraestrutura foi aniquilada, e vastas porções do país tornaram-se campos minados ou foram contaminadas por armas químicas como o agente laranja, cujos efeitos catastróficos perduram até os dias atuais.[11]

Meio século após o seu fim, a natureza do conflito ainda é objeto de disputas, mesmo entre estudiosos que tentam abordar o tema equilibrando as perspectivas vietnamita e americana. Asselin (2013; 2024) o define como fundamentalmente uma guerra civil interna envolvendo três grupos – o governo comunista do Vietnã do Norte, seus aliados da Frente Nacional de Libertação (Viet Cong) e o governo anticomunista do Vietnã do Sul – que foi, contudo, enormemente exacerbado pela intervenção de forças estrangeiras. Segundo esse autor, cujos estudos são baseados principalmente em documentos vietnamitas e enfatizam as dinâmicas políticas e sociais internas, a guerra teria decorrido de visões conflitantes sobre o futuro do Vietnã. Para os comunistas, que viam o governo do Vietnã do Sul como uma marionete dos Estados Unidos, a guerra seria uma continuação da luta anticolonial travada contra a França (1945-1954) e teria como objetivo unificar o Vietnã sob um governo socialista, dando fim à revolução (incompleta) de 1945 interrompida pelos acordos de Genebra (1954), que dividiram o país em partes norte (comunista) e sul (capitalista). Contudo, mesmo enfatizando o caráter doméstico, Asselin (2013; 2024) não ignora a dimensão internacional da guerra, particularmente a partir de 1965, com a escalada da intervenção americana e a intensificação da Guerra Fria.

De fato, para a maior parte dos pesquisadores, a Guerra do Vietnã é indissociável do contexto da Guerra Fria. Bradley (2009) destaca que o Vietnã se tornou não apenas um campo de batalha militar, mas também ideológico. Ao longo do conflito, o apoio da União Soviética e da China ao lado comunista foi, principalmente, logístico e financeiro. Por seu turno, o envolvimento americano foi não apenas profundo, mas também crescente ao longo do tempo: do fornecimento de apoio financeiro e militar logo após a partição do Vietnã, passou-se ao engajamento direto de combatentes na década seguinte, sob o argumento de que era necessário impedir o avanço do comunismo pelo Sudeste Asiático. O assassinato do presidente John Kennedy, adepto da "teoria do efeito dominó",[12] em 1963, não obstruiu a escalada do envolvimento americano. Ao contrário, este continuou em ascensão nos anos seguintes, sob os governos de Lyndon Johnson e Richard Nixon, atingindo o ápice em 1969, quando mais de meio milhão de militares americanos estavam em campo no Vietnã.

Na perspectiva vietnamita – difundida, por exemplo, nos livros didáticos de história –, a guerra foi sobretudo uma luta heroica por libertação, o que lhe confere um caráter de resistência nacional contra potências colonialistas e imperialistas (Schwenkel, 2009; Hunt, 2010; Eyerman, Madigan e Ring, 2023). A Guerra do Vietnã é comumente chamada de Segunda Guerra de Resistência, uma continuação quase direta da primeira, travada contra os colonizadores franceses (Joseph, 2008). A leitura vietnamita também enfatiza o caráter internacional do conflito, evitando, assim, caracterizá-lo

11. O agente laranja é um desfolhante despejado pela Força Aérea dos Estados Unidos durante a guerra para destruir a densa vegetação que servia de esconderijo aos combatentes vietnamitas. Entre seus componentes está a dioxina, substância altamente tóxica que pode causar câncer, problemas no fígado, malformações congênitas, entre outros graves problemas de saúde. O Vietnã estima que milhões de pessoas foram afetadas pelo agente laranja, incluindo 150 mil crianças que nasceram com defeitos congênitos graves. Décadas após o fim da guerra, netos ou mesmo bisnetos da população inicialmente exposta à contaminação continuam a nascer com deficiências graves em taxas muito superiores à considerada normal (Walker, 2015). Uma evidência da gravidade da exposição ao produto está no fato de os Estados Unidos pagarem compensações a seus veteranos de guerra que foram expostos a ele (Agent.., 2019).

12. Proposta pelo presidente Harry Truman, nos anos 1940, para justificar o envio de ajuda à Grécia e à Turquia, a teoria do efeito dominó foi popularizada na década seguinte, no contexto do Sudeste Asiático, pelo presidente Dwight Eisenhower, e foi usada por diferentes administrações americanas na defesa do crescente envolvimento do país na Guerra do Vietnã. A teoria postulava que, se um país se tornasse comunista, seus vizinhos tomariam o mesmo caminho, emulando, desta forma, a sequência de dominós caindo um após o outro.

como guerra civil. Em vez disso, ela é descrita como um campo de batalha da Guerra Fria, um choque ideológico, que descambou para o militar, entre os mundos capitalista e socialista. Sob este ponto de vista, a causa do conflito não deve ser buscada na disputa ideológica entre diferentes grupos da sociedade vietnamita, mas sim nos Estados Unidos, adeptos da teoria do efeito dominó, que teriam sido os principais fomentadores do conflito (Joseph, 2008).

A despeito das diferenças de ênfase, a maior parte dos estudiosos converge para a visão de que a Guerra do Vietnã – chamada pela maior parte da população vietnamita de Guerra Americana – foi tanto uma guerra civil quanto um conflito internacional, intrinsecamente ligada à luta anticolonial e moldada pela geopolítica da Guerra Fria. Por um lado, foi uma guerra civil com raízes históricas e ideológicas profundas no Vietnã, que buscava a unificação e o livramento da condição colonial. Por outro lado, a dinâmica interna foi dramaticamente amplificada e transformada pela intervenção das grandes potências da Guerra Fria, que a inseriram em um tabuleiro geopolítico maior, conferindo-lhe inegável caráter de conflito internacional.

Embora a imagem dos Estados Unidos tenha sido inicialmente muito afetada pela guerra, tanto no Vietnã como em outros países, devido, entre outros fatores, ao emprego de armas químicas, à tortura de prisioneiros e ao massacre contra civis, a visão vietnamita a respeito do país começou a mudar a partir do afrouxamento do regime comunista, na segunda metade dos anos 1980, e das perspectivas econômicas positivas abertas pelo restabelecimento das relações entre os países. Mesmo com o fim da guerra e a reunificação, em 1975, os Estados Unidos mantiveram o Vietnã sob embargo comercial até 1994. As relações diplomáticas foram normalizadas apenas no ano seguinte. Porém, desde então, os Estados Unidos se converteram em um dos parceiros mais importantes do Vietnã – em 2000, os dois países assinaram um acordo comercial e, no ano seguinte, um acordo de investimentos. Além do poderio militar, útil para a contenção das pretensões territoriais da China no Sudeste Asiático, os Estados Unidos ainda são a economia mais poderosa do mundo e um enorme mercado para os produtos vietnamitas.

O Vietnã é, juntamente com as Filipinas, o país da Asean no qual os Estados Unidos possuem a melhor imagem, comparativamente à China, perante a população (Iseas, 2024; Ritter e Ray, 2024).[13] Nos últimos anos, as relações dos Estados Unidos com o Vietnã se tornaram mais cooperativas e profundas, com várias visitas de alto nível. Em setembro de 2023, o presidente Joe Biden e o secretário-geral do Partido Comunista do Vietnã Nguyen Phu Trong elevaram a relação entre os dois países para uma parceria estratégica abrangente, a mais alta no cânone diplomático do Vietnã.[14] Durante a visita de Biden ao Vietnã, os dois países se comprometeram a cooperar para a construção de uma

13. O Iseas – Yusof Ishak Institute realiza anualmente uma pesquisa de percepções acerca de questões geopolíticas que afetam os países da Asean. Na pesquisa de 2024, detectou-se elevação na popularidade da China *vis-à-vis* os Estados Unidos. Na amostra completa, que reúne respondentes de todos os países da Asean, quando perguntados à qual superpotência preferem se alinhar, o alinhamento à China subiu de 38,9% para 50,5% entre 2023 e 2024. No Vietnã, o alinhamento à China permaneceu baixo, caindo de 22,1% para 21%, sendo superior apenas ao verificado nas Filipinas (16,7% em 2024). Em outros países, no entanto, houve um aumento substancial do alinhamento à China, especialmente no Camboja, na Indonésia, no Laos e na Malásia, países que se beneficiaram bastante da BRI. Em comum com o Vietnã, as Filipinas enfrentam disputas com a China envolvendo o mar do Sul da China. Quando perguntados se os Estados Unidos são um parceiro estratégico confiável, apenas 34,9% responderam afirmativamente na amostra geral, sendo as visões mais favoráveis encontradas nas Filipinas (60,4%) e no Vietnã (52%) (Iseas, 2024).

14. O Vietnã possui parcerias estratégicas abrangentes com nove países: China (2008), Rússia (2012), Índia (2016), Coreia do Sul (2022), Estados Unidos (2023), Japão (2023), Austrália (2024), França (2024) e Malásia (2024). A parceria com os Estados Unidos teve início em 2013, quando os dois países firmaram uma "parceria abrangente", sem o uso do termo "estratégica". Em 2023, essa relação foi elevada para uma parceria estratégica abrangente. A relação com a China assumiu o caráter de "cooperação abrangente" em 2000, sendo elevada ao grau mais alto em 2008. Conforme o linguajar comumente utilizado, parceria ou cooperação abrangente é o nível mais baixo de parceria, que é seguida pela parceria estratégica e, finalmente, no nível mais elevado, pela parceria estratégica abrangente.

cadeia de valor de semicondutores, envolvendo inclusive terras raras, no bojo da política americana de limitar o acesso da China a semicondutores avançados (Lakshmi, 2024; Shoji, 2024). Analistas das relações exteriores do Vietnã identificam na visita de Xi Jimping a Hanói, ocorrida em dezembro de 2023, uma rápida resposta do gigante asiático à elevação das relações dos Estados Unidos com o Vietnã celebrada três meses antes (Nguyen, 2023; Shoji, 2024). Na ocasião, foram anunciados nada menos que 37 acordos de cooperação em áreas as mais diversas entre o Vietnã e a China.

Com o estabelecimento da parceria estratégica abrangente, os Estados Unidos e o Vietnã reafirmaram seu compromisso de facilitar o acesso aos respectivos mercados. O lado americano também se comprometeu a revisar o *status* de economia de mercado do Vietnã (Mai, Poling e Quitzon, 2024). Contudo, em agosto de 2024, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos determinou que o Vietnã continuaria a ser classificado como país sem economia de mercado (*non-market economy*).

Apesar dos esforços, é inequívoco que existem limites à diversificação de parcerias. Como enfatizam Grossman e Orner (2021, p. 104, tradução nossa), "realidades econômicas e geopolíticas impedem o Vietnã de se alinhar contra a China ou colaborar com os Estados Unidos de forma expressiva".[15]

3 ABERTURA ECONÔMICA E REFORMAS

Entre 1954 e 1986, o regime comunista do Vietnã seguiu uma linha econômica similar à da União Soviética, caracterizado pelo planejamento centralizado e marcado por inúmeras distorções e ineficiências (Kien e Heo, 2008). Contudo, em meio a crescentes dificuldades econômicas – e sob circunstâncias geopolíticas muito difíceis[16] –, o país embarcou em 1986 em um programa de reformas econômicas chamado Đổi Mới (Renovação), que incluiu liberalização do comércio exterior, abertura ao investimento estrangeiro, flexibilização dos mercados internos, privatização, incentivos para reduzir o papel das estatais na produção nacional e regulamentações para aumentar a eficiência e a adesão ao mercado por essas empresas (Pinto e Corrêa, 2014).

Beneficiado pela possibilidade de observar os erros e acertos da China, cujo processo gradual de abertura e reformas tivera início oito anos antes, o Vietnã logo colheu os primeiros frutos. O PIB aumentou 8,4% ao ano entre 1990 e 1997, enquanto o valor adicionado pela indústria de transformação cresceu ainda mais rápido, 11,1% ao ano.

Desde o início da década de 1990, a estratégia econômica do Vietnã se concentrou na rápida integração à economia global (Thoburn, 2013), não apenas por meio de exportações, mas especialmente pela atração de IDE. Eventos importantes que aprofundaram o envolvimento do país na economia internacional e consolidaram sua liberalização unilateral interna (Athukorala, 2006) incluem: adesão à Asean em 1995 (e à sua área de livre-comércio no ano seguinte); assinatura de um acordo comercial bilateral com os Estados Unidos em 2000; assinatura, por meio da Asean, de um acordo de livre-comércio com a China em 2002; e adesão à OMC em 2007.

15. No original: "*economic and geopolitical realities prevent Vietnam from aligning against China or collaborating with the U.S. to any significant extent*".

16. "O país estava à beira de se tornar um Estado pária: sem relações com os Estados Unidos; em conflito com seus vizinhos, a China ao norte e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) ao sul e oeste; na iminência de perder o suporte de seu principal benfeitor, a União Soviética; e com contato mínimo com as instituições financeiras internacionais" (Hill, 2013, p. 114, tradução nossa). No original: "*The country was verging on being a pariah state: frozen out of relations with the US; at loggerheads with its neighbors, the PRC to the north and the Association of Southeast Asian Nations (Asean) to the south and west; about to lose the support of its principal international benefactor, the Soviet Union; and having minimal contact with international financial institutions (IFIs)*".

A concessão de benefícios fiscais tem sido, historicamente, o principal instrumento utilizado pelo Vietnã para a atração de investimentos externos. Em contrapartida, mecanismos baseados em desempenho, como metas de exportação e exigências de percentuais mínimos de conteúdo local ou de gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), não são utilizados, tendo sido explicitamente vetados pela nova Lei de Investimentos em vigor desde 2006. No processo de acessão à OMC, também foi exigida a permissão de constituição de subsidiárias com 100% de capital estrangeiro, o que levou a uma substancial redução, nos anos seguintes, na formação de *joint ventures* com investidores locais – cabe lembrar que esta modalidade de investimento está por trás de parte significativa dos transbordamentos (*spillovers*) tecnológicos de EMNs para empresas domésticas na China (Bai *et al.*, 2023; Jiang *et al.*, 2024).

Ngoc (2018) periodiza a política comercial pós-Đổi Mới conforme suas características principais: 1986-1996 – política de substituição de importações; 1996-2007 – política industrial orientada para a exportação com protecionismo comercial para indústrias selecionadas; 2007-2015 – política de promoção de exportações com liberalização comercial; e 2015 em diante – políticas de promoção de exportações com foco em serviços. Apesar da redução dos controles administrativos e das barreiras comerciais não tarifárias, estudos realizados no final da década de 1990 e no início da década de 2000 descobriram que a política comercial do Vietnã ainda era voltada para dentro, favorecendo a substituição de importações em várias indústrias. Em 2003, as taxas de proteção efetivas permaneciam altas, com tarifas mais altas para bens nas etapas finais das cadeias de produção. Algumas indústrias eram fortemente protegidas, como bebidas e tabaco, produtos plásticos, têxteis e veículos automotores (Athukorala, 2006).

A fim de reduzir os efeitos de desincentivo das tarifas cobradas sobre os insumos usados pelas indústrias de exportação, o Vietnã implementou, em 1991, um programa de zonas de processamento de exportação (ZPEs) e de restituição de impostos (*drawback*) sobre insumos importados (Thoburn, 2013). No entanto, como o esquema beneficiava apenas os exportadores finais, o que significa que os produtores locais de bens intermediários que usavam insumos importados ao produzir para vender às empresas exportadoras não podiam usá-lo, ele criou um viés contra a criação de ligações a montante (*backward linkages*) na economia do país (Athukorala, 2006). Atualmente, existem quatro ZPEs no Vietnã.

No início da década de 2000, a indústria vietnamita tinha um caráter dual: a indústria pesada permanecia majoritariamente nas mãos de empresas estatais e era fortemente protegida por tarifas devido à sua falta de competitividade internacional, enquanto uma indústria separada, focada em exportações, estava principalmente sob controle de EMNs estrangeiras (Perkins e Anh, 2009). Em 2007, as empresas com investimento estrangeiro respondiam por 38% da produção industrial e 57% das exportações (Lim, 2011).

Passadas quase duas décadas, a situação não se alterou muito: em 2024, as empresas com capital estrangeiro foram responsáveis por 71,7% das exportações totais e 63,2% das importações totais do Vietnã. Com isso, contribuíram com US$ 50,3 bilhões de superávit para o saldo comercial vietnamita de US$ 24,9 bilhões. Até dezembro de 2024, o país acumulou 42.002 projetos de IDE, com capital registrado de US$ 502,8 bilhões e capital efetivamente realizado de US$ 322,5 bilhões. Do total registrado, 61,4% estavam direcionados à indústria de transformação, 14,6% ao setor imobiliário e 8,3% à produção e distribuição de energia. Quanto à origem, a maior parcela era proveniente da Coreia do Sul (17,9%), seguida por Singapura (16,5%), Japão, Taiwan e Hong Kong (Vietnam, 2025).

4 INGRESSO NAS CGVs DE PRODUTOS ELETRÔNICOS

Entre as economias do Sudeste Asiático, o Vietnã pode ser considerado um *latecomer* (retardatário) nas CGVs de produtos eletrônicos, porém teve ascensão relativamente rápida, ao menos em termos quantitativos. Em 2001, o país ocupava apenas o 47º lugar entre os exportadores mundiais de eletrônicos, mas subiu ao 10º posto em 2020, tornando-se o maior exportador desses produtos na Asean. Todavia, o envolvimento do país nas CGVs de eletrônicos ainda está fortemente concentrado em atividades de montagem – o *design* de produtos e a produção de componentes-chave, que juntos capturam a maior parte do valor nessas CGVs, ainda são realizados em outros países (Leung, 2022).

O ponto de virada da indústria eletrônica vietnamita é facilmente identificável: trata-se da decisão tomada pela Intel, em 2006, de construir uma planta para montagem e testes de semicondutores, cujas operações começaram em 2010. Na sequência, diversos outros atores globais desta indústria desembarcaram no país, incluindo a sul-coreana Samsung, atualmente a maior exportadora do Vietnã, cujo caso é detalhado na subseção 4.1.

O vertiginoso crescimento desta indústria no Vietnã é mostrado na tabela 1. Nos quinze anos posteriores ao desembarque da Intel, o emprego no setor de computadores e produtos eletrônicos e ópticos cresceu 1.378%, saltando de 58 mil postos de trabalho, em 2006, para 857 mil, em 2021 – em comparação, no mesmo ano, essa indústria empregava 397 mil pessoas na Tailândia e 250 mil nas Filipinas; na Malásia, eram 389 mil em 2020. Como pode ser visto na tabela 1, o crescimento foi particularmente elevado nos segmentos de equipamentos de comunicação, explicado pela inserção do país na CGV de *smartphones*, e de placas e componentes eletrônicos.

TABELA 1
Evolução do emprego na indústria eletrônica do Vietnã
(Em milhares)

Setor	2006	2009	2013	2017	2021
Computadores e produtos eletrônicos e ópticos	58,0	125,6	327,7	736,0	857,3
Placas e componentes eletrônicos	21,3	54,9	126,2	226,5	335,2
Computadores e periféricos	12,3	27,4	49,2	81,8	64,7
Equipamentos de comunicação	4,7	22,2	93,4	278,8	318,1
Eletrônicos de consumo	14,7	13,9	37,5	120,3	114,5
Outros produtos eletrônicos e ópticos	5,1	7,3	21,4	28,5	24,9

Fonte: UNIDO. UNIDO Statistics Portal. Disponível em: https://stat.unido.org.
Elaboração do autor.

Os fatores que explicam a atratividade do Vietnã para as EMNs desse setor não diferem dos usualmente citados para a indústria em geral: baixos custos laborais, proximidade com fornecedores de componentes e estabilidade do ambiente de investimentos (Rynhart, Chang e Huynh, 2016; Sturgeon e Zylberberg, 2017). Todavia, há de se mencionar que, a despeito dos baixos custos, a força de trabalho do Vietnã é relativamente bem educada, como demonstra o bom desempenho do país, considerando-se seu nível de renda *per capita*, em testes internacionais que avaliam o nível de proficiência de estudantes em matemática e ciências (Rynhart, Chang e Huynh, 2016).

Devido à acelerada expansão, a indústria eletrônica é atualmente mais importante para a economia do Vietnã do que para as Filipinas, a Malásia e a Tailândia, países que ingressaram no setor antes do Vietnã. Conforme os dados disponíveis mais recentes, o valor adicionado pelo setor de computadores

e de produtos eletrônicos e ópticos correspondeu a 6,64% do PIB vietnamita em 2021 – os números equivalentes para os países citados foram 1,14%, 4,83% e 2,8%, respectivamente.[17]

4.1 Edificando a ascensão nas CGVs: o caso da Samsung

Desde seu desembarque no Vietnã, em 2008, a Samsung construiu quatro fábricas. A primeira foi instalada em Yen Phong, com investimentos de US$ 2,5 bilhões para a produção de celulares. A segunda foi erguida em 2014 em Yen Binh, a cerca de 35 quilômetros de distância da primeira. Com investimentos de US$ 5 bilhões, tornou-se a maior fábrica da empresa no mundo, com capacidade de produzir mais de 100 milhões de *smartphones* por ano.

Por que a Samsung escolheu o Vietnã? A literatura teórica sobre EMNs lista uma série de motivos pelas quais uma empresa decide investir em um local específico. No caso em tela, dois motivos são muito evidentes: incentivos fiscais e baixos custos de mão de obra. Como praxe, o Vietnã oferecia aos investidores estrangeiros quatro anos de isenção total de impostos, seguidos por nove anos pagando somente metade da alíquota-padrão (que atualmente é de 20%). A esses incentivos concedidos pelo governo central se somavam outros oferecidos pelos governos provinciais – o governo de Thai Nguyen concedeu três anos extras de impostos pela metade à Samsung (Barnes, 2023). Com todos esses benefícios, a Samsung não pagou impostos até 2013, e pagou apenas 10% nos anos seguintes. Cabe notar, todavia, que o recurso a incentivos fiscais para atrair EMNs já não está mais disponível ao governo vietnamita, uma vez que o país aderiu, no fim de 2023, ao acordo internacional sobre tributação capitaneado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que estabelece a cobrança de um mínimo de 15% de imposto de renda de EMNs, independentemente de sua localização – dessa forma, se o Vietnã aplicar baixas alíquotas à Samsung, a diferença em relação ao mínimo de 15% deverá ser cobrada pelo governo da Coreia do Sul.

Por volta de 2016, as duas líderes do mercado global de *smartphones*, Apple e Samsung, passaram a sofrer concorrência mais forte das marcas chinesas. Um dos motivos foi a melhoria substancial da qualidade das câmeras embutidas em telefones de preço intermediário, o que reduziu o diferencial competitivo dos modelos *premium* (Patterson, 2017). Com isso, a empresa sul-coreana viu-se crescentemente premida a reduzir custos, especialmente na produção de aparelhos de preços mais acessíveis – mercado que a Apple não disputa –, o que significa que o Vietnã tornou-se um local cada vez mais interessante para o aumento da produção da empresa. Estima-se que, em 2016, os custos laborais industriais no Vietnã equivaliam a apenas 48% dos custos na China – em 2020, havia diminuído para 46% (Le, 2024).

Em 2017, a Samsung foi responsável por mais de um quarto (US$ 54 bilhões) dos US$ 214 bilhões exportados pelo Vietnã (Lang, 2022). Desde então, as exportações da empresa têm se mantido nessa faixa – em 2023, foram US$ 56 bilhões, embora as exportações do país tenham saltado para US$ 356 bilhões (Duc, 2024), o que indica uma perda de importância relativa da empresa no país. Todavia, é graças principalmente a ela que o Vietnã se mantém como o segundo maior exportador de *smartphones* do mundo, atrás apenas da China. Com mais de US$ 22,4 bilhões de investimentos acumulados, a Samsung é a maior investidora estrangeira e a maior exportadora do Vietnã, com cerca de 100 mil empregados diretos no país (Duc, 2024).

17. Cálculos do autor a partir de dados publicados pela UNIDO e pela Divisão Estatística das Nações Unidas (United Nations Statistics Division – UNSD). Disponível em: https://stat.unido.org; e https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount. No caso da Malásia, os dados referem-se a 2020.

