

APRESENTAÇÃO¹

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 realocação 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 Initiative – 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, conseqüentemente, 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).