Entretanto, no que tange à contribuição da Samsung para o desenvolvimento do Vietnã, tão (ou mais) importantes do que suas operações diretas são os vínculos estabelecidos com outras empresas que operam no país, sejam elas outras EMNs estrangeiras ou firmas domésticas. Conforme Lang (2022), os encadeamentos para trás vêm aumentando ao longo do tempo. Em 2014, havia apenas quatro fornecedores diretos da Samsung no Vietnã; em 2017, já eram 29; e, em 2020, cinquenta.[18] Se considerados também os fornecedores de segundo nível (os fornecedores locais de seus fornecedores), o número subiu de 25, em 2014, para 257, em 2022 (Luu, 2023). Desde 2015, a Samsung apoiou e treinou cerca de quatrocentas empresas vietnamitas, de modo a aumentar sua qualidade e competitividade. Após o treinamento, a produtividade destas empresas aumentou em média 40%, e o percentual de produtos defeituosos caiu à metade (Ha e Hien, 2023).

Após a entrada da Samsung, dezenas de fornecedores externos da empresa também realizaram investimentos no Vietnã, onde estabeleceram uma cadeia de valor de produtos eletrônicos (Duc, 2023). Além disso, a própria Samsung aumentou o grau de verticalização – a fábrica de Thai Nguyen, por exemplo, além de montar *smartphones*, atualmente fabrica componentes, como estruturas metálicas e telas de vidro, que são exportados para outras fábricas localizadas em outros países onde também são montados os *smartphones* da empresa (Duc, 2023). Contudo, o nível de agregação local de valor ainda é baixo – como medida aproximada, vale mencionar que, nos primeiros dez meses de 2021, a Samsung exportou US$ 60,5 bilhões e importou US$ 46,8 bilhões (Cyrill, 2024).

A despeito desses avanços na área industrial, o investimento mais significativo da Samsung no que diz respeito às perspectivas de ascensão do Vietnã nas CGVs de eletrônicos foi a criação de um centro de P&D em Hanói. Inaugurado no fim de 2022, esse centro pode vir a ser um divisor de águas, se for capaz de contribuir significativamente para modificar as vantagens competitivas do país, que ainda estão ancoradas em baixos salários e incentivos fiscais. Seu foco não é o desenvolvimento de produtos para o Vietnã, para o Sudeste Asiático ou para países em desenvolvimento, mas sim desenvolver produtos para o mercado global (Duc, 2023). Atualmente, o centro emprega cerca de 2.400 engenheiros (Cyrill, 2024) e busca atrair jovens talentos por meio de bolsas, estágios e parcerias com as universidades do Vietnã (Luu, 2023). Além disso, a empresa vem colaborando com o Centro Nacional de Inovação do Vietnã, de forma a dar suporte à ambição do país de tornar-se líder na indústria de semicondutores. Por meio desta iniciativa, a Samsung se comprometeu a ajudar a treinar 50 mil engenheiros até 2030 (Cyrill, 2024).

5 *CHINA PLUS ONE* E A GUERRA COMERCIAL ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA

A globalização produtiva intensificada a partir dos anos 1990 teve na China seu centro de massa. Empresas sediadas nos países desenvolvidos buscaram o gigante asiático não apenas por conta dos incentivos oferecidos pelo governo chinês, mas também pelas perspectivas oferecidas pelo mercado de 1,4 bilhão de consumidores potenciais. Contudo, passadas mais de três décadas, algumas das

18. Em 2014, em parceria com a Samsung, o Ministério da Indústria e Comércio publicou em seu *site* uma lista de 144 partes e componentes de *smartphones* e *tablets* (como baterias, fones de ouvido e cabos) que poderiam ser fornecidos por empresas vietnamitas. Contudo, nenhuma empresa conseguiu aproveitar a oportunidade por incapacidade de atender às exigências de qualidade, nem mesmo de partes mais simples, como carregadores. Em 2014, todos os fornecedores de partes e componentes eram empresas de capital estrangeiro, especialmente sul-coreanas, japonesas, singapurenses e malaias. Havia apenas quatro fornecedores diretos vietnamitas que forneciam materiais de embalagem (Local..., 2014).

vantagens competitivas iniciais, como os baixos custos laborais, se esvaíram, ao passo que as empresas chinesas se tornaram rivais ferozes em mercados antes dominados por empresas americanas, europeias e japonesas. A isso soma-se a postura mais assertiva das lideranças chinesas na arena internacional, o que alimenta a percepção de crescentes riscos geopolíticos aos interesses corporativos decorrentes da concentração das operações em solo chinês.

Por conta disso, desde meados dos anos 2010 muitas EMNs vêm se engajando no que ficou conhecido como estratégia *China plus one*, que busca evitar concentrar excessivamente, na China, tanto as operações industriais como os fornecedores ao longo da cadeia de suprimentos. A crescente disputa tecnológica entre os Estados Unidos e a China, que redundou em guerra comercial aberta a partir do primeiro governo de Donald Trump (2017-2021), e a pandemia de covid-19 adicionaram novas variáveis aos cálculos de risco das EMNs, haja vista as dificuldades enfrentadas por firmas ocidentais dependentes de insumos produzidos na China, que tiveram que lidar com aumentos de preços, atrasos e interrupções no fornecimento. Expressões como *nearshoring* e *friendshoring* tornaram-se lugar-comum em estratégias que visam aumentar a resiliência das CGVs por meio da diminuição da centralidade da China.

Sobre essa questão, chega a ser surpreendente a demora das lideranças americanas em reconhecer a centralidade adquirida pela China nas CGVs e as implicações disso não apenas para a economia, com as firmas chinesas emergindo como competidoras vorazes em mercados antes dominados por empresas dos Estados Unidos, mas também para a segurança nacional, por conta da liderança tecnológica adquirida pelo país asiático em áreas estratégicas. Foi somente a partir do primeiro governo Trump que a política comercial passou a ser utilizada sistematicamente como instrumento de contenção da ascensão da China.[19]

Entretanto, transferir operações da China envolve questões que vão muito além do custo de mão de obra ou de riscos geopolíticos. Grande parte do IDE na China está localizado em regiões dotadas de infraestrutura de ponta, dificilmente encontrada em outros países em desenvolvimento ou mesmo em países desenvolvidos. Some-se a isso a robusta rede de fornecedores já instalada na China, que não encontra paralelo na maior parte das locações alternativas – ou seja, sair da China pode implicar assumir custos para identificar e treinar uma extensa cadeia de fornecedores. Finalmente, cabe mencionar as economias de aglomeração existentes nos principais polos industriais chineses, dificilmente replicáveis por outros países.

Por conta desses fatores, as EMNs estrangeiras dificilmente arredam completamente o pé da China, mesmo quando admitem a existência de riscos geopolíticos relevantes. Em contrapartida, os países que possuem mais chances de se acoplar a estratégias *China plus one* são aqueles geograficamente próximos ao gigante asiático, especialmente no caso de bens intermediários, que podem cruzar fronteiras diversas vezes ao longo da cadeia de valor, ou próximos aos mercados consumidores, onde podem ser realizadas as etapas de montagem dos produtos finais. No primeiro grupo estão os países da Asean; no segundo grupo o destaque é o México. Outros atributos valorizados por investidores estrangeiros, especialmente aqueles não ambientados à cultura e às instituições do país hospedeiro, são a estabilidade política e a abordagem gradualista quando se trata de reformas, pois ambos conferem

19. Bown (2023) documenta cada etapa da guerra comercial entre os Estados Unidos e a China desde 2018. Em abril de 2023, a tarifa média aplicada sobre as exportações chinesas estava em 19,3%, mais de seis vezes a tarifa média aplicada antes do início da guerra comercial, que era de 3,1% (janeiro de 2018). Em relação à abrangência, o autor estima que 66,4% do volume comercializado em 2017 (ano de referência) foi afetado pelas novas tarifas.

maior previsibilidade aos negócios – assemelhar-se à China nesses aspectos pode ser um trunfo para países que buscam atrair empresas que querem diversificar suas operações para além da China.

O Vietnã apresenta-se como um caso *sui generis*: é apontado como parceiro de *friendshoring* tanto pelos Estados Unidos como pela China, que veem o deslocamento da produção para o país do Sudeste Asiático como uma estratégia de redução de riscos geopolíticos ao comércio (Wu, 2024). O Vietnã também aparece em uma lista de cinco países que a consultoria Bloomberg Economics denominou "conectores econômicos" (*economic connectors*) por atuarem como ponte entre as grandes economias (Estados Unidos, União Europeia e China) – as outras são Indonésia, México, Polônia e Marrocos (Curran *et al*., 2023).

Uma vantagem adicional do Vietnã, no que diz respeito à atuação como plataforma de exportações, é o grande número de acordos de livre-comércio dos quais o país é signatário. Esses acordos possibilitam aos investidores externos acesso preferencial aos mercados dos seus parceiros. Como membro da Asean, o Vietnã faz parte, desde 1996, de sua área de livre-comércio, bem como dos acordos de livre-comércio assinados por ela com terceiros (ano de entrada em vigência entre parênteses): Austrália e a Nova Zelândia (2010), China (2003), Coreia do Sul (2007), Índia (2010) e Japão (2008). Esses mesmos países, com exceção da Índia, fazem parte, juntamente com os países da Asean, da Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP), em vigor desde 2022. Além dos acordos via Asean, o Vietnã possui acordos comerciais bilaterais com Chile (2014), Coreia do Sul (2015), Cuba (2020), Emirados Árabes Unidos (2024),[20] Estados Unidos (2001), Israel (2024), Japão (2009), Reino Unido (2021), União Econômica Eurasiana (2016) e União Europeia (2020). O Vietnã também é signatário do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP), acordo de livre-comércio que reúne Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Singapura, vigente desde 2019.

A reconfiguração de CGVs coordenadas por EMNs americanas normalmente implica a relocalização de empresas subcontratadas e de fornecedores, muitos dos quais são empresas chinesas ou empresas que produziam em território chinês – um movimento de diversificação territorial da Apple, por exemplo, tende a arrastar um rol de empresas da China para o Vietnã.[21] Pesquisa realizada em 2023 pelo Boston Consulting Group com executivos de empresas industriais americanas revelou que 90% das empresas moveram parte da produção e dos fornecedores desde 2018, sendo que 50% dos respondentes indicaram movimentos superiores a 20% da produção ou das compras de insumos (Wyck *et al*., 2023).

O fato de o governo Biden não só dar continuidade à política tarifária de Trump em relação à China, mas também ampliar o uso de políticas industriais explícitas – daquele tipo que instituições fortemente influenciadas por Washington, como o Banco Mundial, condenavam até pouco tempo (Wade, 1996; Cherif e Hasanov, 2019) – tornou mais claro para as EMNs que a disputa comercial e tecnológica contra a China é uma questão bipartidária, ou seja, com baixa probabilidade de ser revertida em caso de mudança na presidência dos Estados Unidos. Com isso, estratégias do tipo *esperar para ver* (*wait and see*) deixaram de fazer sentido, aumentando a pressão, dentro das EMNs, por reconsideração das operações na China.

20. Este acordo foi assinado em 2024, mas ainda não está em vigor.

21. Em junho de 2024, a Apple já possuía 35 fornecedores no Vietnã, que forneciam insumos para a montagem de itens como fones de ouvido, *tablets* e relógios (Sharma, 2024).

5.1 Efeitos sobre os fluxos comerciais e de investimentos

5.1.1 Inserção do Vietnã nos fluxos comerciais globais

A evolução da inserção do Vietnã nos fluxos comerciais globais desde o início do Đổi Mới é impressionante por qualquer comparação que se faça. Em 1985, ano que precede o anúncio da abertura, as exportações representavam 14,5% do PIB do país, participação idêntica à das exportações mundiais no PIB global. Cabe ressaltar, no entanto, que esse indicador tem o PIB como denominador, o que ajuda a explicar o fato de o número do Vietnã não ser muito diferente do observado em outras economias em desenvolvimento da Ásia, a despeito do isolamento do país à época.

O primeiro salto exportador do Vietnã ocorreu a partir de 1989 – no ano seguinte, as exportações atingiram o equivalente a 37,1% do PIB. Nos anos subsequentes, houve um recuo nesse indicador, devido, principalmente, à valorização real da moeda vietnamita, o que acabou afetando o denominador. Contudo, ele voltou a acelerar a partir de 1994, chegando a 46,5% em 2000. Nesse ano, já era mais do que o dobro do verificado na economia global (19,1%), mas não diferia muito de outras economias do Sudeste Asiático – Indonésia (37,1%), Filipinas (45,5%) e Tailândia (54,6%). Nessa primeira década e meia de abertura, a participação do Vietnã nas exportações mundiais aumentou mais de cinco vezes, passando de menos de 0,04% para pouco mais de 0,22%.

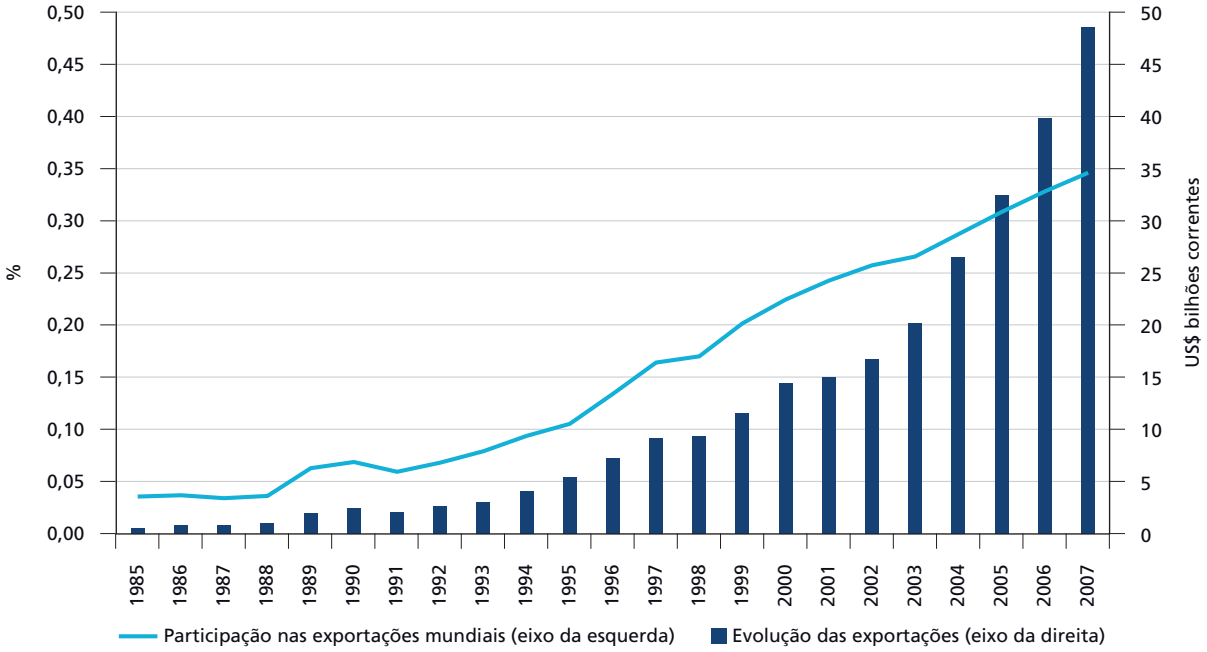
Nos anos 2000, o Vietnã continuou ampliando sua participação nas exportações mundiais, especialmente a partir de 2004. Em 2007, ano em que o país ingressou na OMC, sua participação nas exportações mundiais alcançou 0,35%, enquanto a relação exportações/PIB atingiu 57%, patamar equivalente ao da Tailândia, mas já muito superior ao observado nas Filipinas e na Indonésia.

A despeito dos severos efeitos da crise financeira global de 2008 sobre o comércio mundial, o Vietnã continuou a ganhar participação após seu ingresso na OMC. Como pode ser observado nos gráficos 1 e 2, o Vietnã aumentou sua participação nas exportações mundiais em todos os anos entre 1992 e 2020. Nesse período de 28 anos, o país viu sua participação subir 1,54 ponto percentual (de 0,06% para 1,6%), superando, em muito, as participações das Filipinas (0,36%), da Indonésia (0,93%) e da Tailândia (1,31%). Nos anos seguintes, após a eclosão da pandemia de covid-19, o valor exportado pelo Vietnã continuou em alta (com exceção de 2023), porém a participação do país nas exportações mundiais decaiu um pouco, em parte devido às expressivas perdas nos termos de troca.

Mais impressionante, contudo, é o nível de importância alcançado pelo mercado externo para a economia do Vietnã. Mesmo admitindo que as estatísticas tradicionais de comércio exterior não representam o valor efetivamente adicionado no país, é notável que a relação exportações/PIB já seja, desde 2016, superior à da Malásia, uma das economias asiáticas mais integradas às CGVs. Em 2022, ano em que, em nível global, este indicador alcançou o maior valor desde 2011 (24,7%), ele foi de 90,8% no Vietnã – superior aos 86,7% da Malásia e aos 58% da Tailândia, e muito acima do verificado na Indonésia e nas Filipinas (gráfico 3).

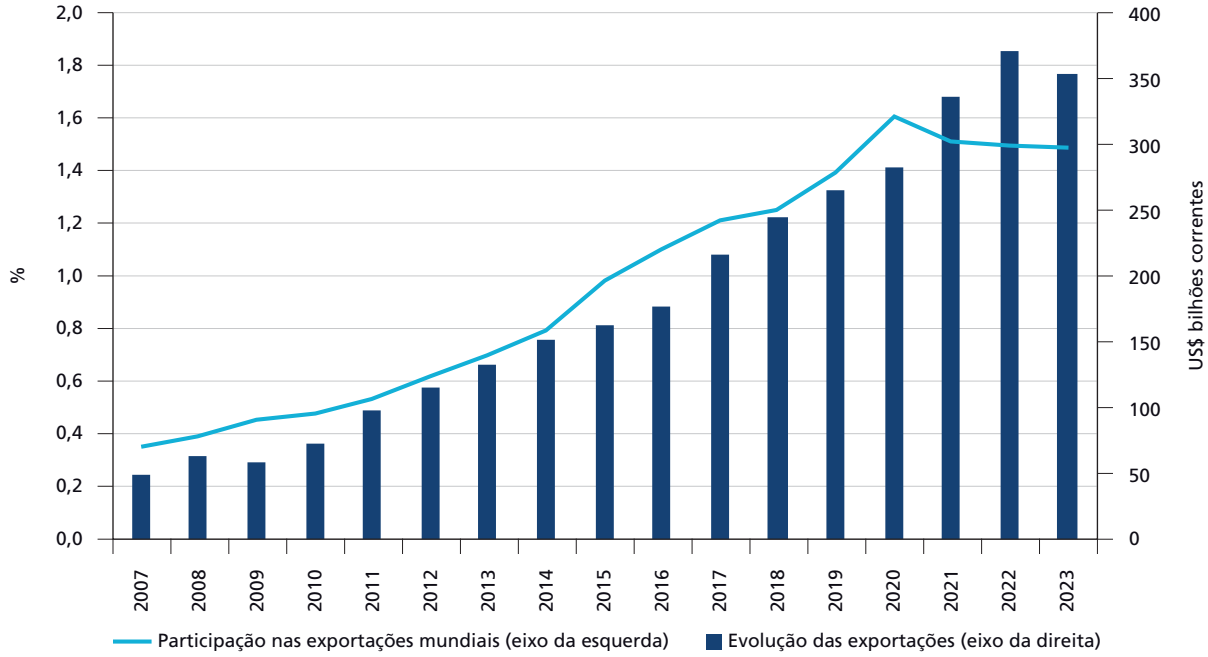
Em resumo, em menos de quatro décadas, o Vietnã deixou de ser um ator irrelevante para tornar-se uma das economias mais integradas no comércio mundial.

GRÁFICO 1
Valor das exportações do Vietnã (1985-2007)



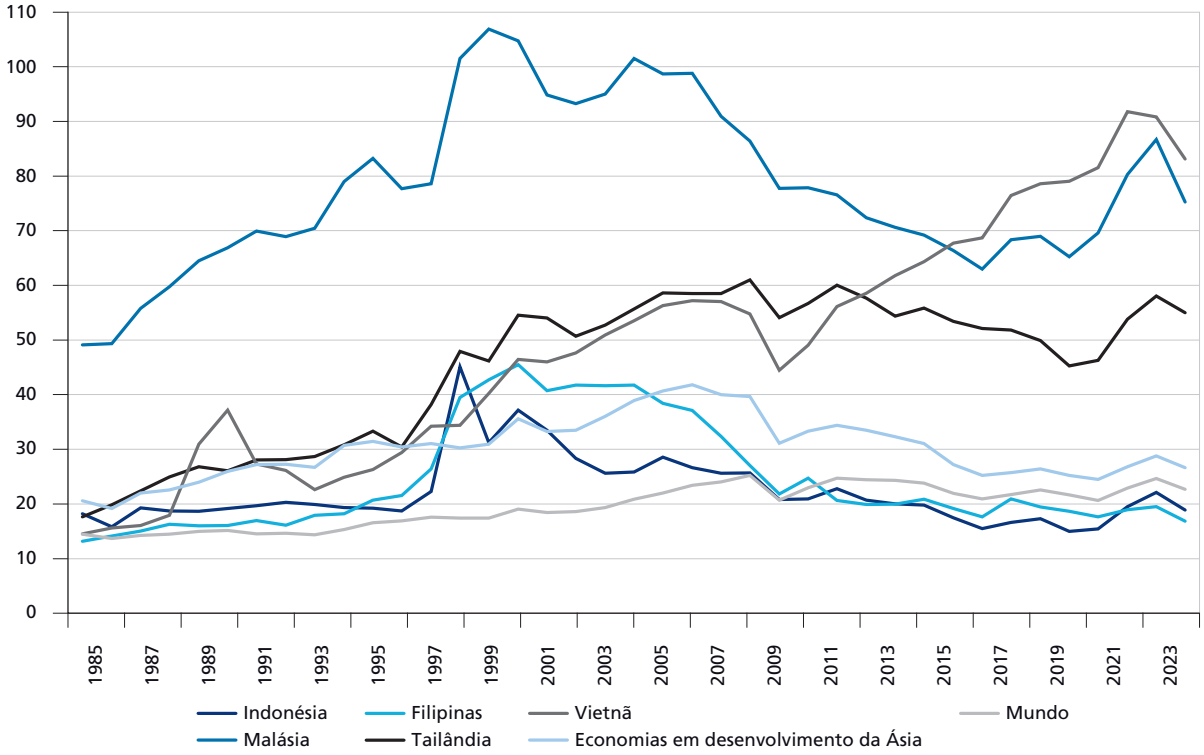
Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2
Valor das exportações do Vietnã (2007-2023)



Fonte: UNCTAD. UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 3
Valor das exportações (1985-2023)
(Em % do PIB)



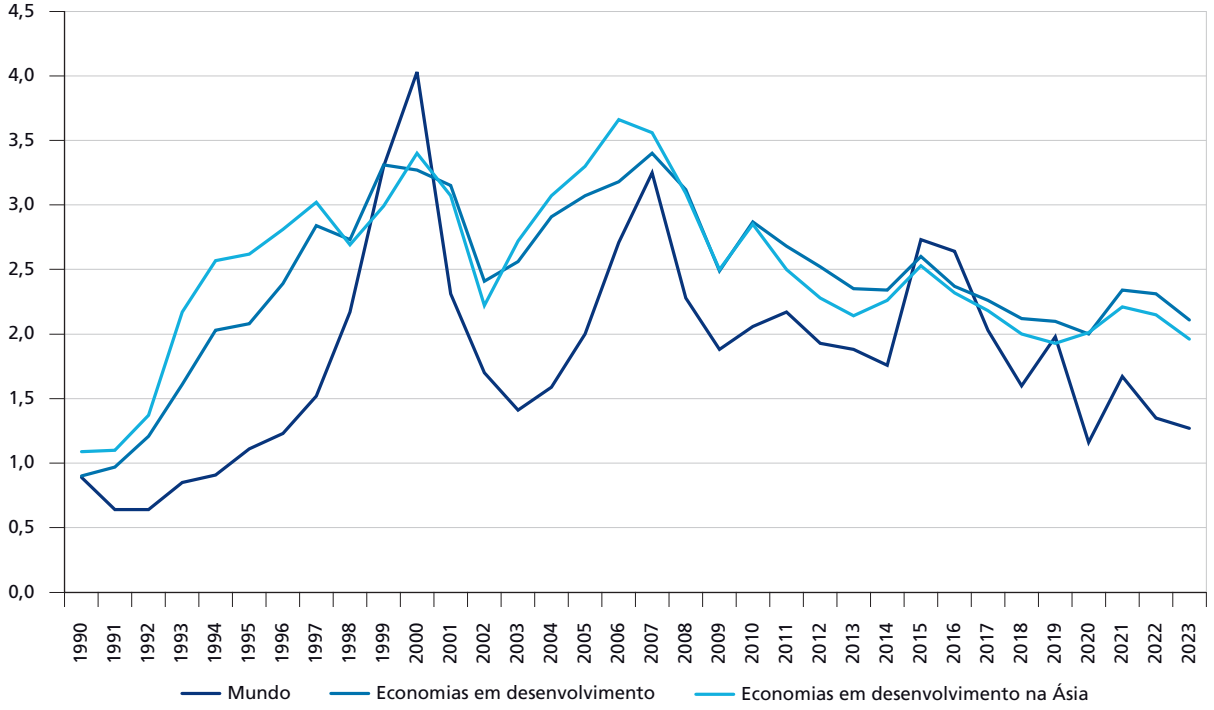
Fonte: UNCTAD. UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.

5.1.2 Inserção do Vietnã nos fluxos de IDE globais

Sempre que se analisa a evolução dos fluxos de IDE para um país específico, é importante considerar o contexto tanto da economia global como das economias comparáveis. O motivo é que os fluxos de capitais tendem a ser muito mais voláteis do que os fluxos comerciais, seguindo ciclos de euforia e de desânimo.

Como mostra o gráfico 4, que apresenta a evolução dos fluxos de IDE como proporção do PIB desde 1990, os ciclos de investimento na economia global como um todo são mais acentuados do que no conjunto das economias em desenvolvimento, assim como no subgrupo asiático destas economias. No caso da economia global, há um pico em 2000 – ano do estouro da bolha de ações ligadas ao surgimento da internet (conhecida como bolha "ponto com") – ao qual se seguiu uma queda pronunciada até 2003. Um novo pico, embora mais baixo, ocorreu em 2007 e foi seguido por um "quase platô" entre 2008 e 2014. Em 2015-2016, ocorreu uma pequena elevação, seguida por uma tendência de queda nos anos seguintes. Desconsiderando-se o ano atípico de 2020 por conta da pandemia, o indicador atingiu em 2023 o ponto mais baixo (1,27%) desde 1996, o que poderia ser entendido como mais um indício de um suposto processo de desglobalização.

GRÁFICO 4
Fluxo de IDE (1990-2023)
(Em % do PIB)



Fonte: UNCTAD. UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.

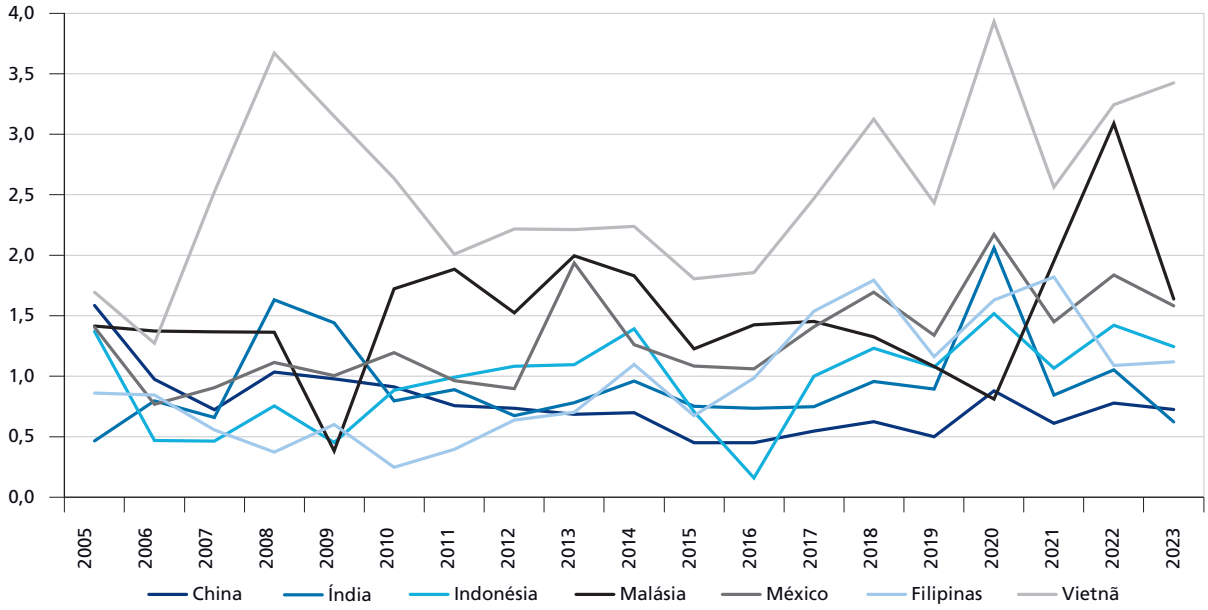
Um dos indicadores mais utilizados quando se quer analisar a evolução do desempenho de um país na atração de investimentos externos é a relação IDE/PIB. Contudo, tal indicador desconsidera o efeito dos humores globais sobre os fluxos para este país específico. Para contornar esse problema, este artigo recorre a um *índice de capacidade de atração de IDE (ICAI)*, calculado segundo a seguinte fórmula:

$$ICAI_i = (IDE_i/PIB_i)/(IDE_{mundo}/PIB_{mundo})$$

Ou seja, o indicador pondera os investimentos recebidos por um país *i* pelo tamanho de sua economia, sem ignorar os ciclos globais de IDE.

O gráfico 5 mostra a evolução deste indicador, entre 2005 e 2023, na China, no Vietnã e em um conjunto de economias comumente citadas como candidatas a receber investimentos de empresas interessadas em estratégias do tipo *China plus one* ou mesmo em *friendshoring* ou *nearshoring*. Em primeiro lugar, é nítido que, em todo o período, o Vietnã se manteve muito acima dos outros países neste indicador (apenas em 2006 ficou um pouco abaixo da Malásia). Na maior parte dos anos, o indicador do país ficou acima de 2, o que significa que os fluxos de IDE como proporção do PIB foram no mínimo o dobro do verificado em nível global. Em seis anos – 2008, 2009, 2018, 2020, 2022 e 2023 – ficou acima de 3. Os dois primeiros correspondem ao período imediatamente posterior ao ingresso do Vietnã na OMC e, por isso, não se encontram movimentos similares nos outros países (com exceção da Índia, embora em escala muito inferior). Os demais quatro anos abarcam o período da guerra comercial entre os Estados Unidos e a China. Neste caso, é possível identificar alguns movimentos razoavelmente similares no México e nas Filipinas, embora de menor intensidade.

GRÁFICO 5
Capacidade de atração de IDE, países selecionados (2005-2023)[1]



Fonte: UNCTAD. UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Medido pela relação entre o IDE e o PIB nacionais sobre a relação entre o IDE e o PIB mundiais – (IDE/PIB)/(IDE mundial/PIB mundial).

É interessante notar o caso da China, que parece ir na contramão do senso comum: desde 2006, a China recebe menos IDE (como proporção do PIB) do que a média mundial,[22] chegando, no biênio 2015-2016, a menos da metade desta (*ICAIChina*=0,45). Porém, no período que compreende a guerra comercial, a China vem recuperando espaço – o *ICAIChina* alcançou 0,88 em 2020 e 0,78 em 2022.

5.1.3 Inserção do Vietnã nas CGVs em tempos de guerra comercial

Uma análise mais veraz da inserção do Vietnã, assim como de qualquer outro país, nas CGVs exige o uso de dados de valor adicionado, em vez de dados brutos de produção ou de exportação, de preferência com o uso de matrizes de insumo-produto internacionais, como as produzidas no âmbito dos projetos Trade in Value Addded (TiVA),[23] da OCDE, e UNCTAD-Eora Global Value Chain Database, da UNCTAD,[24] pois isso possibilita a identificação das origens e dos destinos dos fluxos transfronteiriços de bens e serviços intermediários. Todavia, as matrizes insumo-produto nacionais, necessárias para a produção das versões internacionais, são produzidas em intervalos de tempo dilatados (geralmente a cada cinco anos ou mais), e vários anos após o período de referência. Isto as torna pouco úteis para a investigação de fenômenos relativamente recentes, como são os casos dos efeitos da guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, iniciada em 2018, sobre a estrutura de produção e a inserção comercial de terceiros países.[25] Por isso, nesta subseção são utilizados dados brutos de comércio e de IDE, mesmo se reconhecendo suas limitações.

22. Em 2008, o indicador ficou ligeiramente acima de 1 (1,04).

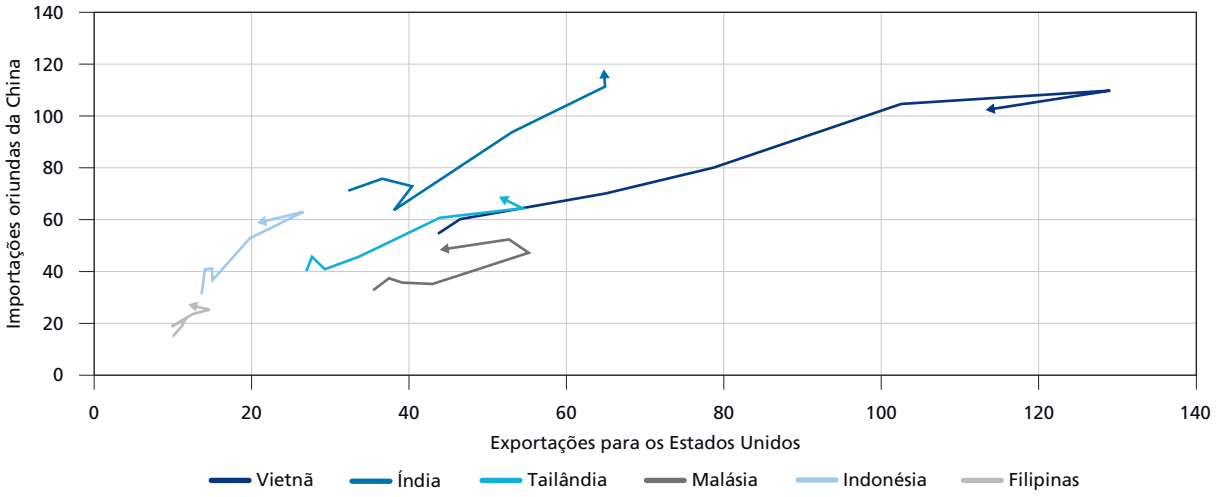
23. Disponível em: https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/trade-in-value-added.html.

24. Disponível em: https://worldmrio.com/unctadgvc.

25. Segundo consta na base de dados TiVA, da OCDE, das exportações brutas de bens eletrônicos do Vietnã em 2018, apenas 37,1% correspondiam a valor adicionado no próprio país, enquanto a Coreia do Sul e a China respondiam, respectivamente, por 16,3% e 16,1% do valor adicionado às exportações vietnamitas.

Como o objetivo central desse artigo é analisar a evolução da economia do Vietnã no contexto de adoção, por parte das EMNs, de estratégias do tipo *China plus one*, e do acirramento da disputa comercial e tecnológica entre Estados Unidos e China, cabe analisar como tem evoluído o comércio do Vietnã *vis-à-vis* outras economias da Ásia – quais sejam, Filipinas, Índia, Indonésia, Malásia e Tailândia – que poderiam funcionar como alternativas à produção na China, especialmente visando ao mercado americano. Como mostra o gráfico 6, o Vietnã de fato tem se estabelecido como um conector entre as CGVs centradas na China e o mercado consumidor americano. Desde o início da guerra comercial, as exportações de bens manufaturados[26] do Vietnã para os Estados Unidos deram um salto impressionante, ao mesmo tempo que aumentaram as importações de bens manufaturados oriundas da China. Porém, ao contrário do que ocorreu com a maior parte do grupo de comparação, as exportações para os Estados Unidos cresceram mais do que as importações oriundas da China. Isso pode ter ocorrido por conta de maior agregação de valor no Vietnã, com a produção doméstica de componentes que antes eram importados da China, ou pela substituição da origem dos fornecedores de insumos.

GRÁFICO 6
Evolução do comércio de bens industriais, países selecionados (2017-2023)
(Em US$ bilhões)

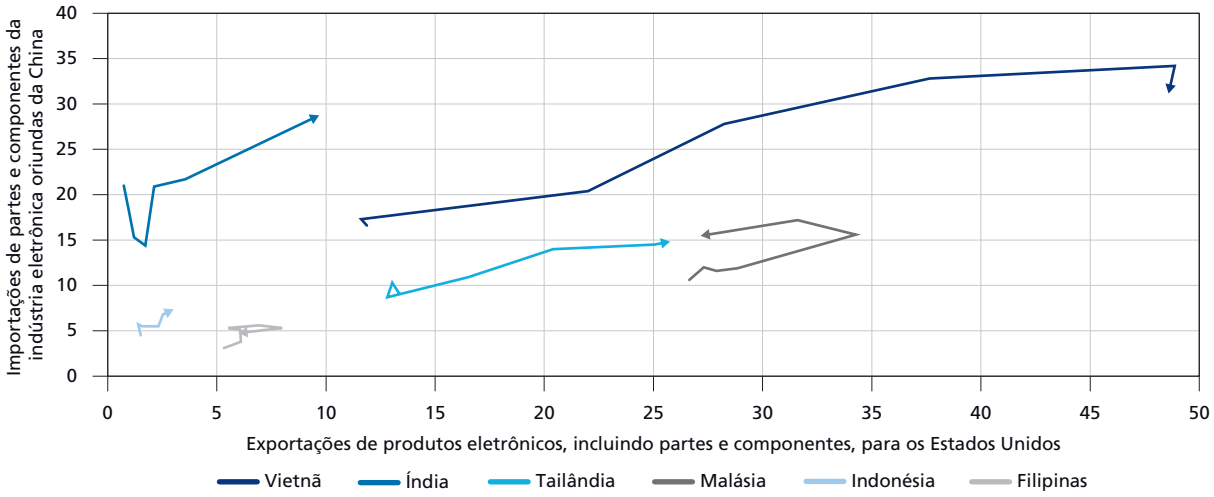


Fonte: UNCTAD. UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.
Obs.: As setas representam o último ano da série (2023).

O gráfico 7 limita a análise ao comércio de produtos eletrônicos. No caso das importações americanas, estão incluídos os produtos finais assim como as partes e componentes. No caso das exportações chinesas, estão incluídas apenas as partes e componentes. Entre 2017 e 2023, as exportações vietnamitas destes produtos para os Estados Unidos mais do que quadruplicaram, passando de US$ 11,9 bilhões para US$ 48,6 bilhões. Por sua vez, as importações de partes e componentes eletrônicos a partir da China cresceram proporcionalmente menos, de US$ 16,6 bilhões para US$ 31,4 bilhões. Novamente, o desempenho do Vietnã se destaca em relação aos pares asiáticos.

26. Este artigo segue a classificação tradicionalmente adotada pela UNCTAD, segundo a qual se consideram bens manufaturados aqueles classificados sob os códigos (a um dígito) de 5 a 8 da Classificação Internacional Padrão de Comércio (Standard International Trade Classification – SITC), com exceção dos códigos 667 (pedras preciosas) e 68 (metais não ferrosos). Esta classificação exclui, do grupo dos manufaturados, os produtos processados intensivos em recursos naturais, como carnes, açúcar, laticínios, bebidas, produtos de tabaco, papel e combustíveis.

GRÁFICO 7
Evolução do comércio de produtos eletrônicos, países selecionados (2017-2023)
(Em US$ bilhões)



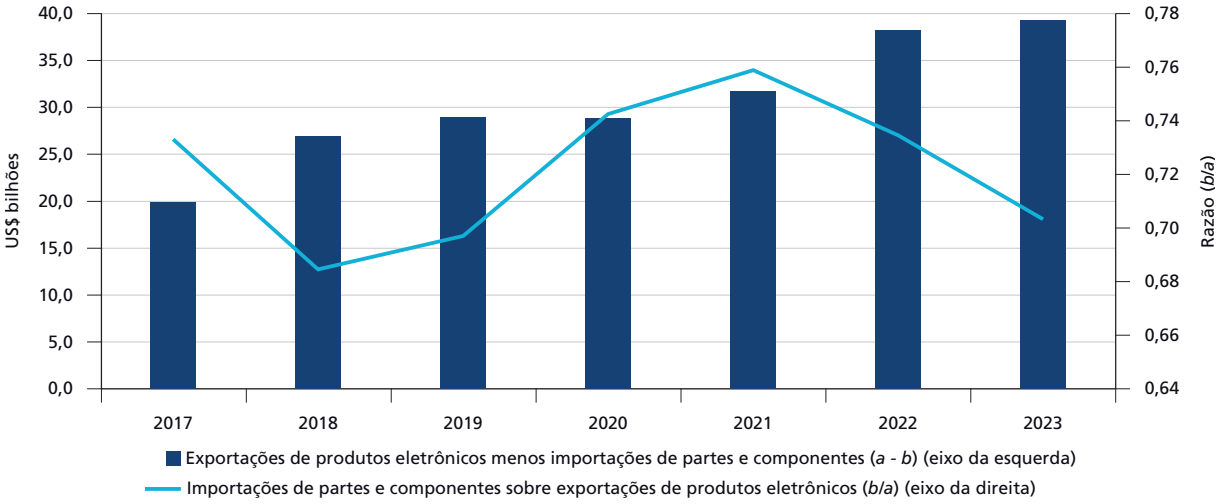
Fonte: UNCTAD. UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.
Obs.: As setas representam o último ano da série (2023). Partes e componentes correspondem aos códigos 759, 764, 772 e 776 da SITC. Produtos eletrônicos incluem, além dos citados, os códigos 751, 752, 761, 762, 763 e 775.

Teria havido uma ascensão do país nas CGVs de produtos eletrônicos, com maior produção local de partes e componentes, ou uma mera substituição de fontes de suprimento? Na ausência de dados de valor adicionado, pode-se tentar uma aproximação comparando-se o valor das exportações de produtos eletrônicos (incluindo partes e componentes) com o valor das importações de partes e componentes eletrônicos.[27] Como pode ser visto no gráfico 8, houve um aumento na diferença entre o valor exportado e o valor importado entre 2017 e 2023 – de US$ 19,9 bilhões para US$ 39,3 bilhões. Todavia, a quase duplicação se deve mais ao grande aumento no valor comercializado do que a uma elevação significativa na parcela do valor adicionado domesticamente. De fato, após uma queda em 2018, a participação do valor adicionado externamente no valor das exportações de eletrônicos provavelmente subiu nos três anos seguintes, vindo porém a ter novas quedas em 2022 e 2023. Portanto, se houve uma elevação na contribuição local ao valor adicionado, esta deve ter sido relativamente modesta.

Pode-se perguntar se teria ocorrido um aumento na importância relativa da China enquanto fonte de insumos, o que seria compatível com a hipótese de o Vietnã atuar como entreposto de CGVs centradas na China. O gráfico 9 indica um ligeiro aumento nas participações da China e de Taiwan nas importações vietnamitas de partes e componentes eletrônicos, em detrimento principalmente da Coreia do Sul. Todavia, essa evolução parece refletir, principalmente, uma certa estagnação nas exportações da subsidiária vietnamita da Samsung, que importa muitos insumos de seu país-sede.

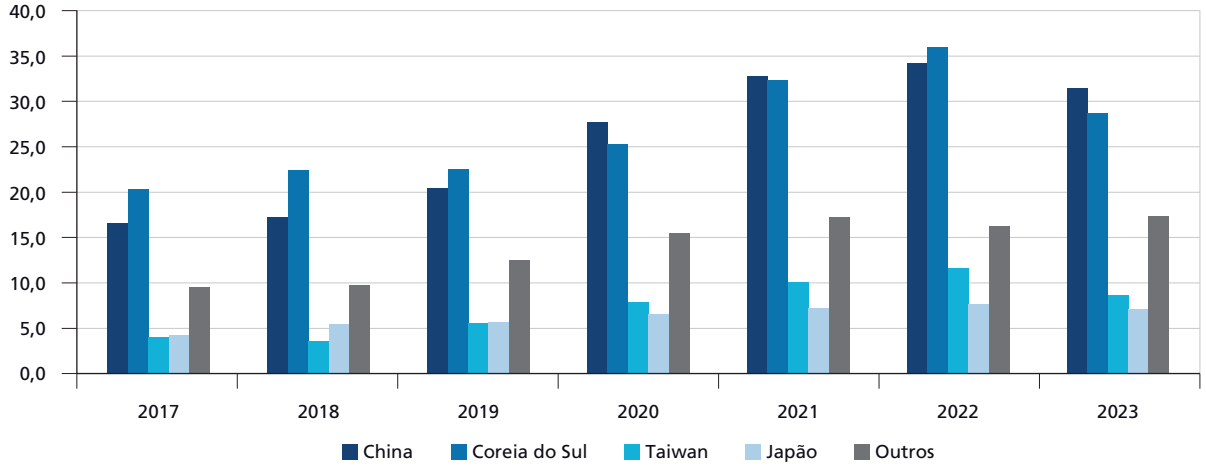
27. Obviamente, uma parcela das partes e componentes importados é utilizada na produção de bens para o mercado interno. Isso, no entanto, não invalida o exercício, pois quanto maior for tal destinação, maior tende a ser a *subestimação* do valor adicionado localmente no valor total das exportações.

GRÁFICO 8
Evolução das exportações de produtos eletrônicos e das importações de partes e componentes pelo Vietnã (2017-2023)



Fonte: UNCTAD. UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.
Obs.: Partes e componentes correspondem aos códigos 759, 764, 772 e 776 da SITC. Produtos eletrônicos incluem, além dos citados, os códigos 751, 752, 761, 762, 763 e 775.

GRÁFICO 9
Evolução das importações de partes e componentes eletrônicos pelo Vietnã (2017-2023)
(Em US$ bilhões)



Fonte: UNCTAD. UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.
Obs.: Partes e componentes correspondem aos códigos 759, 764, 772 e 776 da Classificação Internacional Padrão de Comércio (Standard International Trade Classification – SITC). Produtos eletrônicos incluem, além dos citados, os códigos 751, 752, 761, 762, 763 e 775.

A maior integração do Vietnã em CGVs de produtos de maior sofisticação tecnológica se reflete na mudança estrutural da pauta de exportações do país a partir da disseminação das estratégias empresariais do tipo *China plus one*, particularmente após o início da guerra comercial entre Estados Unidos e China. Como mostra a tabela 2, itens que foram importantes durante o primeiro impulso exportador, como calçados e artigos de vestuário, perderam espaço na pauta – produtos primários, como arroz, café e crustáceos, chegaram a tornar-se quase irrelevantes – enquanto

produtos relacionados à tecnologia de informação e comunicação (códigos SITC 764, 759 e 776) são cada vez mais importantes.

TABELA 2
Principais produtos exportados pelo Vietnã (1995-2023)

	Código SITC – descrição do produto	1995	2000	2005	2010	2015	2023
% do valor total	764 – Equipamentos de telecomunicações e suas partes	0,8	0,3	0,4	3,7	20,4	14,9
	759 – Partes e acessórios de computadores (751 e 752)	0,0	3,4	1,5	0,5	0,5	9,9
	84 – Artigos de vestuário	15,1	12,6	14,4	14,4	13,5	9,5
	851 – Calçados	10,5	10,2	9,5	7,2	7,7	6,0
	776 – Válvulas e tubos catódicos	0,8	0,6	0,7	0,7	2,9	5,8
	821 – Móveis e suas partes	0,9	1,6	4,3	4,1	3,2	3,7
	33 – Petróleo e seus produtos	16,7	25,7	23,7	8,7	2,8	1,1
	042 – Arroz	9,5	4,6	4,3	4,5	1,7	1,1
	071 – Café	5,4	3,5	2,3	2,6	1,6	1,0
	036 – Crustáceos	6,0	8,5	5,4	2,8	1,4	0,6
	Valor total exportado (US$ bilhões)	5,4	14,5	32,4	72,2	162,0	353,4

Fonte: UNCTAD. UNCTADStat. Disponível em: https://unctadstat.unctad.org/datacentre.
Elaboração do autor.
Obs.: Entre móveis e suas partes (código 821) e petróleo e seus produtos (código 33), existem vários produtos no *ranking* de 2023, ano usado para classificá-los. Os itens a partir de petróleo e seus produtos foram incluídos na tabela porque eram importantes em 1995, mas hoje são pouco relevantes.

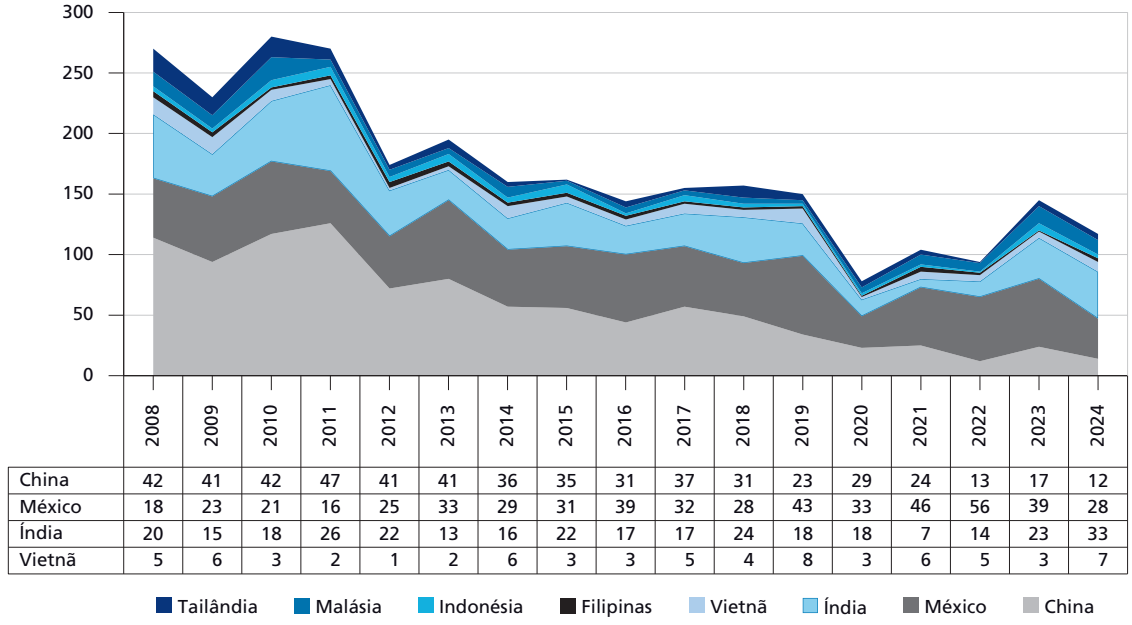
Como complemento à análise dos fluxos comerciais, é importante investigar as escolhas locacionais dos projetos de investimento das EMNs no período pós-deflagração da guerra comercial. A base de dados FDI Markets, do *Financial Times*, que reúne informações sobre projetos de novos investimentos (*greenfied*) anunciados pelas EMNs e publicados na imprensa ou em relatórios e *websites* institucionais, permite analisar a evolução da quantidade de projetos direcionados a cada país e setor, conforme o país de origem do investidor.

A pergunta imediata a se fazer é: as estratégias *China plus one* e a guerra comercial impactaram o número de projetos de IDE envolvendo a China? Conforme os gráficos 10 e 11 – que ilustram, respectivamente, os investimentos anunciados por empresas dos Estados Unidos e por empresas do Japão, de Taiwan e da Coreia do Sul –, a resposta é sim. O gráfico 10 indica uma tendência de arrefecimento nos investimentos americanos na China a partir de 2012, que continuou no período da pandemia e que não foi revertido após sua superação. Padrão muito similar pode ser observado no caso dos investimentos japoneses, taiwaneses e sul-coreanos na China, que também assumiram tendência de queda a partir de 2011 e chegaram a níveis muito baixos em 2023-2024.

GRÁFICO 10

Projetos de IDE *greenfield* dos Estados Unidos em indústria de transformação, por país selecionado (2008-2024)

(Em unidades)



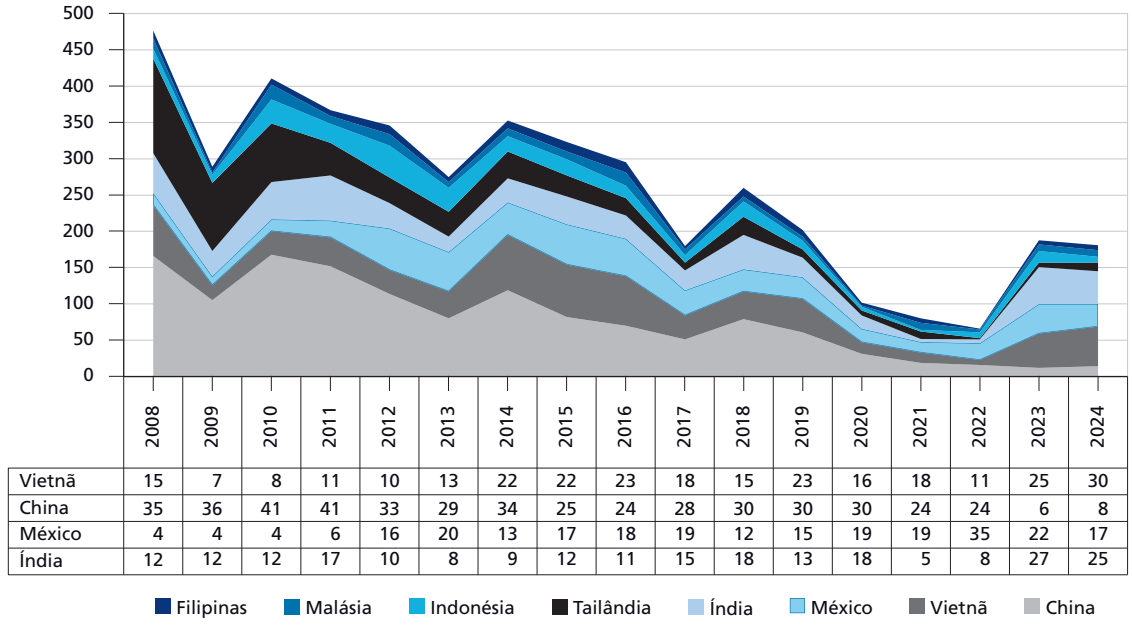
Em %	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
China	42	41	42	47	41	41	36	35	31	37	31	23	29	24	13	17	12
México	18	23	21	16	25	33	29	31	39	32	28	43	33	46	56	39	28
Índia	20	15	18	26	22	13	16	22	17	17	24	18	18	7	14	23	33
Vietnã	5	6	3	2	1	2	6	3	3	5	4	8	3	6	5	3	7

Fonte: FDI Markets. Disponível em: https://www.fdimarkets.com.
Elaboração do autor.
Obs.: Os valores apresentados nas células abaixo do gráfico indicam a participação percentual de países selecionados no total de projetos dos Estados Unidos e destinados a este conjunto de países no referido ano.

GRÁFICO 11

Projetos de IDE *greenfield* do Japão, da Coreia do Sul e de Taiwan em indústria de transformação (2008-2024)

(Em unidades)



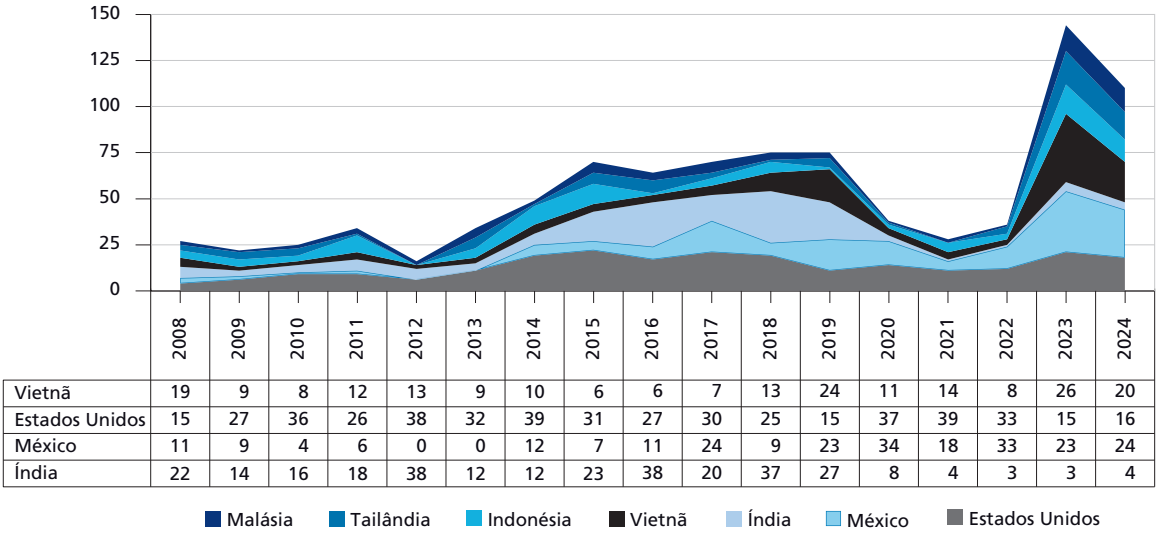
Em %	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vietnã	15	7	8	11	10	13	22	22	23	18	15	23	16	18	11	25	30
China	35	36	41	41	33	29	34	25	24	28	30	30	30	24	24	6	8
México	4	4	4	6	16	20	13	17	18	19	12	15	19	19	35	22	17
Índia	12	12	12	17	10	8	9	12	11	15	18	13	18	5	8	27	25

Fonte: FDI Markets. Disponível em: https://www.fdimarkets.com.
Elaboração do autor.
Obs.: Os valores apresentados nas células abaixo do gráfico indicam a participação percentual de países selecionados no total de projetos oriundos do Japão, da Coreia do Sul e de Taiwan e destinados a este conjunto de países no referido ano.

Isso posto, a pergunta subsequente é: as estratégias *China plus one* e a guerra comercial impactaram o número de projetos de IDE envolvendo o Vietnã? Neste caso, os dados não são inequívocos. Em se tratando de investimentos americanos, não parece ter havido qualquer mudança perceptível – o número de projetos permaneceu baixo ao longo dos anos. O México e a Índia parecem ter se beneficiado mais da perda de importância da China do que o Vietnã. No caso dos investimentos japoneses, taiwaneses e sul-coreanos, há indícios de que o Vietnã foi um dos principais beneficiários da queda na participação da China. A participação do país dá um salto em 2014-2016 e, novamente, em 2023-2024.

Para concluir, vale a pena observar o comportamento do investimento chinês (gráfico 12). Houve um aumento do IDE chinês na Índia entre 2015 e 2019, porém revertido no período pós-pandêmico. Quem mais se beneficiou desta retração foram o Vietnã e o México, que se tornaram os principais destinos de projetos *greenfield* de empresas industriais chinesas em anos recentes.[28] Como enfatizado por Nguyen (2023), as boas relações do Vietnã com os Estados Unidos oferecem às empresas chinesas uma zona neutra (*buffer zone*) em meio ao endurecimento das políticas ocidentais visando à redução da dependência da estrutura industrial chinesa.

GRÁFICO 12
Projetos de IDE *greenfield* da China em indústria de transformação (2008-2024)
(Em unidades)



Em %

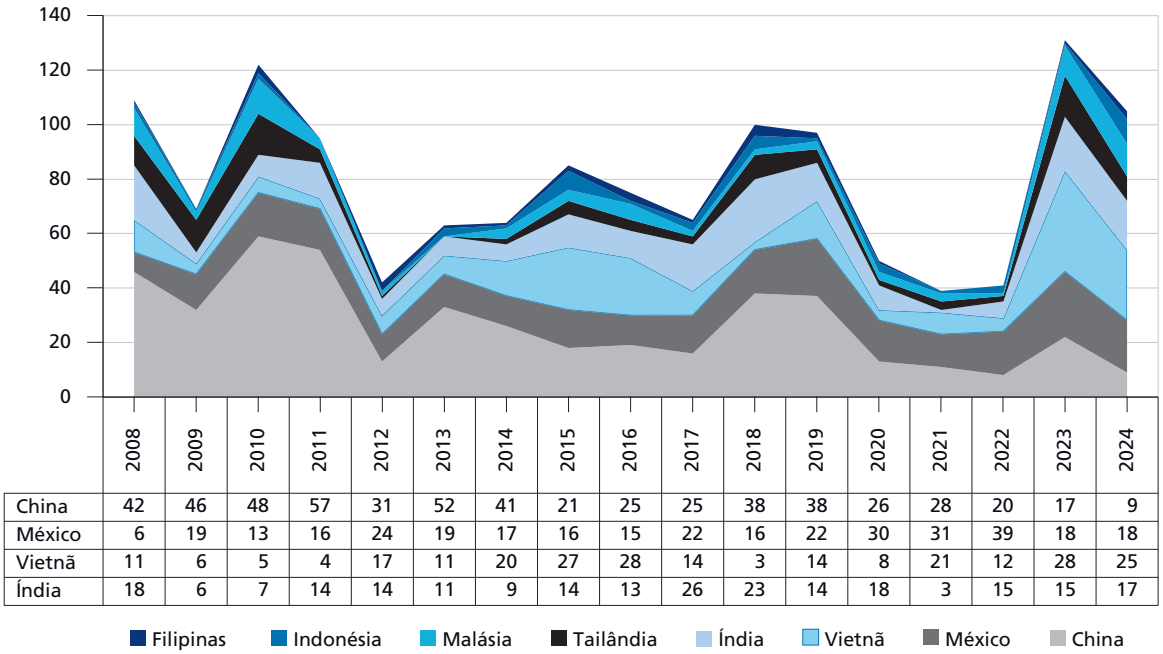
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vietnã	19	9	8	12	13	9	10	6	6	7	13	24	11	14	8	26	20
Estados Unidos	15	27	36	26	38	32	39	31	27	30	25	15	37	39	33	15	16
México	11	9	4	6	0	0	12	7	11	24	9	23	34	18	33	23	24
Índia	22	14	16	18	38	12	12	23	38	20	37	27	8	4	3	3	4

Fonte: FDI Markets. Disponível em: https://www.fdimarkets.com.
Elaboração do autor.
Obs.: Os valores apresentados nas células abaixo do gráfico indicam a participação percentual de países selecionados no total de projetos oriundos da China e destinados a este conjunto de países no referido ano.

O gráfico 13 reforça a percepção anterior, focando a indústria de componentes eletrônicos. Fica evidente a tendência de queda no número de projetos direcionados à China, com aumento na participação de outros países – no biênio 2023-2024, a base FDI Markets registra 31 anúncios de projetos na China, 43 no México e 63 no Vietnã.

28. Isso é corroborado pelas estatísticas oficiais do Vietnã, que revelam que em 2024 foram registrados 3.375 novos projetos de IDE no país, sendo a China o país com mais projetos (955), bem à frente de Singapura (462), Coreia do Sul (410), Hong Kong (379), Japão (270) e Taiwan (187). Apesar disso, o montante envolvido nos projetos chineses – US$ 4,7 bilhões – é menor do que nos singapurenses (US$ 10,2 bilhões) e sul-coreanos (US$ 7,1 bilhões), indicando assim que se trata, na média, de projetos de menor envergadura (Vietnam, 2025).

GRÁFICO 13
Projetos de IDE *greenfield* de todas as origens em indústria de componentes eletrônicos (2008-2024)
(Em unidades)



Em %	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
China	42	46	48	57	31	52	41	21	25	25	38	38	26	28	20	17	9
México	6	19	13	16	24	19	17	16	15	22	16	22	30	31	39	18	18
Vietnã	11	6	5	4	17	11	20	27	28	14	3	14	8	21	12	28	25
Índia	18	6	7	14	14	11	9	14	13	26	23	14	18	3	15	15	17

Fonte: FDI Markets. Disponível em: https://www.fdimarkets.com.
Elaboração do autor.
Obs.: Os valores apresentados nas células abaixo do gráfico indicam a participação percentual de países selecionados no total de projetos na indústria de componentes eletrônicos neste conjunto de países no referido ano.

Em suma, há evidências de que o Vietnã foi um dos maiores – se não o maior – beneficiários da guerra comercial entre Estados Unidos e China. O país aumentou sua participação nos fluxos comerciais, efetivamente atuando como conector entre a Ásia – a China, em particular – e os Estados Unidos. Há também evidências de maior adição de valor no país, o que sugere o início de sua ascensão nas CGVs, especialmente nas de produtos eletrônicos.[29] O Vietnã também parece ter sido um dos principais contemplados pelo redirecionamento dos fluxos de IDE dentro da Ásia e também tem se tornado um destino preferencial de firmas chinesas que buscam evitar as tarifas aplicadas pelos Estados Unidos. Um único senão – se assim pode se dizer – é o aumento da dependência do Vietnã em relação ao mercado americano: em 2022, os Estados Unidos foram o destino de 29,5% das exportações do país, um aumento de mais de 10 pontos percentuais em relação a 2017 (19,31%).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo central investigar se o Vietnã foi um dos maiores – ou mesmo o principal – beneficiários da guerra comercial e tecnológica travada entre os Estados Unidos e a China a partir de 2018. Antes disso, porém, o artigo repassou, brevemente, o histórico recente das relações políticas do Vietnã com as duas potências, assim como apresentou alguns fatos e números a respeito

29. Conforme análise econométrica da estrutura de importações dos Estados Unidos feita por Alfaro e Chor (2023), os ganhos de fatia de mercado (*market share*) do Vietnã em detrimento da China, entre 2017 e 2022, foram maiores em setores menos intensivos em trabalho e mais a montante da cadeia (*upstream*), o que seria um indício de mudança no padrão de inserção do país nas CGVs. Em comparação, os ganhos obtidos pelo México foram na direção oposta – maiores em setores mais intensivos em trabalho e mais a jusante da cadeia (*downstream*).

do desempenho econômico do país após a adoção do Đổi Mới. A partir dos dados apresentados, que abrangem desde estatísticas comerciais e de IDE até os níveis de emprego e de valor adicionado na indústria de produtos eletrônicos, chegou-se à conclusão de que o Vietnã de fato pode ser considerado um dos que mais ganharam – talvez o que mais tenha ganhado, até o momento – com aquela disputa. Diferentemente do México, por exemplo, que, a despeito de ter aumentado o valor de suas exportações para os Estados Unidos, parece não ter passado por uma mudança qualitativa em sua inserção comercial (Alfaro e Chor, 2023), existem indícios de que o Vietnã deu os primeiros passos ascendentes no interior das CGVs, especialmente nas de produtos eletrônicos.

Entretanto, o *status* de ganhador é provisório. A depender dos desdobramentos da guerra comercial retomada e intensificada pelo novo governo Trump, as vantagens competitivas logradas pelo país podem se esvair.

Cabe lembrar que o movimento em direção ao Vietnã de EMNs que exportam para os Estados Unidos – tanto americanas como de outros países – foi impulsionado pela guerra comercial iniciada pelo primeiro governo Trump e não revertida pelo governo Biden. Portanto, uma vantagem comparativa adquirida pelo Vietnã *vis-à-vis* a China é justamente a possibilidade de acessar o mercado americano sem pagar as tarifas aplicadas às importações oriundas da China. Contudo, a cacofonia de medidas anunciadas nas primeiras semanas do segundo mandato de Trump traz dúvidas sobre os prospectos acerca da manutenção dessa vantagem comparativa. Tarifas têm sido usadas não apenas como medida de política comercial – ao contrário, têm servido também como instrumento punitivo em um sem-número de questões não relacionadas ao comércio.[30] Por ser um país com elevado superávit comercial com os Estados Unidos – o terceiro maior no mundo – o Vietnã pode vir a se tornar um alvo prioritário, caso esta política seja efetivamente posta em prática. Cabe lembrar que, em 2019, após ameaçar aplicar novas tarifas de importação à China, Trump chegou a sugerir que o Vietnã, que ele chamou de "praticamente o pior abusador de todos" (Lakshmi, 2024, tradução nossa),[31] poderia ser a próxima vítima de sua política comercial. Em outra ocasião, Trump afirmou que "o Vietnã leva vantagem sobre nós de um jeito ainda pior do que a China"[32] (Lakshmi, 2024, tradução nossa).

A crescente imbricação entre as economias do Vietnã e da China, seja por conta dos investimentos diretos chineses, seja pelas compras no país vizinho de insumos usados nos bens manufaturados no Vietnã e exportados para os Estados Unidos, também pode turvar as percepções das autoridades americanas sobre as estratégias empresariais *China plus one*, com o Vietnã passando a ser visto como mera extensão da grande fábrica do mundo. Após o início da guerra comercial, muitos bens fabricados na China passaram a ser desviados para o Vietnã e de lá reexportados de forma a contornar as tarifas americanas. Chegou-se, inclusive, a verificarem-se diversos casos de aplicação de rótulos "*made in Vietnam*" ("fabricado no Vietnã") fraudulentos em produtos chineses exportados para os Estados Unidos (Hanoi..., 2019). Uma forma de, possivelmente, amenizar o risco de imagem seria ascender

30. De fato, assim que assumiu, Trump ameaçou o México e o Canadá com tarifas generalizadas de 25%, que foram pouco depois suspensas após negociações sobre controle de fronteiras com os dois países para prevenir o tráfico de drogas e a imigração ilegal. Também sob a justificativa de o país não combater o tráfico de fentanil para os Estados Unidos, Trump anunciou um aumento de 10 pontos percentuais nas alíquotas de importação de produtos oriundos da China (Mann, 2025). Posteriormente, anunciou alíquotas de 25% sobre as importações de aço e alumínio, independentemente da origem (Holland, Lawder e Shalal, 2025). Ameaças de imposição de tarifas similares foram feitas a outros segmentos, como automóveis, produtos farmacêuticos e semicondutores (Shalal e Bose, 2025). Trump também tem frequentemente ameaçado adotar políticas de reciprocidade tarifária, aplicando aos parceiros comerciais as mesmas alíquotas que estes aplicam aos Estados Unidos (Holland, Lawder e Shalal, 2025).

31. No original: "*almost the single worst abuser of everybody*".

32. "*Vietnam takes advantage of us even worse than China*".

nas cadeias de valor – com maior agregação de valor no país, o Vietnã estaria menos propenso a ser acusado de ser um mero entreposto de bens fabricados na China.

Também não está claro se estratégias do tipo *friendshoring* serão suficientes para aplacar os ânimos de parcelas substantivas da população de democracias ocidentais que passaram ou estão passando por processos acelerados de desindustrialização. Há abundante evidência na literatura (Colantone e Stanig, 2018; Autor *et al.*, 2020; Backes e Mueller, 2024) relacionando a perda de empregos industriais, especialmente do tipo *blue collar* (chão de fábrica), à ascensão de líderes populistas ancorados em discursos xenófobos. Nesse sentido, a substituição de produtos *made in China* por outros *made in Vietnam* pode não ser suficiente para melhorar a imagem de marcas diante de consumidores aderentes ao discurso nacionalista.

Outra incógnita diz respeito às reações futuras do governo Trump às pretensões expansionistas do grupamento BRICS. Na cúpula ocorrida em 2023, cinco novos membros foram anunciados: Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã.[33] Na cúpula de 2024, foi aprovado o convite, sob a condição de parceiros, a treze novas nações, entre as quais a Indonésia, a Malásia, a Tailândia e o Vietnã (Oliveira, 2024). Em janeiro de 2025, a Indonésia elevou seu *status* tornando-se membro pleno do grupo, enquanto a Malásia e a Tailândia foram confirmadas como "parceiros". O Vietnã, embora convidado, mantém-se reticente, apesar do apoio vindo especialmente da Rússia, uma vez que os benefícios podem não compensar os riscos de contrariar os Estados Unidos ao aderir a um bloco comumente visto como anti-hegemônico (Ghosal, 2025; Siow, 2025).

Por fim, deve-se mencionar que, desde o início de 2024, o Vietnã perdeu seu principal instrumento de atração – e de retenção – de IDE, uma vez que aderiu ao acordo internacional que estabelece a cobrança de um mínimo de 15% de imposto de renda sobre as empresas. Segundo um relatório preparado pelo governo, 122 empresas estrangeiras enfrentariam aumentos expressivos em seus custos tributários, entre elas a Samsung, maior investidora estrangeira no Vietnã – em 2019, a empresa sul-coreana pagou alíquota efetiva de apenas 5,1% em uma das províncias vietnamitas na qual possui operações (Vu e Guarascio, 2023). No entanto, para mitigar a perda de competitividade, o governo do Vietnã emitiu, em 31 de dezembro de 2024, o Decreto nº 182, que trata do estabelecimento, gestão e utilização do Fundo de Apoio ao Investimento, instrumento que será usado para subsidiar centros de P&D e empreendimentos em áreas de alta tecnologia.[34]

33. A Argentina, que também foi anunciada como novo membro, acabou desistindo de ingressar no grupo após a posse do presidente Javier Milei.

34. O fundo, administrado pelo Ministério do Planejamento e Investimento, oferece dois tipos de apoio: apoio ao investimento inicial e apoio de custo. As empresas elegíveis podem escolher apenas um dos tipos, porém podem receber mais de uma modalidade de apoio de custo, caso atendam aos requisitos. A princípio o prazo de concessão do benefício é de cinco anos, porém este pode ser estendido por decisão do primeiro-ministro. Empresas investindo em projetos de centros de P&D em setores como semicondutores e inteligência artificial podem receber suporte de até 50% dos custos iniciais do projeto. São elegíveis ao apoio de custo empresas de alta tecnologia, empresas que atuam na manufatura de bens de alta tecnologia e empresas com projeto de centro de P&D, desde que atendam a critérios específicos. O apoio será dado na forma de transferência monetária e poderá ser usado para cobrir custos com treinamento e desenvolvimento de recursos humanos locais (até 50%), investimento em infraestrutura social (até 25%), atividades de P&D (dependendo dos gastos totais com P&D, pode ser de até 20-30% para empresas *high-tech* e empresas com projetos *high-tech*, 10-20% para empresas investindo em centros de P&D, 1-10% empresas com projetos de manufatura de produtos *high-tech*), investimentos em ativos fixos (dependendo do valor e do tipo de empresa, pode variar entre 1% e 10%) e manufatura de produtos de alta tecnologia (que podem chegar a 3% no caso de empresas que produzem semicondutores, circuitos integrados ou em *datacenters* de inteligência artificial) (Vietnam..., 2025).

REFERÊNCIAS

AGENT Orange: US to clean up Vietnam War air base. **BBC**, 20 Apr. 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/news/world-asia-48000185.

AIYAR, S.; MALACRINO, D.; PRESBITERO, A. Investing in friends: the role of geopolitical alignment in FDI flows. **European Journal of Political Economy**, v. 83, 2024.

ALFARO, L.; CHOR, D. **Global supply chains**: the looming "great reallocation". Cambridge, United States: NBER, 2023. (Working Paper, n. 31661).

ASSELIN, P. **Hanoi's Road to the Vietnam War, 1954-1965**. Berkeley: University of California Press, 2013.

_____. **Vietnam's American War**: a new history. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

ATHUKORALA, P. Trade policy reforms and the structure of protection in Vietnam. **The World Economy**, v. 29, n. 2, p. 161-187, 2006.

AUTOR, D. *et al.* Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure. **American Economic Review**, v. 110, n. 10, p. 3139-3183, 2020.

BACKES, A.; MUELLER, S. Import shocks and voting behavior in Europe revisited. **European Journal of Political Economy**, v. 83, 2024.

BAI, J. *et al*. **Quid pro quo, knowledge spillover, and industry quality upgrades**: evidence from Chinese auto industry. Washington, DC: NBER, 2023. (Working Paper, n. 27644).

BARNES, M. Progress report: Vietnam's response to the global minimum tax. **Vietnam Briefing**, 5 May 2023. Disponível em: https://www.vietnam-briefing.com/news/global-minimum-tax-vietnam.html.

BOWN, C. **US-China trade war tariffs**: an up-to-date chart. Washington, DC: PIIE, 12 Apr. 2023. (PIEE Charts). Disponível em: https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart.

BRADLEY, M. **Vietnam at war**: the search for meaning in America's War in Vietnam. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CHERIF, R.; HASANOV, F. **The return of the policy that shall not be named**: principles of industrial policy. Washington, DC: IMF, 2019. (Working Paper, n. 19/74).

COLANTONE, I.; STANIG, P. The trade origins of economic nationalism: import competition and voting behavior in Western Europe. **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 4, p. 936-953, 2018.

CURRAN, E. *et al*. These five economies are key economic "connectors" in a fragmenting world. **Businessweek**, 6 Nov. 2023.

CYRILL, M. Samsung's US$ 1.8 billion investment to boost Vietnam's OLED manufacturing capacity. **Vietnam Briefing**, 23 Sep. 2024. Disponível em: https://www.vietnam-briefing.com/news/samsungs-us1-8-billion-investment-to-boost-vietnams-oled-manufacturing-capacity.html.

DUC, N. Samsung Vietnam: where dreams come true. **Vietnam Investment Review**, 19 June 2023. Disponível em: https://vir.com.vn/samsung-vietnam-where-dreams-come-true-102739.html.

DUC, T. Vietnam remains Samsung's key hub for manufacturing, R&D. **The Investor**, 15 Aug. 2024. Disponível em: https://theinvestor.vn/vietnam-remains-samsungs-key-hub-for-manufacturing-rd-d11790.html.

EYERMAN, R.; MADIGAN, T.; RING, M. **Vietnam**: a war, not a country. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2023.

GHOSAL, A. Russia says it will help Vietnam become a "partner country" in the BRICS bloc of developing nations. **Associated Press**, 15 Jan. 2025. Disponível em: https://apnews.com/article/russia-vietnam-trump-brics-991141710d97d1eb997a673409a0855d.

GROSSMAN, D.; ORNER, P. Tracking Chinese perceptions of Vietnam's relations with China and the United States. **Asia Policy**, v. 16, n. 2, p. 103-127, 2021.

HA, H. Vietnam rethinks scepticism of China's Belt and Road Initiative as Laos, Cambodia reap benefits. **South China Morning Post**, 17 Dec. 2023. Disponível em: https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3245228/vietnam-rethinks-scepticism-chinas-belt-and-road-initiative-laos-cambodia-reap-benefits.

HA, T.; HIEN, N. Number of Vietnamese Samsung suppliers increases 10-fold. **Tuoi Tre News**, 4 Mar. 2023. Disponível em: https://tuoitrenews.vn/news/business/20230304/number-of-vietnamese-samsung-suppliers-increases-10fold/71945.html.

HAI, A. Vietnam parliament approves $8 billion railway with loan from China. **VOA News**, 19 Feb. 2025. Disponível em: https://www.voanews.com/a/vietnam-parliament-approves-8-billion-railway-with-loan-from-china/7981524.html.

HANOI struggles to curb fake "Made in Vietnam" goods. **Tuoi Tre News**, 15 Nov. 2019. Disponível em: https://tuoitrenews.vn/news/business/20191115/hanoi-struggles-to-curb-fake-made-in-vietnam-goods/51881.html.

HIEP, T.; KIET, L.; YEN, P. Strategic hedging in Southeast Asia: ASEAN member States' policy response to China's growing economic influence. **Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations**: an International Journal, v. 9, n. 2-3, p. 404-438, 2023.

HILL, H. The political economy of policy reform: insights from Southeast Asia. **Asian Development Review**, v. 30, n. 1, p. 108-130, 2013.

HIRSCHMAN, C.; PRESTON, S.; LOI, V. Vietnamese casualties during the American war: a new estimate. **Population and Development Review**, v. 21, n. 4, p. 783-812, 1995.

HOLLAND, S.; LAWDER, D.; SHALAL, A. Trump raises tariffs on aluminium, steel imports in latest trade war salvo. **Reuters**, 11 Feb. 2025. Disponível em: https://www.reuters.com/markets/asian-eu-steelmakers-shares-fall-after-trump-escalates-tariffs-2025-02-10/.

HUNT, M. **A Vietnam war reader**: a documentary history from American and Vietnamese perspectives. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2010.

ISEAS – YUSOF ISHAK INSTITUTE. **The state of Southeast Asia**: 2019 survey report. Singapore: Iseas Yusof Ishak Institute, 2019.

_____. **The state of Southeast Asia**: 2024 survey report. Singapore: Iseas Yusof Ishak Institute, 2024.

JIANG, K. *et al*. International joint ventures and internal technology transfer vs. external technological spillovers: evidence from China. **Journal of International Economics**, v. 150, 2024.

JOSEPH, A. **Teaching the war**: what the Vietnamese government wants students to learn about the American-Vietnam war. Brattleboro: SIT, 2008. (ISP Collection, n. 593). Disponível em: https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/593.

KIEN, T.; HEO, Y. Doi Moi policy and socio-economic development in Vietnam, 1986-2005. **International Area Review**, v. 11, n. 1, p. 205-232, 2008.

LAKSHMI, A. Why Vietnam risks ending up a big loser from Donald Trump's tariffs. **Financial Times**, 17 Nov. 2024. Disponível em: https://www.ft.com/content/4f9f11dd-2278-49a6-9e70-b87916667fbe.

LANG, T. **The effect Samsung has on the economy of Vietnam**. Hanoi: Viettonkin Consulting, 2022. Disponível em: https://www.viettonkinconsulting.com/general/the-effect-samsung-has-on-the-economy-of-vietnam.

LE, D. Vietnam has some of the lowest labor costs and average business setup expenses in Asia. **In Corp Business Blogs**, 14 Nov. 2024. Disponível em: https://vietnam.incorp.asia/vietnam-labor-cost.

LE, H. The Belt and Road Initiative in Vietnam. *In*: NIDS – NATIONAL INSTITUTE FOR DEFENSE STUDIES. **NIDS ASEAN workshop 2019 "China's BRI and ASEAN"**. Tokyo: Nids, 2019. p. 75-87. (Nids Joint Research Series, n. 17). Disponível em: https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series17/.

LEUNG, S. Vietnam wires into global electronics. **East Asia Forum**, 22 Oct. 2022. Disponível em: https://www.eastasiaforum.org/2022/10/25/vietnam-wires-into-global-electronics.

LIM, D. **Export and FDI-driven industrialization strategy and employment in Viet Nam**. Hanoi: Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs; ILO, 2011.

LOCAL firms to make 144 Samsung components. **Vietnam+**, 18 Dec. 2014. Disponível em: https://en.vietnamplus.vn/local-firms-to-make-144-samsung-components-post69638.vnp.

LUU, C. Vietnamese suppliers to become part of Samsung's global value chain. **Vietnam Investment Review**, 16 Feb. 2023. Disponível em: https://vir.com.vn/vietnamese-suppliers-to-become-part-of-samsungs-global-value-chain-99735.html.

MAI, L.; POLING, G.; QUITZON, J. **An indispensable upgrade**: the U.S.-Vietnam comprehensive strategic partnership. Washington, DC: CSIS, 2024. Disponível em: https://www.csis.org/analysis/indispensable-upgrade-us-vietnam-comprehensive-strategic-partnership.

MANN, B. Trump used fentanyl to justify tariffs, but the crisis was already easing. **npr**, 2 Feb. 2025. Disponível em: https://www.npr.org/2025/02/02/nx-s1-5283957/fentanyl-trump-tariffs-china-canada-mexico.

MENDONÇA, M.; LOPES FILHO, C.; OLIVEIRA, J. A nova rota da seda e a projeção econômica internacional da China: redes de financiamento e fluxos de investimento externo direto (IED). **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 31, p. 9-37, 2021.

MORAES, R. **A ascensão naval chinesa e as disputas territoriais marítimas no Leste Asiático**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2058).

NGOC, N. The transition process of Vietnam's trade policy from closed economy to "servicification" economy. **Studia i Prace**, n. 53, v. 2, p. 295-310, 2018.

NGUYEN, K. Xi Jinping in Hanoi: courting for a common destiny? **Fulcrum**, 18 Dec. 2023. Disponível em: https://fulcrum.sg/xi-jinping-in-hanoi-courting-for-a-common-destiny.

OBERMEYER, Z.; MURRAY, C.; GAKIDOU, E. Fifty years of violent war deaths from Vietnam to Bosnia: analysis of data from the world health survey programme. **BMJ**, v. 336, n. 1.492, 2008.

OLIVEIRA, E. Líderes do BRICS aprovam ingresso de 13 países no grupo na condição de "parceiros". **O Globo**, 23 out. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/10/23/lideres-do-brics-aprovam-ingresso-de-13-paises-no-grupo-na-condicao-de-parceiros.ghtml.

PATTERSON, S. Q1 2017 smartphone shipments: Samsung rebounds, Apple goes sideways, Chinese makers roar. **Networkworld**, 28 Apr. 2017. Disponível em: https://www.networkworld.com/article/962956/q1-2017-smartphone-shipments-samsung-rebounds-apple-goes-sideways-chinese-makers-roar.html.

PERKINS, D.; ANH, V. **Vietnam's industrial policy**: designing policies for sustainable development. Hanoi: UNDP, 2009.

PHAN, X.; TO, M. What's behind Vietnam's "Bamboo Diplomacy" discourse? **Fulcrum**, 22 July 2022. Disponível em: https://fulcrum.sg/whats-behind-vietnams-bamboo-diplomacy-discourse.

PINTO, E.; CORRÊA, L. Cadeias globais de valor e desenvolvimento: o caso do Vietnã. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 17, p. 89-107, 2014.

RITTER, Z.; RAY, J. China vs. U.S.: who's winning hearts and minds? **Gallup**, 6 May 2024. Disponível em: https://news.gallup.com/poll/644753/china-winning-hearts-minds.aspx.

RYNHART, G.; CHANG, J.; HUYNH, P. **ASEAN in transformation**: electrical and electronics – on and off the grid. Geneva: ILO, 2016.

SCHWENKEL, C. **The American war in contemporary Vietnam**: transnational remembrance and representation. Bloomington: Indiana University Press, 2009.

SHALAL, A.; BOSE, N. Trump says he will introduce 25% tariffs on autos, pharmaceuticals and chips. **Reuters**, 19 Feb. 2025. Disponível em: https://www.reuters.com/business/autos-transportation/trump-auto-tariff-rate-will-be-around-25-2025-02-18.

SHARMA, A. Apple's production strategy in Vietnam. **Vietnam Briefing**, 25 June 2024. Disponível em: https://www.vietnam-briefing.com/news/apples-production-strategy-in-vietnam.html.

SHOJI, T. Vietnam's China policy: deference and check. **Sasakawa Peace Foundation**, 13 Mar. 2024. Disponível em: https://www.spf.org/iina/en/articles/shoji_19.html.

SILVER, L. **How people in Asia-Pacific view China**. Washington, DC: Pew Research Center, 16 Oct. 2017. Disponível em: https://www.pewresearch.org/short-reads/2017/10/16/how-people-in-asia-pacific-view-china.

SIOW, M. Vietnam's strategic hesitation on BRICS highlights delicate US ties and economic considerations. **South China Morning Post**, 3 Jan. 2025. Disponível em: https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3293207/vietnams-strategic-hesitation-brics-highlights-delicate-us-ties-and-economic-considerations.

STURGEON, T.; ZYLBERBERG, E. Vietnam's evolving role in ICT global value chains. *In:* HOLLWEG, C.; SMITH, T.; TAGLIONI, D. (Ed.). **Vietnam at a crossroads**: engaging in the next generation of global value chains. Washington, DC: World Bank, 2017.

THOBURN, J. Vietnam as a role model for development. *In*: FOSU, A. (Ed.). **Achieving development success**: strategies and lessons from the developing world. Oxford, United Kingdom: Oxford Academic Press, 2013.

TRAN, T. T. Vietnam's relations with China and the US and the role of ASEAN. *In*: NIDS – NATIONAL INSTITUTE FOR DEFENSE STUDIES. **Security outlook of the Asia Pacific Countries and its implications for the defense sector**. Tokyo: Nids, 2015. p. 87-95. (Nids Joint Research Series, n. 14). Disponível em: https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series14/.

VIETNAM. Ministry of Planning and Investment. **FDI attraction situation in Vietnam and Vietnam's overseas investment in 2024**. Hanoi: MPI, 6 Jan. 2025. (Report). Disponível em: https://www.mpi.gov.vn/en/Pages/2025-1-14/FDI-attraction-situation-in-Vietnam-and-Vietnam-s-ehsipf.aspx. Acesso em: 15 maio 2025.

VIETNAM enacts decree on establishment, management and use of Investment Support Fund. **Ernst & Young Global Tax News**, 10 Jan. 2025. Disponível em: https://globaltaxnews.ey.com/news/2025-0205-vietnam-enacts-decree-on-establishment-management-and-use-of-investment-support-fund.

VU, K.; GUARASCIO, F. Vietnam Parliament approves global minimum corporate tax, delays offsets. **Reuters**, 29 Nov. 2023. Disponível em: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/vietnam-parliament-approves-global-minimum-corporate-tax-2023-11-29.

VU, V.; SOONG, J.; NGUYEN, K. Vietnam's perceptions and strategies toward China's Belt and Road Initiative expansion: hedging with resisting. **The Chinese Economy**, v. 54, n. 1, p. 56-68, 2021.

WADE, R. Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: the East Asian miracle in political perspective. **New Left Review**, n. 217, p. 3-36, 1996.

WALKER, T. Agente Laranja: o legado fatídico dos EUA no Vietnã. **DW**, 30 abr. 2015. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/agente-laranja-o-legado-fat%C3%ADdico-dos-eua-no-vietn%C3%A3/a-18421288.

WHITEMAN, H. How an oil rig sparked anti-China riots in Vietnam. **CNN**, 19 May 2014. Disponível em: https://edition.cnn.com/2014/05/19/world/asia/china-vietnam-islands-oil-rig-explainer/index.html.

WU, S. China and the US both want to "friendshore" in Vietnam. **Atlantic Council**: Sinographs, 26 June 2024. Disponível em: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/sinographs/china-and-the-us-both-want-to-friendshore-in-vietnam.

WYCK, J. *et al*. **Harnessing the tectonic shifts in global manufacturing**. Boston: Boston Consulting Group, 2023. Disponível em: https://www.bcg.com/publications/2023/harnessing-tectonic-global-shift-in-manufacturing.

ZEBERLEIN, J. Vietnam and the four nos: how Chinese actions in the South China Sea influence Vietnam's hedging strategy. **Naval War College Review**, v. 77, n. 1, 2024.

CHANCAY, O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MEGAPORTO PERUANO E A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL[1]

Pedro Silva Barros[2]
Helitton Christoffer Carneiro[3]

SINOPSE

Este artigo tem por objetivo analisar as potencialidades do porto de Chancay como alternativa logística para o Brasil – e para outros países da América do Sul – considerando-se as sinergias entre o megaporto peruano e a infraestrutura e logística sul-americana. Avalia-se o atual momento da governança regional em infraestrutura na América do Sul, desde a perspectiva brasileira. A partir da análise de informações geoespaciais e estatísticas econômico-comerciais, foram identificadas as limitações das ligações diretas entre os principais centros produtivos do Brasil e o megaporto de Chancay. Apresentam-se possibilidades de articulação logística entre a América do Sul e a Ásia-Pacífico, tanto em governança como em infraestrutura. Por fim, a título de considerações finais, o artigo esboça os próximos movimentos para a relação entre a América do Sul e a China, que encontram consonância com a atual política externa brasileira.

Palavras-chave: porto de Chancay; integração da infraestrutura regional sul-americana; logística; rede interoceânica.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the potential of the port of Chancay as a logistics alternative for Brazil – and for other South American countries – considering the synergies between the Peruvian megaport and South American infrastructure and logistics. The current state of regional infrastructure governance in South America is assessed from the Brazilian perspective. Based on an analysis of geospatial information and economic and trade statistics, the limitations of the direct links between Brazil's main production centers and the Chancay megaport were identified. It presents possibilities for logistics links between South America and Asia-Pacific, both in terms of governance and infrastructure. Finally, by way of concluding remarks, it outlines the next steps for the relationship between South America and China, which are in line with Brazil's current foreign policy.

Keywords: port of Chancay; integration of South American regional infrastructure; logistics; interoceanic network.

JEL: F15; F53; L92; N76.

Artigo recebido em 5/5/2025 e aprovado em 6/5/2025.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/bepi40art6

1. Artigo finalizado no dia do 160º aniversário do natalício do marechal Cândido Rondon, em memória de quem dedicamos este trabalho. Os autores agradecem o apoio e a dedicação de Matheus Valadares da Silva na elaboração dos mapas e a leitura e os comentários atentos de Luiz Marcelo Michelon Zardo.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e coordenador do projeto Integração Regional: o Brasil e a América do Sul na Dinte/Ipea. *E-mail*: pedro.barros@ipea.gov.br.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea. *E-mail*: helitton.carneiro@ipea.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar as potencialidades do porto de Chancay como alternativa logística para o Brasil – e para outros países da América do Sul –, avaliando o papel complementar que o megaporto peruano poderá desempenhar na conformação de uma rede interoceânica de infraestrutura e logística sul-americana. Este trabalho também se propõe a discutir as possibilidades de articulação das infraestruturas de transporte regionais a projetos de integração física de alcance global, como a Iniciativa Cinturão e Rota, também conhecida como Nova Rota da Seda, empreendimento estratégico chinês que promove maior interconectividade mundial por meio de corredores econômicos terrestres e marítimos (Pautasso *et al*., 2020).

Para além dos ainda precoces exercícios de análise dos impactos econômicos do terminal de Chancay – em termos de competitividade e eficiência logísticas – para as economias peruana, brasileira a de toda a América do Sul, tarefas que serão realizadas com mais e melhores informações quando o megaporto passar a operar integralmente,[4] faz-se necessário antecipar alguns pontos cruciais ao debate sobre o referido complexo portuário, relacionando-os aos desafios de se promover uma renovada agenda de integração de infraestrutura física regional (Barros, 2024).

Ao se avaliarem as potencialidades da nova infraestrutura portuária peruana para a região, é indispensável ponderar – principalmente – sobre as possíveis implicações de Chancay estar integrado (ou não) ao conjunto de infraestrutura de transportes na América do Sul, recuperando a proposta apresentada em Barros, Severo e Carneiro (2022) sobre a importância da formação de uma rede de infraestrutura interoceânica sul-americana.[5]

Para que o porto de Chancay opere com toda sua capacidade de interconexão de cargas, por meio de linhas regulares e diretas entre o oeste da América do Sul e a Ásia-Pacífico, é fundamental que haja escala suficiente e múltiplos caminhos de acesso ao megaporto.

Entende-se que, com adequada governança, participação e planejamento regionais, essa nova infraestrutura – compreendida como parte importante da rede sul-americana – terá melhores condições de contribuir para o ganho de eficiência da distribuição de cargas, otimizando o trânsito e o transbordo no âmbito regional e transpacífico. Do contrário, tomar o complexo de Chancay de maneira isolada e desintegrada – ou seja, desarticulada de outras infraestruturas regionais – seria desperdiçar parte significativa do potencial desse nó logístico no oceano Pacífico sul-americano.

As próprias distâncias dos caminhos que ligam regiões mediterrâneas brasileiras ao megaporto acabam reforçando que outros trajetos interoceânicos e portos no Pacífico da América do Sul – em especial na costa sul do Peru e na borda central e norte do Chile – serão importantes conexões para que as cargas diversificadas brasileiras cheguem até Chancay e, de lá, partam por rotas marítimas diretas e regulares em direção aos mercados consumidores da Ásia-Pacífico e da costa oeste da América do Norte.

Conjecturar que a simples chegada ao Pacífico sul-americano garantirá ao produto brasileiro uma posição privilegiada de distribuição logística na Ásia-Pacífico é, todavia, incompleto e impreciso, visto que há outros fatores decisivos, especialmente a escala. Portanto, é fundamental que alguns complexos portuários regionais – para onde convergem um amplo leque de caminhos multimodais –,

4. A primeira fase do megaporto peruano de Chancay foi inaugurada no dia 14 de novembro de 2024.

5. Sobre a integração entre Mato Grosso, Rondônia, Acre e Amazonas com os portos peruanos, sugere-se a leitura de Barros *et al*. (2021a) e Barros *et al*. (2022).

como Chancay, tenham fluxo ininterrupto de mercadorias diversas, de modo a gerar escala suficiente para viabilizar rotas marítimas diretas, intensificando os intercâmbios intrarregionais e transpacíficos. Ressalta-se que a escala é o mais determinante dos fatores logísticos para a integração da América do Sul e para a sinergia entre iniciativas internas e externas nesta área.

2 GOVERNANÇA REGIONAL: LEGITIMIDADE E RESILIÊNCIA DOS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO

Para que os projetos regionais de grande porte relacionados à integração de infraestrutura e logística na América do Sul tenham continuidade e estabilidade, especialmente em um contexto internacional de crescentes acirramentos geopolíticos, é essencial construir uma governança que esteja respaldada na participação ativa de todos os países da região, de modo a resguardar a soberania e os interesses comuns da América do Sul perante as pressões externas.

Por governança participativa entenda-se a criação de espaços comuns de concertação, em que se possam manter diálogos abertos entre governos subnacionais, atores locais, representações da sociedade civil, universidades e setor privado. Nesse sentido, há exemplos relacionados à construção desse tipo de governança que merecem destaque, como os avanços que vêm ocorrendo no âmbito do Corredor Bioceânico de Capricórnio, com amplo engajamento sul-mato-grossense (Barros *et al.*, 2020).

O Brasil deve promover o fortalecimento dos espaços regionais de governança na América do Sul como forma de construir legitimidade às iniciativas de integração e ao debate sobre o desenvolvimento regional. Ademais, deve dar a adequada centralidade às questões socioeconômicas e ambientais, tanto ao longo da fase de planejamento como nas fases de execução e gestão de projetos de integração.

Em diferentes momentos da última década, mesmo durante a crise da governança regional, o Brasil foi protagonista de iniciativas pontuais de integração de infraestrutura. A mais exitosa delas foi o Grupo de Trabalho do Corredor Rodoviário Bioceânico de Mato Grosso do Sul aos Portos do Norte do Chile, instituído e reiterado pelas declarações presidenciais de Assunção (2015) e de Brasília (2017), respectivamente (Chile, 2015; Brasil, 2017).

Com menos resultados concretos, houve a declaração presidencial conjunta entre Brasil e Peru, em fevereiro de 2022, quando acordaram a criação de um grupo de trabalho, liderado pelas chancelarias dos dois países, com participação do setor privado (Brasil, 2022b). Em relação à concertação regional no extremo norte da América do Sul, há duas declarações conjuntas recentes. Em 2022, os mandatários do Brasil e da Guiana decidiram criar "um grupo de trabalho bilateral com o objetivo de avaliar os potenciais benefícios de um corredor rodoviário Boa Vista-Georgetown em matéria de fluxos de comércio e de investimentos" (Brasil, 2022a, § 7º). E, em 2024, os chefes de Estado de Brasil, Guiana e Suriname "acordaram estabelecer grupos de trabalho trilaterais, em nível técnico, nas áreas de (i) infraestrutura física e digital, (ii) energia e (iii) cooperação no combate a ilícitos transnacionais, para aprofundar e implementar iniciativas de interesse comum" (Brasil, 2024).

É fundamental engajar os países da região a participar ativamente de tudo que envolva a execução de megainfraestruturas, visto que estas podem tanto fomentar a integração regional como promover sua desintegração. Não raro, projetos e iniciativas concebidas exogenamente – sem um extenso debate interno ou qualificada participação dos atores locais – reforçam a desintegração e a fragmentação regionais.

Em um cenário de maior tensão entre as potências extrarregionais e ingerências que exigem alinhamentos profundos, é maior o risco de novas infraestruturas não fomentarem a integração regional.

Esses mesmos projetos ou iniciativas regionais – formulados de fora para dentro – têm maior propensão a ser pausados ou encerrados, em razão da falta de legitimidade interna, de eventuais realinhamentos ou mudanças político-partidárias. Ademais, nos raros casos em que avançam na execução, podem não cumprir satisfatoriamente com a expectativa interna de promover o desenvolvimento das áreas impactadas e de gerar externalidades socioeconômicas positivas às sociedades locais.

A definição e a construção do porto de Chancay se deram em um momento de desintegração econômica e fragmentação da governança regional. Trata-se de um porto privado, liderado por uma empresa extrarregional, que não foi debatido anteriormente em nenhuma instância compartilhada com os países vizinhos.

Em síntese, as iniciativas exógenas tendem a ser muito menos resilientes e pouco contribuem para a superação dos gargalos estruturais regionais, como os de infraestrutura de integração. Por essa razão, espera-se por parte dos atores internos e externos envolvidos em projetos como o de Chancay uma maior predisposição a tomadas de decisão concertadas com o conjunto dos países interessados ou afetados, não apenas bilateralmente, sobretudo em temas como relacionamento extrarregional, financiamento e gestão de grandes infraestruturas.

Concretamente, a Iniciativa Cinturão e Rota poderia envolver a região como um todo. Não se trataria de uma mera adesão dos países da região isoladamente a uma iniciativa extrarregional. A maior estabilidade e integração regional proporcionada pelo restabelecimento do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) poderia maximizar os ganhos logísticos e, ao mesmo tempo, aumentar o custo político e econômico de se afastar dos vizinhos ou de um dos grandes polos de poder por pressão externa. É a partir dessas premissas que o Brasil deveria considerar a conveniência de participar – ou não – de qualquer projeto de integração física e logística de natureza global, como é o caso da Iniciativa Cinturão e Rota, de autoria chinesa.

Este trabalho reforça a ideia de que, em vez de propor projetos próprios para que terceiros envolvidos possam aderir, ou simplesmente aderir a projetos já formatados, propostos por terceiros, faz muito mais sentido e tem maior efeito prático – em termos de integração regional – revitalizar a governança regional em infraestrutura para viabilizar a construção de projetos em espaços conjuntos.

3 MEGAPORTO MULTIUSO DE CHANCAY

O novo complexo de Chancay é uma infraestrutura portuária atualmente operada pela Cosco Shipping Ports Chancay Perú SA (60%) e Volcan (40%). O megaporto de Chancay localiza-se na área marinha costeira da cidade de mesmo nome, no departamento peruano de Lima. A primeira etapa do terminal foi inaugurada em 14 de novembro de 2024 e contou com a presença do presidente chinês Xi Jinping, da presidente peruana Dina Boluarte e de diversas outras autoridades.

Estima-se que a primeira fase das obras tenha custado o montante de US$ 3,6 bilhões (Apeño e Chirinos, 2024). Trata-se de um complexo portuário multiuso que, mesmo ainda não operando em sua plena capacidade, foi planejado para ser um centro regional de distribuição, transbordo e trânsito de produtos no Pacífico sul-americano, em razão de seu potencial na movimentação de cargas conteinerizadas e a granel, principalmente entre a América do Sul e a Ásia (AAP, 2024; Narrea, 2022).

Contudo, para que Chancay tenha escala para viabilizar rotas diretas com a Ásia-Pacífico é fundamental haver denso fluxo de mercadorias – não apenas peruanas, mas de toda a região, especialmente os da franja oeste, conectados por linhas regulares de cabotagem.

4 A DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL DA AMÉRICA DO SUL, A CONCENTRAÇÃO PRODUTIVA DO BRASIL E OS LUGARES DO ATLÂNTICO E DO PACÍFICO

A herança colonial, a geografia, a inserção externa periférica e o dinamismo do Atlântico Norte até a virada para o século XXI moldaram a estrutura produtiva e logística da América do Sul e determinaram sua distribuição populacional. A Espanha e Portugal, entre os séculos XVI e XVIII, e o Reino Unido, no século XIX, direcionaram os principais portos do subcontinente para o oceano Atlântico. No século XX, a prioridade de relações comerciais com os Estados Unidos e com a Europa seguiram dando maior peso ao Atlântico, mas com espaço para a cabotagem na costa do Pacífico da América do Sul em direção ao canal do Panamá e aos Estados Unidos.

Nos últimos 25 anos, houve importantes mudanças tectônicas endógenas e exógenas que podem viabilizar uma série de corredores bioceânicos entre o Brasil e o Pacífico (Barros, Severo e Carneiro, 2022). Ao mesmo tempo, segue havendo uma prolongada crise da governança da integração. Qualquer reflexão ou planejamento da integração de infraestrutura interoceânica deve levar em conta a situação produtiva e demográfica atual e futura.

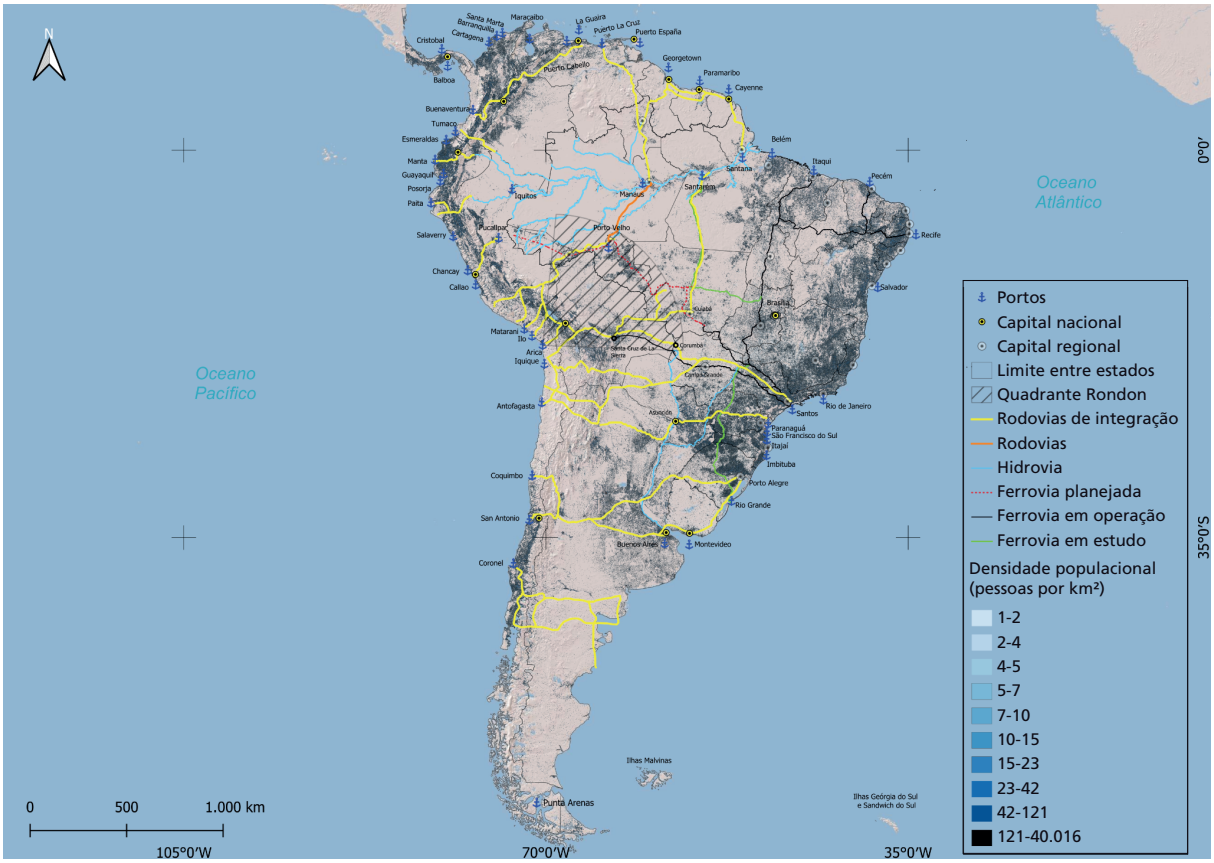
O mapa 1 ilustra a mancha populacional da América do Sul concentrada no Atlântico brasileiro, especialmente no Sudeste. Também há destaque para a capital argentina. Nota-se facilmente o protagonismo logístico de Santos e Buenos Aires. Na costa do Pacífico, a concentração é menor. A Colômbia tem a maior parte de sua população na cordilheira dos Andes, distante do maior oceano. Por sua vez, Chile, Peru e Equador têm a maior parte de sua população próxima ao Pacífico. O ponto médio ponderado pelo movimento de cargas do Atlântico sul-americano está próximo a Santos, assim como o ponto médio ponderado pelo movimento de cargas dos portos do Pacífico da América do Sul está próximo a Callao e Chancay.

Nos últimos 25 anos, tem sido acentuado o movimento de crescimento das regiões mediterrâneas do Brasil, assim como as áreas mais dinâmicas do Pacífico têm concentrado o crescimento dos seus países vizinhos. Segundo dados da Airports Council International – Latin America Caribbean (ACI-LAC, 2024), os aeroportos de Santiago e Lima têm hoje mais movimento do que os de Buenos Aires e Rio de Janeiro, diferentemente do que ocorria na virada do século. O dinamismo maior do Pacífico também pode ser notado na América Central e na América do Norte.

Na América do Sul, porém, o estoque populacional que vive na costa atlântica é mais do que o dobro do que habita a região do litoral do Pacífico. Na tabela 1, apresenta-se a distribuição populacional em quatro grandes agrupamentos: Caribe, Atlântico, Mediterrâneo e Pacífico. Menos de 60 milhões dos mais de 420 milhões de sul-americanos vivem próximo ao Pacífico, enquanto no Atlântico são mais de 136 milhões.

MAPA 1

Rede interoceânica e densidade populacional na América do Sul



Fonte: Projeto Integração Regional: o Brasil e a América do Sul (Dinte/Ipea).

TABELA 1
Distribuição da população da América do Sul em quatro grandes grupos

Países		Grupos	População (milhões de habitantes)				
			Caribe	Atlântico	Mediterrâneo	Pacífico	**Total**
Argentina		Atlântico e Mediterrâneo	-	22,3	23,7	-	**46,0**
Brasil		Atlântico e Mediterrâneo	-	111,3	91,8	-	**203,1**
Bolívia		Mediterrâneo	-	-	11,3	-	**11,3**
Chile		Pacífico	-	-	-	18,5	**18,5**
Colômbia		Atlântico, Mediterrâneo, Pacífico e Caribenho	11,5	-	39,3	1,5	**52,3**
Equador		Pacífico e Mediterrâneo	-	-	7,9	9,0	**16,9**
Guiana		Atlântico, Mediterrâneo e Caribenho	0,743	-	0,083	-	**0,826**
Paraguai		Mediterrâneo	-	-	6,1	-	**6,1**
Peru		Pacífico e Mediterrâneo	-	-	4,9	29,4	**34,3**
Suriname		Atlântico, Mediterrâneo e Caribenho	0,546	-	0,082	-	**0,628**
Uruguai		Atlântico e Mediterrâneo	-	2,46	1,04	-	**3,5**
Venezuela		Atlântico, Mediterrâneo e Caribenho	24,0	-	4,3	-	**28,3**
Total	**Em milhões de habitantes**	-	**36,79**	**136,06**	**190,5**	**58,4**	**421,75**
	Em %		**8,7**	**32,3**	**45,2**	**13,8**	**100,0**

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Para a Argentina, foram utilizados os dados do Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (Indec). Disponível em: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario_estadistico_2022.pdf. Para o Brasil, foram utilizados os dados do Censo Demográfico 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/. Para a Bolívia, foram utilizados os dados do Censo Bolivia 2024, do Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponível em: https://censo.ine.gob.bo/resultados/. Para o Chile, foram utilizados os dados do Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponível em: https://www.ine.gob.cl/. Para a Colômbia, foram utilizados os dados do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (Dane). Para o Equador, foram utilizados os dados do Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Inec). Disponível em: https://www.censoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2023/10/Presentacio%CC%81n_Nacional_1%C2%B0entrega-4.pdf. Para a Guiana, a Venezuela e o Suriname foram utilizadas as estimativas do Banco Mundial (World Bank Population). Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=GY-VE-SR; https://www.worldbank.org/en/country/suriname/overview; e https://www.worldbank.org/en/country/guyana. Para o Paraguai, foram utilizados os dados do Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Disponível em: https://www.ine.gov.py/censo2022/. Para o Peru, foram utilizados os dados do Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei). Disponível em: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7834622/6608076-peru-evolucion-de-los-indicadores-demograficos-1940-2025.pdf. Para o Uruguai, foram utilizados os dados do Instituto Nacional de Estadística. Disponível em: https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/censos2023pvh.

2. Trata-se de uma classificação arbitrária com o intuito de esquematizar a distribuição demográfica sul-americana de modo a esboçar, de maneira simplista, onde estão localizados os principais centros populacionais da América do Sul. Para tal, a população de cada país da América do Sul foi subdividida em quatro agrupamentos (Caribe, Atlântico, Mediterrâneo e Pacífico). Para a Argentina, foram contabilizadas no grupo Atlântico as populações das províncias de Buenos Aires, Río Negro, Chubut e Santa Cruz, além dos habitantes da cidade autônoma de Buenos Aires; a população das demais províncias foram consideradas no grupo Mediterrâneo. Quanto ao Brasil, a população no grupo Atlântico foi contabilizada a partir do número de habitantes que residem em porções situadas até 150 km do litoral brasileiro, ao longo de toda a extensa costa, enquanto os demais habitantes foram considerados no grupo Mediterrâneo. Para a Bolívia e o Paraguai, toda a população de ambos foi considerada no agrupamento Mediterrâneo. No Chile, toda a população foi agrupada no Pacífico. No Equador, a população foi dividida em Pacífico (referente aos residentes da costa e de Galápagos) e Mediterrâneo (referente à serra andina e à Amazônia). No Peru, a divisão foi semelhante, ou seja, a população do grupo Pacífico foi contabilizada a partir do número de habitantes que vivem na costa, enquanto a população do grupo Mediterrâneo se deu a partir dos habitantes da serra somados aos da Amazônia. Para o Uruguai, foram contabilizados como do agrupamento Atlântico a população dos seis departamentos costeiros, sendo quatro banhados pelo rio da Prata (Colonia, San José, Montevidéu e Canelones) e dois banhados pelo oceano Atlântico (Maldonado y Rocha). Para os casos de Guiana e Suriname, foram contabilizadas no grupo Caribe as estimativas das populações próximas ao litoral e como Mediterrâneo todos os demais habitantes. Para a Colômbia, a população do Caribe foi classificada como sendo a que vive na região atlântica e insular; a do Pacífico, a que vivem na costa do Pacífico colombiana; e do Mediterrâneo a população dos Andes e demais áreas interioranas. Para a Venezuela, as populações do grupo Caribe referem-se às que habitam a zona costeira do país e adjacências, enquanto o agrupamento Mediterrâneo contabilizou os demais venezuelanos.

No que se refere ao comércio exterior, os países do Pacífico da América do Sul têm tido nas últimas décadas maior abertura. Isso se traduz no fato de que Chile, Equador e Peru, agrupados, responderam por 27,7% do comércio exterior da América do Sul, mesmo tendo apenas 16,5% da população da região. Por sua vez, o grupo dos países atlânticos, a saber, Argentina, Uruguai e Brasil, somados, responderam por 60% da população e 56% do comércio exterior da América do Sul.

TABELA 2
Corrente de comércio dos países da América do Sul, em 2024, segundo quatro áreas geográficas selecionadas

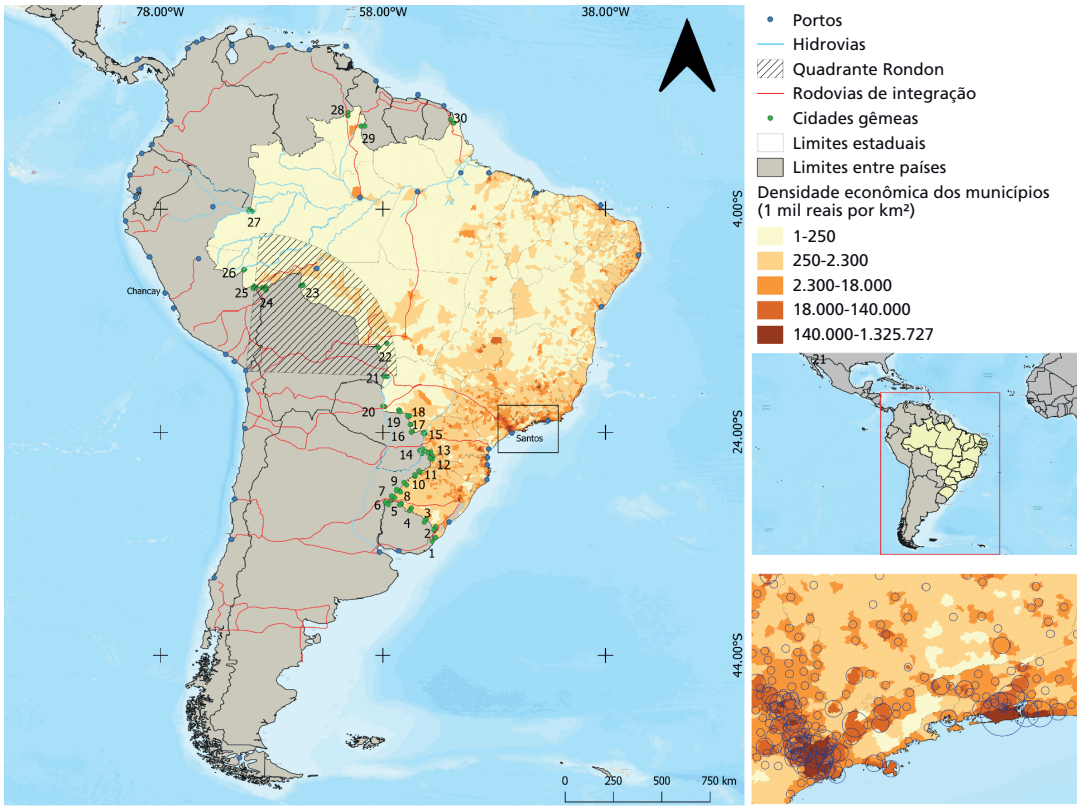
Grupos	Países	Corrente de comércio exterior (US$ bilhões)	Participação por país (%)
Atlântico	Argentina	140,54	10,3
	Brasil	599,91	44,1
	Uruguai	22,77	1,7
	Subtotal	763,22	56,1
Pacífico	Chile	183,00	13,4
	Peru	129,69	9,5
	Equador	63,90	4,7
	Subtotal	376,59	27,7
Caribe	Colômbia	113,65	8,4
	Guiana	29,62	2,2
	Venezuela	28,67	2,1
	Suriname	3,23	0,2
	Subtotal	175,17	12,9
Mediterrâneo	Paraguai	27,36	2,0
	Bolívia	18,96	1,4
	Subtotal	46,32	3,4
Total	**América do Sul**	**1.361,30**	**100,0**

Fonte: TradeMap-ITC. Disponível em: https://www.trademap.org/Index.aspx.
Elaboração dos autores.

Atualmente, o Brasil responde sozinho por mais de 48% da população e 44% da corrente comercial da América do Sul. Suas áreas de maior densidade econômica coincidem com a concentração populacional. Porém, nos últimos 25 anos, foi notório o crescimento populacional, econômico e, principalmente, do comércio exterior nos estados articuladores, com destaque para Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia (Barros, Severo e Carneiro, 2022). Esses três estados respondem por menos de 2% da população e mais do que 5% das exportações da América do Sul. É justamente na área do Quadrante Rondon – destacado no mapa 2 – que há mais possibilidades de intercâmbio com a Ásia-Pacífico por meio dos portos do Chile e do Peru.

MAPA 2

Distribuição da densidade econômica dos municípios brasileiros, cidades gêmeas, infraestruturas selecionadas e o Quadrante Rondon



1. Chuí (BR)/Chuy (UY)
2. Jaguarão (BR)/Rio Branco (UY)
3. Aceguá (BR)/Acegua (UY)
4. Sant'Ana do Livramento (BR)/Rivera (UY)
5. Quaraí (BR)/Artigas (UY)
6. Barra do Quaraí (BR)/Monte Caseros (AR)/Bella Unión (UY)
7. Uruguaiana (BR)/Paso de los Libres (AR)
8. Itaqui (BR)/Alvear (AR)
9. São Borja (BR)/Santo Tomé (AR)
10. Porto Xavier (BR)/Alba Posse (AR)
11. Porto Mauá (BR)/Alba Posse (AR)
12. Barracão/Dionísio Cerqueira (BR)/Bernardo Irigoyen (AR)
13. Santo Antônio do Sudoeste (BR)/San Antonio (AR)
14. Foz do Iguaçu (BR)/Ciudad del Este (PY)/Puerto Iguazú (AR)
15. Guaíra (BR)/Mundo Novo (BR)/Salto del Guairá (PY)
16. Paranhos (BR)/Ypejhú (PY)
17. Coronel Sapucaia (BR)/Capitán Bado (PY)
18. Ponta Porã (BR)/Pedro Juan Caballero (PY)
19. Bela Vista (BR)/Bella Vista Norte (PY)
20. Porto Murtinho (BR)/Capitán Carmelo Peralta (PY)
21. Corumbá (BR)/Puerto Quijarro (BO)
22. San Matías (BO)/Cáceres (BR)
23. Guajará-Mirim (BR)/Guayaramerín (BO)
24. Brasiléia (BR)/Epitaciolândia (BR)/Cobija (BO)
25. Assis Brasil(BR) /Iñapari (PE)/Bolpebra (BO)
26. Santa Rosa de Purus (BR)/Palestina (PE)
27. Tabatinga (BR)/Leticia (CO)/Santa Rosa (PE)
28. Pacaraima (BR)/Santa Elena de Uairén (VE)
29. Bonfim (BR)/Lethem (GY)
30. Oiapoque (BR)/Saint-Georges-de-l'Oyapock (FR)

Fonte: Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas 2000), do IBGE; e Projeto Integração Regional: o Brasil e a América do Sul (Dinte/Ipea).
Obs.: AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CO – Colômbia; FR – Guiana Francesa; GY – Guiana; PE – Peru; PY – Paraguai; UY – Uruguai; e VE – Venezuela.

5 REFLEXÕES SOBRE O POTENCIAL DO MEGAPORTO DE CHANCAY COMO ALTERNATIVA LOGÍSTICA COMPLEMENTAR AO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

Mesmo estando relativamente próximo do estado do Acre e da faixa sudoeste (Alto Solimões e Juruá) e sul (Boca do Acre, Purus e Madeira) do Amazonas, o megaporto de Chancay está consideravelmente distante dos centros de maior dinamismo econômico e densidade populacional do Brasil, concentrados no centro-sul do país, principalmente nas extensões próximas ao litoral Atlântico, como foi possível observar nos mapas 1 e 2.

A contribuição brasileira em relação ao novo *hub* portuário peruano será maior se as exportações destinadas não se restringirem apenas às vendas externas das áreas mais próximas a Chancay, notadamente Acre e parte do Amazonas. Ambas as economias, apesar de ainda não lograrem alcançar uma dinâmica exportadora com escala suficiente para viabilizar conexões diretas de Chancay com mercados da Ásia-Pacífico, apresentam grande potencial de crescimento, especialmente a acriana. É fundamental, portanto, que parte das vendas externas dos estados economicamente mais dinâmicos da região Centro-Oeste e Norte – especialmente os estados articuladores de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia – incrementem o fluxo de cargas destinadas ao megaporto, preferencialmente por múltiplos caminhos.

Essas porções brasileiras vêm apresentando forte expansão da produção e das exportações, significativos ganhos demográficos e pujante crescimento econômico. Parte desses movimentos geoeconômicos endógenos é explicada tanto pelos contínuos ganhos de produtividade do campo como pela crescente demanda externa, fator que poderia viabilizar serviços logísticos para o escoamento de parte da produção de áreas mediterrâneas do Brasil via Pacífico da América do Sul.

Nota-se que nem toda mercadoria brasileira apresenta semelhante viabilidade de acessar Chancay, seja por via exclusivamente rodoviária, seja multimodal. Primeiramente, deve-se analisar o tipo de cargas exportadas pelos estados do Centro-Oeste e de parte dos estados da região Norte, de maneira que se possa qualificar o perfil dos produtos que de fato poderiam acessar o terminal de maneira eficiente. Igualmente relevante é dimensionar as distâncias e o grau de atratividade de Chancay como centro de distribuição em relação às vias tradicionais de escoamento na costa atlântica.

As exportações de regiões mediterrâneas brasileiras, por exemplo, já têm nas hidrovias amazônicas importantes corredores logísticos de escoamento de grãos ao Atlântico equatorial e dificilmente serão alteradas no curto e médio prazos, se as principais variáveis atualmente postas forem mantidas. As características do transporte de *commodities* agrícolas a granel, como a movimentação de grandes volumes associada ao consumo em grande escala, dificulta, quando não impossibilita, que esse perfil de carga seja transportado de maneira eficiente por caminhos rodoviários, sobretudo andinos. Nesse caso específico, salvo os períodos de seca prolongada, é muito menos custoso fazer uso de comboios de barcaças por via fluvial, como ocorre nas hidrovias dos rios Madeira e Tapajós.

Para as plumas de algodão que vêm por ferrovia de Rondonópolis, em Mato Grosso, até Santos, em São Paulo, o porto santista continuará sendo a principal opção utilizada. Contudo, à medida que a produção adentra os rincões interioranos na porção mais a noroeste do país, distanciando-se da borda atlântica, a balança que equaciona a viabilidade logística tende a pender, em alguns casos, para as vias do Pacífico sul-americano.

Nesse sentido, os bens diversificados de maior preço por tonelada – em geral, com maior valor agregado e possibilidade de serem transportados em contêineres – são os mais adaptados ao trajeto característico das estradas e altitudes andinas. Entre as mercadorias que melhor se adéquam às especificidades físicas do transporte estão as proteínas animais, miudezas, outros produtos alimentícios da bioeconomia à agroindústria, além de mercadorias oriundas das indústrias de transformação, como bens intermediários manufaturados e semimanufaturados.

6 OPÇÕES LOGÍSTICAS PARA O ESCOAMENTO DE CARGAS BRASILEIRAS VIA CHANCAY

O município brasileiro mais próximo, por rodovia, de Chancay está a 1.887 km deste porto. Trata-se da cidade fronteiriça de Assis Brasil, no estado do Acre. Geograficamente, há outros municípios no Acre que estão mais próximos de Chancay – os quais, contudo, não possuem caminhos rodoviários diretos, como é o caso da ausência de uma autoestrada que ligue diretamente Cruzeiro do Sul (na região do Alto Juruá) à cidade de Pucallpa, capital do departamento de Ucayali.[6]

Para os exercícios de estimativa das distâncias apresentados na sequência, optou-se por considerar a ponte internacional da Integração Brasil-Peru, sobre o rio Acre, infraestrutura que conecta Assis Brasil a Iñapari (departamento de Madre de Dios), como ponto inicial do trajeto que percorrerá a Amazônia e os Andes peruanos até o porto de Chancay, na costa do país.

Os traçados 1 e 2, apresentados no quadro 1, são duas opções logísticas exclusivamente rodoviárias de acesso direto ao complexo de Chancay. Ambos os traçados seguem o mesmo caminho de Iñapari até Puerto Leguía e, desta última, rumam por trajetos diferentes: uma em direção a Camaná e outra via Cusco e Abancay. Os dois caminhos novamente se encontram na cidade de Nazca, de onde seguem em definitivo pelas rodovias 1S e 1N até acessarem, finalmente, a infraestrutura portuária de Chancay.

QUADRO 1

Traçados[1] rodoviários selecionados entre Iñapari e o megaporto de Chancay

Traçado 1: Iñapari, Puerto Maldonado, Mazuco, Puerto Leguía, Urcos, Cusco, Abancay, Puquio, Nazca, Palpa, Ica, Pisco, Lima e Chancay.
Rodovias: 30C, 3S, 30A, 1S e 1N. Extensão: 1.876 km.
Traçado 2: Iñapari, Puerto Maldonado, Mazuco, Puerto Leguía, Macusani, Juliaca, Arequipa, Camaná, Chala, Nazca, Palpa, Ica, Pisco, Lima e Chancay.
Rodovias: 30C, 34B, 34A, 1S e 1N. Extensão 2.111 km.

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Os traçados apresentados neste trabalho passam, algumas vezes, margeando as cidades destacadas, pois em alguns casos entrar na cidade implicaria tempo e custo adicionais ao se realizar o percurso.

6. Apesar de estarem pouco distantes em termos geográficos, a conexão rodoviária entre Cruzeiro do Sul e Pucallpa soma mais de 2.800 km. As cidades estão separadas pela reserva do Parque Nacional da Serra do Divisor, unidade de conservação (UC) no estado do Acre localizada na fronteira peruano-brasileira.

MAPA 3
Traçados rodoviários (1 e 2) entre Iñapari e o megaporto de Chancay



Fonte: Projeto Integração Regional: o Brasil e a América do Sul (Dinte/Ipea).

Considerando-se que a distância que separa a cidade de Nazca do porto de San Juan de Marcona, na zona costeira do departamento de Ica, é de aproximadamente 80 km, espera-se que, havendo condições portuárias ajustadas ao tipo de carga brasileira e frequentes linhas de cabotagem até Chancay, o porto de San Juan de Marcona seja uma opção logística adicional no litoral peruano às cargas diversificadas do Brasil, no âmbito da rede interoceânica de integração de infraestrutura e logística na América do Sul.

É importante reforçar que os traçados apresentados no quadro 1 não são as únicas vias de acesso partindo de Iñapari até o megaporto de Chancay. Existem, por exemplo, caminhos alternativos, como o que passa por Huancayo, via estradas 30C, 3S, 22 e 1N. O simples fato de existir a estrada não significa, necessariamente, que a infraestrutura possui condições adequadas ou, ainda, que é viável – econômica, normativa ou logisticamente – realizar o transporte de cargas brasileiras por essas rotas. Idealmente, seria necessário calcular a viabilidade de trajeto a trajeto, a partir de testes práticos e exercícios que simulem o tipo de produto transportado, a existência de frete de retorno, a capacidade de carga e potência dos caminhões, os limites aos transportistas do Brasil, as condições estruturais das rodovias peruanas – como o limite de altura de túneis – e outros aspectos passíveis de serem discutidos em espaços regionais de diálogo.

7 CONEXÕES COM O TERMINAL DE CHANCAY VIA PORTOS PERUANOS DE ILO E MATARANI

Existem outras vias além da rodoviária que devem ser consideradas como alternativas para que as cargas brasileiras possam acessar Chancay de maneira mais eficiente em comparação ao longo percurso entre Iñapari e Chancay. Uma opção logística seria utilizar – para ao menos parte das cargas brasileiras – caminhos alternativos multimodais. Para tal, seria necessário tanto avaliar o perfil dos produtos brasileiros que poderiam ser exportados via Pacífico e a característica de transporte dessas mercadorias como verificar se há suficientes serviços intermodais de armazenagem, adequações portuárias e linhas de cabotagem regulares a Chancay. Em outras palavras, é igualmente importante que cargas brasileiras consigam chegar – através de trechos do Corredor Vial Interoceánico Sur – aos portos de Ilo e Matarani, localizadas na costa sul peruana, infraestruturas consideravelmente mais próximas de Assis Brasil que o caminho por estradas até Chancay.

Para efeito de comparação, o mais curto trajeto rodoviário que conecta Iñapari a Chancay (1.876 km) supera em mais de 700 km a distância da rota entre Iñapari e Matarani (1.160 km) e em 695 km o caminho entre Iñapari e porto de Ilo (1.181 km), como pode ser observado no quadro 2 e nos mapas 4 e 5. A relativa proximidade entre os portos de Ilo e Matarani, que estão separados por apenas 142 km pela rodovia 1S, pode favorecer a dinamização de atividades econômicas portuárias e serviços de cabotagem em direção ao megaporto de Chancay. A utilização crescente de tais infraestruturas poderá permitir que cargas brasileiras cheguem a Chancay via transbordo de embarcações oriundas do sul do Peru – Ilo, Matarani e até mesmo San Juan de Marcona, desde que haja as condições necessárias de adaptação às cargas brasileiras, anteriormente mencionadas.

QUADRO 2

Traçados rodoviários entre Iñapari e os portos de Ilo e Matarani

Traçado 3: Iñapari, Puerto Maldonado, Juliaca, Arequipa e Matarani.
Rodovias: 30C, 34B, 34A, 30. Extensão: 1.160 km.
Traçado 4: Iñapari, Puerto Maldonado, Juliaca, Puno, Moquegua e Ilo.
Rodovias: 30C, 34B, 3S, 36B, 36A, 1S e 36. Extensão: 1.180 km.

Elaboração dos autores.

MAPA 4

Traçado rodoviário 3, entre Iñapari e o porto de Matarani



Fonte: Projeto Integração Regional: o Brasil e a América do Sul (Dinte/Ipea).

MAPA 5

Traçado rodoviário 4, entre Iñapari e o porto de Ilo



Fonte: Projeto Integração Regional: o Brasil e a América do Sul (Dinte/Ipea).

8 CONEXÕES COM O TERMINAL DE CHANCAY VIA PORTO DE ARICA

O porto de Arica também se posiciona como uma infraestrutura de grande valia para a projeção brasileira no Pacífico da América do Sul, sobretudo pelas novas possibilidades de interconexão desse *hub* no norte do Chile com Chancay. Alguns municípios rondonienses, mato-grossenses e sul-mato-grossenses, principalmente os situados na borda oeste e fronteiriça (próximas ao Quadrante Rondon), estão bastante distantes das tradicionais vias de escoamento no Atlântico brasileiro e relativamente mais próximos às alternativas do norte chileno, via caminhos bolivianos.

O acesso de cargas diversificadas brasileiras a Chancay também poderá ocorrer a partir da infraestrutura portuária de Arica, visto que, recentemente, foram inauguradas linhas marítimas que poderão potencializar o uso da cabotagem no Pacífico sul-americano. Essas novas rotas serão fundamentais para o adensamento dos fluxos intrarregionais, melhorando as trocas entre alguns portos da região – como Arica, Iquique, San Antonio, Lirquén, Paita e Guayaquil ao megaporto peruano, como demonstrado na figura 1.

FIGURA 1
Rotas marítimas selecionadas (Latin America Regional – East Pacific Feeder) da operadora Cosco Shipping



Fonte: Cosco Shipping. Disponível em: https://lines.coscoshipping.com/home/Services/route/16.

Espera-se que haja contínuo fluxo de cargas brasileiras ao porto de Arica, preferencialmente através de múltiplos caminhos complementares, sendo o trajeto via Assis Brasil-Iñapari apenas um deles – e talvez o com menor volume de cargas, devido às distâncias do percurso e à diferença na escala exportadora do Acre e adjacências (mais próximos das opções por Ilo e Matarani) em relação a áreas de outros estados articuladores mais dinâmicos, como Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O serviço logístico que integrará o porto de Arica ao complexo de Chancay e permitirá ganhos de eficiência em relação à movimentação e à distribuição de cargas ficou conhecido como Chancay Express, linha regional operada pela Cosco Shipping. Apesar de já terem sido realizados testes iniciais – como o ocorrido com o porta-contêiner Lakonia – a cabotagem entre Arica e Chancay tende a ganhar dinamismo à medida que o megaporto peruano passe a operar integralmente.

9 CONEXÕES COM O TERMINAL DE CHANCAY VIA RIOS AMAZÔNICOS E RODOVIAS PERUANAS

Também existe a possibilidade – apesar de mais remota no curto prazo – de se utilizarem vias fluvial-rodoviárias para o transporte de cargas brasileiras até o porto de Chancay. Nesse caso, seria necessário utilizar alguns rios amazônicos como o Solimões, o Amazonas, Ucayali, Marañón e Huallaga; além de trechos rodoviários a partir das cidades de Pucallpa (departamento de Ucayali) e Yurimaguas (departamento de Loreto), ambas na Amazônia peruana, para completar o trajeto das cargas brasileiras destinadas ao megaporto de Chancay. Em alguns pontos específicos dos trechos descritos no quadro 3, faz-se necessária a utilização de serviços de carga e descarga em terminais intermodais.

QUADRO 3
Trechos fluvial e rodoviário selecionados entre Tabatinga, no Amazonas, e o megaporto de Chancay, via Pucallpa

Trecho fluvial a montante: Tabatinga-Iquitos-Pucallpa.
Rios peruanos: Amazonas e Ucayali. Extensão: aproximadamente 1.560 km.
Trecho rodoviário Pucallpa-Chancay: Aguaytía, Tingo María, Huánuco, Ambo, Huarica, Cochamarca e Huayllay.
Rodovias: 18C, 5N, 18A, 3N, 20A, 20C, 678 e 1N. Extensão: 685 km.

Elaboração dos autores.

Os trechos – fluvial e rodoviário – entre Tabatinga e o porto multiuso de Chancay (via Pucallpa), descritos no quadro 3, têm uma extensão total que supera os 2.200 km. Contudo, não se trata necessariamente da extensão final, pois a essa distância deve ser somado o deslocamento de cargas brasileiras até a cidade fronteiriça de Tabatinga. Supondo que, contrariando o esperado, a economia manauara destine parcela significativa de suas exportações por essa via, a distância final deveria ser atualizada incorporando os 1.600 km que separam a capital do Amazonas de Tabatinga, totalizando um trajeto de 3.800 km entre a Zona Franca de Manaus e Chancay, sendo a mais distante e lenta saída de Manaus ao litoral sul-americano. A capital amazonense está a menos de 2.000 km de Belém, por via fluvial, a menos de 1.950 km da cidade de Puerto la Cruz, no Caribe venezuelano, e a 1.400 km de Georgetown, na costa da Guiana, por rodovias.

Sobre a conexão entre Pucallpa e Chancay também é considerada a utilização de outros modais de transporte para além das estradas, em específico o modal ferroviário, sobretudo a partir do projeto de interconexão ferroviária entre Chancay, Pucallpa e Cruzeiro do Sul, no estado do Acre. Nessa nova configuração, a cidade peruana de Pucallpa poderá desempenhar um papel de nó articulador intermodal amazônico, sobretudo por receber rios, estradas e – ainda que com poucas chances de ser executado a curto e médio prazos – linha ferroviária, otimizando-se a distribuição de cargas por vias intermodais em áreas de difícil acesso. Ressalta-se, entretanto, que projetos dessa natureza, de integração de infraestrutura regional, especialmente em áreas de abundante biodiversidade, como a serra do Divisor, somente deverão ser executados se estiverem estruturados segundo critérios de responsabilidade econômica, social e ambiental, com as devidas consultas, mitigações e compensações.

QUADRO 4
Trechos fluvial e rodoviário selecionados entre Tabatinga e o megaporto de Chancay, via Yurimaguas; e trecho rodoviário Yurimaguas-porto de Paita

Trecho fluvial a montante: Tabatinga-Iquitos-Yurimaguas.
Rios peruanos: Amazonas, Marañón e Huallaga. Extensão: aproximadamente 970 km.
Trecho rodoviário Yurimaguas-Chancay: Tarapoto, Juanjuí, Tocache, Tingo María, Huánuco e Huaral.
Rodovias: 5N, 18A, 3N e 20C. Extensão: 1.034 km.
Trecho rodoviário Yurimaguas-Paita: Tarapoto, Nueva Cajamarca, Pomacochas, Olmos e Piura.
Rodovias: 5N, 3N, 4B, 1N e 2. Extensão: 982 km.

Elaboração dos autores.

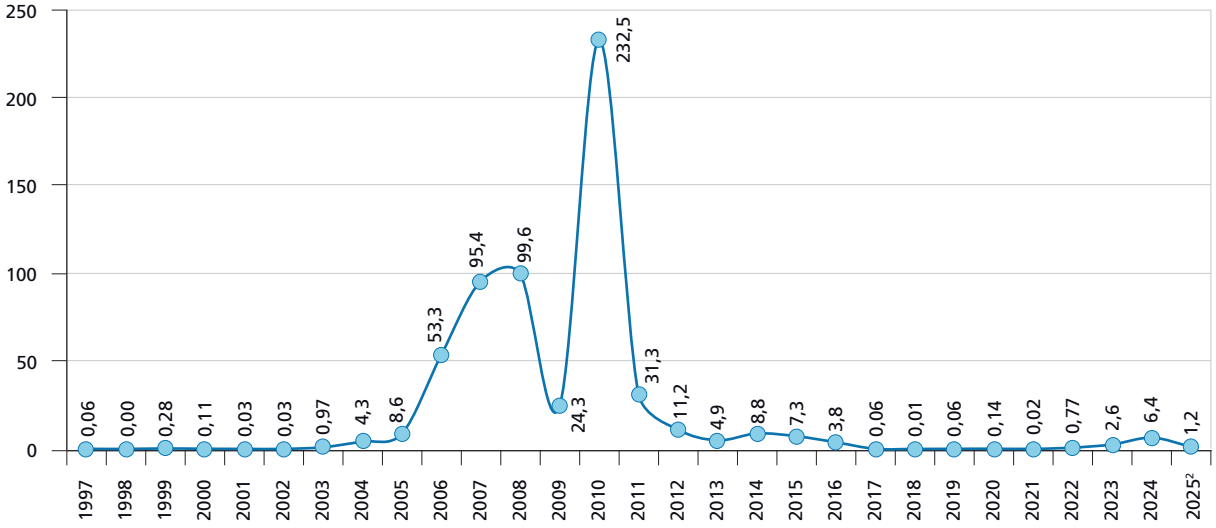
Raciocínio semelhante deve ser feito quanto aos trechos fluvial e rodoviário entre Tabatinga e o megaporto de Chancay (via Yurimaguas), descritos nas duas primeiras células do quadro 4. Repetindo o exemplo de Manaus, aos mais de 2.000 km que separam Tabatinga de Chancay devem ser somadas as distâncias do percurso de acesso da capital ao município tabatinguense, de modo que a extensão total seria superior a 3.600 km. Sobre as opções de distribuição em Yurimaguas, é importante salientar que também é possível acessar por rodovia o porto peruano de Paita, no departamento de Piura.

Mesmo sem forte indicativo de que os dois traçados fluvial-rodoviários (quadros 3 e 4) poderão ser utilizados para o transporte de grandes volumes de cargas no curto prazo, faz-se necessário estabelecer na Amazônia sul-americana um espaço de melhor articulação logística, tanto para superar a condição periférica na distribuição de bens como para viabilizar o acesso de serviços públicos às comunidades mais distantes (Virga e Neves, 2022). Ainda que com escala limitada, seria oportuno considerar algumas melhorias que podem impactar positivamente a distribuição de cargas através dos rios amazônicos. Um exemplo de aprimoramento seria a instalação de uma unidade da Receita Federal no município amazonense de Santo Antônio do Içá, na região do Alto Solimões, permitindo o registro dos fluxos de comércio exterior do estado realizadas através de afluentes do Amazonas, como os rios Içá-Putumayo e Solimões-Marañón.

Tem-se divulgado o crescimento das exportações registradas na aduana de Tabatinga no último ano, com uma análise superficial do comércio registrado naquela área. Em 2024, a unidade da Receita Federal do município fronteiriço a Letícia, na Colômbia e Santa Rosa, no Peru, registrou US$ 6,4 milhões em exportações, principalmente de produtos mato-grossenses, maior movimento registrado desde 2016, mas ainda residual. Os maiores fluxos de exportações brasileiras registrados pela Receita Federal de Tabatinga se deram em 2006, 2007, 2008 e 2010 em razão das vendas de aeronaves brasileiras, de origem paulista, destinadas, principalmente, ao Equador, à Colômbia e à República Dominicana. Salvo as vendas de aviões em períodos esporádicos, o movimento comercial na aduana foi encabeçado por bens diversos e produtos alimentícios voltados à subsistência, como açúcar, cimento, arroz, tambaqui congelado, óleo de soja, ladrilhos e materiais de construção, todos em pequena escala.

Chama a atenção o fato de que, desde 2020, todas as exportações registradas em Tabatinga foram destinadas apenas ao Peru e à Colômbia, não havendo fluxo algum destinado aos países asiáticos. A hipótese é que esse comércio fluvial pelos sinuosos caminhos d'água amazônicos respondem às demandas de cidades e departamentos na Amazônia peruana e colombiana.

GRÁFICO 1
Evolução das exportações brasileiras registradas pela unidade da Receita Federal de Tabatinga (1997-2025)
(Em US$ milhões)[1]



Fonte: Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Comex Stat*. Disponível em: https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Valores livres a bordo (*free on board* – FOB) nominais.
[2] Até março de 2025.

A própria condição de forte isolamento de algumas cidades da Amazônia, como Iquitos, capital do departamento peruano de Loreto, força uma dinâmica interação entre os municípios peruanos, brasileiros e equatorianos conectados por rios navegáveis. Ademais, não há estradas de acesso a Iquitos, apenas a Carretera Departamental 103, que tem 102 km de extensão e conecta o maior município remoto do mundo, o principal da Amazônia peruana (com população de 480 mil habitantes), à cidade de Nauta, em Loreto.

10 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O COMÉRCIO EXTERIOR E A LOGÍSTICA DO ESTADO DO AMAZONAS

Em 2024, o Amazonas foi o segundo estado brasileiro com maior déficit na balança comercial, somando US$ 15,1 bilhões negativos. No mesmo ano, Manaus concentrou 90% das exportações amazonenses – que totalizaram US$ 970 milhões – e 98% das importações do estado – que somaram US$ 16,1 bilhões.[7] Parte significativa dos produtos importados pelo Amazonas para o abastecimento da Zona Franca de Manaus, especialmente circuitos eletrônicos e outros bens de alto valor agregado advindos de países asiáticos (China, Vietña, Coreia do Sul e Taiwan), chegam ao estado por meio de conexões aéreas, via aeroporto internacional Eduardo Gomes. Tal infraestrutura é a segunda principal em termos de registros das exportações e importações estaduais, ficando atrás somente do porto manauara. Em 2024, mesmo tendo na Colômbia e no Peru, respectivamente, o sétimo e o décimo primeiro principais destinos das exportações amazonenses, a logística das vendas externas aos referidos países fronteiriços se deu por múltiplas vias, cabendo ao caminho fluvial pela fronteira

7. Todos os dados estatísticos do comércio exterior brasileiro apresentados nesta seção foram extraídos da plataforma *Comex Stat*, do MDIC. Disponível em: https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home.

de Tabatinga somente 1,1% das vendas à Colômbia – ficando atrás de vias como o porto de Manaus (US$ 45,7 milhões ou 80,9%), o aeroporto Eduardo Gomes (12,1%), o aeroporto de Guarulhos (2,5%) e o porto de Santos (1,8%) –, e nenhuma participação nas vendas destinadas ao Peru. É importante ressaltar que em 2024, pela primeira vez em mais de duas décadas, nenhum país sul-americano figurou entre os três principais destinos das exportações do Amazonas. Entre 1997 e 2023, países da América do Sul sempre estiveram nos principais destinos das vendas externas do estado, principalmente Argentina, Colômbia e Venezuela. Em 2024, porém, os três principais destino das exportações do estado foram: Alemanha, ouro principalmente; China, majoritariamente ferro-liga (ferro-nióbio); e Estados Unidos, de motos a derivados de petróleo.

11 POSSIBILIDADES DE ARTICULAÇÃO LOGÍSTICA ENTRE A AMÉRICA DO SUL E A ÁSIA-PACÍFICO: GOVERNANÇA

Para o Brasil, é fundamental e estratégico seguir avançando na consolidação de uma rede interoceânica de infraestrutura e logística que seja capaz de dinamizar o setor produtivo regional e promover ganhos de competitividade às mercadorias sul-americanas. Essa rede poderia, eventualmente, estar articulada ao projeto que se popularizou como Nova Rota da Seda.

Contudo, para que essa articulação faça sentido aos países da América do Sul, é preciso haver governança regional, de modo a garantir a perenidade dos projetos de infraestrutura de integração em momentos de variações políticas conjunturais e mudanças nas táticas de inserção internacional dos países vizinhos, especialmente os menores. Logo, avaliar o complexo de Chancay como sendo parte importante de uma disruptiva rede interoceânica de integração de infraestrutura e logística na América do Sul é vital. Igualmente importante é planejar e refletir sobre as potencialidades de se articular tal rede de infraestrutura de integração regional, ainda em construção, aos dinâmicos fluxos globais de comércio, especialmente na Ásia-Pacífico, que tendem a se acentuar no âmbito da Nova Rota da Seda e das mudanças geoeconômicas em curso (Barros *et al.*, 2021b; Barros, Severo e Carneiro, 2022).

As diretrizes da estratégia brasileira para a integração da infraestrutura regional foram apresentadas no início do terceiro governo Lula em reunião com os presidentes dos doze países da América do Sul em 30 de maio de 2023. Em seu discurso na reunião que deu origem ao Consenso de Brasília, há quatro menções igualmente relevantes e complementares sobre infraestrutura. A primeira delimita em 2000 o começo do esforço coletivo de integração da América do Sul, com centralidade na infraestrutura:

> iniciamos, ali, um longo percurso, lançado com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, ou simplesmente IIRSA, e a convergência entre o Mercosul [Mercado Comum do Sul] e a Comunidade Andina. Chile, Guiana e Suriname também se engajaram nesse esforço (Silva, 2023).

A segunda reconhece a importância da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) nessa agenda:

> por mais de dez anos, a Unasul permitiu que nos conhecêssemos melhor. Consolidamos nossos laços por meio de amplo diálogo político que acomodava diferenças e permitia identificar denominadores comuns. Implementamos iniciativas de cooperação em áreas como saúde, infraestrutura e defesa (*op. cit.*).

A terceira destaca a importância do tema em momentos de maior tensão global: "Quando as cadeias de suprimento globais foram afetadas por esse conjunto de fatores, nossas carências em infraestrutura e nossas vulnerabilidades externas foram expostas" (*op. cit.*). Por fim, a quarta menção é, ao mesmo tempo, um convite aos países vizinhos para se engajarem no tema e um roteiro claro a ser encaminhado no curto prazo, ao se sugerir "atualizar a carteira de projetos do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), reforçando a multimodalidade e priorizando os de alto impacto para a integração física e digital, especialmente nas regiões de fronteira" (*op. cit.*).

Infelizmente, passados dois anos da histórica reunião, não houve avanço significativo em relação aos pontos centrais desse roteiro. Houve reuniões da Rede de Infraestrutura de Transporte em nível intermediário, apenas. A estrutura flexível sem orçamento permitiu apenas o acordo para o estabelecimento de um observatório com pequeno financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A título de comparação, menos de três meses após a reunião de presidentes em setembro de 2000 que definiu a infraestrutura como agenda central para integração da América do Sul, os ministros de Transportes, Energia e Comunicação dos doze países se reuniram em Montevidéu e instituíram a IIRSA.

A última informação disponível sobre a Rede de Transporte e Infraestrutura do Consenso de Brasília trata de sua XIV Reunião, presidida pelo Equador. A notícia oficial indica representantes dos governos que dialogaram sobre metodologias para a identificação e a priorização de projetos de infraestrutura que teriam como produto final uma qualificação de projetos a serem financiados pelo "fundo de US$ 10 bilhões que está posto à disposição dos bancos de desenvolvimento regional para a construção de corredores bioceânicos e a integração física da região" (Equador, 2025, tradução nossa).[8] A questão decisiva é que esse fundo simplesmente não existe e não há nenhuma nova infraestrutura disruptiva de integração que foi planejada ou começou a ser executada nos últimos dois anos.

Em nível ministerial, o Brasil parece ter uma agenda despreocupada com a governança regional e repetidora em escala sul-americana das limitações conceituais da principal iniciativa chinesa, sem ter a força financeira para a execução das obras. O programa Rotas de Integração Sul-Americana, divulgado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, não propõe a atualização da carteira do Cosiplan em articulação com os vizinhos, não reforça a multimodalidade, tampouco prioriza os projetos de alto impacto. Resumidamente, a iniciativa recortou um número significativo de projetos que já estavam previstos no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) nos estados de fronteira sem se preocupar com a articulação entre transporte, energia e comunicação. Trata-se de iniciativa exclusivamente brasileira que repete os erros que predominaram no passado, ao concentrar-se demasiadamente no modal rodoviário, não definir governança que possa garantir a participação dos atores subnacionais e privados, e não dar centralidade às questões socioeconômicas e ambientais.

Internamente, tomou-se a decisão acertada de se criar uma instância interministerial para tratar de infraestrutura da integração, que poderia planejar e dar celeridade às ações nacionais que estivessem vinculadas às iniciativas regionais. Passado um ano da publicação do Decreto nº 12.034, de 28 de maio de 2024, que institui a Comissão Interministerial para a Infraestrutura e o Planejamento da Integração da América do Sul, a referida instância jamais se reuniu. As insuficiências do documento original – como a não inclusão na composição da comissão do Ministério de Minas e Energia e do

8. "*Fondo de 10 mil millones de dólares que ha puesto a disposición la banca de desarrollo regional para la construcción de corredores bioceánicos y la integración física de la región*".

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a ausência de garantia de participação de atores subnacionais e privados – ainda não foram sanadas.

12 POSSIBILIDADES DE ARTICULAÇÃO LOGÍSTICA ENTRE A AMÉRICA DO SUL E A ÁSIA-PACÍFICO: INFRAESTRUTURA

Os clássicos do pensamento econômico estruturalista – como Prebisch (1949) e Furtado (1971) – argumentavam há décadas que os ganhos de escala de um espaço regional integrado dariam o fôlego necessário ao esforço industrializante. Hoje, de maneira análoga, somente a escala regional sul-americana pode garantir a quantidade de cargas diversificadas para o estabelecimento de rotas diretas com os principais mercados da região mais dinâmica do mundo, com partidas e chegadas tanto da costa atlântica como do Pacífico sul-americanos.

O principal porto do mundo em movimento de contêineres está localizado em Xangai, no litoral da China. Há rotas periódicas e diretas entre os portos de Santos e Xangai, por onde são escoadas, semanalmente, proteínas animais, fardos de algodão e cargas brasileiras diversas com destino a seu principal sócio comercial. A distância entre essas infraestruturas portuárias, por navegação transoceânica, é de 20.303 km via Atlântico Sul e Índico. O mesmo porto chinês também pode ser acessado a partir de Chancay, na costa peruana, após 17.305 km exclusivamente via Pacífico. Essas duas rotas podem ser observadas na figura 2, que considera a curvatura da Terra em uma representação plana. Se o trajeto rumo a Xangai for feito a partir do extremo norte do Chile, por meio do porto de Arica, a distância é de aproximadamente 18.370 km. Para um porta-contêiner cruzar quase meio mundo com cargas diversificadas de forma competitiva e periodicidade semanal, seriam necessários, a cada viagem, ao menos 2 mil contêineres para o transporte direto entre esses dois pontos. Tanto o Chile como o Peru, o Equador ou a Colômbia, sozinhos, não têm hoje essa escala de cargas diversificadas com a periodicidade necessária para exportar, por exemplo, carnes frescas ou refrigeradas, que devem ser consumidas em no máximo noventa dias após o abate, ou frutas que devem ser transportadas em temperatura controlada, diretamente para a Ásia.

FIGURA 2
Comparativo das distâncias de rotas marítimas diretas entre os portos de Xangai e Chancay (17.305 km) e entre os portos de Santos e Xangai (20.303 km)



Fonte: Searoutes. Disponível em: https://app.searoutes.com/routing/.
Elaboração dos autores.

Rotas rodoviárias desde o Brasil até Chancay, visando alcançar o mercado chinês, apenas fariam sentido se a distância fosse menor do que a do porto de Santos. Isso porque o custo de transpor a altitude da cordilheira dos Andes com um contêiner por caminhão é maior do que o custo unitário de um contêiner navegar 3.000 km em embarcações de carga transoceânicas. Detalhes sobre essas questões serão apresentados em estudo complementar do projeto Integração Regional: o Brasil e a América do Sul do Ipea.

Transportar cargas brasileiras – como carne bovina congelada ou algodão – via Chancay comparativamente a Santos só apresentaria vantagem logística se o ponto de partida estivesse na metade noroeste do estado de Rondônia ou no Acre. Mesmo para cidades como Vilhena, em Rondônia, ou para qualquer ponto do Mato Grosso, considerando-se a logística hoje disponível, especialmente a inexistência de rodovias transversais de ligação na região norte mato-grossense, são mais vantajosas outras opções em relação a Chancay, inclusive o porto de Santos, com destino a Xangai, se o transporte até o porto for feito pelo modal rodoviário. Para que a saída ao Pacífico seja vantajosa para cargas do oeste brasileiro de diferentes estados, especialmente Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, é necessário que haja a estruturação de vários corredores bioceânicos com governança compartilhada, harmonização aduaneira e regulatória, e adaptação dos portos para cargas diversificadas. Idealmente, as cargas de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia e Acre deveriam fluir por diferentes caminhos para os portos de Antofagasta, Mejillones, Iquique e Arica, no norte do Chile, e de Ilo e Matarani, no sul do Peru e, daí, por cabotagem até um megaporto que faria a passagem transpacífica direta a Xangai ou outro grande porto asiático.

Maior eficiência logística seria alcançada caso houvesse conexão multimodal com uso intensivo de hidrovias, ferrovias e dutos. A travessia bioceânica por dutos e ferrovias teria mais viabilidade se próxima das áreas onde estão mais concentradas as atividades econômicas da América do Sul e onde o caminho entre as águas do Atlântico e do Pacífico não é tão distante. Em uma avaliação inicial, o local ideal para novas ligações mais eficientes estaria próximo ao trópico de Capricórnio, preferencialmente acompanhando os caminhos rodoviários já existentes, diminuindo os impactos e os processos de licenciamento ambientais e os custos com desapropriações, especialmente para o modal dutoviário, o mais barato dos meios de transporte (Gonçalves, Carneiro e Barros, 2025).

Na figura 3, é possível notar que o principal porto de Timor-Leste, país do sudeste asiático com o qual o Brasil compartilha herança histórica, o idioma oficial português e consistente cooperação desde sua independência em 2000, está equidistante entre os portos de Chancay via Pacífico (17.240 km) e de Santos via Atlântico Sul e Índico (17.470 km). Diferentemente das principais rotas comerciais do hemisfério norte, o trajeto mais curto entre Santos e Díli e entre Díli e Chancay não atravessa pontos de estrangulamento da logística mundial como são o canal do Panamá, o canal de Suez e o estreito de Malaca (Unctad, 2024). Há que se considerar a médio e longo prazo a oportunidade para a América do Sul de ampliar sua projeção no sudeste asiático e em toda a Ásia-Pacífico a partir de um *hub* de distribuição em Timor-Leste, eventualmente operado por empresas da própria região, especialmente para a distribuição de produtos em que temos grande vantagem comparativa.

FIGURA 3
Comparativo das distâncias de rotas marítimas diretas entre os portos de Díli e Chancay (17.240 km) e entre os portos de Santos e Díli (17.470 km)



Fonte: Searoutes. Disponível em: https://app.searoutes.com/routing/.
Elaboração dos autores.

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O complexo portuário de Chancay pode se tornar uma espécie de Santos do oceano Pacífico, mas isso depende de articulação logística com os países vizinhos, inclusive o Brasil. O Peru tradicionalmente exporta produtos brutos, como o minério de cobre, para a Ásia com linhas diretas, assim como faz o Chile. Para produtos como o minério de ferro exportado pelo Brasil para a China, com baixo valor por tonelada, é mais viável o transporte pelas vias já consolidadas do oceano Atlântico.

As cargas diversificadas que podem transpor a cordilheira dos Andes, como o algodão do Centro-Oeste do Brasil (Barros *et al.*, 2023) ou as carnes argentinas, brasileiras e paraguaias, poderiam acessar rapidamente mercados da costa do Pacífico da América Central e do Norte e alguns importantes mercados asiáticos transitando por Chancay. Para a maioria dos casos, porém, não é viável o trânsito de 3 ou 4 mil quilômetros por terra antes de chegar ao porto peruano. O que seria ganho com menos 3.000 km de trânsito marítimo seria mais do que perdido ao subir a 4 mil metros acima do nível do mar com caminhões ou ao trafegar longas distâncias por estradas.

A alternativa é clara: revitalizar a governança regional em infraestrutura para tornar a América do Sul um mercado logístico comum, com harmonização de regras, agilidade aduaneira, livre trânsito de cargas entre os dois oceanos por transportadores de qualquer país, além de uma rede disruptiva de infraestrutura multimodal que inclua vários corredores logísticos complementares, adaptação dos portos a cargas dos países vizinhos e cabotagem eficiente entre os diferentes portos da costa do Pacífico da América do Sul. Adicionalmente, é importante fortalecer a iniciativa do grupo de trabalho bilateral coordenado pelas chancelarias do Brasil e do Peru, garantindo cronograma, definição de mesas de trabalho temáticas, participação de atores subnacionais e privados e, idealmente, inclusão de atores bolivianos e chilenos.

A infraestrutura é como um vetor de dinamismo econômico (Wilmsmeier, 2015), mas exige base geoeconômica e conhecimento territorial para ter consequências positivas. A possibilidade de volume significativo de trânsito de produtos entre Manaus e Chancay visando alcançar mercados asiáticos por meio de navegação a montante no Alto Solimões via aduana de Tabatinga é nula. Os esforços deveriam se concentrar na facilitação de intercâmbios e de integração produtiva, especialmente vinculados à bioeconomia, fomentando o comércio transfronteiriço na Pan-Amazônia.

No que se refere às relações extrarregionais, especialmente com a China, país de origem da empresa construtora e gestora de Chancay, algumas considerações são necessárias. Nas últimas duas últimas décadas, a China tornou-se rapidamente o principal parceiro comercial da América do Sul, mas, *grosso modo*, a infraestrutura logística do subcontinente é a mesma. O porto de Chancay tem potencial disruptivo se conseguir se consolidar como *hub* para conexões diretas entre a América do Sul e os principais mercados do leste e sudeste asiáticos e da costa do Pacífico da América Central e da América do Norte. Seu êxito, porém, não depende exclusivamente da China e do Peru, mas da revitalização da governança regional em infraestrutura.

Três países da América do Sul não participam da Iniciativa Cinturão e Rota: Brasil, Colômbia e Paraguai. Há esforço diplomático sistemático da República Popular da China, até agora fracassado, para que o Paraguai estabeleça relações diplomáticas com Pequim. Brasil e Colômbia simplesmente optaram por não aderir à iniciativa do gigante asiático até o momento.

A integração da América Latina é mandato constitucional do Brasil, e sua atual política externa se pauta pelo não alinhamento ativo, buscando estabelecer agendas positivas com os principais polos de poder. O programa de governo em vigor define como prioridades a integração regional e o fortalecimento do agrupamento BRICS. Os próximos dois movimentos em relação à governança regional que encontra consonância com todos esses elementos são: i) a maior participação dos vizinhos nas agendas financeira e de infraestrutura, tanto articuladas por Brasil e China como associadas ao BRICS; e ii) a revitalização do Cosiplan, atualizando sua carteira de projetos com os países participantes da Unasul e do Consenso de Brasília, que devem convergir. Em seguida, caberia ao Cosiplan estabelecer sinergias com as iniciativas chinesas, como a Iniciativa Cinturão e Rota, ou de outras potências extrarregionais. Essa é a forma mais adequada para que as novas infraestruturas com financiamento externo fomentem a integração regional e não sejam apenas mais uma veia aberta que nos desintegra.

REFERÊNCIAS

AAP – ASOCIACIÓN AUTOMOTRIZ DEL PERÚ. **Megapuerto de Chancay**: impactos en la economía y en la industria automotriz peruana. Lima: AAP, 2024. Disponível em: https://aap.org.pe/observatorio-aap/megapuerto-de-chancay/Megapuerto-de-Chancay.pdf.

ACI-LAC – AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL – LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN. **Top 20 airport passengers traffic in LAC**. Ciudad de Panamá: ACI-LAC, 2024. 2 p. (*Ranking*). Disponível em: https://aci-lac.aero/horus/wp-content/plugins/horus/files/news/top-20-passengers-in-lac-35394.pdf.

APEÑO, A. A.; CHIRINOS, A. P. **Reporte sobre el proyecto Terminal Portuario Multipropósito de Chancay**: documento de trabajo. Lima: CooperAcción, 2024. 40 p. Disponível em: https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2024/11/reporte.pdf.

BARROS, P. S. (Org.). **Uma nova agenda de infraestrutura para a América do Sul**. Brasília: Funag; Ipea, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13584.

BARROS, P. S. *et al.* **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao Pacífico**: produção e comércio na rota da integração sul-americana. Campo Grande: Ed. UEMS; Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10598.

BARROS, P. S. *et al.* **A ponte do Abunã e a integração da Amacro ao Pacífico**. Brasília: Ipea, 2021a. (Nota Técnica Dinte, n. 35). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10771.

BARROS, P. S. *et al*. **Transformaciones geoeconómicas en América del Sur**. Montevideo: Aladi, 2021b. (Documento de Trabajo, n. 003/21). Disponível em: https://www.observatorioasiapacifico.org/images/2021/DT_00321_Silva_1.pdf.

BARROS, P. S. *et al.* **A dinâmica recente do algodão no Mato Grosso**: possibilidades de exportação para o Peru e a Ásia-Pacífico. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Nota Técnica Dinte, n. 44). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11051/2/NT_48_Dinte_A_Dinamica_recente.pdf.

BARROS, P. S. *et al.* Brasil do Atlântico ao Pacífico: rede interoceânica e fronteiras. *In:* PÊGO, B. *et al.* (Org.). **Fronteiras do Brasil**: o litoral em sua dimensão fronteiriça. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12726/4/LV_Fronteiras_Cap9_Brasil_do_atlantico_ao_pacifico.pdf.

BARROS, P. S.; SEVERO, L. W.; CARNEIRO, H. C. **Red Interoceánica en América del Sur**: corredores bioceánicos y el rol de los estados articuladores. Santiago de Chile: Cepal, 2022. (Boletín FAL, n. 392). Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8535985b-7619-4097-b0d6-7df579eb89dd/content.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Brasília sobre corredores bioceânicos**. Brasília: MRE, 21 dez. 2017. (Nota à Imprensa). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-adotados-por-ocasiao-da-li-reuniao-do-cmc-e-da-li-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-brasilia-20-e-21-de-dezembro-de-2017#III.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta entre o presidente da República Cooperativa da Guiana e o presidente da República Federativa do Brasil, por ocasião da visita presidencial a Georgetown, em 6 de maio de 2022**. Brasília: MRE, 2022a. (Nota à Imprensa, n. 72). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-de-sua-excelencia-dr-mohamed-irfaan-ali-presidente-da-republica-cooperativa-da-guiana-e-sua-excelencia-jair-bolsonaro-presidente-da-republica-federativa-do-brasil-por-ocasiao-da-visita-do-presidente-bolsonaro-a-georgetown-em-6-de-maio.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração presidencial conjunta dos presidentes da República Federativa do Brasil e da República do Peru**. Brasília: MRE, 2022b. (Nota à Imprensa, n. 17). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-conjunta-dos-presidentes-da-republica-federativa-do-brasil-jair-messias-bolsonaro-e-da-republica-do-peru-jose-pedro-castillo-terrones.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta dos presidentes da República Federativa do Brasil, da República Cooperativa da Guiana e da República do Suriname**. Brasília: MRE, 29 fev. 2024. (Nota à Imprensa, n. 88). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-dos-presidentes-da-republica-federativa-do-brasil-da-republica-cooperativa-da-guiana-e-da-republica-do-suriname-1.

CHILE. **Declaración de Asunción sobre corredores bioceánicos**. Assunción: Minrel, 21 dic. 2015. Disponível em: https://www.minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20151221/asocfile/20151221164909/declaraci__n_de_asunci__n_sobre_corredores_bioce__nicos.pdf.

EQUADOR. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. XIV Reunión de la Red de Infraestructura y Transporte del Consenso de Brasil bajo la Presidencia Pro Tempore del Ecuador. **Comunicamos**, Quito, 9 abr. 2025. Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ec/2025/04/09/xiv-reunion-de-la-red-de-infraestructura-y-transporte-del-consenso-de-brasiliabajo-la-presidencia-pro-tempore-del-ecuador/. Acesso em: 5 maio 2025.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Nacional, 1971. 317 p.

GONÇALVES, J. S. B.; CARNEIRO, H. C.; BARROS, P. S. **Relação bilateral com vocação regional**: integração de infraestrutura, produtiva e comercial entre Brasil e Chile. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2025. (Texto para Discussão, n. 3028). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14492/10/TD_3028_web.pdf.

NARREA, O. **Sharing Chinese and Peruvian visions about the future Chancay Port**: exploring opportunities under the Belt and Road. Lima: Cechap/UP, 2022. (Working Paper Series, n. 3). Disponível em: https://cechap.up.edu.pe/wp-content/uploads/Working-Paper-Nro3-Omar-Narrea.pdf.

PAUTASSO, D. *et al.* A Iniciativa do Cinturão e Rota e os dilemas da América Latina. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 77-106, dez. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.38116/rtm24art3.

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago de Chile: Cepal, 1949.

SILVA, L. I. L. da. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em reunião com presidentes de países da América do Sul. **Acompanhe o Planalto**, 30 maio 2023. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-reuniao-com-presidentes-de-paises-da-america-do-sul.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Review of maritime transport**: navigating maritime chokepoints. New York: UNCTAD, 2024. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2024_en.pdf.

VIRGA, T.; NEVES, B. C. Infraestrutura de transportes e o papel brasileiro na Amazônia sul-americana, uma concertação necessária: governar, integrar, preservar. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 163-200, dez. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.38116/rtm30art6.

WILMSMEIER, G. **Geografía del transporte de carga**: evolución y desafíos en un contexto global cambiante. Santiago de Chile: Cepal, 2015. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n. 175).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Vivian Barros Volotão Santos
Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Herllyson da Silva Souza

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *double-blind peer review*, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 8 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i)* título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (*abstract*); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e *e-mail*. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Acesse nossas publicações

Acompanhe nossas redes sociais

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

O FÓRUM CHINA-CELAC: UMA PLATAFORMA E "MARCA" PARA O MULTILATERALISMO SINOCÊNTRICO
Rodrigo Fracalossi de Moraes

A CHINA NO REGIME INTERNACIONAL DE INVESTIMENTOS: UMA ANÁLISE DOS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTOS CHINESES COM PAÍSES AFRICANOS
Ana Saggioro Garcia

PROSPECTOS DE UMA NOVA ORDEM: A DISPUTA HEGEMÔNICA ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS E OS CAMINHOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SISTEMA INTERNACIONAL
João Vitor Zaidan
Ana Beatriz Cavalcanti
Flavianne Nóbrega
Pedro Vieira
João Henrique Fonseca
Laura Gabriella Silva

A ASCENSÃO CHINESA E A ECONOMIA BRASILEIRA NO SISTEMA CENTRO-PERIFERIA
Carlos Aguiar de Medeiros
Esther Majerowicz

VIETNÃ: O GRANDE BENEFICIÁRIO (ATÉ AGORA) DA DISPUTA COMERCIAL E TECNOLÓGICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA?
André Pineli

CHANCAY, O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MEGAPORTO PERUANO E A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL
Pedro Silva Barros
Helitton Christoffer Carneiro

ISSN 2176-9915

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO